II

(Comunicaciones)

DECLARACIONES COMUNES

CONSEJO

Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea

(2008/C 25/01)

CONSENSO EUROPEO SOBRE LA AYUDA HUMANITARIA

El reto humanitario

1. La ayuda humanitaria es una expresión fundamental del valor universal de la solidaridad entre las personas, además de constituir una obligación moral.

2. Las crisis humanitarias pueden ser fruto de catástrofes tanto naturales como causadas por el hombre. Sus repercusiones son cada vez más graves, debido a diversos factores como la naturaleza cambiante de los conflictos, el cambio climático, la creciente competencia para el acceso a la energía y a los recursos naturales, la pobreza extrema, una deficiente gobernanza y situaciones de precariedad. Las principales víctimas de estas crisis son las poblaciones civiles, con frecuencia sus capas más pobres y vulnerables, sobre todo las de los países en desarrollo. Las crisis humanitarias han dado lugar a desplazamientos masivos de personas, tanto refugiados como personas desplazadas dentro de sus propios países.

3. Los agentes humanitarios se enfrentan actualmente a varios desafíos de importancia. En primer lugar, se observa una tendencia creciente a ignorar el Derecho internacional, incluido el Derecho humanitario internacional, los derechos humanos y el Derecho de los refugiados, cuando no a vulnerarlo de manera flagrante. Debe preservarse el «espacio humanitario» necesario para garantizar el acceso a las poblaciones vulnerables y la integridad y seguridad de los trabajadores humanitarios como condiciones previas esenciales para el suministro de ayuda humanitaria y para que la Unión Europea (UE) y sus socios en el ámbito humanitario puedan hacer llegar la asistencia, incluida la protección, a los afectados por las crisis, sobre la base del respeto de los principios de neutralidad, imparcialidad, humanidad e independencia de la acción humanitaria, consagrados por el Derecho internacional, en particular el Derecho humanitario internacional.

4. La ayuda humanitaria que proporciona la UE corresponde a una competencia compartida entre la Comunidad Europea y los Estados miembros ([1]). Es fruto de una larga tradición y refleja la diversidad de sus actores. La acción humanitaria de la UE se inscribe en un planteamiento global internacional en el que participan las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las ONG humanitarias y otros, y pretende prestar apoyo a las respuestas locales a las crisis humanitarias en un contexto de asociación con las comunidades afectadas. Son las autoridades nacionales de los países que se enfrentan a la crisis quienes conservan la responsabilidad primaria de proteger a las poblaciones víctimas de la catástrofe.

5. La UE como colectivo proporciona actualmente la mayor parte de la ayuda humanitaria internacional oficial, que comprende tanto las contribuciones de la Comunidad como las contribuciones bilaterales de los Estados miembros de la UE. La UE tiene por ello tanto la experiencia como el deber de garantizar que su contribución global a la respuesta humanitaria resulte efectiva y adecuada, respalde el esfuerzo humanitario internacional de suministro de ayuda a las personas necesitadas y resuelva adecuadamente las dificultades que tienen que afrontar actualmente los agentes humanitarios.

6. El consenso europeo sobre la ayuda humanitaria recoge la visión común que guía, tanto a escala de los Estados miembros como de la Comunidad, la actuación de la UE en terceros países en materia de ayuda humanitaria. A esta visión común está dedicada la primera parte de la presente Declaración; en la segunda parte se define el planteamiento de la ayuda humanitaria de la Comunidad Europea por el que habrá que guiarse para poner en práctica esa visión específica en el plano de la Comunidad, y se precisan las prioridades de actuación concreta en dicho plano.

([1]) La ayuda humanitaria de la Comunidad se basa en el artículo 179 (Cooperación al Desarrollo) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

7. El consenso europeo sobre la ayuda humanitaria ha sido acordado conjuntamente por el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Con ello, intentamos confirmar nuestra adhesión a los principios en los que se basa la ayuda humanitaria de la UE, mejorar los compromisos ya asumidos en toda la UE respecto de las buenas prácticas en materia de donaciones, en asociación con otros interlocutores que se ocupan de asuntos humanitarios, y sentar las bases para cooperar más estrechamente a fin de optimizar la prestación de ayuda humanitaria en los años venideros.

PRIMERA PARTE — LA VISIÓN DE LA UE EN MATERIA DE AYUDA HUMANITARIA

1. **Objetivo común**

8. El objetivo de la ayuda humanitaria de la UE es proporcionar una respuesta de emergencia basada en las necesidades y encaminada a salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana dondequiera que surja la necesidad si los gobiernos y los agentes locales se encuentran excedidos, son incapaces de actuar o no están dispuestos a hacerlo. La ayuda humanitaria de la UE engloba operaciones de asistencia, socorro y protección destinadas a salvar y preservar vidas en las situaciones de crisis humanitaria o en el periodo inmediatamente posterior a éstas, pero también medidas dirigidas a facilitar o permitir el acceso a las personas necesitadas y la libre circulación de la ayuda. La ayuda humanitaria de la UE se proporciona en respuesta a catástrofes de origen humano (incluidas situaciones de emergencia complejas) y a catástrofes naturales, según se requiera.

9. Las respuestas locales a las crisis y las medidas destinadas a reducir el riesgo de catástrofes, incluida la preparación ante las catástrofes y la recuperación tras las mismas, resultan esenciales para salvar vidas y permitir que las comunidades incrementen su capacidad de hacer frente a las emergencias. Las actividades de desarrollo de capacidades para prevenir y atenuar las consecuencias de las catástrofes y mejorar la respuesta humanitaria forman parte también de la ayuda humanitaria de la UE.

2. **Principios comunes y buenas prácticas**

2.1. *Principios humanitarios fundamentales*

10. La UE está firmemente resuelta a defender y promover los principios humanitarios fundamentales de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Este planteamiento basado en principios es esencial para que la UE, y los agentes humanitarios en general, sean aceptados y tengan capacidad para actuar sobre el terreno en contextos políticos y de seguridad generalmente complejos. La percepción exterior de la UE y de su adhesión a estos principios fundamentales en la intervención humanitaria está ligada al comportamiento y al compromiso demostrado sobre el terreno por todos los agentes de la UE.

11. El principio de humanidad significa que hay que intentar paliar el sufrimiento humano dondequiera que se produzca, con especial atención a las personas más vulnerables de la población. Se debe respetar y proteger la dignidad de todas las víctimas.

12. La neutralidad significa que la ayuda humanitaria no debe favorecer a ninguna de las partes implicadas en un conflicto armado o de otro tipo.

13. La imparcialidad indica que la ayuda humanitaria debe proporcionarse atendiendo únicamente a la necesidad, sin discriminación entre poblaciones afectadas ni dentro de ellas.

14. El respeto de la independencia se refiere a la separación entre los objetivos humanitarios y los objetivos políticos, económicos, militares u otros, y sirve para garantizar que el único propósito de la ayuda humanitaria sea siempre aliviar y prevenir el sufrimiento de las víctimas de catástrofes humanitarias.

15. La ayuda humanitaria de la UE no es una herramienta de gestión de crisis.

2.2. *Derecho Internacional*

16. La UE defenderá con firmeza y coherencia el respeto del Derecho Internacional, incluido el Derecho Humanitario Internacional ([1]), los derechos humanos y el Derecho de los Refugiados. Las Directrices para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario que adoptó en 2005 van en ese sentido, y la UE está decidida a conseguir que estas Directrices sean operativas en sus relaciones exteriores ([2]).

