



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.6.2007
COM(2007) 317 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

Hacia un consenso europeo en materia de ayuda humanitaria

{SEC(2007) 781}
{SEC(2007) 782}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Hacia un consenso europeo en materia de ayuda humanitaria

1. LA ACCIÓN HUMANITARIA EN UN MUNDO CAMBIANTE

La acción humanitaria cuenta con una tradición secular de solidaridad que tiene sus raíces en las personas que trabajan para ayudar a las víctimas de crisis humanitarias. El objetivo de la ayuda humanitaria es ahorrar vidas y proporcionar asistencia inmediata a la población que se enfrenta a una grave crisis, bien sea a consecuencia de una catástrofe natural o de un conflicto. En los últimos treinta años se ha puesto cada vez más el acento en los principios, la calidad y la profesionalidad en el suministro de ayuda humanitaria internacional.

Los agentes humanitarios, no obstante, se enfrentan actualmente a retos diversos y específicos. Las crisis humanitarias se suceden con mayor frecuencia y con repercusiones más graves, y ello se debe a factores como el cambio climático, la naturaleza cambiante de los conflictos, una mayor competencia para acceder a la energía y a los recursos naturales, la pobreza extrema, una deficiente gobernanza y la disolución de algunos Estados. Las principales víctimas son la población civil, en su mayoría de países en vías de desarrollo. Se ha generalizado la tendencia de hacer caso omiso del derecho humanitario e internacional o de manera flagrante violarlos. La usurpación del «espacio humanitario»¹ va en detrimento del acceso a las poblaciones vulnerables y de la integridad y seguridad de los trabajadores humanitarios, que son dos condiciones previas esenciales para la acción humanitaria y para que la UE y sus socios puedan continuar prestando asistencia a la gente afectada por crisis de esta índole.

La ayuda humanitaria es una de las políticas exteriores principales de la UE. La UE como colectividad de países es el principal donante humanitario del mundo y los europeos están muy comprometidos con el apoyo a la acción humanitaria, lo que hace que se depositen en la UE una responsabilidad y expectativas particulares. A la vista de los últimos acontecimientos, corresponde estimular la acción humanitaria europea auspiciando un consenso explícito de la UE en torno a los valores y principios comunes en los que se sustenta la acción humanitaria de la UE. Interesa también considerar cómo reforzar la complementariedad entre la actuación humanitaria de los Estados miembros y la comunitaria para hacer más eficaz la ayuda de la UE. El consenso europeo en materia de ayuda humanitaria debería promover un planteamiento más coherente, consistente y completo de la ayuda en este ámbito. Para ayudar a preservar el espacio humanitario y, por lo tanto, nuestra capacidad de seguir prestando ayuda a la gente que la necesita, es esencial contraer un compromiso claro con las buenas prácticas de los donantes humanitarios y definir el papel de los respectivos agentes. El consenso en materia de ayuda humanitaria sería,

¹ Para todos los términos subrayados, véanse las definiciones en el glosario del anexo.

por lo tanto, distinto del Consenso europeo sobre desarrollo de diciembre de 2005² y complementario del mismo.

Al elaborar la presente Comunicación, la Comisión Europea pasó revista a lo aprendido en sus respuestas a distintas crisis³, y llevó a cabo un proceso intensivo de consulta de sus socios humanitarios, lo que puso de manifiesto un considerable consenso en torno a los retos a los que hacen frente los trabajadores humanitarios⁴, como, por poner un ejemplo, la «responsabilidad de proteger» y la «seguridad humana».

2. UNA VISIÓN COMÚN

2.1. Valores, principios y coherencia

La acción humanitaria es una obligación moral y una expresión fundamental del valor de solidaridad de los ciudadanos europeos con las personas que sufren. En un mundo con catástrofes naturales más frecuentes y graves y en el que persiste el sufrimiento humano ocasionado por conflictos, lo que tiene graves repercusiones en la población más pobre, los agentes de la UE deben trabajar juntos para asegurar la prestación efectiva de la ayuda a las víctimas de las crisis humanitarias y reducir la vulnerabilidad.

