



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2018, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)

"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo
Silvana Sciarra, Giudice della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Giudice della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Casseti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario

2018, n. 3

Editoriale

Meriti e demeriti della cooperazione giudiziaria in materia civile: spunti per ulteriori riflessioni p. 1

Roberta Clerici

Saggi e Articoli

Ultimi sviluppi sull'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni: l'ingresso nel sistema delle Nazioni Unite e la proposta di creare una *governance* euro-mediterranea dei flussi migratori p. 8

Raffaele Cadin

Una "procedura di infrazione" anche nel sistema CEDU: similitudini e divergenze rispetto al "modello UE" ex artt. 258-260 TFUE p. 26

Anna Iermano

I cittadini europei inattivi e le condizioni per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale in uno Stato membro ospitante: quale lezione dall'ordinamento USA? p. 44

Michele Messina

The fragmentation of reception conditions for asylum seekers in the European Union: Protecting fundamental rights or preventing long-term integration? p. 87

Janine Silga

La transposición de la orden europea de investigación en materia penal en el ordenamiento español p. 116

Ángel Tinoco Pastrana

Commenti e Note

La (faticosa) ricerca di valori condivisi nelle politiche europee di gestione dei flussi migratori p. 146

Luca Buscema

La ayuda humanitaria en la Unión Europea ante el reto de los flujos migratorios p. 176

María Isabel Nieto Fernández



LA AYUDA HUMANITARIA EN LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL RETO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

María Isabel Nieto Fernández*

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Antecedentes de la ayuda humanitaria en la UE. – 2.1. Fundamentos jurídicos. – 2.2. Objetivo y alcance de la ayuda. – 2.3. Evolución. – 3. Principales herramientas de actuación. – 3.1 La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO). – 3.2. Otros instrumentos. a) El mecanismo de protección civil de la UE. b) El Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. c) Un nuevo instrumento de ayuda de emergencia o asistencia urgente. – 4. Reflexiones finales.

1. Introducción

La ayuda humanitaria – cuyo principal objetivo es prever y disminuir el sufrimiento humano – es una obligación moral y un principio universal. En los términos expresados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE comprendería: “*disaster prevention and preparedness; the provision of shelter, food, water and sanitation, health services and other items of assistance for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods; measures to promote and protect the safety, welfare and dignity of civilians and those no longer taking part in hostilities and rehabilitation, reconstruction and transition assistance while the emergency situation persists. Activities to protect the security of persons or property through the use or display of force are excluded. Includes aid to refugees in developing countries*¹”.

La acción humanitaria ha sido y es una de las grandes cuestiones de la agenda global. Aun así, es claramente constatable que el marco jurídico actual y los mecanismos establecidos por los estados y las organizaciones supranacionales para gestionar dicha acción son insuficientes para hacer frente a los desafíos que debe abordar, dando

Double blind peer reviewed article.

* Profesora asociada de Relaciones Internacionales, Universidad Carlos III de Madrid. E-mail: miniето@pdi.ucm.es

¹ Disponible en <http://www.oecd.org/investment/stats/38429349.pdf>. El presente artículo desarrolla el contenido de mi intervención en el Seminario de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (AEPDIRI) y el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales IBEI celebrado en Barcelona los días 27 y 28 de Abril de 2016.

respuesta a intervenciones de emergencia a las víctimas de catástrofes naturales, de guerras, conflictos y otras circunstancias extraordinarias que afectan de manera especial a los sectores de población más vulnerables de los países en vías de desarrollo. A pesar de el al menos aparente aumento del compromiso de la comunidad internacional, el incremento de los recursos movilizados es escasamente significativo, e insuficiente² para abarcar y gestionar tantos desastres “naturales” y “artificiales” o provocados por el hombre. Ban Ki-moon, en una comparecencia en Ginebra el 31 de octubre de 2015, advertía sobre un mundo en parálisis preocupante ante una “flagrante inhumanidad”³ que necesita una respuesta inmediata.

Los datos son demoledores, basta recordar algunos de ellos, en palabras del actual Comisario de Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis de la UE, Christos Stylianides⁴ y relativos a 2013: cada día más de 8.000 niños mueren por desnutrición y casi 3.000 mueren el día que nacen. En la actualidad, hay más de 250 millones de personas afectadas o expuestas a crisis humanitarias. Monique Pariat, Directora General de ECHO, manifestó que en 2015 en torno a 88 millones de personas en todo el mundo estarían en necesidad de ayuda humanitaria y unos 60 millones de personas se verían obligadas a abandonar sus hogares por situaciones de conflicto y de violencia. Además, las necesidades evolucionan a mayor velocidad de la que pueden asimilar las actuales estructuras de la acción humanitaria⁵. Por ejemplo, mientras que hasta 2012 la mayoría de los desplazados tenían lugar en África Subsahariana, los conflictos de Siria e Irak han desplazado el centro de gravedad de la población en situación de movilización forzosa hacia Oriente Medio, especialmente en Siria, donde el conflicto armado que está cerca de entrar en su octavo año y ha generado generó 4,8 millones de refugiados en los países vecinos y centenares de miles en Europa, así como 6,6 millones de personas desplazadas en el interior del país⁶, que antes de la guerra contaba con una población de más de 20 millones de habitantes. En menor medida, existe población desplazada asociada a conflictos en Colombia, Pakistán, Sudan o Sudán del Sur, mientras que el Lejano Oriente asiático ha sido más afectado por los desastres naturales. También se ha observado una evolución en el perfil de los países afectados, pudiendo constatarse más

² Así lo ha constatado la Comisión europea antes de la preparación de la Cumbre Humanitaria Mundial (CHM) que tuvo lugar en Estambul el 23 y 24 de Abril de 2016 y que aspiraba a establecer una asociación global para esta área. La Comisión, de cara a la Cumbre recomendaba 7 áreas de acción: 1. *Reaffirming humanitarian values*, 2. *Ensuring access to assistance*, 3. *Putting protection at the heart of response*. 4. *Consensus on the basics of humanitarian effectiveness*, 5. *Subsidiarity and solidarity*, 6. *Efficient and sufficient funding*, 7. *Partnership with the development community*. Más información en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5576_en.htm.

³ Rueda de prensa del Secretario General de la ONU junto con el Presidente del Comité Internacional de Cruz Roja (CICR) Peter Maurer. Información más detallada en <https://www.icrc.org/es/document/el-mundo-en-un-punto-de-inflexion-advertencia-conjunta-de-la-onu-y-la-cruz-roja>.

⁴ Audiencia en el PE, el 30 de Septiembre de 2014.

⁵ IECAH, La acción humanitaria en 2014-2015: ¿fin de una época? Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria, Madrid, Noviembre de 2015, pp.10.

⁶ Datos de ACNUR, Marzo de 2016, <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2438-2016-03-15-09-36-25>.

personas desplazadas en países de renta media que en países de bajos ingresos⁷. De otra parte, no hay que obviar otra derivada presente en este contexto relacionada con la (in) seguridad del trabajador humanitario. En 2017, tuvieron lugar 158 incidentes de violencia contra operaciones humanitarias en 22 países afectando a 313 cooperantes o trabajadores humanitarios⁸.