17. La UE recuerda que los Estados han asumido la responsabilidad de proteger, de conformidad con la Resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 2005 (Documento final de la Cumbre Mundial de 2005). Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de proteger a la población de esos delitos. La comunidad internacional ha confirmado estar dispuesta a tomar medidas colectivas, a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en los casos en que las autoridades nacionales estén desatendiendo manifiestamente a su responsabilidad de proteger.

2.3. *Buenas prácticas en la donación humanitaria*

18. Al tiempo que reconocen la existencia, dentro de la UE, de diferencias de capacidad, escala y normativa en lo que se refiere a la ayuda humanitaria en la UE, al convenir en el presente consenso europeo, todos los donantes de la UE se adhieren a los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria, y se comprometen a cooperar, entre sí y con otros socios, para intentar aplicar las prácticas idóneas en materia de donaciones ([3]). Este compromiso supone la asignación de financiación humanitaria en proporción a las necesidades, sobre la base de una evaluación de éstas.

([1]) Los Estados miembros son partes en las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales (1977).

([2]) Directrices de la UE para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario (DO C 327 de 23.12.2005, p. 4).

([3]) Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria, Estocolmo, 17 de junio de 2003; refrendados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE en abril de 2006.

19. Nos comprometemos, en nombre de la UE, a promover un debate sustantivo sobre los elementos de las prácticas idóneas en la donación humanitaria, para garantizar que la buena donación se traduzca en una mejor asistencia a las personas que afrontan crisis humanitarias.

20. La UE reconoce que la magnitud de las necesidades humanitarias mundiales requiere un enfoque internacional consolidado en asociación con otros socios, que promueva la financiación de la ayuda por parte de donantes oficiales y benefactores privados nuevos y emergentes que respeten los principios humanitarios.

21. La asociación está en la base de la prestación de la ayuda humanitaria; por ello, la UE se congratularía de que la ayuda humanitaria se plantease desde la perspectiva de una asociación internacional más amplia, que aunase a los donantes de fondos, quienes ejecutan las intervenciones de ayuda y los demás interesados, para garantizar la efectividad de la acción humanitaria, aprovechando el corpus de normas y prácticas idóneas ya existente.

2.4. *Relación con otras políticas*

22. Los principios por los que se rige la ayuda humanitaria son específicos y distintos de los que se aplican a otras formas de ayuda. La ayuda humanitaria de la UE, incluida la encaminada a acelerar la recuperación, debería tener en cuenta, si es posible, objetivos de desarrollo a largo plazo, y está estrechamente vinculada a la cooperación para el desarrollo, cuyos principios y prácticas se resumen en el «Consenso europeo sobre desarrollo» ([1]). La ayuda humanitaria de la UE se proporciona en situaciones en las que también pueden emplearse otros instrumentos relacionados con la gestión de crisis, la protección civil y la ayuda consular. Por consiguiente, la UE se compromete a garantizar coherencia y complementariedad en sus respuestas a las crisis, utilizando de la forma más eficaz posible los diversos instrumentos movilizados. Así pues, la UE debería incrementar sus esfuerzos por lograr que los principios y consideraciones humanitarios se conozcan mejor y se tengan en cuenta más sistemáticamente en el trabajo que realiza a través de sus instituciones.

2.5. *La dimensión de género de la ayuda humanitaria*

23. La UE, reconociendo las diferentes necesidades, capacidades y contribuciones de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres, destaca la importancia de integrar las consideraciones de género en la ayuda humanitaria.

24. Reconoce asimismo que la participación activa de la mujer en la ayuda humanitaria es indispensable, y se compromete a promover esa participación.

([1]) Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo» (DO C 46 de 24.2.2006, p. 1).

3. **Marco común para la prestación por parte de la UE de ayuda humanitaria**

3.1. *Coordinación, coherencia y complementariedad*

25. La UE es firmemente partidaria de que las Naciones Unidas, y en especial la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), asuman una función de coordinación central y global para lograr una respuesta internacional coherente ante las crisis humanitarias. Esta función se ve considerablemente reforzada cuando la OCAH tiene una presencia activa sobre el terreno y cuando se designa y envía al lugar de que se trate a un coordinador humanitario. Una mayor coordinación por parte de la UE permitiría aumentar la eficacia de la respuesta humanitaria internacional global, incluidos los esfuerzos concertados de mejora del sistema humanitario, y hacer realidad la ambición de la UE de trabajar en estrecha colaboración con otros agentes humanitarios.

26. Por consiguiente, sin perjuicio de sus competencias y tradiciones respectivas, los donantes de ayuda humanitaria de la UE trabajarán juntos reforzando la coordinación a escala de la UE y fomentando las mejores prácticas, con objeto de promover la visión común de la UE de una manera flexible y complementaria que aumente la eficacia de la labor humanitaria internacional. Esto significa que la UE intentará actuar de manera concertada para proteger el «espacio humanitario» y fortalecer la respuesta humanitaria global, en particular determinando las deficiencias de funcionamiento y apoyando la aportación bien organizada de la ayuda allí donde resulte más necesaria.

27. Los donantes de ayuda humanitaria de la UE procurarán garantizar la aplicación de buenas prácticas en materia de donaciones, compartiendo la información sobre necesidades y respuestas adecuadas, y mediante esfuerzos concertados para evitar solapamientos y garantizar que las necesidades sean correctamente evaluadas y adecuadamente atendidas. Se debería prestar una atención particular a la coherencia de las estrategias de respuesta a cada crisis y al trabajo asociativo sobre el terreno.

28. La UE se centrará en:

— el intercambio en tiempo real de información acerca de las evaluaciones de cada situación y de las intenciones de respuesta a crisis concretas (a nivel de sede y sobre el terreno),

— un intercambio más intenso de información sobre las estrategias de ayuda e intervención, previendo un foro adecuado para llevar a cabo debates de orientación periódicos en el Consejo,

— los intercambios destinados a definir prácticas idóneas y a compartir la experiencia sectorial,

— velar por que se aprenda sistemáticamente de la experiencia adquirida al responder a las crisis.

29. La UE contribuirá a elaborar el programa humanitario internacional y ofrecerá su cooperación en los foros internacionales y para la labor de sensibilización respecto de los problemas humanitarios.

30. Sin perjuicio de los principios humanitarios de neutralidad e independencia, la EU se compromete a garantizar la coherencia, complementariedad y eficacia de las intervenciones haciendo uso de su influencia y de las numerosas herramientas de que dispone para hacer frente a las causas profundas de las crisis humanitarias. En concreto, la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo, así como los diversos instrumentos disponibles para aplicar medidas de estabilidad, se utilizarán de una manera coherente y complementaria, especialmente en situaciones de transición y de inestabilidad, de forma que se utilice todo el potencial de ayuda y cooperación a corto y largo plazo.

3.2. *Proporcionar ayuda adecuada y efectiva*

31. La ayuda humanitaria debe asignarse de forma transparente, basándose en las necesidades identificadas y en el grado de vulnerabilidad. Esto significa que deben determinarse los beneficiarios de la ayuda con arreglo a criterios objetivamente comprobables y que la ayuda debe organizarse de modo que se cuente con fondos suficientes para atender a las necesidades prioritarias definidas.

32. Para garantizar que la asignación de la ayuda resulte adecuada, eficaz, equitativa y flexible, se debe evaluar rigurosamente las necesidades tanto a escala local como mundial. Teniendo en cuenta las iniciativas existentes, la UE intentará fomentar a escala europea una interpretación común de las evaluaciones de necesidades, a fin de mejorar las prácticas actuales y su aplicación. La UE recalca la importancia de trabajar en estrecha colaboración con los socios internacionales en la evaluación de las necesidades. El análisis de las necesidades globales requiere un acuerdo sobre la metodología idónea y los principios de la programación. La evaluación bien documentada de las necesidades locales, en especial en las primeras fases de una crisis repentina, requiere una adecuada presencia sobre el terreno y una experiencia suficiente de la situación, información fiable y el establecimiento de unas prioridades claras. Los equipos de evaluación y coordinación en caso de catástrofes de las Naciones Unidas, una vez desplegadas, desempeñan un papel central en la evaluación sobre el terreno.

