



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 04.08.2006
COM(2006) 441 final

INFORME DE LA COMISIÓN

**Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO)
Informe anual 2005**

{SEC(2006) 1058}

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Aspectos de política general	4
3.	Panorámica de las operaciones humanitarias de la DG ECHO.....	5
3.1.	Asignación de fondos.....	5
3.2.	Principales intervenciones por regiones en 2005	7
3.2.1.	África, el Caribe y el Pacífico (países ACP).....	7
3.2.2.	Federación de Rusia	8
3.2.3.	Mediterráneo y Oriente Medio.....	8
3.2.4.	Asia	8
3.2.5.	América Latina.....	9
3.3.	Actividades de preparación ante las catástrofes (DIPECHO).....	9
3.4.	Principales socios de las operaciones humanitarias	9
4.	Relaciones con otras instituciones comunitarias, Estados miembros, principales socios humanitarios y donantes no comunitarios.....	10
4.1.	Instituciones comunitarias y Estados miembros	10
4.2.	Relaciones con las organizaciones internacionales y los principales donantes no comunitarios.....	11
4.3.	Financiación temática.....	12
5.	Otras actividades	13
5.1.	Expertos sobre el terreno.....	13
5.2.	Cuestiones de seguridad.....	13
5.3.	Comunicación e información	14
5.4.	Auditoría y evaluaciones.....	14
5.4.1.	Estudios dirigidos al desarrollo de las capacidades	15
5.4.2.	Evaluación de una colaboración	15
5.4.3.	Evaluación de las operaciones	15
5.5.	Formación y estudios	15
6.	Conclusión	16

1. INTRODUCCIÓN

La Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DG ECHO) es responsable del suministro de ayuda humanitaria a las víctimas de conflictos o catástrofes, tanto naturales como provocadas por el hombre, en países situados fuera de la Unión Europea.¹ Su misión consiste en salvar y preservar vidas humanas, reducir o evitar el sufrimiento y proteger la integridad y la dignidad de las poblaciones de los países extracomunitarios afectados por crisis humanitarias. La DG ECHO tiene el compromiso de prestar esa ayuda exclusivamente en función de las necesidades, con independencia de cualquier consideración de carácter político.

En términos humanitarios, 2005 resultó ser un año particularmente difícil, con una sucesión de importantes catástrofes naturales que se añadieron a las crisis humanitarias existentes, algunas de las cuales, como por ejemplo la de Darfur, se caracterizaron por un empeoramiento de la situación humanitaria. El año empezó con las consecuencias inmediatas del tsunami de diciembre de 2004, una de las catástrofes más importantes de los últimos cien años, que afectó a 12 países ribereños del Océano Índico, seguido por la sequía del África subsahariana, una temporada de violentos huracanes en Centroamérica y, finalmente, el terremoto en Pakistán de octubre de 2005.

Sin embargo, ese mismo año otros millares de personas perdieron la vida como consecuencia de distintas crisis en otras partes del mundo, a menudo ignoradas por la opinión pública. Esto es lo que la Comisión Europea llama «crisis olvidadas», las crisis que no están —o que ya no están— cubiertas por los medios de comunicación y cuyas víctimas reciben poca ayuda. Uno de los objetivos de la DG ECHO es aliviar el sufrimiento de las víctimas de estas crisis, que en su mayoría son crisis prolongadas.

En términos generales, las catástrofes naturales y provocadas por el hombre han afectado a un número cada vez mayor de personas en el mundo entero. El número y la intensidad de las catástrofes naturales han aumentado, así como el número de víctimas y, según los pronósticos, esta tendencia se mantendrá. Paralelamente, los conflictos tienden a ser más duraderos y son cada vez más destructivos, si bien el número de flujos de refugiados disminuye.

Además de seguir la evolución de las necesidades humanitarias en el mundo, la DG ECHO siguió prestando particular atención a aspectos transversales, tales como la vinculación entre la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo (VARD)², la preparación ante las catástrofes, el VIH/sida y los problemas que afectan a la infancia.

El presente informe ofrece una panorámica de las principales actividades de la DG ECHO en 2005. El anexo suministra una información más detallada, incluida una síntesis por países de las operaciones humanitarias apoyadas por la DG ECHO.

¹ Reglamento (CE) n° 1257 del Consejo, de 20 de junio de 1996.

² Vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo.

2. ASPECTOS DE POLÍTICA GENERAL

Más allá de las operaciones humanitarias, la experiencia de crisis recientes tales como el tsunami (diciembre de 2004) y el terremoto en Pakistán (octubre de 2005) propiciaron una reflexión a nivel internacional sobre la mejora de la capacidad de respuesta del sistema humanitario en su conjunto. La respuesta internacional ha demostrado que el actual sistema no siempre garantiza que las necesidades básicas de las poblaciones afectadas se satisfagan oportunamente. También ha confirmado la aparición de nuevos protagonistas en el ámbito humanitaria, como los servicios de protección civil de los Estados miembros o los militares, cuyas capacidades logísticas resultaron ser esenciales durante las operaciones de ayuda humanitaria de emergencia.