Ban Ki-moon, con motivo de la gran cita que tendría lugar en Estambul en mayo de 2016, instó unos meses antes a los líderes mundiales a asumir “sus responsabilidades en prevenir y poner fin a los conflictos armados” así como a los Estados a que cumplan con “su responsabilidad de respetar las normas establecidas por el Derecho Internacional Humanitario (DIH)”⁹.

En este contexto de incremento de la intensidad y complejidad de los conflictos, y el aumento de los efectos de los desastres naturales observado en la última década¹⁰, algunos de los principales debates que están encima de la mesa pivotan sobre cuestiones políticas o procedimentales. En primer lugar, el propio sistema humanitario está dominado por los donantes occidentales – con EEUU (5.961 M\$)¹¹, la UE como organización internacional (2.258 M\$), Reino Unido (2.345 M\$), Alemania (1.230 M\$), y Suecia (933 M\$), a la cabeza¹²–, y hay toda una serie de países cada vez más significativos infrarrepresentados en los foros humanitarios como China, Turquía, Arabia Saudita¹³, Brasil, la India, o Rusia (principales donantes de los países BRICS)¹⁴, aunque el grueso de la misma, en este último caso, se concentra en ayuda alimentaria en especie y se destina al Cáucaso y a Asia Central. Sus compromisos plantean incertidumbres, por ejemplo, cómo afectará su ayuda a las personas, a los gobiernos de los países afectados por la crisis o a las organizaciones comunitarias. También si se llegará a una regionalización de la acción humanitaria bajo el liderazgo de los poderes

⁷ Ver los datos en <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/07/GHA-Report-2015-Executive-summary-Final.pdf>.

⁸ Véase *Informe de seguridad del trabajador humanitario*, Figuras de un vistazo, 2018, en <https://aidworkersecurity.org/sites/default/files/AWSR%20Figures%202018.pdf>.

⁹ Informe de Ban Ki-moon, “*One Humanity: Shared Responsibility*”, 9 de febrero de 2016. En dicho informe se fija la agenda correspondiente a la 1ª Cumbre Humanitaria Mundial multilateral que tendrá lugar en Estambul.

¹⁰ Según el documento siguiente publicado por el *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED), perteneciente al UNISDR, http://www.unisdr.org/2015/docs/climatechange/COP21_WeatherDisastersReport_2015_FINAL.pdf. Véase también http://www.preventionweb.net/files/47804_2015disastertrendsinfographic.pdf.

¹¹ USA proporcionó el 32% del total de 18,7 mil millones de dólares en 2014.

¹² Informe del Observatorio de Acción Humanitaria, Madrid, Noviembre de 2015, pp. 24. http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/Informe_Anuual_IECAH_2014-2015.pdf.

¹³ Importante contribución de Arabia Saudita con 500 millones de dólares para el Programa Mundial de Alimentos (WFP). Si tenemos en cuenta los seis países del Golfo, (Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait, Bahrén y Omán) éstos proporcionaron un total de 1,7 mil millones de dólares en 2014.

¹⁴ Brasil o la India prefieren la utilización de los términos “socio” o “cooperación” frente a “donante” o “asistencia”.

regionales¹⁵. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, esta “exclusividad” o concentración de los donantes occidentales es especialmente perjudicial dada la percepción de la difusión de la acción humanitaria como herramienta política de sus gobiernos¹⁶ y no como verdadera herramienta de necesidad, no instrumentalizada ni condicionada o subordinada a consideraciones de naturaleza política¹⁷. Se hace necesario, así pues, separar la ayuda humanitaria de consideraciones políticas, de la política exterior, de seguridad y de la lucha contra el terrorismo –aunque se es cada vez más consciente de las dificultades de la misma ante la acción de los grupos armados no estatales, así como del impacto de las restricciones bancarias en las ONGs¹⁸– en los consiguientes acuerdos de seguridad. De igual modo, el incumplimiento de los principios que guían la acción humanitaria: protección de la vida y la salud, imparcialidad (que sean guiados por las necesidades y los casos más urgentes, sin dar lugar a la discriminación de ningún tipo), neutralidad (sin participar en controversias u hostilidades de carácter político, social, étnico, religioso e ideológico), e independencia (manteniendo cierta autonomía y separando los objetivos humanitarios de los objetivos políticos, económicos, militares u otros) es manifiesto, y se debe garantizar el acceso a todas las víctimas. En tercer lugar, se plantea la conveniencia de si la ayuda humanitaria debe hacerse en especie o en efectivo y por qué¹⁹.

2. Antecedentes de la ayuda humanitaria en la UE

2.1. Fundamentos jurídicos

Los fundamentos jurídicos de la ayuda humanitaria –competencia compartida entre la UE y los estados miembros–, se encuentran en el art. 214 del TFUE²⁰, donde se establece que las acciones de la Unión en este ámbito se llevarán a cabo “en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión”. Las acciones respetarán los principios del Derecho Internacional y los “principios de imparcialidad, neutralidad y no

¹⁵ Binder Andrea y Meier Claudia, *Opportunity knocks: Why non-Western donors enter humanitarianism and How to make the best of it. International Review of the Red Cross*. Volume 93, Number 884, December 2011. Web: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/review/2011/irrc-884-binder-meier.pdf>

¹⁶ Información de interés puede encontrarse en la página web del *Global Public Policy Institute* (GPPI): https://www.gppi.net/focus_areas/humanitarian_action/.

¹⁷ Para un análisis exhaustivo sobre esta cuestión puede consultarse el estudio de Dany Charlotte, *Beyond Principles vs. Politics, Humanitarian Aid in the European Union. ARENA Working Paper* 11/2014. En él defiende cómo la Comisión europea contribuye a la politización de la ayuda humanitaria. Web: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2014/wp11-14.xml>.

¹⁸ Véase un estudio de caso concreto en T. KEATINGE, F. KEEN, *Humanitarian Action and Non-State Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs*, in Chatham House, 28 April 2017, en <https://www.chathamhouse.org/publication/humanitarian-action-and-non-state-armed-groups-impact-banking-restrictions-uk-ngos>.

¹⁹ Ver el siguiente link del GPPI https://www.gppi.net/media/binder-horvath_2013_ecosoc_report.pdf.

²⁰ Antes del Tratado de Lisboa había que remontarse al art. 179 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Véase: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/164/la-ayuda-humanitaria>.

discriminación”. Y las medidas se establecerán de acuerdo al “procedimiento legislativo ordinario”. Conforme al mismo procedimiento se creará, además, un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. Circunscrito al Título V del TUE, el Art. 21 sitúa la acción humanitaria dentro de los principios de la acción exterior. En concreto en el punto 2, letra a) se dispone la necesidad de la Unión de ejecutar políticas comunes y acciones y lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de “defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad” y g) con el fin de “ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano”.

Un debate abierto es precisamente hasta qué punto proporcionar ayuda “apolítica” no entraría en colisión con la ambición de promover los derechos humanos a través precisamente de la condicionalidad de la ayuda²¹. Queda fuera del objeto de este estudio el tema de la política de desarrollo y su nexa con la Ayuda Humanitaria²².