33. La UE afirma su voluntad de garantizar una respuesta equilibrada a las distintas crisis, basada en las necesidades, y de no desatender las crisis prolongadas. Las crisis «olvidadas» y aquéllas en las que la intervención resulta especialmente difícil y en las que la respuesta humanitaria internacional global es insuficiente merecen una atención especial de la UE, al igual que las necesidades que han quedado desatendidas en el contexto de crisis específicas.

34. En el contexto humanitario, la ayuda alimentaria de urgencia es una parte integrante e importante de la estrategia de respuesta humanitaria a corto plazo para subvenir a las necesidades de las poblaciones vulnerables. Por consiguiente, la ayuda alimentaria de urgencia debe basarse en una evaluación de las necesidades transparente y rigurosa, que facilite un análisis de la combinación más adecuada y equilibrada de ayuda alimentaria y no alimentaria y que tenga debidamente en cuenta el peligro de crear perturbaciones innecesarias en los mercados. Vinculando la ayuda alimentaria con las demás formas de apoyo para la subsistencia se contribuye a reforzar los mecanismos de defensa propios de las poblaciones afectadas.

35. Siempre que sea posible y sin perturbar indebidamente los mercados, la ayuda, incluida la ayuda alimentaria, debe prestarse aprovechando los recursos locales y regionales y abasteciéndose de ellos. De este modo no sólo se evitan costes adicionales, tanto ambientales como financieros, sino que se utilizan las capacidades locales y se favorece la economía local y regional. Debe estudiarse también la posibilidad de utilizar procedimientos innovadores para la entrega de ayuda, que no se basen sólo en la distribución de productos básicos (sino de dinero en efectivo y vales, por ejemplo).

36. La UE se asegurará de que las promesas de ayuda humanitaria se transformen en compromisos y desembolsos a su debido tiempo y de manera claramente vinculada a las evaluaciones de necesidades, ajustadas en su caso para adaptarlas a la evolución de las circunstancias.

37. La ayuda humanitaria debe basarse en las necesidades evaluadas, en lugar de en objetivos concretos. Se observa, con todo, que la financiación disponible a escala mundial para responder a las necesidades humanitarias existentes es claramente insuficiente. Las previsiones indican que la necesidad de ayuda humanitaria bien podría aumentar a corto o medio plazo como resultado de factores demográficos, políticos y de seguridad y medioambientales, incluido el cambio climático. Por consiguiente, la adaptación a las necesidades humanitarias requerirá probablemente que se movilicen mayores recursos a escala internacional, en particular ampliando la base de donantes.

38. Tomada en su conjunto, la UE es ya el mayor donante de ayuda humanitaria internacional oficial. Se ha comprometido además a aumentar el volumen global de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), de la que se extraen también contribuciones para ayuda humanitaria. La UE aspira a demostrar su compromiso de responder a las necesidades humanitarias movilizando fondos suficientes para la ayuda humanitaria sobre la base de las necesidades evaluadas. A este respecto, sería conveniente evaluar, teniendo en cuenta la ventaja comparativa de la Comunidad Europea, si los recursos que ésta destina a la ayuda humanitaria son suficientes. Los Estados miembros deberían considerar también la posibilidad de aumentar sus contribuciones bilaterales a la ayuda humanitaria, en el contexto del aumento global de la AOD.

39. Al atender a las necesidades humanitarias, deben tenerse en cuenta factores específicos que agravan la vulnerabilidad. En este contexto, la UE prestará especial atención a las mujeres, los niños, los ancianos y las personas enfermas o discapacitadas, para subvenir a sus necesidades particulares. Por otra parte, deben incorporarse en todos los aspectos de la asistencia humanitaria estrategias de protección contra la violencia sexual y por motivos de género.

3.3. *Calidad, eficacia y responsabilidad* [1]

40. En la prestación eficaz de la ayuda humanitaria desempeñan un papel vital la rapidez y la calidad. Como

[1] Los principios, las normas y los criterios de evaluación de la ayuda humanitaria figuran en el anexo de la presente declaración conjunta.

donantes, tenemos la responsabilidad de asegurarnos de que la ayuda prestada representa la mejor opción disponible y es la adecuada para el objetivo que se persigue. Sin embargo, la actuación humanitaria debe ceñirse a una serie de normas y principios reconocidos a escala internacional, que se han recogido en el «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» ([1]) e incorporado en su mayoría a la «Carta Humanitaria». Se han establecido ya unas normas mínimas, que gozan de aceptación general, sobre los aspectos generales y sectoriales de la respuesta ante catástrofes, en particular a través del Proyecto Esfera ([2]). Estos principios para la prestación de ayuda corresponden a los criterios internacionalmente aceptados del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para la evaluación de la ayuda humanitaria ([3]). La UE también valora positivamente los trabajos realizados sobre las leyes, normas y principios aplicables a la respuesta internacional en casos de desastre (Programa IDRL).

41. La UE suscribe plenamente estos principios, normas y criterios de evaluación, que, junto con la Iniciativa sobre principios y buenas prácticas en la donación humanitaria, constituyen el marco general para garantizar que la prestación de ayuda humanitaria por parte de la UE se ajuste a criterios de calidad.

42. Si queremos obtener el máximo efecto, las políticas en los distintos ámbitos sectoriales de la intervención humanitaria, como la salud, la nutrición, el agua y el saneamiento, la ayuda para la subsistencia y la protección, deben adaptarse al contexto y a los receptores de la ayuda. El principio de «no ocasionar daños» es el requisito mínimo subyacente en estas políticas y enfoques, lo que supone también que desde el primer momento deben tenerse en cuenta las cuestiones de medio ambiente y otras consideraciones a largo plazo, incluso en intervenciones de emergencia de corta duración.

43. La responsabilidad en el contexto de la ayuda humanitaria supone que han de rendirse cuentas tanto ante los ciudadanos europeos en cuanto al uso correcto de los fondos públicos, como ante quienes necesitan ayuda en los países que sufren una crisis humanitaria, para garantizar que la ayuda se adapte debidamente a las circunstancias y que se preste de tal forma que se maximice la posibilidad de recuperación.

44. La información cualitativa y los indicadores de rendimiento, la relación coste-eficacia (por ejemplo, la proporción del gasto total que representan los gastos generales frente a la ayuda que reciben los beneficiarios) y, en la medida de lo posible, la asociación con poblaciones locales en las distintas fases de los programas de asistencia, particularmente en crisis prolongadas, son elementos que la UE analizará detenidamente.

45. La responsabilidad ante los destinatarios de la ayuda obliga a quien la presta a trabajar en un marco de normas de calidad, principios, políticas y directrices, y fomenta las actividades de formación y desarrollo de capacidades, garantizando la participación de los destinatarios de la ayuda. Un enfoque de calidad exige que los socios encargados de la ejecución ofrezcan un alto nivel de fiabilidad, lo cual obliga a aplicar criterios de admisibilidad y a supervisar los resultados durante la ejecución de la operación. Estas garantías de calidad deben ser factibles para los socios, teniendo en cuenta su tamaño y grado de especialización.