A consecuencia de este proceso, una serie de reformas humanitarias del sistema de las Naciones Unidas dirigidas a mejorar la previsibilidad, puntualidad y eficacia de la respuesta humanitaria ha sido aprobada por el sistema de las Naciones Unidas, incluida la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Ecosoc³ y el Comité Permanente entre Organismos de Asuntos Humanitarios. El programa de reforma incluye componentes como la consolidación de la capacidad de respuesta humanitaria y del Coordinador de Actividades Humanitarias y la garantía de una financiación previsible.

En 2005, la DG ECHO se mantuvo vigilante y activa en todo momento en su empeño por garantizar que se siga dando preeminencia a los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia, tanto en las instituciones de la UE como en los foros internacionales. Ello se reflejó en el Plan de Acción post-tsunami aprobado por la UE sobre el refuerzo de la capacidad de respuesta de la UE en caso de catástrofe, que sostiene que las operaciones de ayuda humanitaria de la UE deben respetar los principios humanitarios.

La DG ECHO siguió aplicando también en 2005 la Iniciativa «Buenas prácticas de los donantes humanitarios» (*Good Humanitarian Donorship*, GHD) y asistió a varias reuniones técnicas del Grupo de ejecución en Ginebra y Londres. En 2005, el trabajo sobre las GHD se centró en los parámetros de evaluación y los indicadores, las revisiones *inter pares*, el CAD de la OCDE y la armonización de los requisitos de elaboración de informes. En julio de 2005, la DG ECHO asistió a una reunión de alto nivel en Nueva York organizada por el Gobierno de Canadá para examinar los avances realizados en el Plan de ejecución de Estocolmo. En el Segmento humanitario de 2005 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la DG ECHO también participó en una mesa redonda sobre «Buenas prácticas de los donantes humanitarios: evaluación del avance al cabo de dos años».

Finalmente, la DG ECHO también se está ocupando de las prioridades sectoriales y transversales, y fomentando, siempre que es posible y pertinente, un proceso de transición hacia actividades de desarrollo (VARD), condición previa para una estrategia acertada de salida. En este contexto, la DG ECHO redujo progresivamente sus operaciones en Angola y en Tayikistán y Camboya las traspasó a los agentes de desarrollo, con la intención de retirarse completamente en 2006. En la República Democrática del Congo, la DG ECHO pudo traspasar sus actividades en algunos ámbitos a la DG DEV y al Banco Mundial, permitiendo así que se centraran en las zonas más vulnerables y perturbadas del este del país.

³ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

En lo que respecta a los **niños**, en 2005 continuó el trabajo relativo a las directrices sobre políticas referentes a los niños afectados por las crisis humanitarias. Estas directrices se concluirán en 2006. En 2005, 42 contratos se centraron en actividades relacionadas con los niños (por ejemplo, alimentación terapéutica, vacunación, reintegración de niños soldados) por un importe total de 30 millones de euros. Además, muchos otros contratos que se destinan a varios grupos de beneficiarios contienen una parte dirigida específicamente a los niños.

A finales de 2005, se publicaron en el sitio Internet de la DG ECHO un estudio y unas directrices sobre **agua y saneamiento** en situaciones de emergencia, que fueron presentados a sus principales socios y recibieron una buena acogida por parte de éstos.

3. PANORÁMICA DE LAS OPERACIONES HUMANITARIAS DE LA DG ECHO

3.1. Asignación de fondos

En 2005, la respuesta de la DG ECHO a las emergencias humanitarias se ajustó a la evolución de las necesidades humanitarias en el mundo, tal como refleja la distribución regional de los recursos financieros aportados por la Dirección General, con particular énfasis en las «crisis olvidadas». A fin de garantizar que sus operaciones vengan determinadas por las necesidades existentes, el programa de trabajo de la DG ECHO se basa en un método de evaluación de las necesidades a escala mundial (ENM), que parte de una comparación entre más de 130 países en desarrollo sobre la base de indicadores (desarrollo humano, pobreza, riesgo de catástrofes naturales, conflictos, refugiados, desplazados internos, malnutrición y mortalidad por debajo de los cinco años y contribuciones de otros donantes).

Los resultados de esta evaluación pueden consultarse en el sitio Internet de Europa http://ec.europa.eu/comm/echo/information/strategy/index_fr.htm.

La respuesta de la DG ECHO a las crisis humanitarias en 2005 se canalizó a través de 91 decisiones de financiación por un importe total de 625,5 millones de euros; de ellos, 629,33 millones financiados con cargo al presupuesto de la Comisión, y 23,2 millones procedentes de los recursos del FED. El porcentaje de ejecución de los créditos de compromiso fue del 100%. Los países ACP fueron los principales beneficiarios de la ayuda (244,2 millones de euros), seguidos de cerca por Asia (239,25 millones de euros, incluidas las operaciones correspondientes al tsunami). El cuadro que figura a continuación muestra la distribución geográfica de la ayuda humanitaria a que se refieren las decisiones de financiación adoptadas en 2005 (importes en millones de euros):

Unidad/Región	Importes en millones de euros	
ECHO – 1: África, el Caribe y el Pacífico	244,217	37%
<i>Cuerno de África</i> ⁴	<i>85,120</i>	<i>13%</i>
<i>Grandes Lagos</i>	<i>71, 000</i>	<i>11%</i>
<i>África occidental</i>	<i>52,550</i>	<i>8%</i>

⁴ Incluidas las operaciones de ECHO-Flight.