2.2. Objetivo y alcance de la ayuda

La aprobación en Julio de 1996 del Reglamento (CE) nº 1257/96 del Consejo, de 20 de junio²³, sobre la Ayuda Humanitaria, posteriormente modificado en 2003 y 2009, facilita el marco de esta política comunitaria a través del establecimiento de una serie de disposiciones sobre la prestación de ayuda incluidas las modalidades y procedimientos de ejecución así como sus instrumentos financieros. La finalidad es prever y disminuir el sufrimiento humano “sobre la base de la no discriminación de las víctimas” y sin estar “condicionada o subordinada a consideraciones de naturaleza política”. Las acciones, según el Art. 2 del citado acto jurídico tendrán como objetivo, en particular:

- a. Salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia o a consecuencia de catástrofes naturales.
- b. Suministrar asistencia y socorro a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas como consecuencia de conflictos y guerras.
- c. Contribuir a la financiación del transporte de la ayuda y de su libre entrega a los destinatarios por todos los medios logísticos disponibles.

²¹ VERSLUYS HELEN, *Explaining Patterns of Delegation in EU Humanitarian Aid Policy*. (2008). *Perspectives. The Central European Review of International Affairs*. 22, pp. 67

²² Un análisis interesante al respecto puede encontrarse en J. ORBIE, P. VAN ELSUWEGE, F. BOSSUYT, *Humanitarian Aid as and Integral Part of the European Union's External Action: The challenge of Reconciling COherence and Independence*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2014, n.3, pp. 158-165.

²³ DO L 163 de 2.7.1996, p.0001-0006. Este Reglamento ha sido posteriormente modificado por el Reglamento (CE) Nº 1882/2003 del PE y del Consejo de 29 de Septiembre de 2003 (DO L 284 de 31.10.2003, p.42 y por el Reglamento (CE) Nº 219/2009 del PE y del Consejo de 11 de Marzo de 2009 (DO L 87 de 31.3.2009, p.110). Este último de 2009 establece el procedimiento de reglamentación con control en el denominado sistema de comitología para la ayuda humanitaria.

d. Ejecutar trabajos de rehabilitación y de reconstrucción a corto plazo, en especial de infraestructuras y equipos y ayudar a las poblaciones afectadas a alcanzar un grado mínimo de autosuficiencia.

e. Hacer frente a las consecuencias de los desplazamientos de las poblaciones (refugiados, personas desplazadas y repatriados) y ayudarles a la reinstalación en sus países de origen en cuanto se cumplan las condiciones previstas en los convenios internacionales vigentes.

f. Garantizar una preparación previa ante los riesgos de catástrofes y utilizar un sistema de alerta rápida y de intervención adecuada.

g. Apoyar las acciones civiles de protección en favor de las víctimas de conformidad con los tratados internacionales vigentes.

2.3. Evolución

La UE, a pesar de ser una de las Organizaciones Internacionales líderes en ayuda humanitaria y uno de los principales donantes mundiales, dedica menos del 1% de su presupuesto a esta actividad, en torno a mil millones de euros anuales²⁴. Aun así, esta cantidad supone un 50% de los fondos mundiales de ayuda de emergencia. Así, y para el período 2014-2020, se han destinado 6.620 millones de euros²⁵ al instrumento de ayuda humanitaria, complementadas con aportaciones adicionales procedentes de otros instrumentos presupuestarios para hacer frente a necesidades no previstas²⁶. El propio Parlamento Europeo²⁷ ya ha trasladado al Consejo que se apoye la propuesta de la Comisión de asignar el 4% del presupuesto de la Unión para ayuda humanitaria²⁸.

El marco político y general ha venido de la mano del denominado Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria²⁹ suscrito en 2007 por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, que terminó en 2013 y que, en estos momentos, está siendo objeto de revisión. Este marco ha ofrecido una visión común que ha servido de guía a la actuación de la UE en terceros países. En él se precisa la protección civil, se disponen

24 Para el 2015 la financiación de ayuda humanitaria de la UE ha supuesto unos 909 millones de euros.

25 Datos disponibles en las Fichas Técnicas de la Unión Europea, actualizadas en 2018 http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.3.2.pdf

26 Por ejemplo, se ha acudido a transferencias adicionales con dinero procedente de: la Reserva para Ayuda de Emergencia de la UE; otras líneas presupuestarias dentro de la “Rúbrica 4” de la Comisión para ayuda exterior; las contribuciones de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); y para los países de África, Caribe y el Pacífico el 10º Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

27 En esta institución es la comisión parlamentaria de Desarrollo –DEVE- la competente para decidir sobre ayuda humanitaria y la comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria –ENVI- la competente sobre protección civil. La primera comisión nombró desde 2006 un ponente permanente para la ayuda humanitaria con un mandato de 2 años y medio. Actualmente el cargo lo ocupa D. Enrique Guerrero Salóm.

28 Un avance cualitativo se ha dado en materia de educación donde la ayuda en este campo en situaciones de emergencia pasó del 1% al 4% del presupuesto comunitario, es decir, de 11 millones en 2015 a 52 millones de euros en 2016. Europa Press, 5 de abril de 2016. Web: <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-bruselas-destina-52-millones-proyectos-ensenanza-menores-situaciones-emergencia-20160405133034.html>.

29 https://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus_es.pdf.

las relaciones entre los sectores civil y militar³⁰ y se aboga por un planteamiento más coordinado y coherente respecto de la prestación de ayuda en el contexto del respeto a unas normas y principios reconocidos a escala internacional³¹ y, de igual manera, se tiene en cuenta el Proyecto Esfera que recoge unas normas mínimas universales en las respuestas humanitarias³². Además, se defiende la necesidad, en la medida de lo posible, de llevar a cabo evaluaciones anuales de las actividades de la ayuda humanitaria.

En el capítulo relativo a ejercer una apuesta más segura en la coordinación y la coherencia de la ayuda humanitaria entre las Organizaciones y los organismos internacionales, las ONGs y los agentes locales, se constata la necesidad de un apoyo más determinante de la UE para con los agentes locales que están en primera línea y que conocen como nadie el terreno. Reforzar la respuesta local es una de las asignaturas pendientes de la Unión. Es vital involucrar a las ONGs locales con el fin de maximizar las sinergias y la eficiencia de la asistencia urgente³³. Es llamativo que solo un 2% de la asistencia humanitaria internacional va destinado a las ONGs locales y nacionales de los países afectados, a pesar de que suelen tener mayor capacidad de respuesta y de conocimiento de las necesidades que otros agentes³⁴.

Un punto claro de coincidencia entre la administración y las ONGs es la necesidad de vincular la ayuda humanitaria y al desarrollo³⁵ para dar una respuesta más eficaz. La propia Comisión europea³⁶ ha mostrado la necesidad de que la interacción entre ambas empiece en la etapa anterior a la crisis con un análisis conjunto de los riesgos y las vulnerabilidades y de las inversiones en capacidad de adaptación y reducción de riesgo, con la finalidad de estar mejor preparados de cara a la respuesta a una crisis o a un desastre. En esta línea, y en palabras de Kopinak, *“Building capacity is a key component of development and can be defined as the transfer of knowledge and resources through mentoring, workshops, trainings, infrastructure development, etc. Sustainability is the ultimate goal of all development aid and is the ability of host country entities to*

30 Reseñables en este ámbito son las Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas (Marzo de 2003). Y las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (Directrices de Oslo, reactivadas por Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios). (OCAH) de las Naciones Unidas en noviembre de 2006.

31 «Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales» (1994).

³² El Proyecto Esfera: Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria, 2011. Publicado por El Proyecto Esfera, ISBN 978-1-908176-02-8. Consultar la página <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf>.

³³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0369&from=EN>.