Como instrumento de acción exterior, la ayuda humanitaria forma parte del conjunto de acciones exteriores de la UE. Si bien contribuye activamente a la protección y capacitación de las víctimas de catástrofes, la ayuda humanitaria no es un instrumento de gestión de crisis: la UE mantiene un compromiso firme con los principios humanitarios fundamentales de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Este planteamiento basado en principios es esencial para que la UE sea aceptada y tenga capacidad para prestar ayuda a las víctimas de las crisis en contextos políticos y de seguridad generalmente complejos. La consideración de la UE y su compromiso con la neutralidad y la independencia en la intervención humanitaria están claramente ligados al comportamiento y al compromiso mostrado en la actuación sobre el terreno. Todos los agentes de la UE involucrados en la respuesta a situaciones de crisis deben trabajar de manera coherente con estos principios.

La ayuda humanitaria difiere de otros tipos de ayuda en que su único objetivo es proporcionar una respuesta de emergencia que tienda específicamente a salvar y preservar vidas y a prevenir y aliviar el sufrimiento humano dondequiera que surja la necesidad si los actores locales están desbordados, no son capaces o están poco dispuestos a actuar. El estado de preparación y la respuesta local a situaciones de crisis son claves a la hora de salvar vidas. Los principios y las modalidades que se aplican a la ayuda humanitaria son específicos y distintos de otras formas de ayuda,

² «El Consenso Europeo» (DO C 46 de 24.2.2006).

³ Véase el documento de trabajo adjunto de los servicios de la CE nº SEC(2007) 781: Respuesta ante las crisis.

⁴ Véase el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión nº SEC(2007) 782 adjunto: informe sobre la consulta para un consenso sobre la política europea de ayuda humanitaria.

pero hay que garantizar la coherencia con otros instrumentos políticos, en especial los relacionados con la cooperación al desarrollo y la gestión de crisis.

Lamentablemente, en los últimos años se ha visto en todo el mundo una constante falta de respeto por el Derecho Internacional, incluido el Derecho Humanitario Internacional. La UE convino en 2005 unas directrices operativas para fomentar la observancia por parte de terceros Estados y, en su caso, de los agentes no estatales del Derecho Humanitario Internacional (DHI)⁵. Abarcan diversas acciones, que van desde la evaluación y la información, pasando por el diálogo político y medidas restrictivas, hasta operaciones de gestión de crisis y lucha contra la impunidad. La Comisión Europea destaca la importancia de un planteamiento dinámico de la protección de las condiciones necesarias para la acción humanitaria.

Actuación comprometida y basada en principios

La UE debe:

- mantener y promover los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia; y con ello contribuir a salvaguardar el espacio humanitario y la capacidad de prestar ayuda.
- abogar por el respeto del Derecho internacional de manera firme y coherente;
- mantener la coherencia, la complementariedad y la eficacia de las medidas recurriendo a los instrumentos de que dispone y a su influencia para abordar las causas profundas de las crisis humanitarias y su prevención.

2.2. La UE y la ayuda humanitaria

En 2006 la UE como colectividad fue el mayor donante de ayuda humanitaria oficial, contribuyendo con una ayuda valorada en más de 2 000 millones euros como respuesta humanitaria, lo que representa más del 40 % de la ayuda humanitaria internacional global según informaciones oficiales⁶. En 2006 la ayuda humanitaria de la CE por sí sola llegó a 75 países y a unos 100 millones de personas⁷ y ayudó a salvar muchas vidas en todo el mundo, especialmente en las llamadas crisis olvidadas. La contribución de la UE está integrada directamente por la ayuda humanitaria de la Comunidad (gestionada por la Comisión) y la provisión de niveles considerables de ayuda humanitaria bilateral por los Estados miembros de la UE, con competencias compartidas.

⁵ Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario, (DO 2005/C 327/04 de 23.12.2005).

⁶ Registrado por el Sistema de seguimiento financiero de la ONU (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCAH)).

⁷ Población destinataria: población que se beneficia, directa e indirectamente, de la ayuda humanitaria financiada por la CE.

La ayuda humanitaria de la UE podría incrementar considerablemente su eficacia e impacto mediante una mayor coordinación y compartiendo la experiencia de forma activa. Ello permitiría que todos los Estados miembros mejorasen la calidad de la respuesta humanitaria global. La coordinación de posiciones en los foros celebrados en el ámbito humanitario y para la sensibilización intensifican el papel de la UE. La amplia presencia humanitaria de la CE sobre el terreno es un activo valioso en torno al cual se articula la actuación de los representantes de la UE que colaboran en la respuesta y preparación para afrontar situaciones de emergencia y aúnan los esfuerzos humanitarios y los planteamientos de coordinación internacionales («The Cluster System» - sistema de agrupación) de manera coherente.