<i>Caribe, Pacífico, Océano Índico</i>	8,297	1%
<i>África austral</i>	27,250	4%
ECHO – 2: Europa oriental, Federación de Rusia, Cáucaso meridional, Asia central (incluida Mongolia), Oriente Medio, Mediterráneo	84,087	13%
<i>Federación de Rusia, Cáucaso meridional y Asia central (incluida Mongolia)</i>	35,200	6%
<i>Países mediterráneos</i>	9,311	1%
<i>Oriente Medio</i>	39,576	6%
ECHO – 3: Asia, Centroamérica y Sudamérica	256,945	40%
<i>Asia (incluidos los 83 122 euros del tsunami)</i>	239,245	37%
<i>Centroamérica y Sudamérica</i>	17,700	3%
DIPECHO – Preparación ante las catástrofes ⁵	17,500	3%
Financiación temática	20,500	3%
Asistencia técnica (expertos y administración de anticipos)	22,750	3%
Gastos de apoyo (auditorías, evaluación, información y comunicación, etc.)	6,500	1%
TOTAL 2005	652,499	100%

Seguindo la clasificación de la ENM, el primer 25% de la lista está constituido por los países más necesitados, el siguiente 50% lo integran países medianamente necesitados, y el 25% restante corresponde a países poco necesitados. Esta clasificación permite a la DG ECHO verificar a escala mundial el éxito de la ejecución de su estrategia basada en la evaluación de las necesidades.

La aplicación de esta metodología a los resultados de 2005 (a 31 de diciembre de 2005) puso de manifiesto que el 48 % (312 millones de euros) de los 652,5 millones de euros⁶ comprometidos con cargo al capítulo 23 02 del presupuesto y al FED se había asignado a las zonas más necesitadas, el 21 % (136,8 millones de euros) a zonas con necesidades medias, y el 1 % (6,9 millones de euros) a zonas con necesidades limitadas («focos de necesidad»). El resto (196,6 millones de euros, es decir, el 30 %) se destinó a actividades de respuesta al tsunami (122,83 millones de euros), actividades de preparación ante las catástrofes (programa DIPECHO), financiación temática, asistencia técnica y gastos de apoyo.

⁵ Véase la distribución de DIPECHO por regiones en el apartado II.4 del anexo.

⁶ Si se dejan aparte las actividades de respuesta al tsunami, el total de compromisos pasa a ser 529,7 millones de euros, el 59 % de los cuales se asignó a zonas muy necesitadas, el 21 % a zonas con necesidades medias y el 1 % a zonas con necesidades limitadas. El resto pasa a ser 73,8 millones de euros, es decir, el 14 %, y se destinó a actividades de preparación ante las catástrofes (programa DIPECHO), financiación temática, asistencia técnica y gastos de apoyo.

La estrategia de ayuda de la DG ECHO siguió centrándose en las crisis olvidadas, es decir, a las situaciones en las que importantes necesidades humanitarias reciben escasa atención por parte de los donantes —reflejada en el volumen de ayuda recibido— y los medios de comunicación. El análisis y la metodología que aplica la DG ECHO para seleccionar las crisis olvidadas se basa tanto en datos cuantitativos (falta de cobertura por los medios de comunicación o escaso apoyo de los donantes unido a necesidades importantes) como en factores cualitativos (evaluación sobre el terreno por parte de los expertos y responsables geográficos de la DG ECHO). Las crisis olvidadas seleccionadas en 2005 fueron: Argelia (Sahara Occidental), Indonesia, Myanmar/Tailandia, Nepal, Cáucaso septentrional (Chechenia), Tayikistán, Somalia y Uganda. A lo largo del año se asignó a estas crisis un apoyo que ascendió a 89,1 millones de euros, lo que representa el 13,6 % del total de 652,5 millones de euros comprometidos con cargo al capítulo 23 02 del presupuesto y del FED, y el 20 % de los importes destinados a decisiones geográficas (462,4 millones de euros), excluido el tsunami.

3.2. Principales intervenciones por regiones en 2005

Los detalles de estas intervenciones figuran en el anexo, parte I.

3.2.1. *África, el Caribe y el Pacífico (países ACP)*

En 2005, la DG ECHO asignó 244 millones de euros a los países ACP. Las acciones más importantes tuvieron lugar en:

- Sudán: el proceso de paz iniciado en enero de 2005 después de 20 años de conflicto entre el norte y el sur no afectó a Darfur, donde la situación llegó a ser incluso más caótica e inestable. Darfur alberga el mayor conflicto abierto del continente africano. El número de personas afectadas por el conflicto y necesitadas de ayuda siguió aumentando hasta alcanzar la mitad de la población de la región de Darfur. Se absorbió rápidamente la asignación inicial de 20 millones de euros y se pidieron varios complementos presupuestarios a lo largo del año, que alcanzaron un total de 45 millones de euros, a los que deben añadirse 12 millones de euros asignados a los refugiados sudaneses en Chad.
- República Democrática del Congo (RDC), con una ayuda total de 38 millones de euros. El este del país (Ituri, Kivu y Katanga) siguió atravesando una situación de inseguridad, a pesar de una relativa mejora debida a un despliegue más agresivo de las fuerzas de las Naciones Unidas. En 2005 las familias desplazadas, reinstaladas y de acogida recibieron un paquete integrado de ayuda en las comunidades locales diseñado para responder a las necesidades inmediatas, que preparaba al mismo tiempo el camino para una rápida vuelta a la actividad productiva y contribuía así a la estabilización de las zonas afectadas por el conflicto.
- Litoral del África occidental (Guinea, Liberia y Costa de Marfil): el presupuesto asignado en 2005 (29,2 millones de euros) se dedicó a la extensa población de refugiados y desplazados internos, a los que se ayudó a volver a la normalidad.
- Níger y Malí: La DG ECHO asignó rápidamente 8,3 millones de euros para responder a las súbitas crisis nutricionales de 2005 en Níger y Malí. Se dio prioridad al funcionamiento de los centros de nutrición de emergencia y a la facilitación del acceso a la atención sanitaria primaria para la población más vulnerable.