46. Las medidas de responsabilización incluyen pues el control financiero y la presentación de informes sobre las operaciones humanitarias, la evaluación y medición de los resultados y la eficacia, el análisis de costes e impacto de las distintas opciones de respuesta, garantías de calidad, transparencia, enfoques participativos de la ayuda, y comunicación.

47. Las evaluaciones periódicas de la respuesta a crisis concretas y el análisis de la experiencia adquirida en ese contexto son elementos valiosos para mejorar la eficacia de la ayuda humanitaria. Sería muy útil que la UE trabajase simultáneamente en la definición de planteamientos comunes y en el intercambio de información sobre las evaluaciones realizadas por cada donante. Por lo tanto, la UE intercambiará información sobre la planificación de las evaluaciones, las respuestas y los resultados, y sobre la calidad de la asociación, y realizará análisis conjuntos de la experiencia adquirida en respuesta a las crisis importantes con participación de varios donantes. La UE debería examinar colectivamente y de forma periódica, si es posible anualmente, la totalidad de sus actividades de ayuda humanitaria.

3.4. *Diversidad y calidad de la asociación*

48. En el apoyo de las capacidades locales, la diligencia y eficacia de la respuesta a las crisis humanitarias depende de la disponibilidad de socios sobre el terreno, en particular organizaciones de la sociedad civil y organizaciones con mandato internacional, cuya legitimidad, experiencia y recursos les permiten hacer frente a los diversos aspectos de una crisis.

49. Las Naciones Unidas, junto a sus organismos de socorro, constituyen el núcleo del sistema de ayuda humanitaria internacional: elaborar normas y coordinar y ejecutar una parte importante de las operaciones de ayuda humanitaria. Asimismo, el Comité Internacional de la Cruz Roja tiene un mandato especializado basado en tratados internacionales y, en muchos contextos, en particular en situaciones de conflicto, es uno de los pocos socios, a veces el único, que tiene acceso al lugar en que debe prestarse la protección y asistencia humanitaria. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja apoyadas por la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se encuentran particularmente arraigadas en las comunidades locales y son a menudo las que mejor situadas están para facilitar una respuesta inmediata a las catástrofes naturales. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) son fundamentales para la respuesta humanitaria, dado que prestan la mayor parte de la ayuda debido a su presencia sobre el terreno y a su flexibilidad, a menudo con un alto grado de especialización. Son además una expresión directa de la ciudadanía activa al servicio de la causa humanitaria.

([1]) «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).
([2]) «Carta Humanitaria» y Normas mínimas del proyecto Esfera.
([3]) Guía del CAD de la OCDE para evaluar la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia complejas.

50. La UE subraya su apoyo intrínseco a la pluralidad de socios encargados de la ejecución (las ONG, las Naciones Unidas y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja) y reconoce que cada uno goza de sus ventajas comparativas para responder a determinadas situaciones o circunstancias. Sin embargo, la UE reconoce también la necesidad de una estrecha coordinación, coherencia y complementariedad entre los socios encargados de la ejecución sobre el terreno.

51. Dentro de la UE y a escala internacional existen distintos planteamiento de la selección y la garantía de calidad de los socios encargados del suministro de la ayuda humanitaria. Los criterios de los donantes de la UE para seleccionar a los socios encargados de la ejecución incluyen la profesionalidad y la capacidad de gestión, la capacidad para responder a las necesidades identificadas (capacidad técnica y logística, incluida la presencia y el acceso), la adhesión a los principios humanitarios y al Derecho Internacional y a códigos de conducta, directrices y buenas prácticas internacionales de prestación de la ayuda, conocimientos o mandato especializados, eficiencia en términos de costes, socios locales y experiencia en contextos operativos, disposición a tomar parte en actividades de coordinación establecidas en pro de la eficacia operativa general, rendición de cuentas, que incluye la presentación de información transparente sobre los resultados, y calidad de la capacidad de ejecución, incluida la gestión financiera. Sobre la base de sus distintas tradiciones, los Estados miembros de la UE y la Comisión intercambiarán información acerca de sus prácticas respectivas de selección de los socios encargados de la ejecución.

52. La asignación de ayuda requiere procedimientos administrativos específicos que varían de un donante a otro. Todos los donantes de la UE tratarán de maximizar la flexibilidad de sus sistemas y de racionalizar los procedimientos en la mayor medida posible, para reducir la carga administrativa de las organizaciones encargadas de la ejecución, sin dejar de garantizar la calidad de la asociación y la firme responsabilidad en la entrega de la ayuda.

53. Para hacer frente a una crisis humanitaria, la respuesta local es un elemento fundamental. Cuando sobreviene una catástrofe, los agentes locales se encuentran en primera línea, y cada vez más a menudo, también en la base de la respuesta humanitaria en las emergencias complejas. La UE estudiará la mejor forma de ofrecer apoyo a las actividades de desarrollo de capacidades para reforzar de un modo duradero la respuesta local ante catástrofes, e instará a los socios encargados de la ejecución a que propicien la asociación con las organizaciones locales en las comunidades afectadas.

3.5. *Capacidad y respuesta rápida*

54. La UE tiene ya capacidades que permiten el despliegue rápido de equipos especializados y el envío rápido de ayuda humanitaria o de socorro. La UE trata de evitar redundancias redoblando sus esfuerzos por colmar las diferencias de capacidad, basándose en los sistemas existentes de apoyo a iniciativas internacionales, en particular en los distintos centros logísticos regionales.

55. Por consiguiente, la UE examinará formas de reforzar su capacidad de respuesta rápida a las crisis humanitarias mediante una labor colectiva que aprovecha las ventajas comparativas, en coordinación con los esfuerzos de toda la comunidad humanitaria. La UE trata de apoyar las iniciativas internacionales destinadas a localizar y colmar las lagunas observadas en materia de capacidades de respuesta, en particular las relacionadas con la coordinación internacional de la logística, los transportes o las comunicaciones, y con los mecanismos que permiten reaccionar rápidamente en caso de catástrofe. La UE fomentará el acceso de una amplia gama de socios a servicios humanitarios comunes.

56. La primera contribución de la UE consistirá en una descripción transparente y general de todos los elementos de sus capacidades actuales, con objeto de obtener una visión global de las capacidades existentes y potenciales y del modo más eficaz de utilizarlas.

3.6. *Utilización de los recursos y capacidades militares y de protección civil*

57. La utilización de los recursos de protección civil y de las capacidades militares en respuesta a crisis humanitarias debe ajustarse a las Directrices relativas a la utilización de recursos militares y de protección civil en emergencias complejas ([1]) y a las Directrices de Oslo sobre la utilización de recursos de defensa militares y civiles en operaciones de socorro ([2]), en particular para velar por el cumplimiento de los principios de neutralidad, humanidad, imparcialidad e independencia de la ayuda humanitaria. La UE promoverá una interpretación común de estas directrices, y una formación común en materia de derecho internacional y sobre los principios fundamentales de la ayuda humanitaria.

Protección civil ([3])

58. La ayuda humanitaria europea puede prestarse al amparo de diversos instrumentos tanto comunitarios como de los Estados miembros, entre ellos los recursos de protección civil, que abarcan un amplio abanico de recursos estatales y privados. Cuando estos recursos se utilizan en terceros países en respuesta a una crisis humanitaria, quedan bajo mando civil y se despliegan en principio en respuesta a una petición formal del Estado afectado. Se entregan mediante acuerdos bilaterales, a través de las Naciones Unidas, o a través del Centro de Control e Información (CCI) en el marco del mecanismo comunitario de protección civil. Cada vez más frecuentemente, los Estados

([1]) 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).

([2]) 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].