Objetivo de la coordinación reforzada de la UE:

- actuar de manera concertada para consolidar y optimizar la respuesta humanitaria global;
- promover y apoyar estrategias bien organizadas para la prestación de ayuda;
- compartir los conocimientos en materia de necesidades y dar respuestas apropiadas;
- localizar deficiencias de funcionamiento y asegurarse de la adopción de las medidas oportunas para reaccionar antes de que ocurra una crisis.

2.3. Buenos principios para la labor de los donantes

La actividad internacional en este ámbito tiene que incorporar firmemente prácticas de donación basadas en buenos principios. La Iniciativa «Buenas prácticas de la ayuda humanitaria» (GHD) puesta en marcha en junio de 2003 es una base útil y comprende una definición de la ayuda humanitaria, un compromiso firme de mantener los principios humanitarios fundamentales y una guía de buenas prácticas para los donantes. La CE considera que es hora de que la UE en su conjunto se comprometa más activamente con la esencia de lo que constituyen los buenos principios para la labor de los donantes y con la manera en que esto se traduce en la práctica. Convendría que este trabajo esté conectado con un planteamiento más amplio del concepto de asociación. Basándose en la Iniciativa GHD y otras normas y procesos ya existentes⁸, la UE debe apoyar un planteamiento integrador para la promoción de buenas prácticas en la acción humanitaria mediante una «buena asociación en el ámbito humanitario» que reúne a donantes («tradicionales» y «emergentes») y socios (agentes internacionales y locales).

⁸ Especialmente los «Principios de conducta para la Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja y las ONG en Programas de respuesta ante catástrofes» (1994) y la «Carta Humanitaria» y normas mínimas SPHERE.

La UE debe:

- confirmar su compromiso con la ayuda humanitaria en el marco de los actuales «Principios y buenas prácticas de la labor humanitaria de los donantes» y evaluar conjuntamente su aplicación;
- apoyar un planteamiento internacional ambicioso que reúna a donantes y socios para revisar principios, normas y buenas prácticas de la acción humanitaria («Buena asociación en materia humanitaria»).

3. PONER LOS PRINCIPIOS EN PRÁCTICA

3.1. Ayuda apropiada y equitativa, basada en necesidades y normas

Como persiste la percepción de que la financiación de la ayuda humanitaria presenta un déficit a pesar del compromiso de incrementar la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la UE debe analizar la cantidad y la eficacia de la financiación. La cuantía de esta financiación debería basarse en normas mínimas de ayuda y protección acordadas.

Además, la ayuda humanitaria debe asignarse de manera transparente conforme a las necesidades, pero actualmente no existe un marco común o un planteamiento acordado para la evaluación de necesidades. La CE aplica una metodología global específica de evaluación de las necesidades vinculada a su estrategia anual de programación, y anualmente lleva a cabo una «Evaluación de crisis olvidadas», cuyos resultados se transmiten a todas las partes interesadas. Las evaluaciones detalladas de las necesidades son llevadas a cabo por una amplia red de expertos y responsables de ECHO sobre el terreno, en estrecha consulta con otros servicios de la Comisión y los Estados miembros.

Siempre que sea posible, el concepto «buenas prácticas» para una ayuda efectiva significa que la ayuda en especie debe partir de recursos y adquisiciones locales y regionales y de existencias ya en el lugar para evitar los costes ambiental y financiero adicionales e indebidos que ocasiona el envío a larga distancia de ayuda desde Europa. Naturalmente, las decisiones sobre dónde comprar la ayuda deben seguir ciñéndose a un contexto concreto. Asimismo, deben considerarse otras modalidades «innovadoras» para la entrega de ayuda, como enfoques no basados en productos básicos (tales como dinero en efectivo y vales).

Proporcionar ayuda efectiva

La UE debe:

- Confirmar su compromiso de suministrar ayuda humanitaria de forma adecuada, cumpliendo su compromiso de aumentar la AOD;
- basar esto en normas mínimas de ayuda y protección consensuadas;
- intentar establecer un marco común para evaluar las necesidades y compartir los análisis de expertos en la materia;
- asegurar una respuesta equilibrada global con una atención especial a las «crisis olvidadas» y a las necesidades no atendidas; centrarse en crisis con déficits graves de financiación y necesidades sobradamente probadas.