3.2.2. *Federación de Rusia*

Por lo que respecta al Cáucaso septentrional, no parece inminente ningún acuerdo duradero de paz, y las consecuencias del conflicto de Chechenia, aún sin resolver, se sintieron en la totalidad de la región, a la que se fue extendiendo la violencia a lo largo del año. Las necesidades básicas de la población, después de más de cinco años de conflicto, siguieron siendo desatendidas en gran medida por la comunidad internacional. Esta crisis humanitaria olvidada siguió siendo una de las prioridades operativas de la DG ECHO, con una financiación que ascendió a 26,3 millones de euros.

3.2.3. *Mediterráneo y Oriente Medio*

Siguió proporcionándose una considerable ayuda financiera en apoyo de la población palestina en los Territorios Palestinos Ocupados, Siria, Jordania y Líbano (36,6 millones de euros), dada su penosa situación humanitaria y la ausencia de una solución política del conflicto, así como de los refugiados saharauis en Argelia, que siguen dependiendo enteramente de la ayuda humanitaria (9,3 millones de euros).

3.2.4. *Asia*

Dado que el tsunami se produjo en los últimos días de 2004 y se adoptaron decisiones de emergencia en los días siguientes, casi todas las actividades tuvieron lugar en 2005. La mayor parte de las operaciones tuvieron lugar en Indonesia y Sri Lanka, y se realizaron algunas operaciones de menor importancia en la India, las Maldivas y Tailandia. Los procedimientos de la Comisión permitieron dar una rápida respuesta al tsunami, concediendo 3 millones de euros el mismo día de la catástrofe, seguidos por otros 20 millones de euros en un plazo de cinco días. En febrero de 2005 se concedieron 80 millones de euros adicionales, seguidos por 20 millones de euros en diciembre de 2005, lo que hace un total de 123 millones de euros. El importante volumen de la financiación resultó particularmente apropiado debido a la larga duración de la transición de la fase de ayuda humanitaria a la fase de reconstrucción, que superó las expectativas⁷.

En octubre de 2005, un devastador terremoto azotó Pakistán y la India, causando la muerte de 75 000 personas⁸. Se asignó una ayuda de emergencia primaria de 3 millones de euros dos días después de la catástrofe y se movilaron fondos adicionales (10 millones de euros) cuatro días más tarde, en especial con cargo a la reserva de emergencia de la Comisión Europea. La DG ECHO pudo asignar un total de 48 millones de euros antes de fin de año.

La DG ECHO movilizó 20 millones de euros para las víctimas de la crisis afgana, que cubrieron el registro y el transporte de refugiados de Pakistán e Irán a Afganistán, refugio, agua y saneamiento para los más necesitados en Afganistán, así como apoyo continuo a los más vulnerables de los refugiados restantes.

⁷ Informe especial n° 3/2006 referente a la respuesta de ayuda humanitaria de la Comisión Europea al tsunami (con arreglo al artículo 248, apartado 4, segundo párrafo, del Tratado CE) junto con las respuestas de la Comisión.

⁸ Ficha técnica de USAID, 24 de febrero de 2006:
<http://www.usaid.gov/press/factsheets/2006/fs060227.html>

En Corea del Norte, la DG ECHO siguió participando considerablemente en 2005, con una ayuda financiera de 13,7 millones de euros para servicios sanitarios, hídricos y de saneamiento, y para proporcionar suministros médicos vitales.

3.2.5. América Latina

La principal intervención tuvo lugar en Colombia, donde se asignaron 12 millones de euros para ayudar a las personas afectadas por la violencia. En los ocho primeros meses de 2005, más de 39 000 personas recibieron productos alimenticios y de otro tipo durante los tres primeros meses posteriores a su desplazamiento. Tras esta fase de emergencia, más de 70 000 desplazados internos, comunidades bloqueadas y aisladas y comunidades de acogida vulnerables recibieron ayuda en forma de productos no alimenticios, acceso a agua potable salubre y atención sanitaria primaria, junto con instalaciones educativas para niños y ayuda psicosocial.

3.3. Actividades de preparación ante las catástrofes (DIPECHO)

Tal como prevé el Reglamento (CE) n° 1257/96, de conformidad con su artículo 2, letra f), la DG ECHO apoya actividades de preparación ante las catástrofes en varias regiones del mundo propensas a las catástrofes naturales, para ayudar a las poblaciones a reaccionar rápidamente en caso de nuevas catástrofes, y de este modo salvar vidas. Las grandes catástrofes que afectaron a la población mundial en 2005 han demostrado el valor de dichas acciones.