([3]) En este contexto, los términos «protección civil» hacen referencia a las operaciones de socorro únicamente. Además de las operaciones de socorro, la protección civil puede emplearse también como instrumento de gestión de crisis con arreglo al título V del Tratado de la Unión Europea y como apoyo a la asistencia consular.

miembros utilizan sus capacidades de protección civil en las intervenciones ante catástrofes en terceros países, principalmente en caso de catástrofes naturales y emergencias técnicas y medioambientales. Cuando los recursos de protección civil se despliegan en respuesta a una crisis humanitaria, su utilización debe regirse por el objetivo de atender a las necesidades, y debe ser complementaria y coherente con la ayuda humanitaria. Por ello, es esencial que haya una buena coordinación entre los diversos agentes e instrumentos europeos, y que se respete la función global de coordinación de las Naciones Unidas. A escala de la UE, el empleo de recursos de protección civil en el marco del mecanismo de protección civil es objeto de una estrecha cooperación con la Presidencia. El personal de protección civil desplegado con fines humanitarios no portará nunca armas.

59. En las catástrofes naturales y las emergencias técnicas y ambientales, los recursos de protección civil pueden aportar una importante contribución a las acciones humanitarias, siempre que se realicen evaluaciones de las necesidades humanitarias y de las ventajas comparativas que dichos recursos ofrecen en términos de rapidez, especialización, eficiencia y eficacia, especialmente en la primera fase de las operaciones de socorro.

60. La utilización de los recursos de protección civil en situaciones de emergencia complejas debería ser más bien una excepción; en efecto, en tales situaciones, incluidas las de fragilidad, su empleo resulta especialmente delicado porque puede comprometer la percepción de neutralidad e imparcialidad de las labores de socorro. Este hecho puede exponer al personal humanitario y a las poblaciones afectadas a ataques por parte de las facciones enfrentadas, y al riesgo de que se prohíba al personal humanitario el acceso a la población afectada no sólo en las intervenciones en curso, sino también en las emergencias que se produzcan en el futuro. Estos riesgos deben sopesarse cuidadosamente en relación con la urgencia de las necesidades de la población y la necesidad de subvenir a ellas con recursos de protección civil.

Recursos militares

61. En condiciones muy específicas, la ayuda humanitaria puede hacer uso de recursos militares, en particular para cuestiones de apoyo logístico y de infraestructuras, principalmente en el contexto de catástrofes naturales. La UE ha elaborado un Marco General para la utilización de los medios de transporte militares o fletados por el ejército de los Estados miembros y los instrumentos de coordinación PESD en apoyo de la respuesta de la UE ante catástrofes ([1]), y ha establecido procedimientos operativos uniformes. También ha instaurado disposiciones relativas al apoyo militar a la respuesta de la UE frente a catástrofes (determinación y coordinación de los recursos y capacidades disponibles) ([2]). Para evitar que quede difuminada la línea divisoria entre las operaciones militares y la ayuda humanitaria, es esencial que los recursos y las capacidades militares sólo se utilicen en apoyo de operaciones humanitarias de socorro en contadas circunstancias y como último recurso, es decir, cuando no haya ninguna alternativa civil comparable y cuando sólo el empleo de recursos militares, por sus singulares características de capacidad y disponibilidad, permita responder a una necesidad humanitaria vital.

62. Cuando los recursos o las capacidades militares se desplieguen en tales circunstancias, han de respetarse la responsabilidad primaria de las autoridades competentes del Estado afectado, así como la función general y la responsabilidad global de las Naciones Unidas en la coordinación del socorro internacional en terceros países.

63. La UE reitera que las operaciones humanitarias que hagan uso de recursos militares deben conservar su naturaleza y carácter civiles. Esto significa que, aunque los recursos militares sigan estando bajo control militar, la operación humanitaria en su conjunto debe estar sujeta a la autoridad y control globales de la organización humanitaria responsable, en particular la OCAH y el coordinador humanitario (globalmente responsable de la labor de socorro), lo cual no supone en modo alguno un estatuto de mando o control civil del equipo militar.

64. La UE considera que la coordinación civil-militar, como interacción esencial entre actores civiles humanitarios y militares en las emergencias de carácter humanitario, es vital para proteger y promover los principios humanitarios. La coordinación se ve facilitada por el diálogo, el enlace y la formación común.

65. La UE reitera que el suministro de recursos de transporte militares o fletados por el ejército u otras capacidades militares de los Estados miembros para acciones humanitarias destinadas a salvar vidas debe efectuarse sin coste alguno para el Estado afectado o para el agente humanitario beneficiario. La UE alienta a los agentes humanitarios y militares a que se esfuercen por mejorar el conocimiento y el respeto mutuo de sus respectivos mandatos y funciones, y a que se concierten sobre los posibles planteamientos de la respuesta a las catástrofes. Con este fin, la UE se compromete a enviar donde sea necesario y oportuno uno o más funcionarios de enlace entre los sectores civil y militar que faciliten la coordinación entre ambos y participen activamente en ella.

4. **Acción humanitaria internacional**

66. La acción humanitaria es una responsabilidad colectiva a escala internacional en la que participan muchas organizaciones diferentes, gobiernos, comunidades locales y particulares. La UE considera fundamental apoyar el desarrollo de la capacidad mundial colectiva de respuesta a las crisis humanitarias. Se compromete a no crear mecanismos cuya labor constituya una repetición innecesaria de la que realizan los mecanismos internacionales existentes.

([1]) *General Framework for the use of Member States military or military chartered Transportation Assets and ESDP Coordination tools in Support of EU Disaster Response* (doc. 8976/06, sólo en inglés).

([2]) Apoyo militar a la respuesta de la UE frente a catástrofes — Determinación y coordinación de los medios y capacidades disponibles (docs. 9462/3/06 REV 3 y 14540/06 + COR 1).

67. Los esfuerzos internacionales para asegurar una respuesta humanitaria general adecuada se han visto reforzados estos últimos años por reformas del sistema humanitario dirigidas por las Naciones Unidas, en cooperación con otros agentes y donantes humanitarios. La UE reitera su firme apoyo a la reforma del sistema humanitario, que debe permitir atender más adecuadamente a los problemas de quienes se encuentran en situación de necesidad.

68. Habrá que afrontar el importante desafío de aumentar el volumen global de financiación, para que la acción humanitaria se adapte a las crecientes necesidades. La UE considera necesario tomar medidas para que la financiación humanitaria resulte más previsible y flexible, utilizando para ello tanto mecanismos multilaterales como mecanismos directos (bilaterales), ya que ambos tienen ventajas relativas. Con este fin, se han instaurado nuevos mecanismos de financiación, en especial el Fondo central de las Naciones Unidas para la acción en casos de emergencia y fondos humanitarios comunes ([1]). La UE se congratula de la instauración de estos nuevos mecanismos, porque constituyen un complemento útil de la gama de instrumentos financieros disponibles. La UE recuerda que las contribuciones al Fondo central deben sumarse a las derivadas de los compromisos ya asumidos ([2]), y no sustituir a la ayuda financiera directa disponible para otras operaciones y para todo el abanico de agentes de ejecución.

69. La UE se congratula de la importancia que las Naciones Unidas han dado al problema de las crisis «subfinanciadas»: se felicita de que se haya previsto, dentro del Fondo central para la acción en casos de emergencia, un componente específico dirigido a canalizar recursos adicionales en favor de dichas crisis, especialmente las crisis «olvidadas» ([3]), y recuerda la importancia de que la asignación de recursos de dicho Fondo sea transparente y se base en las necesidades.