3.2. Asociación

Asociarse es clave para un buen suministro de ayuda humanitaria. Los donantes de la UE trabajan a través de múltiples socios encargados de la ejecución: las ONG europeas y locales, la ONU y el movimiento de la Cruz Roja, todos con un papel esencial y complementario. La entrega de la ayuda humanitaria en circunstancias difíciles exige calidad, profesionalidad, experiencia y cooperación con otras instancias. Todos los socios de los donantes de la UE deben adherirse a las normas y directrices internacionales aplicables al suministro de ayuda, y actuar de forma transparente y responsable para con los beneficiarios y para con los que facilitan los fondos.

La UE reconoce y apoya completamente el papel central de las Naciones Unidas - encabezada por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) - en el fomento de una respuesta internacional coherente ante las crisis humanitarias y se congratula del esfuerzo concertado realizado para reformar el sistema humanitario. Para una respuesta humanitaria efectiva es esencial la buena coordinación entre los socios y con los donantes, sobre todo en el trabajo de campo, sobre la base de una amplia participación y del uso flexible del «Cluster System».

Diversidad y calidad de la asociación

La UE debe:

- subrayar su apoyo intrínseco a la pluralidad de socios encargados de la ejecución - las ONG, la ONU y el movimiento de la Cruz Roja;
- reconocer que cada instancia presenta ventajas comparativas en la respuesta ante determinadas situaciones o circunstancias;
- apoyar el papel de coordinación central de la ONU en el avance de reformas dirigidas a mejorar la respuesta humanitaria internacional en general.

Los criterios de definición para la selección de los socios deben ser:

- profesionalidad;
- capacidad para hacer frente a las necesidades identificadas (especialmente presencia y acceso);
- adhesión a los principios humanitarios, las directrices internacionales y las buenas prácticas en la prestación de ayuda;
- conocimientos especializados o mandato;
- rentabilidad;
- asociación y contexto locales;
- responsabilidad, incluida la información transparente sobre los resultados.

3.3. Eficacia, calidad y responsabilidad

En la prestación de la ayuda humanitaria desempeñan un papel vital la rapidez y la calidad. Como donantes, tenemos la responsabilidad de asegurarnos de que la ayuda entregada representa la mejor opción disponible y sirve para lo que se pretende. La ayuda debe adaptarse convenientemente a las circunstancias específicas de una crisis humanitaria en particular. La Unión Europea tiene que analizar meticulosamente la información cualitativa y los indicadores de rendimiento, los criterios de rentabilidad (por ejemplo, los gastos generales en proporción a la ayuda que reciben los beneficiarios), así como la asociación con poblaciones locales para gestionar la respuesta, particularmente en crisis prolongadas; todos ellos son elementos que garantizan la aplicación efectiva de su ayuda humanitaria para servir mejor a la gente que la necesita. Un enfoque cualitativo exige, mediante la aplicación de criterios de admisibilidad y la supervisión de resultados, que los socios encargados de la ejecución ofrezcan un alto nivel de fiabilidad. La experiencia de la CE demuestra que es posible, y necesario, combinar respuesta rápida y eficiencia en la ayuda humanitaria con una política estricta de responsabilización⁹, a través de los sistemas de acreditación de socios y de medidas de control financiero. Ello integra el principio de rendición de cuentas a la opinión pública europea y a los beneficiarios de la ayuda.

3.4. Capacidades de respuesta rápida

En el Estudio de 2005 sobre la respuesta humanitaria se destacaron notables diferencias en la capacidad global de respuesta de la comunidad humanitaria y se están abordando algunas de ellas a través de la reforma del sistema humanitario. La UE necesita incrementar sus capacidades de respuesta ante las crisis, de manera que ayude a igualar las diferencias que aún existen; su papel consiste en apoyar la actuación internacional para localizar y cubrir diferencias de capacidad a un nivel global (por ejemplo en cuanto a logística y al posicionamiento previo de efectivos) y garantizar que toda la gama de socios pueda acceder a estas capacidades. Su función incluiría también contribuir a creación de centros regionales y suscribir acuerdos para aumentar la capacidad en caso de crisis importantes, por ejemplo para transporte o equipos de evaluación.

También necesitan reforzarse las medidas de desarrollo de capacidades a largo plazo, especialmente sistemas de alerta rápida a nivel local, nacional y regional, sistemas de formación e información conjuntos. En zonas de crisis prolongadas o periódicas, por lo que respecta al desarrollo de la capacidad local, convendría centrarse en la calidad y la sostenibilidad con el objetivo claro de incrementar la capacidad para la acción humanitaria independiente local.

⁹ Véase, por ejemplo, el informe especial 3/2006 del Tribunal de Cuentas Europeo referente a la respuesta de ayuda humanitaria de la Comisión Europea ante el tsunami.