Las actividades de preparación ante las catástrofes se ejecutan sobre todo en los países en que la DG ECHO ya apoya acciones humanitarias, pero los proyectos de DIPECHO pueden también constituir la única presencia de la DG ECHO sobre el terreno, como en Vietnam, Nicaragua o los países andinos en 2005. Con arreglo a su programa DIPECHO, la DG ECHO adoptó en 2005 planes de acción para la Comunidad Andina, Asia central, Asia meridional y el Caribe, por un total de 17,5 millones de euros. Se eligieron estas regiones a causa de su elevado riesgo de catástrofes naturales y de la considerable vulnerabilidad de sus poblaciones, teniéndose también en cuenta la falta de recursos locales y de capacidad para hacer frente a la situación.

Por otra parte, también se ha incluido de manera más sistemática un componente de preparación ante las catástrofes en la respuesta humanitaria a las catástrofes naturales. Éste fue, por ejemplo, el caso de las decisiones adoptadas para ayudar a las víctimas del tsunami, el terremoto de Pakistán o los huracanes de la región del Caribe.

3.4. Principales socios de las operaciones humanitarias

La ayuda humanitaria proporcionada por la DG ECHO es ejecutada a través de los socios. La DG ECHO trabaja con unas 200 organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Para la DG ECHO es importante disponer de una variada gama de socios. Ello permite la cobertura eficiente de una creciente lista de necesidades en todo el mundo. La DG ECHO ha desarrollado relaciones laborales cada vez más estrechas con sus socios, tanto en el ámbito de las políticas como por lo que se refiere a la gestión de las operaciones humanitarias.

En 2005, la DG ECHO ejecutó sus operaciones principalmente a través de las ONG (54 %), los organismos de las Naciones Unidas (32 %) y las organizaciones internacionales (11 %).

Para más detalles sobre el reparto anual entre familias de socios, véanse los puntos II.5 y II.6 del anexo.

Por último, todos los años se establece un mecanismo de subvención para promover una mejor colaboración con las ONG asociadas y para reforzar sus capacidades. Este mecanismo corresponde a varias prioridades determinadas por la DG ECHO y tiene por objetivo asignar pequeñas subvenciones a iniciativas de formación o estudios. También contribuye a la comprensión de los temas humanitarios y a la formulación de respuestas políticas adecuadas. Después de una convocatoria de propuestas, en agosto de 2005 se concedieron subvenciones por un total de 500 000 euros. Los cuatro proyectos seleccionados tenían por objetivo mejorar la capacidad administrativa de las ONG humanitarias, así como la calidad de la planificación, diseño y ejecución de las operaciones.

4. RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS, ESTADOS MIEMBROS, PRINCIPALES SOCIOS HUMANITARIOS Y DONANTES NO COMUNITARIOS

4.1. Instituciones comunitarias y Estados miembros

En 2005, la DG ECHO siguió mostrándose activa a nivel comunitario para velar por que los principios humanitarios siguieran ocupando un puesto destacado en el calendario de las instituciones comunitarias.

La DG de Ayuda Humanitaria también mantuvo estrechos contactos con otros servicios de la Comisión (DG de Relaciones Exteriores, DG de Desarrollo, Oficina de Cooperación EuropeAid y DG de Medio Ambiente) para asegurar la coherencia de la respuesta comunitaria global. Por otra parte, la DG ECHO participó en diversas reuniones y grupos de trabajo del Consejo para explicar su mandato específico y sus relaciones con otros instrumentos comunitarios que intervienen en las respuestas de emergencia.

Después del tsunami se adoptó un Plan de Acción de la UE, y se inició así un proceso de nuevo desarrollo de la capacidad de respuesta en caso de catástrofe. El Plan de Acción de la UE determinó posibles medidas, incluida una mejor utilización de los instrumentos existentes que pudieran desarrollarse, para hacer frente a las catástrofes dentro y fuera de la UE. La DG ECHO contribuyó a la Comunicación de la Comisión: «Potenciar la respuesta de la UE en las situaciones de catástrofe o crisis en terceros países» adoptada en respuesta a este Plan de Acción (20 de abril de 2005)⁹. En esta Comunicación, la DG ECHO determinó varias medidas dirigidas a reforzar la puesta en práctica y la coherencia de la respuesta humanitaria de la UE en caso de catástrofes producidas fuera de la UE, tales como: 1) aumentar el número de expertos sobre el terreno; 2) formar especialistas en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), el Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en casos de Desastre (UNDAC) y las metodologías FACT¹⁰ de evaluación y coordinación de la Cruz Roja (con objeto de desarrollar sinergias e intercambios de métodos de evaluación de las necesidades); 3) crear una capacidad de intervención de emergencia en las oficinas regionales de la DG ECHO que permita el despliegue en 24 horas de equipos multisectoriales especializados en emergencias.

⁹ COM(2005) 153 final.

¹⁰ <http://www.ifrc.org/what/disasters/fact/>

La Comisión ha designado a dos representantes ante la **Célula civil-militar** con base en el Estado Mayor de la UE (EMUE) de la Secretaría del Consejo. La DG ECHO mantiene estrechas relaciones con este organismo recién creado para garantizar que los principios humanitarios y las directrices de las Naciones Unidas se reflejen debidamente en el trabajo de la Célula y, particularmente, en cualquier hipótesis pertinente de planificación estratégica desarrollada por la Célula.