³⁴ Según datos del IECAH, pp. 27. Entre 2010 y 2014, recibieron 243 millones de dólares, 1,6% del total concedido directamente a las ONG y 0,3% de la ayuda total reportada al FTS de OCHA ONU durante este período.

³⁵ La UE que se ha convertido en el mayor donante de ayuda al desarrollo, otorga una posición de primera línea a la política internacional de desarrollo, que pasa a ocupar uno de los lugares centrales en las políticas exteriores de la Unión. Los Fundamentos jurídicos de esta política se encuentran en los artículos 21, apartado 1 del TUE donde se marcan los principios rectores en el área de la cooperación al desarrollo de la UE, el Artículo 4, apartado 4 y artículos 208 a 211 del TFUE; Artículos 312 a 316 del TFUE donde se tratan asuntos presupuestarios y el Acuerdo de Cotonú (ACP) así como varios acuerdos bilaterales de asociación –a la luz del artículo 217 del TFUE, relativos a acuerdos de cooperación específicos.

³⁶ Documento: *Towards the world humanitarian Summit. A global partnership for principled and effective humanitarian action* http://ec.europa.eu/echo/files/whs2015/parallax1_en.html.

*continue to apply new and evolving capacities and sustain achievements through providing reliable resources generated from a country's own efforts*³⁷.

Donde no hay lugar a la coincidencia es en el asunto de la gestión de la crisis de los refugiados, que se ha convertido en una de las fracturas más importantes en la UE y está afectando a los propios cimientos de la construcción e integración europea, alimentando incluso el crecimiento de los partidos populistas y euroescépticos. Son acuciantes y necesarios algunos de los principales desarrollos políticos establecidos en 2017, como la buena gestión de la Declaración de Malta sobre los aspectos externos de la migración a partir del 3 de febrero de 2017 y el Plan de Implementación³⁸, así como el desarrollo de un enfoque más creativo entre la Oficina Europea de Apoyo al Asilo³⁹, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (antao conocida como Agencia FRONTEX) y Europol y los estados miembros, y de otra parte, la cooperación con terceros países. Sus contribuciones en el medio y largo plazo son vitales para parar el ascenso de la máquina populista en Europa.

En la eterna pugna entre dos visiones muy diferenciadas respecto de un impulso menor a la integración europea u otro mayor, entre esas dos aproximaciones conocidas como intergubernamentalismo y supranacionalismo, asociadas al proceso de construcción, la primera parece cobrar más fuerza en estos últimos años. En palabras de Grant Charles, –Menos Monnet y más De Gaulle–⁴⁰. En lugar de –Más Europa y más Unión–⁴¹.

Es patente, por otro lado, el “*cleavage*” este-oeste dentro de la Unión. El comportamiento del denominado “grupo de Visegrado”⁴² –formado por Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia– ha favorecido su mensaje jalonando posiciones euroescépticas y de sentimientos anti inmigrante. De manera especial, las instituciones comunitarias no están mostrándose a la altura de las circunstancias, sobre todo los estados que adolecen de una visión común, de una estrategia común. La respuesta es a todas luces muy deficiente⁴³ y “cortoplacista”, como lo ha sido la vergonzante

37 K. KOPINAK, JANICE; “*Humanitarian Aid: Are Effectiveness and Sustainability Impossible Dreams?*”, información más detallada en <https://sites.tufts.edu/jha/archives/1935>.

38 *Europol Programming Document 2018-2020*, adopted by Europol Management Board on 20.11.2017, Europol Public Information, The Hague, 22 January 2018.

39 Un análisis crítico interesante se puede encontrar en el siguiente estudio: N. ARENAS-HIDALGO, *Derecho Internacional y Europeo de las personas refugiadas*, en Instrumentos y Regímenes de cooperación Internacional, 2017, pp. 177-202. Disponible en http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/14645/Derecho_internacional_y_europeo_de_las_personas_refugiadas.pdf?sequence=2.

40 C. GRANT, *Europe's choice: Monnet vs De Gaulle*, 29.11.2011. Consultar en <https://www.opendemocracy.net/charles-grant/europes-choice-monnet-vs-de-gaulle>.

41 En esta línea, se ha expresado el ex presidente de la Comisión europea el 27 de octubre de 2014, Barroso http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-707_es.htm. También la Alta Representante Mogherini, en el momento del lanzamiento de la Estrategia Global de la UE, http://ec.europa.eu/priorities/stronger-global-actor_en.

42 El artículo puede consultarse en <http://www.economist.com/news/europe/21689629-migration-crisis-has-given-unsettling-new-direction-old-alliance-big-bad-visegrad>.

43 Acuerdos de la UE con Turquía celebrados en Noviembre de 2015 y en Marzo de 2016. Ver la Declaración UE-Turquía de 18 de Marzo de 2016 en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. La ayuda se ha convertido en un instrumento clave en la

Declaración UE-Turquía⁴⁴ de 18 de Marzo de 2016, con el objetivo de acabar con la migración irregular desde Turquía a la UE. A través de ella se articula la devolución a Turquía de todo migrante, incluido los refugiados, que lleguen a las islas griegas, lo que ha levantado las suspicacias de la ONU y su agencia para los refugiados (ACNUR).

En el caso de Siria – la Estrategia de la UE para Siria complementa la Estrategia regional de la UE para Siria, Iraq y *Daesh* –, ECHO han reconocido deficiencias en su gestión de la ayuda humanitaria⁴⁵. A pesar de los avances señalados por Naciones Unidas en cuanto a facilitar el acceso humanitario hacia Siria y el interior del país con la Resolución del Consejo de Seguridad 2165, de 14 de julio de 2014, la situación sigue siendo desoladora. Según fuentes de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), los esfuerzos de la comunidad internacional para terminar con el conflicto, en los que se incluyen en numerosas Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2015, 2042, 2043, 2118, 2254, 2268, 2314, 2319, 2139, 2328, 2332, 2336, 2401) y la conferencia de paz celebrada en Ginebra (Ginebra II), en febrero de 2014, han tenido resultados limitados. Similares resultados han tenido los encuentros posteriores a esta fecha en el marco del denominado diálogo Ginebra III⁴⁶, al igual que los esfuerzos de Astaná, con otro formato muy distinto. Un foro promovido por Rusia, Irán y Turquía, al margen de Estados Unidos y al margen de Ginebra. En fechas más cercanas tuvo lugar la conferencia de Bruselas, celebrada el 24 y el 25 de Abril de 2018, con una amplia representación internacional en la que han participado 57 países, 10 organizaciones regionales y 19 Agencias de las Naciones Unidas, celebrada en el contexto del 8º aniversario del inicio de la guerra de Siria con el

estrategia europea de externalización de los costes del control migratorio y de contención de los flujos de los refugiados. Un análisis más detallado puede consultarse en el trabajo de J.A. SANAHUJA, *La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y –diplomacia de chequera–*, Anuario CEIPAZ 2015-2016, p. 86.