Las capacidades de la UE podrían reforzarse aplicando un planteamiento operativo flexible pero sistemático para poder coordinar, en el momento oportuno, a los donantes de la UE y permitir el recurso a las capacidades, bienes y experiencia disponibles. Son también necesarias medidas prácticas para asegurar la complementariedad con planes de emergencia o equipos de intervención rápida. Por el hecho de su presencia permanente sobre el terreno, la Comisión Europea debería facilitar una respuesta humanitaria rápida, de calidad, coordinada por la UE sobre el terreno y enmarcada en las intervenciones de asistencia internacionales.

3.5. Utilización de los recursos de la Protección Civil y capacidades militares

La ayuda humanitaria europea es una política que se nutre de diversos instrumentos de la Comunidad y de los Estados miembros, en particular los recursos de protección civil coordinados a través del Centro de Control e Información (CCI) en conexión con la Presidencia de la UE u organizados de manera bilateral; estos recursos tienen muchas aplicaciones, además de formar parte de una respuesta ante catástrofes humanitarias¹⁰. Cada vez más frecuentemente, los Estados miembros utilizan sus capacidades de protección civil en las intervenciones ante catástrofes fuera de Europa, atendiendo al deseo de sus ciudadanos de utilizar las capacidades disponibles con fines de solidaridad internacional. En una actuación humanitaria es esencial una buena coordinación entre los diversos agentes e instrumentos europeos para aprovechar al máximo su complementariedad y coherencia.

Los recursos de protección civil pueden contribuir de manera importante a las acciones humanitarias sobre la base de evaluaciones de las necesidades humanitarias y de las ventajas comparativas que ofrecen en términos de rapidez, experiencia de sector, eficiencia y eficacia especialmente en la primera fase de la operación de asistencia. Al actuar en un contexto humanitario fuera de la UE, es importante que dichos recursos apoyen y complementen a los agentes humanitarios conforme a directrices y principios internacionales acordados, especialmente en relación con la neutralidad, la imparcialidad y la independencia.

Los recursos y bienes de protección civil cubren una gran gama de bienes, tanto militares como civiles, de propiedad estatal. Se utilizan estos recursos en respuesta a una petición formal del Estado afectado, lo que, en países en guerra o inestables, equivale a intervenir respondiendo a la invitación de una facción beligerante. Este hecho a su vez amenaza con comprometer la percepción de neutralidad e imparcialidad de la operación de ayuda y puede exponer al personal humanitario y a las poblaciones afectadas a ataques por parte de las facciones en guerra y a prohibiciones de acceso a la población afectada no sólo en las intervenciones en curso, sino también en las que se produzcan en el futuro. Estos riesgos deben sopesarse cuidadosamente con relación a la urgencia de las necesidades de la población y a la necesidad, respecto de los servicios de protección civil, de cubrirlas. Utilizar los recursos de la protección civil del Estado en casos complejos de emergencia debe ser una excepción. No obstante, si se recurre a la protección civil en tales situaciones, debería hacerse bajo la autoridad de la ONU y las organizaciones

¹⁰ Decisión 2001/792/CE del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario para las intervenciones de ayuda dentro y fuera de la UE.

humanitarias. Conviene aquí hacer una distinción entre intervenciones humanitarias y operaciones de gestión de las crisis por parte de la UE.

Como es vital asegurar la neutralidad de la acción humanitaria, hay que evitar desdibujar la línea que separa las actividades humanitarias y militares. Por lo tanto, las fuerzas y recursos militares deben utilizarse sólo en última instancia en operaciones humanitarias de acuerdo con las directrices internacionales.

Empleo de las ventajas comparativas para hacer frente a situaciones de crisis humanitaria

La UE debe:

- comprometerse a apoyar las iniciativas internacionales destinadas a localizar y colmar las diferencias detectadas en capacidades, en particular en el ámbito de los transportes, las comunicaciones, la logística y los dispositivos que permiten reaccionar rápidamente en caso de catástrofe;
- examinar maneras de reforzar su propia capacidad de reacción rápida combinando las ventajas de los distintos socios;
- respetar y hacer respetar las Directrices sobre el uso de bienes de defensa civil y militar y las directrices de Oslo;
- reafirmar que las capacidades militares y civiles de defensa/protección deben desplegarse de una manera que complemente y apoye el trabajo de las organizaciones humanitarias, según las necesidades/situaciones que requieren la intervención de especialistas.

