



Bruselas, 1.12.2016
COM(2016) 751 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**Informe anual sobre las políticas de ayuda humanitaria y de protección civil de la Unión
Europea y su aplicación en 2015**

Índice

Introducción.....	2
Ayuda humanitaria.....	6
Crisis de los refugiados.....	6
Crisis humanitarias en África.....	8
Otras crisis humanitarias.....	11
Educación en situaciones de emergencia.....	12
Política de ayuda humanitaria.....	13
Protección civil.....	16
Crisis de los refugiados sirios.....	16
Respuesta al ébola.....	16
Cuerpo Médico Europeo.....	17
Respuesta ante las catástrofes naturales.....	18
Prevención y preparación.....	18
Política de protección civil.....	18
Preparación ante las catástrofes y resiliencia.....	19
Voluntarios de Ayuda de la Unión Europea.....	20
Coordinación con otros instrumentos de la UE.....	22
Recursos humanos y financieros.....	24
El presupuesto humanitario de la UE alcanza máximos históricos.....	24
Recursos humanos.....	25
Información suplementaria y fuentes.....	27
Anexos:.....	28

INTRODUCCIÓN

En el presente informe se exponen los principales logros estratégicos y actividades de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria y la protección civil en 2015, canalizados a través de la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO)¹ de la Comisión Europea. El Comisario de Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis, Christos Stylianides, tiene un doble mandato: **proporcionar asistencia para aliviar las crisis humanitarias en todo el mundo, y promover la cooperación entre las autoridades de protección civil en toda Europa a la hora de responder a las catástrofes naturales o de origen humano, dentro y fuera de Europa**².

La misión, **consistente en salvar y preservar vidas humanas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la integridad y la dignidad de las poblaciones afectadas por las crisis**, se materializa a través de las operaciones de ayuda humanitaria³ y protección civil⁴. La ayuda humanitaria de la UE es una tabla de salvación para las comunidades y las víctimas de crisis nuevas, recurrentes y prolongadas. Les permite prepararse mejor de cara a futuras situaciones de emergencia. Las operaciones complementarias de protección civil ofrecen apoyo inmediato en forma de equipos de expertos, material de rescate y seguimiento en tiempo real del desarrollo de las catástrofes, tanto dentro como fuera de la Unión Europea. Cuando se produce una catástrofe, las posibilidades de supervivencia pueden depender de la oportuna y eficaz intervención de la comunidad internacional.

Junto con las contribuciones de los Estados miembros, la UE es un donante de primer orden. **Esta ayuda**, basada en los artículos 196 y 214 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), es una **manifestación fundamental de la solidaridad europea**.

¹ El Reglamento (CE) n.º 1257/96, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria, dispone en su artículo 19 que la Comisión, tras cada ejercicio presupuestario, debe presentar un informe anual al Parlamento Europeo y al Consejo con el resumen de las acciones financiadas a lo largo del ejercicio.

² En lo que respecta a la dimensión exterior de sus actividades, el comisario contribuye a la labor de la alta representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad/vicepresidenta de la Comisión, que es responsable de la dirección y la coordinación de los trabajos de todos los comisarios en el ámbito de las relaciones exteriores. Este enfoque tiene plenamente en cuenta el modus operandi especial de la ayuda humanitaria, que debe prestarse con arreglo a los principios humanitarios y el Derecho humanitario internacional, únicamente en función de las necesidades de las poblaciones afectadas, en consonancia con el Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria.

³ Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria (DO L 163 de 2.7.1996, p. 1).

⁴ Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (DO L 347 de 20.12.2013, p. 924).