La DG ECHO también contribuyó a la elaboración del componente humanitario de una hipótesis de gestión de crisis, aprovechando esta oportunidad para recordar que no se trata de un instrumento de gestión de crisis: su actuación no está sujeta a consideraciones políticas, sino que está únicamente en función de las necesidades de las víctimas de las catástrofes naturales o provocadas por el hombre, de conformidad con los principios humanitarios y la legislación humanitaria internacional.

Por último, en 2005 tuvieron lugar ocho reuniones del Comité de Ayuda Humanitaria (CAH), con representantes de los Estados miembros. Por otra parte, las presidencias luxemburguesa y británica convocaron dos reuniones no oficiales del CAH, para discutir el Derecho internacional humanitario y la reforma humanitaria, respectivamente.

4.2. Relaciones con las organizaciones internacionales y los principales donantes no comunitarios

Como ya se mencionó en los aspectos de política general, la respuesta internacional a las emergencias humanitarias ha puesto de manifiesto durante los últimos años que el actual sistema permite dar una respuesta que varía según las crisis, y que, en los casos graves, la capacidad disponible suele ser insuficiente para atender de manera adecuada incluso a las necesidades fundamentales. 2005 fue un año estimulante de reflexión en profundidad sobre un posible programa de reforma del sistema humanitario internacional.

El Secretario General de las Naciones Unidas presentó en marzo de 2005 un informe titulado «Un concepto más amplio de la libertad». En lo tocante a la ayuda humanitaria, el informe declaró que era necesario mejorar el sistema en tres ámbitos fundamentales: una financiación más predecible y oportuna de los organismos operativos de las Naciones Unidas y sus socios ejecutivos (ONG) en las actividades de emergencia, un refuerzo de la coordinación, tanto sobre el terreno como en la sede, y un refuerzo de la capacidad de respuesta, incluida una responsabilidad y una responsabilización sectoriales más claras.

Durante 2005, la DG ECHO siguió de cerca toda esta evolución. Asistió a reuniones relacionadas con la reforma humanitaria y efectuó aportaciones a las diversas iniciativas objeto de debates.

En diciembre de 2005, se invitó al Comisario Michel a asistir a la reunión del Comité Permanente entre Organismos (IASC). El IASC es un foro único de organismos para la coordinación, la elaboración de políticas y la toma de decisiones, en el que intervienen los socios humanitarios clave pertenecientes o no a las Naciones Unidas. El Comisario Michel se reunió con los jefes de todas las organizaciones operativas de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Organización Internacional para las Migraciones, y con los representantes de las organizaciones no gubernamentales. El Comisario Michel comentó con los miembros del IASC los puntos de vista de la Comisión sobre la reforma del sistema humanitario.

En el marco del diálogo anual de programación estratégica, en 2005 se celebraron reuniones con los principales socios (OCAH, UNICEF, OMS, PMA, CICR, FICR, ACNUR, VOICE y MSF) para discutir las estrategias y las principales prioridades de cada organización.

Para extraer las primeras lecciones de la respuesta al tsunami, la DG ECHO participó en el debate «Seis meses después del tsunami: evaluación de la situación por la Unión Europea y las Naciones Unidas», organizado por la Presidencia de la UE (Luxemburgo) y la OCAH de las Naciones Unidas.

La DG ECHO también participó en diversas reuniones para discutir en profundidad con otros donantes importantes cuestiones tales como los principios humanitarios o la utilización de medios de defensa militares y civiles en las operaciones humanitarias.

Con respecto a sus relaciones con donantes importantes no comunitarios, la DG ECHO continuó su diálogo con la administración estadounidense para coordinar las políticas y respuestas humanitarias y para plantear cuestiones de interés mutuo sobre la evolución humanitaria de las actuales situaciones de crisis. Se mantuvo la reunión anual de diálogo estratégico ECHO/EE.UU.

En el primer trimestre tuvo lugar una misión conjunta con EE.UU. a Liberia y Guinea para supervisar el regreso voluntario de los refugiados liberianos y los desplazados internos a sus hogares. Las recomendaciones conjuntas de la misión sobre «coordinación, repatriación, desplazados internos, situación alimentaria y transición» se transmitieron conjuntamente al ACNUR, la OCAH y el PMA, así como al coordinador humanitario en Liberia.

La DG ECHO se reunió también con los representantes del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) para explorar la posible cooperación futura.

4.3. Financiación temática

Dado el papel central desempeñado por los principales organismos humanitarios internacionales (Naciones Unidas y Movimiento de la Cruz Roja) en el suministro efectivo de ayuda humanitaria, la DG ECHO siguió apoyando el refuerzo de sus capacidades institucionales a través de programas de financiación temática.