4. ENFOQUE CONCERTADO DE LA AYUDA

4.1. Reducción de los riesgos de catástrofe – Mayor preparación ante las crisis

Dada la mayor frecuencia y repetición de las catástrofes naturales, en particular debido a las consecuencias del cambio climático, que afectan más a los grupos más vulnerables, es esencial fomentar las estrategias de reducción de los riesgos debidos a las catástrofes y las medidas de preparación ante estas catástrofes. Según el instrumento utilizado, ello debería hacerse a nivel local, regional y nacional en los países en vías de desarrollo. A raíz de la Conferencia mundial sobre la reducción de las catástrofes naturales que tuvo lugar en Hyogo (Japón) en enero de 2005, la comunidad internacional ha vuelto a movilizarse para desarrollar estrategias más eficaces de reducción y atenuación de los riesgos de catástrofes. La UE reconoce claramente este hecho y define su sistema de ayuda en consecuencia: asistencia aislada para actividades de preparación a nivel local, en el marco del programa DIPECHO de la CE; integración de esta dimensión en la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo de la UE, lo que se refleja en el compromiso del Consenso Europeo sobre Desarrollo de ayudar a la prevención de catástrofes y a la preparación ante los riesgos; acciones de sensibilización sobre esta cuestión.

Intensificar la preparación ante las catástrofes

La UE debe:

- fomentar las iniciativas internacionales en el marco de acción de Hyogo con el fin de aumentar las capacidades a nivel local, regional y nacional por medio de programaciones y acciones estratégicas;
- conceder un lugar importante a la reducción de los riesgos de catástrofes en las operaciones humanitarias y de desarrollo y garantizar que se dispone de una financiación adecuada de la UE para la preparación ante las catástrofes y las medidas de reducción de los riesgos;
- elaborar una estrategia política comunitaria global de la UE para apoyar las acciones en este ámbito.

4.2. Vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo

La recuperación y reconstrucción de países tras una catástrofe es un reto importante, que requiere acciones estructurales y de desarrollo más allá de la ayuda inmediata de emergencia. Aunque la necesidad de crear un vínculo efectivo entre la ayuda de urgencia, la rehabilitación y el desarrollo (Iniciativa LRRD) para contribuir a reducir la pobreza, garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, sea un objetivo universalmente reconocido¹¹ y decisivo, ponerlo en la práctica requiere estrategias de transición flexibles e innovadoras por parte de todos los agentes relacionados con la ayuda. Los agentes que trabajan en desarrollo y en ayuda humanitaria están cada vez más presentes al mismo tiempo *in situ* y por períodos más largos y la supresión progresiva de la ayuda humanitaria varía según el sector o la región. Para que la ayuda sea eficaz y garantice una transición sin altibajos, cada participante tiene que ser consciente de las diferentes modalidades, instrumentos y enfoques. Con la introducción de nuevos instrumentos de financiación comunitaria a partir de 2007, en particular el Instrumento de Desarrollo y Cooperación y el Instrumento de Estabilidad, la CE tiene una nueva posibilidad de abordar la cuestión de la Iniciativa LRRD procediendo a una combinación de medidas en los países que salen de una crisis, lo que significa el inicio inmediato de programas e instrumentos de desarrollo que favorezcan una recuperación rápida y el desarrollo de estrategias de retirada de la ayuda humanitaria cuidadosamente preparadas que permitan una transición a programas más estructurales. Habida cuenta de las experiencias globales de la UE en materia de intervención en países que se encuentran en situaciones de transición, conviene poner a punto una política más sistémica de control de la LRRD.

¹¹ El Consenso Europeo sobre Desarrollo compromete a la UE a vincular la ayuda de urgencia, la rehabilitación y el desarrollo a largo plazo.

Reforzar el vínculo con otros instrumentos de ayuda

- La UE debe elaborar un marco que permita hacer progresar en la práctica la Iniciativa LRRD sobre la base de la experiencia y enseñanza adquiridas;
- seleccionar una serie de países piloto por lo que se refiere al LRRD para probar la aplicación de conceptos comunes específicos de la UE a cada caso;
- mejorar la cooperación entre las agencias humanitarias y de desarrollo y otros agentes, en particular en el trabajo de campo y en situaciones de crisis complejas e inestabilidad de país.

5. APLICACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA COMUNITARIA

El Reglamento 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, que define un mandato claro de suministrar ayuda y protección a las poblaciones enfrentadas a crisis humanitarias, constituye el fundamento jurídico de la ayuda humanitaria de la CE.