⁴⁴ La propia denominación de “declaración”, y la consideración de la misma como “acuerdo”, con las consecuentes repercusiones jurídicas y la posibilidad de ser anulado, fue considerado en el Auto del Tribunal General de la UE (Sala Primera Ampliada) de 28 de febrero de 2017, NG contra Consejo Europeo, que, sin entrar en el fondo de la cuestión, declara que “*con independencia de la cuestión de si la Declaración UE-Turquía constituye, como sostienen el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión, una declaración de carácter político o, por el contrario, como sostiene el demandante, un acto que produce efectos jurídicos obligatorios, dicha Declaración, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa n.o 144/16, no puede considerarse un acto adoptado por el Consejo Europeo —ni por ninguna otra institución, órgano u organismo de la Unión— ni un indicio de la existencia de un acto de tales características que se corresponda con el acto impugnado*”, por lo que el propio Tribunal se declara no competente para resolver el recurso y sobresee las demandas de intervención presentadas (ver <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016TO0193&from=ES>). Esta decisión fue posteriormente avalada por el Auto del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 12 de septiembre de 2018 — NF (C-208/17 P), NG (C- 209/17 P), NM (C-210/17 P) / Consejo Europeo, en el que se desestiman los recursos de casación por ser “manifiestamente inadmisibles” (ver <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CB0472&from=EN>).

⁴⁵ ECHO *Humanitarian Implementation Plan HIP, Syria crisis*. 28 octubre 2014. Versión 1.

⁴⁶ Aunque los esfuerzos a nivel político no cesan, especialmente con el papel que viene desempeñando el enviado especial de Naciones Unidas para Siria, Sttafan de Mistura que ha recibido el encargo de crear una Comisión de ciudadanos sirios con objeto de diseñar una nueva Constitución. Véase, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-mistura-invita-eeuu-aliados-cumbre-siria-14-septiembre-ginebra-20180828154552.html>.

objetivo de movilizar la ayuda humanitaria y colaborar en la construcción de un futuro para este país, que cuenta con más de 13 millones de personas con necesidad de ayuda humanitaria y más de 5.6 millones de desplazados⁴⁷. En 2018, la UE asignó 280 millones de euros en asistencia humanitaria a los desplazados dentro del país (140 millones de euros) y a refugiados que salieron a países vecinos.

3. Principales herramientas de actuación

3.1. La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil, ECHO

La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la UE se creó en 1992 como principal organismo para la prestación y coordinación de la ayuda humanitaria. Encargada de las principales actividades de la Comisión en esta área, pasó en 2004 a ser una Dirección General⁴⁸, llegando a ampliar sus funciones en 2010 al extenderse su mandato a la protección civil. El Comisario encargado de este portafolio desde el 1 de Noviembre de 2014, Christos Stylianides⁴⁹ obtuvo el relevo de la Comisaria Kristalina Georgieva y tiene esencialmente las tareas de facilitar fondos y velar para que éstos lleguen a las poblaciones necesitadas de manera eficaz, dando respuestas a sus necesidades reales. La ayuda externa se ha convertido en una herramienta de política exterior muy importante y no debe guiarse por intereses de la Unión a corto plazo, ni por consideraciones vinculadas a la seguridad, lazos históricos o presión mediática dirigida. Su trabajo responde a lo que se ha denominado “enfoque basado en la necesidad” donde ante una situación de emergencia, expertos de la Comisión realizan una evaluación inicial sobre el terreno y la ayuda llega posteriormente a través de la canalización de más de 200 socios⁵⁰.

La evolución de la ayuda humanitaria de la DG ECHO en el período comprendido entre 1993 y 2018 muestra un muy leve incremento en el tiempo de los fondos presupuestados, e incrementos puntuales asociados a fondos reclamados de la Reserva de Ayuda de Emergencia (EAR) para paliar crisis puntuales.⁵¹

Los principales resultados, a los que hemos tenido acceso, de las políticas de la Unión en ayuda humanitaria realizadas en 2016, por la DG ECHO muestran el destino por parte de la Comisión europea de 454 millones de euros para operaciones

⁴⁷ Ver http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/SIRIA_FICHA%20PAIS.pdf.

⁴⁸ Cuenta con una plantilla de en torno a más de 300 personas en su sede de Bruselas, además de una amplia red de expertos, en torno a 400 y agentes locales en 39 países.

⁴⁹ Este Comisario es también Coordinador de la UE para el ébola desde el 24 de octubre de 2014.

⁵⁰ Entre ellos, ONG, OI, agencias de Naciones Unidas, Agencias Especializadas de los estados miembros, etc., con las que la DG lleva a cabo acuerdos contractuales ex ante o Acuerdos Marcos de Asociación (AMA). Información complementaria en http://dgecho-partners-helpdesk.eu/reference_documents/start.

⁵¹ Información extraída de los Informes Anuales sobre las Políticas de Ayuda Humanitaria y de Protección Civil de la UE de 1993 a 2017, complementada con datos de Web de la UE Humanitarian Aid and Civil Protection (Funding for Humanitarian Aid, http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-decisions-hips_en).

humanitarias en Siria y países vecinos como Jordania y el Líbano. Se puso en marcha el Mecanismo para los refugiados en Turquía, y en el aspecto humanitario en 2016 y 2017 se contó con un presupuesto de 1400 millones de euros. También se puso en marcha la red de seguridad social de emergencia ESSN. Respecto de África, las situaciones más complejas de emergencia seguían estando en la región del Sahel, el Cuerno de África y la región del Lago Chad. De igual modo, se asignaron un total de 747 millones de euros a África Subsahariana, así como 159 millones de euros a la prestación de asistencia en Iraq, 70 millones a Yemen y 20 millones de euros a Palestina, entre otros, aparte de otras muchas respuestas a catástrofes naturales. Muy significativo fue la aplicación, por parte de la Comisión, del nexo entre ayuda humanitaria y cooperación “al desarrollo a fin de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en el Sahel por medio de la Alianza Mundial para la Iniciativa de Resiliencia (AGIR)”⁵².

Las prioridades políticas⁵³ de la DG ECHO van fundamentalmente dirigidas a la mejora de la capacidad de respuesta de los países receptores de las ayudas y contribuir a su desarrollo a largo plazo. Destacan las siguientes actuaciones:

1. El Programa de resiliencia que establece la Comunicación de la Comisión, de 3 de octubre de 2012, y que lleva por título “El planteamiento de la UE sobre la resiliencia: aprender de las crisis alimentarias”. De interés particular en este ámbito resulta la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Un planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE⁵⁴.
2. El Plan de acción para la resiliencia de 2013.
3. La mejora del vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo.
4. El aumento de la resiliencia, cuya base se centra fundamentalmente en dos programas de desarrollo, AGIR en el Sahel, que se introdujo en 2012⁵⁵ y (SHARE) en el Cuerno de África –Somalia, Etiopía y Kenia–. Sus objetivos: mejorar la coordinación de la ayuda humanitaria y al desarrollo y “romper el círculo vicioso de cambio climático, hambre y pobreza”.
5. La reducción del riesgo de catástrofes, a través de sistemas de alerta temprana, campañas de sensibilización y otras medidas preventivas. Destacan los programas de preparación ante catástrofes de la DG ECHO (Dipecho) en Asia, América Latina y el Caribe y,
6. La visión de la UE para el futuro recogida en la Comunicación de abril de 2014 titulada “Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia”, antesala de la Tercera Conferencia Mundial de Naciones

⁵² Informe Anual sobre las Políticas de Ayuda Humanitaria de la UE y su aplicación en 2016. Véase http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/es.pdf.

⁵³ Fichas técnicas sobre la Unión Europea, actualizadas en 2018, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.3.2.pdf.