70. Para mejorar la respuesta global a las crisis humanitarias, también habrá que velar por asegurar una mayor coherencia y coordinación entre los diversos agentes, el establecimiento de un orden de prioridades claro y la determinación de las carencias de las intervenciones mediante la aplicación del enfoque de «grupos temáticos» ([4]), y el fortalecimiento del sistema de coordinadores para asuntos humanitarios. La UE está firmemente convencida de la necesidad de esta labor y recuerda que debe incluir a todos los agentes humanitarios y responder al propósito de mejorar la entrega de ayuda humanitaria *in situ* a los que más la necesitan.

71. Al margen de los esfuerzos que ya realiza en materia de ayuda humanitaria, la UE reconoce plenamente la necesidad de intensificar la cooperación con terceros para abordar cuestiones relacionadas con las buenas prácticas en la donación humanitaria, la eficacia de la actuación humanitaria y la promoción de la causa humanitaria. La UE reitera que sus esfuerzos deben apoyarse firmemente en planteamientos internacionales más amplios, con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas como coordinador central. La Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sigue siendo una referencia rectora a este respecto.

72. La UE reconoce que su contribución, como colectivo de donantes tradicionales (gubernamentales) de ayuda humanitaria, representa solamente una pequeña parte de la labor global de solidaridad y humanidad, que tan a menudo se expresa a través de donaciones privadas y del apoyo del grupo familiar o de la comunidad a los necesitados. Una expansión de la base de donantes gubernamentales podría contribuir de modo notable a la satisfacción de las crecientes necesidades humanitarias. Todas las formas de ayuda humanitaria deben respetar los principios humanitarios. Para asegurarse de que los recursos estén a la altura de las necesidades y mejorar la rendición de cuentas, es importante que todos los donantes comuniquen sus contribuciones de ayuda humanitaria al Servicio de supervisión financiera gestionado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. Sería útil reflexionar sobre procedimientos que permitan registrar más cabalmente las fuentes de financiación no gubernamental en el Servicio de supervisión financiera, a fin de hacerse una idea exacta de la respuesta humanitaria global.

73. La UE continuará trabajando estrechamente con otros donantes importantes de ayuda humanitaria oficial, tanto en el marco de la Iniciativa de principios y buenas prácticas en la donación humanitaria como a través de la amplia red de contactos existente entre donantes en contextos bilaterales y multilaterales. La UE también fomentará las actividades de sensibilización conjuntas y bilaterales destinadas a ampliar la base de donantes más allá de sus límites tradicionales.

74. La UE reconoce que las capacidades locales son un elemento clave para salvar vidas, en especial en caso de catástrofes naturales repentinas. Redoblará por ello sus esfuerzos para desarrollar las capacidades locales de quienes están mejor situados para reaccionar si se produce una catástrofe.

5. **Continuidad y contigüidad de la ayuda**

5.1. *Reducción del riesgo y de la vulnerabilidad mediante una mejor preparación*

75. La UE reconoce que para salvar vidas es indispensable mejorar la preparación, a fin de reducir el riesgo la vulnerabilidad, especialmente en zonas más expuestas a las

([1]) Fondos nacionales mancomunados accesibles a los agentes encargados de la ejecución de la ayuda humanitaria y gestionados por el Coordinador Residente y Coordinador de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas.

([2]) Resolución 60/124 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de diciembre de 2005.

([3]) Son las crisis humanitarias que, según la evaluación de las crisis olvidadas realizada por la Comisión (Dirección General de Ayuda Humanitaria), suscitan una respuesta limitada por parte de los donantes, sufren de un déficit de financiación y son objeto de escasa atención por parte de los medios de comunicación.

([4]) Comité Permanente entre Organismos, «*Guidance Note on Implementation of the Cluster Leadership Approach at the Country Level*», de 23 de noviembre de 2006. El planteamiento de «grupos temáticos» (*cluster approach*) funciona a dos niveles: globalmente, se trata de aumentar las capacidades en sectores clave en los que se han observado «lagunas» importantes, y, sobre el terreno, de reforzar la coordinación y la capacidad de respuesta movilizando grupos de agencias o agentes humanitarios para que se ocupen de actividades específicas, designando para cada grupo un responsable inequívoco que ha de dar cuentas de las actividades realizadas.

catástrofes naturales y al cambio climático. La UE está resuelta a fomentar la reducción de riesgo de catástrofes y la preparación ante catástrofes en los países en desarrollo a través de una acción coherente y coordinada a nivel local, nacional y regional. En este sentido, la UE promoverá los esfuerzos internacionales que se realicen en el contexto del Marco de Acción de Hyogo, y defenderá la función coordinadora de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, para aumentar las capacidades de reacción a todos niveles por medio de la planificación y la actuación estratégicas.

76. La UE establecerá unas orientaciones generales de actuación de la UE para apoyar las intervenciones en este ámbito, prestando especial atención a los países y las regiones propensos a las catástrofes y a los grupos más vulnerables. La UE apoyará las actividades de preparación a escala de las comunidades en las operaciones humanitarias e introducirá la reducción del riesgo de catástrofes en su política de desarrollo, atendiendo a las estrategias nacionales de los países propensos a las catástrofes y velando por que estos asuman la responsabilidad de este proceso [1] [2].

5.2. *Transición, primeras actividades de recuperación y afianzamiento del vínculo con la ayuda al desarrollo*

77. La recuperación y reconstrucción tras una catástrofe es un reto importante que requiere acciones estructurales y de desarrollo más allá de la ayuda inmediata de emergencia. Por tanto es importante asegurarse de que los instrumentos de ayuda humanitarias, de desarrollo y demás instrumentos pertinentes de ayuda se complementen mejor, en especial en situaciones de fragilidad y cuando las comunidades están intentando recuperarse de los efectos de la crisis. Para asegurar una mejor vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo es necesario que los agentes humanitarios y de desarrollo se coordinen desde las fases iniciales de la respuesta a una crisis y actúen en paralelo a fin de garantizar una transición fluida; esta vinculación también requiere que todos los agentes de ayuda tengan conciencia de las diversas modalidades, instrumentos y planteamientos de los demás y que se elaboren estrategias flexibles e innovadoras de transición. A escala internacional, el núcleo temático relativo a las primeras actividades de recuperación está concebido para abordar específicamente el vínculo entre la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo en las fases iniciales de la respuesta a las catástrofes.

78. La UE trabajará al unísono en la preparación de planteamientos prácticos de la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo. Estos planteamientos deberían basarse en la experiencia y en las lecciones aprendidas y centrarse en la mejora de la cooperación entre organismos humanitarios y de desarrollo y otros agentes de ayuda, incluida la comunidad internacional, en especial *in situ* y en situaciones de la fragilidad o de emergencias complejas. En las situaciones de transición, sigue siendo necesario de asegurar las sinergias entre la ayuda humanitaria y la ayuda para el desarrollo, pero respetando sus diferentes objetivos, principios y planteamientos.

SEGUNDA PARTE — LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA AYUDA HUMANITARIA

79. La política comunitaria en el ámbito de la ayuda humanitaria está regulada por el Reglamento (CE) nº 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996 [3], en el que se establecen los objetivos principales de la ayuda humanitaria a terceros países.

80. La Comunidad aplicará los principios comunes y las buenas prácticas definidos en la primera parte, dentro del marco común esbozado para la prestación de ayuda humanitaria de la UE.

1. **Ventaja comparativa**

81. La Comunidad se destaca por sus ventajas comparativas y el valor añadido que aporta, lo que hace posible la complementariedad con las políticas bilaterales de los Estados miembros y otros donantes internacionales de ayuda humanitaria.

82. La Comisión, en nombre de la Comunidad, aporta un valor añadido a través de las funciones que se mencionan a continuación.