La Comisión se esfuerza por mejorar la eficacia del conjunto de la ayuda de la UE por los siguientes medios:

- llevando a la práctica una ayuda eficaz y alentando a otros hacer lo mismo;
- promoviendo reacciones de calidad en función de las necesidades y basadas en la experiencia operativa adquirida y en las conclusiones sacadas de experiencias anteriores;
- desarrollando y difundiendo las mejores prácticas y orientaciones sectoriales;
- facilitando el diálogo político y el intercambio de información operativa;
- esforzándose continuamente por mejorar los resultados y la profesionalidad en el suministro de la ayuda como organización «en aprendizaje»; y
- facilitando la coordinación de la labor de la UE con el fin de contribuir a una respuesta humanitaria eficaz, con la Iniciativa LRRD.

La Comisión se compromete a mantener a la vez una respuesta de gran calidad y su capacidad de reacción rápida. Y a tal fin refuerza su preparación ante las crisis, sobre todo procediendo a evaluaciones de situación y análisis de capacidades para estar en condiciones de reaccionar y crear sus propias capacidades de intervención en conexión con sus socios. En este contexto está teniendo lugar el refuerzo de la red de expertos de la DG ECHO y de las capacidades de reacción ante las crisis de seis delegaciones regionales de la CE.

La Comisión, en estrecha asociación con las personas que ejecutan la ayuda humanitaria *in situ*, debe seguir desempeñando el papel de «donante de referencia» y de agente humanitario por medio de su DG dedicada a este ámbito. Debe seguir siendo un portavoz importante en cuestiones que afectan a la acción humanitaria, basándose en las experiencias operativas de la DG ECHO, en el valor añadido creado y en el reconocimiento internacional. Ello supone un refuerzo de la capacidad para trabajar en estrecha colaboración con otras instancias y mantenerse en el centro de las tareas humanitarias de la UE. Algunas medidas específicas para reforzar la reacción rápida y la flexibilidad están actualmente en estudio.

A escala comunitaria, se asocia estrechamente una serie de ámbitos políticos a la ayuda humanitaria como, por ejemplo, la gestión de crisis, la seguridad alimentaria, la política de desarrollo y la defensa de los derechos humanos, la seguridad y la salud pública. La CE se compromete a garantizar que la ejecución operativa coordinada del suministro de ayuda esté presidida constantemente por la coherencia y la complementariedad de la estrategia adoptada. Es necesario aprovechar las sinergias y evitar toda confusión o duplicación¹².

6. UN CONSENSO EUROPEO EN MATERIA DE AYUDA HUMANITARIA

La Comisión Europea invita al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo a:

- adoptar una declaración conjunta sobre el «Consenso europeo en materia de ayuda humanitaria», basado en los principios y planteamientos de la labor activa de los donantes resumida en la presente Comunicación;
- reafirmar el compromiso de la UE y la CE respecto de la colaboración de manera coordinada, coherente y complementaria a fin de garantizar que este consenso se ponga efectivamente en práctica.

Sobre la base de un consenso europeo, la Comisión Europea está dispuesta a proponer un plan de trabajo de las medidas específicas de ejecución que deberá adoptar la UE.

Al trabajar juntos en un consenso europeo en materia de ayuda humanitaria y en su aplicación práctica, nuestro objetivo consiste en mejorar la contribución de la UE a la respuesta humanitaria global en asociación con otras instancias. Al actuar así, reafirmamos nuestra voluntad de proporcionar una ayuda a las poblaciones necesitadas, lo que es la expresión fundamental de la solidaridad de la UE.

¹² Esto se ajusta a los objetivos establecidos en la Comunicación de la Comisión «Europa en el mundo — Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad — COM(2006) 278, 8.6.2006.

ANEXO

GLOSARIO

CRISIS OLVIDADAS

La metodología europea de evaluación de las «crisis olvidadas» las define como crisis que son objeto de poca o ninguna atención por parte de los medios de comunicación y cuyas víctimas reciben relativamente poca ayuda de la comunidad internacional o no reciben ayuda alguna.

BUENAS PRÁCTICAS DE LA ACCIÓN HUMANITARIA (GHD)

La iniciativa GHD esboza los principios y buenas prácticas de la ayuda humanitaria y fue aprobada en Estocolmo en 2003 por Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, la Comisión Europea, Dinamarca, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza. Desde entonces, Austria, la República Checa, Grecia, Italia, Portugal y España se han adherido a la Iniciativa, que mediante la revisión *inter pares*, el diálogo y el intercambio de experiencias persigue hacer avanzar la aplicación de las buenas prácticas en el ámbito humanitario.