⁵⁴ Bruselas, 7 de Junio de 2016, (JOIN 2017) 21 final. Véase en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017JC0021>.

⁵⁵ La UE contrajo el compromiso de destinar 1500 millones de euros al desarrollo en apoyo a actividades de refuerzo de resiliencia para el período 2014-2020. Véase p. 6 en http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/es.pdf

Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai (Japón) en marzo de 2015.

7. Por último, pero no por ello menos importante, y coincidiendo con la CHM en Estambul (Turquía), mayo de 2016, su apuesta por una acción humanitaria mundial, concepción recogida en la Comunicación de 2 de septiembre de 2015 titulada “Hacia la Cumbre Humanitaria Mundial: Cooperación mundial en favor de una acción humanitaria eficaz y basada en principios”, reforzada por la aprobación del Parlamento del 16 de diciembre de 2015 con su Resolución sobre la preparación para la Cumbre Humanitaria Mundial: retos y oportunidades para la ayuda humanitaria⁵⁶ y las conclusiones del Consejo de 15 de Diciembre de 2015 sobre el mismo asunto⁵⁷.

Respecto de la eficacia de la ayuda de la UE, la Comisión europea a través de la oficina ECHO no está mal situada en el denominado Índice de Respuesta Humanitaria, creado por la fundación DARA –una organización independiente que lleva a cabo evaluaciones humanitarias en más de 40 países en todos los continentes–, que mide la actuación de los donantes en el mundo de manera individualizada teniendo en cuenta 35 indicadores. Según DARA, la Comisión en 2011 se ubicaría en el Grupo 2: Donantes con un nivel de rango medio de la aplicación de los conceptos del *Good Humanitarian Donorship* (GHD), teniendo mejor puntuación en el Pilar 1 – Respuestas a las necesidades⁵⁸ –. También está en buena posición en presencia sobre el terreno y el compromiso con respecto a la rendición de cuentas. Es reseñable como ECHO invita a sus socios o “*partners*” humanitarios a la denominada Conferencia Anual donde se debaten los desafíos, los últimos acontecimientos y las oportunidades del sector humanitario. Muy significativa fue la conferencia que se celebró en Bruselas los días 12 y 13 de noviembre de 2015, que giró sobre la educación de los niños en situaciones de emergencias, prioridad no solo de la Comisión europea sino también del Parlamento Europeo. En este sentido, se constató que los efectos de la ayuda en educación para estos niños requieren de un período de unos 20 años. Alcanzar dichos objetivos se fía, por tanto, a muy largo plazo⁵⁹. La última conferencia anual tuvo lugar el 3º de noviembre y el 1 de diciembre de 2017 en Bruselas y entre los talleres más relevantes destacaron: La gestión de riesgos en operaciones humanitarias, particularmente en contextos operativos difíciles; el enfoque integrado de la UE y la promoción humanitaria; otro relativo a los voluntarios de ayuda de la UE y la Asociación público–

⁵⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0459+0+DOC+PDF+V0//ES>.

⁵⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15232-2015-INIT/es/pdf>.

⁵⁸ Los demás pilares que se tienen en cuenta son: P2: Prevención, reducción de riesgos y recuperación. P3: Trabajar con socios humanitarios. P4: Protección y Derecho Internacional y P5: Aprendizaje y Rendición de cuentas. Las puntuaciones están en una escala de 0 a 10. Información más detallada en http://daraint.org/wp-content/uploads/2012/03/HRI_2011_Complete_Report.pdf.

⁵⁹ Véase el link de la conferencia en <http://dgecho-partners-helpdesk.eu/ec2015/start>.

privada, innovación y nuevas tecnologías – Enfoque: aplicación de tecnologías en la educación de emergencias⁶⁰.

3.2. Otros instrumentos

a. El Mecanismo de Protección Civil de la UE⁶¹ cuyo funcionamiento se basa esencialmente en las contribuciones de los estados miembros, compuesto por los 28 estados de la Unión más la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia y Turquía, encuentra su fundamento jurídico en el artículo 196 del TFUE y, de momento, tiene garantizado su financiación hasta 2020. Además de estos países tendrán acceso a ciertas actividades los países candidatos y los países que formen parte de la Política Europea de Vecindad (PEV). La dotación financiera procede también de las rúbricas 3 “seguridad y ciudadanía” y 4 “Una Europa Global” del Marco Financiero Plurianual 2014–2020⁶² y los recursos presupuestarios para la aplicación de este mecanismo ascenderán a 368 428 000 euros en precios corrientes. La UE deberá facilitar la coordinación de las actuaciones de los estados miembros en el ámbito de la protección civil con el fin de “mejorar la eficacia de los sistemas de prevención, preparación y respuesta ante catástrofes⁶³ naturales o de origen humano”. Se amplía la protección ya que además de ocuparse de las personas, lo hará del medio ambiente y los bienes, –incluido el patrimonio cultural–, a “las catástrofes de carácter tecnológico, radiológico o medioambiental, la contaminación marina y las emergencias sanitarias graves que se produzcan dentro o fuera de la Unión”. También podrá ser utilizado como apoyo de protección civil “la asistencia consular a los ciudadanos de la Unión en caso de catástrofes en terceros países si así lo solicitan las autoridades consulares de los estados miembros afectados”. En cuanto a “catástrofes causadas por actos de terrorismo o por accidentes nucleares o radiológicos”, el Mecanismo de la Unión solo debe incluir las medidas de preparación y respuesta en el ámbito de protección civil”. Se otorga especial importancia en la gestión de catástrofes a las actuaciones de las autoridades regionales y locales “conforme a las estructuras nacionales de los estados miembros”.

La utilización de medios militares bajo mando civil como último recurso podrá darse en respuesta ante catástrofes pero deberá realizarse esta cooperación bajo las modalidades y procedimientos establecidos por el Consejo “o sus órganos competentes” y “conforme con las correspondientes directrices internacionales”. Este Mecanismo – que ha sido eficaz en términos generales según un informe del Tribunal de Cuentas de la

⁶⁰ Información disponible en la siguiente página web: <http://dgecho-partners-helpdesk.eu/ec2017/start>.

⁶¹ Creado mediante la aplicación de la Decisión N° 1313/2013/UE del PE y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativa un Mecanismo de Protección Civil de la Unión. L 347/924. DOUE. 20.12.2013. P. 924.

⁶² Los porcentajes de asignación de la dotación financiera para la aplicación de este Mecanismo de la Unión son: Prevención: 20% +/- 8 puntos porcentuales. Preparación: 50% +/-8 puntos porcentuales y Respuesta: 30% +/-8 puntos porcentuales. Ver: Decisión N° 1313/2013/UE.

⁶³ Se entiende por “catástrofe” toda situación que tenga o pueda tener efectos graves para las personas, el medio ambiente, los bienes y el patrimonio cultural.

UE de 2016 que expone los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimientos de ámbitos presupuestarios ⁶⁴–, se activó en 30 ocasiones en 2014, fundamentalmente referidas a catástrofes naturales: inundaciones en Bosnia y Herzegovina, Serbia, Croacia; incendios forestales en Grecia y Suecia, condiciones meteorológicas desfavorables en Eslovenia, y tsunamis, terremotos y ciclones tropicales, cuenta con los siguientes operativos:

– Una Capacidad Europea de Respuestas a Emergencias (CERE)⁶⁵, con capacidad operativa 24 horas al día los 7 días de la semana, con una reserva común voluntaria de capacidades previamente comprometidas por los estados miembros y especialistas formados. En el marco de este mecanismo se ha creado un Cuerpo Médico Europeo⁶⁶ para responder más rápidamente a las situaciones de emergencias. Incluirá la movilización de equipos “especializados en medicina y salud pública y de material para emergencias dentro y fuera de la UE”⁶⁷. Así como la posibilidad de laboratorios móviles de bioseguridad, equipos de apoyo logístico y aviones.