En 2005 la DG ECHO apoyó financieramente el desarrollo de sistemas de información por la **OCAH** de las **Naciones Unidas** (4 millones de euros), incluida la creación de centros de información humanitaria (por ejemplo, en Sri Lanka, Aceh, Níger y Pakistán), ReliefWeb y el sistema mundial de alerta y coordinación ante las catástrofes (GDACS); el refuerzo de la capacidad de la **OMS** para responder a las emergencias sanitarias (4 millones de euros); actividades de protección de las víctimas de conflictos armados por el **CICR** (4 millones de euros) (por ejemplo, en la República Centrafricana, la República del Congo, Ruanda, Azerbaiyán, Filipinas y Pakistán), y un programa de protección del **ACNUR** (5 millones de euros). La financiación temática también contribuyó al programa de gestión de catástrofes de la **FICR** (3,5 millones de euros). En 2005 también se ejecutaron proyectos de protección infantil (2 millones de euros) y de preparación ante las catástrofes (5,7 millones de euros) gestionados por la **UNICEF** con los fondos del año anterior.

5. OTRAS ACTIVIDADES

5.1. Expertos sobre el terreno

El Plan de Acción de la UE sobre el refuerzo de la capacidad de respuesta en caso de catástrofe en terceros países (véase el punto 4.1.) previó un aumento significativo del número de expertos de ECHO sobre el terreno.

La DG ECHO fijó como objetivo intermedio disponer de alrededor de 100 expertos sobre el terreno para finales de 2005. En consecuencia, se crearon 41 nuevos puestos, 5 de los cuales se relacionaban directamente con el tsunami. 28 puestos debían reforzar las 6 oficinas regionales de apoyo, y 8 puestos eran nuevos y se destinaban a reforzar tanto las oficinas ya existentes como las nuevas. A finales de 2005 había 83 expertos sobre el terreno, y se ha seleccionado a otros 13 expertos, que darán comienzo a sus contratos a principios de 2006.

El refuerzo de las oficinas regionales de apoyo implicó la definición de estructuras normalizadas para cada oficina y la asignación de algunos puestos de especialistas en función de las necesidades, por ejemplo, un coordinador de respuestas rápidas, un funcionario «flotante» (funcionario de los servicios centrales que presta ayuda de urgencia a las delegaciones que atraviesan dificultades), un responsable de la seguridad y especialistas sectoriales en temas de medicina, ayuda alimentaria, seguridad alimentaria, nutricionales y de preparación ante las catástrofes, así como la creación de un equipo de expertos que se ocupen de la financiación temática.

El objetivo era permitir que la DG ECHO enviara rápidamente a sus expertos a nuevas situaciones de crisis para que llevaran a cabo evaluaciones de las necesidades humanitarias y participaran en la coordinación de las actividades humanitarias sobre el terreno con otros participantes importantes. La DG ECHO pudo ensayar su estructura reforzada en octubre de 2005, tras un fuerte terremoto que afectó a Pakistán, la India y Afganistán, al movilizar ese mismo día a los expertos para que llevaran a cabo evaluaciones de emergencia que dieron lugar a una decisión inmediata de máxima emergencia.

Se han creado redes especializadas de expertos y grupos de trabajo para proporcionar asesoramiento y apoyo técnicos tanto en la sede como sobre el terreno, a fin de garantizar la adecuación y la coherencia de las políticas de la DG ECHO y establecer directrices operativas y prácticas acordadas.

5.2. Cuestiones de seguridad

La seguridad del personal humanitario sobre el terreno constituye una preocupación cada vez mayor para todos los organismos humanitarios. El número de muertes de trabajadores humanitarios ha aumentado considerablemente durante los últimos años.

Por esta razón, la DG ECHO puso en marcha en 2005 un seguimiento del estudio de seguridad realizado en 2004. El estudio de 2004 había seleccionado varios ámbitos que requieren una mayor atención por parte de los agentes humanitarios, entre los que se incluyen: formación en seguridad de los instructores; recogida de información (incluida la recogida de estadísticas), análisis y difusión de la información recogida; y mecanismos de coordinación de seguridad de las ONG.

Con este segundo estudio, la intención de la DG ECHO es seguir ayudando a las ONG para que hagan frente a sus responsabilidades de cara a la seguridad del personal humanitario. Este estudio deberá aportar valor añadido: fundamentalmente, produciendo metodologías de formación para los instructores en seguridad de las ONG, que se ensayarán sobre el terreno; y produciendo otros instrumentos de pública disposición para ayudar a las ONG a generar y mantener su capacidad de gestión de la seguridad.

La DG ECHO está comprometida en ayudar a los socios en sus esfuerzos para velar por que el personal sobre el terreno pueda realizar su trabajo de manera eficaz y segura, y sensibilizar a la opinión pública acerca del espacio humanitario. La mejor manera de conseguirlo es mantener un elevado nivel de compromiso en las buenas prácticas de los donantes, seguir comprometiéndose en la prestación de ayuda de alta calidad y mantener un diálogo transparente con los demás protagonistas clave, tanto bilateralmente como en los foros humanitarios multilaterales.

5.3. Comunicación e información

En lo que respecta a su estrategia de comunicación, la DG ECHO emprendió una gama de acciones para lograr sus objetivos de difundir los valores, principios y realizaciones prácticas de la ayuda humanitaria de la UE, y siguió informando a un amplio público sobre el trabajo de la DG ECHO a través de la televisión, la radio y otros medios de comunicación.

Se produjeron programas audiovisuales sobre las grandes catástrofes (el tsunami y el terremoto de Asia meridional) en asociación con los organismos de las Naciones Unidas y las ONG.

Entre otros productos de comunicación se incluyeron comunicados de prensa, relatos de testigos publicados en el sitio Internet y artículos editoriales en las revistas que se distribuyen en las líneas aéreas.