83. En primer lugar, una presencia mundial. La prestación de la ayuda humanitaria comunitaria se apoya en una red mundial de expertos que trabajan *in situ* en oficinas locales, incluidas las oficinas regionales de apoyo. Esto hace de la Comunidad uno de los pocos donantes con amplia presencia humanitaria de especialistas sobre el terreno. Además, la Comunidad puede recurrir a la ayuda de su amplia red de Delegaciones. Esto le permite ejercer eficazmente su función de asignación de ayuda, basada en la presencia, la experiencia (especialmente en la evaluación de la necesidad), y la rapidez de la respuesta, y ayudar a los socios activamente *in situ* a mejorar la respuesta humanitaria global. Además, la Comunidad está en condiciones de completar rápidamente, en caso de necesidad, la contribuciones bilaterales de los Estados miembros de la UE en respuesta a las crisis.

84. En segundo lugar, con el apoyo de los Estados miembros, garantiza la coherencia de las políticas comunitarias, en especial en los ámbitos en que se solapan las políticas comunitarias de ayuda humanitaria, desarrollo, seguridad alimentaria, salud pública y derechos humanos, en particular a través de la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo y las estrategias de reducción de riesgos y de preparación.

[1] Consenso europeo sobre desarrollo, punto 21.

[2] En este contexto, la UE valora positivamente los principios para «reconstruir mejor» esbozados en el informe «*Key propositions for Building Back Better*», elaborado por el Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Recuperación después del Tsunami, William J. Clinton, de diciembre de 2006.

[3] DO L 163 de 2.7.1996, p. 1.

85. En tercer lugar, promueve las buenas prácticas humanitarias. Con los años, la Comunidad se ha hecho acreedora de un reconocimiento general como donante de referencia y contribuyente importante a la acción humanitaria. Sus esfuerzos por garantizar que la ayuda humanitaria se adjudique en función de las necesidades y por que no se desatienda ninguna crisis humanitaria en la respuesta humanitaria internacional la sitúan en una posición de vanguardia. La Comunidad está también en condiciones únicas de poder animar a otros donantes humanitarios a que apliquen estrategias de ayuda humanitaria eficaces y basadas en principios.

86. En cuarto lugar, la Comunidad posee a menudo una ventaja comparativa por su capacidad de intervenir con mayor flexibilidad en situaciones políticamente delicadas.

87. En quinto lugar, facilita la coordinación. La Comisión continuará promoviendo una estrecha coordinación entre sus propias actividades y las de los Estados miembros, tanto a nivel de toma de decisiones como *in situ*. La Comisión también apoyará la coordinación con otros donantes y trabajará con el sistema de las Naciones Unidas a fin de asegurar la coordinación estratégica tanto de las respuestas a crisis específicas como de las directrices de actuación, en los centros de decisión e *in situ*.

2. **Aplicación de los principios y buenas prácticas en la donación humanitaria**

88. Para evaluar las necesidades, la Comisión ha desarrollado una metodología específica de análisis de la vulnerabilidad general y el estado de crisis, basada en una comparación por países que se realiza con carácter anual (la evaluación global de las necesidades). Dicha evaluación, cuyos resultados son públicos, se ha difundido ampliamente como «buena práctica» en el marco de la Iniciativa de principios y buenas prácticas en la donación humanitaria. Este planteamiento constituye el marco en el que se inscribe la estrategia anual de programación de la ayuda humanitaria de la Comunidad. Se llevan a cabo evaluaciones pormenorizadas de las necesidades, que sirven para configurar las respuestas a crisis específicas, aprovechando la valiosa experiencia operativa disponible y manteniendo una estrecha conexión con los socios encargados de la ejecución.

89. Para asegurar un planteamiento equitativo que permita prestar una atención particular a esas crisis que la respuesta humanitaria general descuida, la Comisión aplica un procedimiento específico para identificar las «crisis olvidadas» y asegurar una respuesta de financiación apropiada.

90. La Comisión, a través de los fondos que aporta para financiar las medidas de preparación frente a catástrofes, incluido el programa DIPECHO, con el apoyo del presupuesto de ayuda humanitaria, ha adquirido una considerable experiencia práctica en la preparación ante catástrofes, especialmente centrada en las actividades realizadas a escala local, como la sensibilización, los ejercicios de emergencia, los sistemas de alerta temprana locales, la formación y la educación. Estas actividades permiten mitigar los efectos de las catástrofes en poblaciones vulnerables. Además de seguir aplicando este planteamiento de la preparación frente a catástrofes, centrado en el ámbito local, habría que completarlo con otras medidas encaminadas a integrar la reducción del riesgo de catástrofes en la ayuda al desarrollo a más largo plazo.

91. La Comisión seguirá aportando una respuesta de gran calidad y mantendrá su capacidad de reacción rápida. Para ello, sería útil que reforzara su preparación general para las crisis, y en particular las evaluaciones de situación y los análisis de las capacidades de respuesta y de los mecanismos de respuesta, aprovechando su dilatada experiencia en el ámbito de la ayuda humanitaria y su presencia sobre el terreno (expertos de la Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO) y de las oficinas regionales de apoyo). Las disposiciones que tome la Comisión seguirán aportando valor añadido, y deberían vincularse a las de los Estados miembros y de aquellos de sus socios que se ocupan de la ejecución de las operaciones de ayuda (incluidos los equipos de evaluación y coordinación de catástrofes de las Naciones Unidas).

92. La Comisión trabaja en estrecha asociación con las organizaciones humanitarias más capacitadas para prestar la ayuda humanitaria sobre el terreno, en especial los organismos de socorro de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG. Los acuerdos que rigen las relaciones con estas organizaciones aplican un sólido planteamiento asociativo.

93. Tanto para los mecanismos de protección civil como para los de respuesta a las crisis la Comunidad ha de asegurar la independencia de la acción humanitaria de otros objetivos de tipo político o militar.

94. La rendición de cuentas en relación con el presupuesto comunitario es rigurosa en el ámbito de la UE: los requisitos y los procedimientos de información respecto de la ayuda humanitaria gestionada por la Comisión están actualmente entre los más rigurosos en comparación con los de cualquier donante oficial importante. Éste es un requisito claro de rendición de cuentas ante los ciudadanos europeos que es objeto de un minucioso seguimiento por las instituciones, como refleja el hecho de que todas las decisiones de financiación comunitaria se hagan públicas. La Comunidad se compromete a continuar sus esfuerzos por racionalizar y simplificar los procedimientos aplicables a la ayuda humanitaria, a fin de reducir la carga administrativa de las organizaciones responsables de la ejecución en el marco de las normas aplicables. Los requisitos de información que ha de cumplir la Comunidad en la esfera humanitaria se armonizarán de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de responsabilidad y control financieros en general.

95. Para garantizar y aumentar la eficacia y la coherencia de los sistemas de ayuda humanitaria de la Comunidad y de los Estados miembros, la Comisión aplica un «sistema de 14 puntos» que permite a los Estados miembros informar de sus contribuciones humanitarias. Este sistema de información está armonizado con el Servicio de supervisión financiera de la OCAH, al que se transmiten las comunicaciones recibidas, lo cual contribuye a la calidad global de la información humanitaria.

96. Los Estados miembros y el Parlamento Europeo animan la Comisión a aplicar las buenas prácticas en materia de donación y se comprometen a reflexionar cuidadosamente sobre la idoneidad de la dotación presupuestaria destinada a la ayuda humanitaria en el marco de las futuras perspectivas financieras.