SEGURIDAD HUMANA

La Resolución 60/1 de la Asamblea General de 24 de octubre de 2005 reconoce que «todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano. Con este fin, nos comprometemos a examinar y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General.» La insistencia en el derecho a vivir libres de la miseria y el temor quiere garantizar que la población más vulnerable dispone de medios para administrar su propia seguridad.

PRINCIPIOS HUMANITARIOS

La definición de los principios figura en Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las ONG dedicadas a labores de socorro en situaciones de desastre y en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se inspiran en los principios fundamentales de la Cruz Roja, en particular I (humanidad), II (imparcialidad), III (neutralidad) y IV (independencia).

Humanidad

El principio de humanidad significa que todo ser humano debe ser tratado con humanidad en toda circunstancia; significa también salvar vidas y atenuar el sufrimiento garantizando al mismo tiempo el respeto del individuo. Se trata del principio fundamental de la acción humanitaria.

Imparcialidad

El suministro de ayuda humanitario debe ser imparcial y no basado en la nacionalidad, la raza, la religión o la convicción política. Sólo hay que tener en cuenta las necesidades.

Independencia

Las organizaciones humanitarias deben definir y aplicar sus propias políticas, independientemente de (otras) políticas o acciones gubernamentales.

Neutralidad

Por neutralidad se entiende no tomar partido en las hostilidades ni en ningún momento involucrarse en una controversia de naturaleza política, racial, religiosa o ideológica.

El Anexo de la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas establece que el principio de neutralidad debe guiar el suministro de ayuda humanitaria junto a los principios de humanidad e imparcialidad .

ESPACIO HUMANITARIO

El entorno operativo que necesitan los agentes humanitarios sobre el terreno para tener pleno acceso a las víctimas, poder suministrar asistencia y ofrecer protección sin poner en peligro la seguridad y protección de los trabajadores humanitarios.

MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO

En enero de 2005 con ocasión de la Conferencia mundial sobre la prevención de las catástrofes naturales organizada en Kobe (Hyogo, Japón), 168 Gobiernos adoptaron un plan decenal para ayudar a las naciones a resistir mejor a las catástrofes. El marco de acción de Hyogo (HFA) es un modelo global para las acciones de reducción de los riesgos vinculados a las catástrofes naturales durante la próxima década. Su objetivo consiste en reducir de manera sustancial, de aquí a 2015, las pérdidas tanto en vidas humanas como en bienes sociales, económicos y medioambientales de las poblaciones y los países.

LRRD

El concepto de LRRD (vincular la ayuda de urgencia, la rehabilitación y el desarrollo) tiene por objeto garantizar que las estrategias de salida y entrada de los distintos agentes/instrumentos humanitarios se asocian para cubrir la «zona gris» entre los programas de ayuda humanitaria y los de cooperación al desarrollo, de tal manera que no haya interrupción de la ayuda. Para funcionar, el enfoque LRRD requiere una planificación de la ayuda desde las primeras fases (pronta recuperación) que tenga en cuenta las etapas posteriores del proceso, cuando las medidas de ayuda urgente y rehabilitación ceden el lugar a instrumentos de desarrollo.

DIRECTRICES DE OSLO Y DIRECTRICES RMPC

Las Directrices de Oslo y las Directrices RMPC son directrices internacionales que tienen por objeto garantizar la imparcialidad y la neutralidad de las actividades humanitarias cuando se utilizan recursos militares y de la protección civil (RMPC) en apoyo de operaciones humanitarias. Su objetivo principal consiste en establecer el marco básico para formalizar y mejorar la eficiencia y la eficacia del uso de recursos militares y de la protección civil extranjeros en operaciones internacionales de ayuda en caso de catástrofes.

Las **Directrices de Oslo** se refieren a la utilización de recursos militares y de protección civil en el marco de operaciones humanitarias llevadas a cabo por las Naciones Unidas en catástrofes naturales. En cambio, las **Directrices RMPC** se refieren a la utilización de recursos militares y de protección civil en el marco de operaciones de ayuda humanitaria realizadas por las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas.

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

La Resolución 60/1 del 24 de octubre de 2005 de la Asamblea General establece que «Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.» Por otro lado, dispone que «La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.» Menciona también el recurso al capítulo VII de la Carta cuando los medios pacíficos demuestran ser inadecuados.