Se llevó a cabo en la República Checa una campaña integrada de sensibilización como operación piloto, que incluyó un acontecimiento mediático en Praga (pueblo humanitario), visitas escolares, publicaciones y un sitio Internet dedicado al tema.

La DG ECHO también siguió centrando sus esfuerzos en la comunicación con un público específicamente seleccionado, particularmente jóvenes y líderes de opinión, mediante la participación en conferencias y exposiciones u otros acontecimientos públicos.

5.4. Auditoría y evaluaciones

La DG ECHO se ha dotado de sistemas oficiales para el control periódico de la información financiera y la obtención de información adecuada sobre gestión. Se ha incorporado una serie de indicadores financieros específicos a un cuadro general de indicadores. Las actividades de carácter humanitario son objeto de auditorías financieras, tanto en la sede como sobre el terreno. En 2005 estaban en curso un total de 142 auditorías en la sede de las organizaciones humanitarias, de las que algunas ya han concluido, y se realizaron 24 auditorías operativas (sobre el terreno y en las oficinas).

Cada año, la DG ECHO lleva a cabo entre ocho y diez evaluaciones de sus operaciones sobre una base geográfica, respecto de los socios y respecto de cuestiones temáticas.

5.4.1. Estudios dirigidos al desarrollo de las capacidades

- Estudio de las cuestiones de **agua y saneamiento** relativo a la financiación de las operaciones humanitarias con arreglo al Reglamento comunitario sobre ayuda humanitaria.

El estudio presentó un documento de base y directrices modelo. El documento de base estudió el Reglamento comunitario sobre ayuda humanitaria, las políticas y las cuestiones financieras, las tendencias de la ayuda humanitaria, las principales cuestiones del sector del agua y el saneamiento, la aplicación de las normas y las conclusiones y recomendaciones fundamentales. Las directrices modelo ponen en práctica el documento de base: cómo abordar cuestiones transversales, igualdad entre hombres y mujeres, medio ambiente, etc., integración del cambio de prácticas higiénicas, buenas prácticas en una situación de emergencia, mitigación de las catástrofes y preparación ante las mismas, y aplicación de las normas. También incorpora la bibliografía existente y materiales de referencia.

- Estudio de las **cuestiones transversales y otras cuestiones clave** relativo a la financiación de las operaciones humanitarias con arreglo al Reglamento comunitario sobre ayuda humanitaria.

5.4.2. Evaluación de una colaboración

- Evaluación de la colaboración entre la DG ECHO y el **ACNUR** y de las actividades del ACNUR financiadas por la DG ECHO.

La evaluación formuló un conjunto muy claro de resultados, conclusiones y recomendaciones destinados al ACNUR y la DG ECHO, sobre cómo mejorar la colaboración global entre ambos, tanto a nivel operativo como temático.

5.4.3. Evaluación de las operaciones

En 2005 se iniciaron evaluaciones sobre Haití, Burundi, Uganda, Sri Lanka¹¹ y Corea del Norte, así como sobre actividades de preparación ante las catástrofes en el Caribe. En conjunto, los evaluadores consideraron que las actuaciones financiadas por la DG ECHO en los citados países cumplieron sus objetivos humanitarios fundamentales.

Para más detalles sobre estas evaluaciones, véase el sitio Internet de la DG ECHO http://ec.europa.eu/comm/echo/evaluation/index_en.htm.

5.5. Formación y estudios

En 2005 se hizo un considerable esfuerzo para mejorar el conocimiento de la DG ECHO y del personal de los socios sobre el nuevo Acuerdo marco de asociación, que regula las relaciones entre la DG ECHO y sus socios. Unas 500 personas asistieron a estas sesiones. Por otra parte, en el sitio Internet de la DG ECHO figura un conjunto de documentos complementarios sobre diversos aspectos del Acuerdo marco de asociación.

La DG ECHO siguió apoyando a la Red de Ayuda Humanitaria (NOHA), en la que participan siete universidades europeas [Université Catholique de Louvain (Bélgica), Université Paul Cézanne Aix-Marseille III (UPCAM) (Francia), Ruhr-Universität Bochum (Alemania),

¹¹ La evaluación también se llevó a cabo en los campos de refugiados tamiles en Tamil Nadu (India).

University College of Dublin (Irlanda), Universidad de Deusto (España), Universidad de Uppsala (Suecia) y Universidad de Gröningen (Países Bajos)], con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones intergubernamentales (OIG) y otros agentes de la comunidad de ayuda humanitaria, y que imparte una formación multidisciplinaria de postgrado, de un año de duración, sancionada por un diploma.

6. CONCLUSIÓN

2005 fue un año de importantes desafíos para la DG ECHO debido al número y a la gravedad de las crisis humanitarias. Con todo, la DG ECHO ha sido capaz de desempeñar su papel con arreglo a su mandato. En el futuro, la DG ECHO se enfrentará a otros desafíos, como las relaciones con nuevos agentes del sector humanitario (en especial las entidades de protección civil) y la ejecución de la reforma del sistema humanitario iniciada en 2005¹².

La DG ECHO apoyará activamente este proceso de reforma a fin de mejorar la capacidad y la eficiencia de la respuesta humanitaria global.

¹² Para los detalles de la reforma del sistema humanitario, véase la parte 2.