– El Centro Europeo de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CECRE)⁶⁸. Este centro de operaciones fundado en 2013 y cuyo predecesor fue el Centro de Control e Información (MIC) en 2001, pone en contacto a los estados participantes, el país afectado en cuestión y expertos en la materia y tiene como objeto dar una respuesta rápida y coordinada a los desastres dentro y fuera de la UE. Dispone del uso del servicio Copernicus⁶⁹ y del asesoramiento técnico del Centro Común de Investigación, servicio de asesoramiento científico de la propia Comisión, en el sector energético, medioambiental, de transportes, salud, agricultura y seguridad alimentaria y protección de los consumidores. Consta de siete institutos, uno de ellos, el Instituto de Estudios de Prospectiva Tecnológica, en Sevilla.

– El Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia, gestionado por la Comisión y puntos de contacto en los estados miembros. Cuenta con una aplicación web de alerta y notificación.

– La Decisión 1313/2013/UE de 17 de diciembre de 2013 también prevé un equipo o red de expertos disponibles a corto plazo, con capacidad para evaluar las necesidades en el estado que solicite la ayuda, o a petición de un tercer país o de

⁶⁴ *Informe Especial Mecanismo de Protección Civil de la Unión: la coordinación de las respuestas a las catástrofes fuera del territorio de la UE ha sido eficaz en términos generales*, presentado con arreglo al art. 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE, Tribunal de Cuentas Europeo, nº 33, 2016. Véase en https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_33/SR_DISASTER_RESPONSE_ES.pdf.

⁶⁵ Se entenderá por “respuesta” toda actuación emprendida, previa solicitud de ayuda de dicho Mecanismo.

⁶⁶ Información más detallada en http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/European_Medical_Corps_en.pdf.

⁶⁷ Comisión europea, Comunicado de Prensa, 15.2.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-263_es.htm.

⁶⁸ Información obtenida de la Comisión europea, http://ec.europa.eu/echo/files/media/newsletters/201604_outreach_policy_newsletter_en.pdf.

⁶⁹ Ver página web de Copernicus: <http://emergency.copernicus.eu/>.

Naciones Unidas o sus organismos facilitando la coordinación sobre el terreno y prestando asesoramiento.

Este Mecanismo de Protección Civil de la Unión se activará también en caso de que se invoque la denominada “Cláusula de Solidaridad” – Artículo 222 del TFUE –, esto es, cuando un estado se encuentre afectado por una catástrofe natural o de origen humano y también si es víctima de un ataque terrorista. Será el propio estado afectado quien activará esta cláusula pidiendo ayuda a los demás estados miembros, y coordinándose en el seno del consejo. La UE movilizará todos los instrumentos de los que disponga, incluidos los medios militares⁷⁰.

b. El Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria⁷¹. Creado en 2014 presta ayuda humanitaria y es, sin duda, un eslabón para con los ciudadanos en la tarea de lograr una mayor sensibilidad de la ciudadanía⁷² y poder ayudar incluso a fortalecer la identidad europea. Aunque la Comisión europea solicitó una partida inicial de 210 millones de euros, contará finalmente con un presupuesto inicial de 147,9 millones de euros⁷³ y permitirá la formación de en torno a unos 20.000 jóvenes –a los que este trabajo se les valorará como experiencia profesional– y 7.000 agentes locales para el período 2014–2020. Se exige a la Comisión – que ha delegado ciertas tareas en la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA)⁷⁴ – que presente informes anuales examinando los progresos realizados. De momento, el recorrido ha sido escaso obviamente y los primeros trabajos han ido en la línea de aprobar una base jurídica y la realización de actividades administrativas y organizativas⁷⁵ como, por ejemplo, un régimen de seguro integral para los voluntarios, el despliegue de éstos a través de las organizaciones certificadas, o la certificación de organizaciones de envío. Los progresos en la ejecución de la iniciativa “Voluntarios de

⁷⁰ Información adicional sobre el análisis de esta cláusula y la cláusula de asistencia mutua se encuentra en el siguiente estudio donde se defiende cómo el Tratado de Lisboa ha reforzado la solidaridad europea en seguridad y en defensa. Cómo ambas cláusulas entrelazan las dos dimensiones de la Política exterior de la UE, es decir, la Acción Exterior de la Unión y la PESC/PCSD. D. RUBIO GARCÍA, *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 57/2011.

⁷¹ Reglamento (UE) N° 375/2014 del PE y del Consejo, de 3 de abril de 2014. DO L122 de 24.4.2014.

⁷² Información complementaria se puede obtener en la siguiente web: http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/eu-aid-volunteers_en.

⁷³ Pleno del PE de 24.02.2014.

⁷⁴ La Comisión europea encargada de la ejecución de la Iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE ha delegado determinadas tareas a la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA). Ver Decisión C (2013) 9189 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, por la que se delegan competencias en la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA) con vistas a la ejecución de las tareas vinculadas a la implementación de los programas de la Unión en el ámbito educativo, audiovisual y cultural que incluye, en particular, la implementación de las consignaciones apuntadas en el presupuesto general de la Unión y de las dotaciones del FED. Versión modificada por la Decisión C (2015) 658 de la Comisión de 12 de junio de 2015.

⁷⁵ Una valoración de las primeras acciones piloto puede consultarse en el Informe de la Comisión al PE y al Consejo. Informe anual sobre la implementación de la Iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE en 2014. Comisión europea COM (2015) 335 final. Bruselas 13.07.2015.

Ayuda de la UE”, pueden encontrarse en el Informe Anual sobre la Ejecución de dicha Iniciativa para 2017⁷⁶.

c. Un nuevo instrumento de Ayuda de emergencia⁷⁷ o “asistencia urgente” por el que se trata de prestar ayuda con cargo al presupuesto general de la Unión así como de aportaciones de otros donantes públicos y privados a los estados miembros de la Unión, en caso de catástrofes naturales o de origen humano y afectados por el impacto de la situación de los refugiados y los migrantes. Pero no se limita exclusivamente a ello. Este instrumento, que entró en vigor el 16 de marzo de 2016 y, por un período de 3 años, se complementará con aquéllos otros con los que cuenta la UE a través de los cuales se ofrece algún tipo de ayuda o asistencia urgente⁷⁸. No más tarde del 17 de marzo de 2019 se presentará al Consejo por parte de la Comisión europea una evaluación de la aplicación de dicho Reglamento.

De otra parte, esencial para la Ayuda Humanitaria es el trabajo que viene desarrollando el PE a través de dos Comisiones especializadas: la Comisión de Desarrollo (DEVE), que cuenta con un ponente permanente para la ayuda humanitaria, desde 2006, y la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI).

4. Reflexiones finales

Este texto trata de presentar un breve resumen del estado actual del mundo en lo que se refiere a necesidades de ayuda humanitaria (considerados en un sentido amplio) y

⁷⁶ Véase COM(2018) 572 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0572:FIN:ES:PDF>.