97. Concretamente, la Comunidad perseguirá a medio plazo los siguientes objetivos:

— consolidar su papel en la promoción de la causa humanitaria,

— aumentar las actividades destinadas a sensibilizar a las instituciones de la UE de la importancia que revisten los principios y consideraciones humanitarios en su labor,

— impulsar, en especial dentro de la UE, un planteamiento bien coordinado de «prácticas idóneas» en la prestación de ayuda humanitaria,

— facilitar la participación de todos los Estados miembros en la prestación de ayuda humanitaria intercambiando con ellos información sobre la experiencia adquirida y ofreciéndoles orientaciones específicas (por ejemplo sobre las modalidades o los socios) según el caso, y promoviendo en especial la participación de la sociedad civil de los nuevos Estados miembros de la UE,

— cooperar con otros agentes, incluidos las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG humanitarias, para garantizar un mejor análisis de las necesidades y detectar las deficiencias persistentes en la respuesta humanitaria,

— promover el intercambio sistemático de estrategias, evaluaciones de necesidades y análisis de contexto para mejorar la eficacia colectiva del suministro de ayuda,

— promover políticas sectoriales con valor añadido, basadas en las mejores prácticas internacionales en ámbitos determinados (por ejemplo, los niños en las situaciones de emergencia, la ayuda alimentaria o la salud),

— reforzar la coordinación con otras políticas e instrumentos (instrumentos de vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo, estabilidad y protección civil),

— seguir aumentando su capacidad para responder rápida y flexiblemente en caso de catástrofes repentinas,

— examinar más de cerca el problema del transporte y la logística y de la preparación ante catástrofes, incluida la constitución de reservas,

— seguir trabajando con los socios para asegurar la calidad y la rendición de cuentas en materia de ayuda humanitaria, al tiempo que se facilita una respuesta flexible y rápida en caso necesario,

— continuar racionalizando y simplificando sus requisitos administrativos a fin de reforzar la colaboración con los socios y mejorar la eficacia sobre el terreno,

— asegurar la interpretación y la aplicación coherentes de las normas y de las directrices internacionalmente acordadas para la entrega de la ayuda, complementando esas directrices con un planteamiento a medida, si se detectan carencias,

— sistematizar las lecciones aprendidas en la respuesta a crisis, además de mantener el programa regular de evaluación y auditoría externas, contribuyendo con ello al aumento de la eficacia de las operaciones de ayuda financiadas por la Comunidad,

— comunicar al público europeo las repercusiones y la importancia de la ayuda humanitaria que presta la Comunidad, para mantener el alto nivel de apoyo de los ciudadanos.

98. La Comunidad intenta aportar un valor añadido, aplicando a nivel interno buenas prácticas en materia de donaciones y afianzando el planteamiento asociativo, al tiempo que anima a los demás a que hagan otro tanto, promoviendo respuestas de calidad basadas en las necesidades, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de crisis anteriores, y esforzándose constantemente por aumentar la eficacia y la profesionalidad de la prestación de ayuda.

TERCERA PARTE — DISPOSICIONES FINALES

99. Al acordar la presente declaración, el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea se comprometen a trabajar en pro de una mayor eficacia de la ayuda humanitaria de la UE.

100. La Comisión Europea presentará un plan de acción con medidas prácticas de aplicación de la presente declaración, en estrecha consulta con otros interesados y con la consideración debida de las funciones y competencias respectivas de todos los agentes implicados en la prestación de ayuda humanitaria de la UE.

101. Los avances que vaya efectuando la UE en la aplicación del presente consenso sobre la ayuda humanitaria deberían debatirse regularmente en el Consejo y con el Parlamento Europeo, y evaluarse cinco años después de su firma.

ANEXO

Principios, normas y criterios de evaluación de la ayuda humanitaria

— El socorro y la protección deben facilitarse respetando la dignidad de las personas, los valores humanitarios y los derechos humanos, según lo establecido en el Derecho Internacional. Esto requiere que la prestación de ayuda no se vea influenciada por intereses específicos, ya sean económicos, políticos, culturales o religiosos. La evaluación de las necesidades ha de ser en todos los casos la piedra angular del programa humanitario. En este contexto, deben respetarse los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia respecto de cualquier programa político, económico o religioso, incluida la política exterior de cualquier Gobierno o grupo de Gobiernos (→ *Criterios OCDE-CAD de impacto, cobertura y eficacia*).

— En aras de la calidad, el socorro de emergencia debe proporcionarse lo más cerca posible del mayor número posible de personas afectadas y con la máxima rapidez, tendiendo en cuenta los recursos disponibles. Para ello es preciso dotarse de capacidades de preparación y de respuesta a emergencias que sean suficientes y puedan movilizarse oportunamente (→ *Criterios OCDE-CAD de oportunidad, cobertura y eficiencia*).

— Los administradores de la ayuda deben rendir cuentas de los resultados y del impacto de su actuación, y no sólo de la forma en que se gestionan los recursos. Deben rendir cuentas a los afectados y a los contribuyentes de los países donantes. La planificación, la supervisión, la evaluación y la auditoría profesionales son instrumentos para conseguir la rendición de cuentas y la transparencia (→ *Criterios OCDE-CAD de impacto, sostenibilidad, cobertura y eficacia*).

— Todos los afectados han de ser tratados con dignidad y como seres humanos capaces, no como objetos indefensos. La manera en que se proporciona la ayuda puede ser tan importante como la ayuda misma. Las poblaciones afectadas deben participar en la toma de las decisiones que atañen a sus vidas. La participación es tanto un derecho universal como una práctica de gestión correcta (→ *Criterios OCDE-CAD de adecuación y pertinencia*).

— La ayuda debe proporcionarse de una manera que tenga en cuenta la complejidad y variedad de las vulnerabilidades humanas y sin descuidar cuestiones horizontales tales como el género y el impacto inmediato y a más largo plazo en el medio ambiente. Las necesidades de los hombres no son idénticas a las de las mujeres. Tampoco los derechos y las necesidades de los niños son los mismos que los de un adolescente o un adulto. Del mismo modo, ciertos grupos étnicos o religiosos pueden requerir planteamientos, consideraciones y sensibilidades particulares, por ejemplo en relación con el tipo de comida que se les proporciona (→ *Criterios OCDE-CAD de adecuación y pertinencia*).

— Aunque las medidas inmediatas para salvar vidas y subvenir a las necesidades son una prioridad absoluta, el socorro de emergencia debe constituir una base sólida para el desarrollo humano a más largo plazo, incluido el desarrollo cultural y ambiental. La planificación y la coordinación a más largo plazo con donantes de ayuda para el desarrollo son necesarias para definir programas integrados que vinculen los programas de emergencia con los programas a medio plazo, en especial los programas de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo. Se debe aspirar a ayudar a las poblaciones a restablecer y consolidar sus propios mecanismos tradicionales de respuesta (→ *Criterios OCDE-CAD de impacto, vinculación, coherencia y sostenibilidad*).

— Los recursos de emergencia deben gestionarse de un modo profesional y prestando plena atención al coste implicado. Las buenas prácticas de gestión del personal y de apoyo al personal constituyen un elemento clave de una gestión centrada prioritariamente en la seguridad, el bienestar, los derechos, la dignidad y la eficacia del personal (→ *Criterios OCDE-CAD de eficacia y eficiencia en términos de coste*).

— Los efectos perjudiciales no deliberados que pueda tener la respuesta humanitaria (por ejemplo la prolongación del conflicto) o los efectos que propician la desigualdad entre los beneficiarios de la ayuda deben ser detectados ya en las etapas iniciales de concepción del programa y evitarse con antelación (→ *Criterios OCDE-CAD de eficacia, adecuación, pertinencia e impacto*).