⁷⁷ De acuerdo con el mencionado más arriba Reglamento (UE) 2016/369 del Consejo de 15 de Marzo de 2016 relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión. DOUE L 70/1 de 16.3.2016.

⁷⁸ Reglamento (CE) N° 2012/2002 del Consejo, de 11 de Noviembre de 2002, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (DO L 311 de 14.11.2002, p. 3); la Decisión N° 1313/2013/UE, el Reglamento (CE) N° 1257/96, el Reglamento (UE) N° 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014) relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (DO L 72 de 12.3.2014, p. 1). ; el Reglamento (UE) N° 513/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis y por el que se deroga la Decisión 2007/125/JAI del Consejo (DO L 150 de 20.5.2014, p. 93).; el Reglamento (UE) N° 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis (DO L 150 de 20.5.2014, p. 112). ; el Reglamento (UE) N° 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión N° 574/2007/CE (DO L 150 de 20.5.2014, p. 143). ; y el Reglamento (UE) N° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones N° 573/2007/CE y N° 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo (DO L 150 de 20.5.2014, p. 168).

herramientas destinadas a proveerla, enfocando a la UE y a su estrategia de acción en este campo. La primera cuestión que surge ante nuestra vista es la ingente necesidad de recursos tanto materiales como de gestión que cualquier evento necesitado de este tipo de ayudas puede requerir. Este hecho, unido a la enorme complejidad de los mecanismos de gestión establecidos, la diversidad de fuentes de financiación, la variedad de actores agentes de dichos recursos y la dispersión de los receptores de los mismos hace que, al menos desde el punto de vista de la autora, este déficit solo puede ser paliado en parte a través de un enfoque global de la cuestión de la acción humanitaria⁷⁹. Los antecedentes de Naciones Unidas en este campo se remontan a 1991 cuando se acuerda un marco para la acción humanitaria a través de la Resolución 46/182 de la Asamblea General que sigue siendo un referente en esta materia⁸⁰, y las intenciones de la UE resumidas en su apuesta por la acción humanitaria mundial van en ese sentido. Es fundamental que ese objetivo trascienda más allá de las palabras para convertirse en una acción decidida con unas metas y una agenda clara.

Así mismo, y relacionado con esta falta de recursos, llama la atención el hecho de que, a pesar de la ingente cantidad de información generada por la Unión Europea acerca de sus actividades relacionadas con la ayuda humanitaria, no exista un verdadero esfuerzo didáctico y de comunicación para acercar al ciudadano a las actividades humanitarias que se realizan bajo el paraguas de la UE, y el destino real de sus fondos. Este gap de comunicación prolonga de manera indefinida la imagen de máquina burocrática consumidora de fondos, que hace preguntarse al ciudadano por el destino real de sus impuestos, sin saber que una parte pequeña pero no despreciable de ellos se destina a estas actividades.

Finalmente, la Unión Europea se despertó una mañana sorprendida por encontrar a sus puertas una marea de personas que en un primer momento recibieron un mensaje de bienvenida que no se ha mantenido en el tiempo. Los mecanismos de ayuda humanitaria de los que la UE dispone para hacer frente a crisis fuera de sus fronteras se han revelado inútiles para abordar este problema dentro de ellas, y se ha visto obligada a hacer un esfuerzo ingente de legislación para gestionar esta crisis que no se ha traducido en respuestas coherentes y adecuadas para solucionar el problema, limitándose a poner parches que dejan traslucir una visión lamentablemente cortoplacista, movida por intereses individuales sin actuar como un único “sistema político”. Resulta llamativo que Europa haya planteado tantos problemas para la acogida de unos cientos de miles de refugiados, dependiendo de terceros para detener su llegada, cuando países del tamaño del Líbano ha recibido dentro de sus fronteras a un número mucho mayor. Este

⁷⁹ Una interesante opción que está por valorar sería la posibilidad real sobre la creación de un fondo mundial para la asistencia humanitaria y su sinergia con el denominado Comité de Asistencia para el Desarrollo CAD, con la capacidad de incluir nuevos donantes. Información adicional: <http://www.oecd.org/dac/>

⁸⁰ La resolución permitió la institucionalización de la cooperación entre las principales organizaciones humanitarias del Comité Permanente entre Organismos. Del mismo modo, se creó el puesto de Subsecretario general para asuntos humanitarios y coordinador de ayuda de emergencia, con el apoyo de lo que más tarde se convirtió en la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, conocida como OCHA.

comportamiento afecta tanto a su credibilidad como a los propios cimientos de la construcción e integración Europea, ya que parece no ser capaz de respetar dentro de sus fronteras los principios y valores que promueve fuera de ellas.

Esta demostración de debilidad ha alimentado a grupos políticos populistas que amenazan con socavar aún más el proyecto Europeo. Hasta ahora, en las últimas décadas Europa ha caminado en la buena dirección, pero demasiado despacio. Finiquitado ya el denominado “consenso permisivo” desde hace unos años, de nuevo ahora corre el riesgo de que sus estados miembros empiecen a pensar que caminando solos llegarán antes a su destino, aunque este sea incierto.

RESUMEN: ¿Por qué el sistema político de la UE no es capaz de respetar dentro de sus fronteras los principios y valores que están en el espíritu de los tratados y en sus disposiciones jurídicas, y que ha defendido con tanto ímpetu fuera de aquéllas? Véase el caso de la crisis de los refugiados sirios ¿Por qué se quebranta la normativa jurídica y el compromiso europeo se vuelve más efímero? ¿Hasta qué punto estas cuestiones afectan a la credibilidad de la Unión? Estos interrogantes están hoy en el foco del debate político, mediático y social. Teniendo en cuenta este contexto, el objetivo de este documento es examinar el papel que viene desarrollando la UE como uno de los actores principales en la asistencia humanitaria y gestión de crisis en una situación en la que la UE deja de ser un mero espectador de conflictos relativamente alejados de sus fronteras, para convertirse en sujeto paciente de las consecuencias de dichos conflictos. Se incluye una revisión de cómo la UE aborda los desafíos globales y con qué instrumentos, especialmente a través de la ayuda proporcionada por la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión (ECHO).

KEYWORDS: Unión Europea – Ayuda Humanitaria – Protección Civil – ECHO – países donantes.

HUMANITARIAN AID IN THE EUROPEAN UNION IN THE FACE OF THE CHALLENGE OF MIGRATORY FLOWS

ABSTRACT: Why is the political system of the EU not able to respect, within its borders, the principles and values that are in the spirit of the treaties - the same principles and values that it has so soundly advocated outside them, as it happens in the case of the so-called crisis of refugees and migration? Why are the legal regulations broken and why do the European commitments become so ephemeral? To what extent do these issues affect the credibility of the Union? These questions are now the focus of political, media and social debate. Given this context, the aim of this paper is to examine the role played by the EU as one of the main actors in

humanitarian assistance and crisis management, in a situation in which Europe is no longer a mere spectator of conflicts beyond its borders, but becomes a subject of the consequences of such conflicts. A review of how the EU addresses the global challenges and with what instruments, especially through the assistance provided by the Department for Humanitarian Aid and Civil Protection Commission (ECHO) is included.

KEYWORDS: European Union Humanitarian Aid – Civil Protection – ECHO – donor countries.