Resumen

Durante el año 2015 se registró un incremento constante de las crisis humanitarias. Los conflictos armados y los ataques a civiles en todo el mundo aumentaron a un ritmo alarmante. Las catástrofes naturales, agravadas por el cambio climático y el crecimiento de la población, también se producen con una frecuencia e intensidad cada vez mayores. Con más de 60 millones⁵ de personas desplazadas de manera forzosa en el mundo, los desplazamientos prolongados se han convertido en un desafío muy importante desde el punto de vista humanitario, político, económico y de desarrollo. Cada vez más a menudo, los recursos resultan insuficientes para satisfacer las necesidades, y la prestación de ayuda humanitaria y protección civil reviste cada vez mayor complejidad. Habida cuenta de estas circunstancias sin precedentes, la respuesta de la UE ha consistido en dirigir la ayuda humanitaria a las personas más vulnerables y que más la necesitan, así como ampliar su respuesta en el plano normativo. Además, la UE ha garantizado, a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, la coordinación de la respuesta ofrecida a escala europea a las víctimas de las catástrofes naturales y de origen humano, tanto dentro como fuera de Europa.

- **En 2015 la UE prestó ayuda humanitaria y protección civil por un valor superior a los 1 500 millones EUR.** Esta cantidad permitió **ayudar a más de 134 millones de beneficiarios** afectados por catástrofes naturales o conflictos en más de ochenta países. El presupuesto humanitario correspondiente a 2015, el mayor ejecutado por la Comisión hasta la fecha, fue una respuesta al incesante incremento de la frecuencia y la gravedad de las catástrofes naturales y otras crisis humanitarias.
- Siria es el mayor «país de origen» de los refugiados que llegan a la UE actualmente. El conflicto sirio se mantiene con la misma intensidad en su quinto año consecutivo y sigue siendo la mayor crisis humanitaria y de seguridad en el mundo. **En 2015 se destinaron más de 370 millones EUR a operaciones de salvamento en Siria y sus países vecinos.** Además de ayudar a las poblaciones desplazadas en sus países de origen, se financiaron intervenciones humanitarias de emergencia en los países de tránsito, concretamente en los Balcanes Occidentales (22 millones EUR), en favor de refugiados vulnerables, solicitantes de asilo y migrantes. Croacia, Eslovenia, Grecia, Hungría y Serbia activaron el Mecanismo de Protección Civil de la Unión cuando precisaron de apoyo material inmediato para hacer frente al flujo de refugiados.
- **En 2015 se incrementó considerablemente la ayuda humanitaria prestada a Irak, con la asignación de hasta 79 millones EUR del presupuesto de la Unión** a una de las crisis humanitarias de evolución más rápida a escala mundial. La protección de los civiles es uno de los principales retos. Al mismo tiempo, Irak acoge a cerca de 250 000 refugiados sirios.
- **La financiación destinada al Sahel ascendió a 229 millones EUR y se centró en la crisis alimentaria y nutricional.** Las recurrentes crisis alimentarias registradas en el Sahel han socavado gravemente la resiliencia de las familias más pobres y han forzado a cientos de miles de personas a abandonar sus hogares. Los conflictos en Mali, la República Centroafricana y el norte de

⁵ <http://blogs.worldbank.org/opendata/record-number-forcibly-displaced-people-has-reached-60-million-worldwide-data-show>

Nigeria, que se extienden hasta Chad, Níger y Camerún, han agravado aún más la situación de la seguridad alimentaria.

- El conflicto armado ininterrumpido en Sudán del Sur, una emergencia de nivel 3, ha desarraigado a millones de personas y generado enormes necesidades humanitarias. **La financiación de la UE, que alcanzó los 127 millones EUR en 2015, ha apoyado actividades de salvamento en Sudán del Sur** y ha ayudado a los refugiados del país establecidos en los países vecinos.
- **La UE anunció en diciembre de 2015 una contribución de 125 millones EUR** para financiar acciones de emergencia en los países afectados por el fenómeno meteorológico extremo **El Niño en África, el Caribe y en América Central y del Sur**. Se presta apoyo a **acciones específicas de reducción del riesgo de catástrofes y de creación de capacidad a escala local** en las zonas que presentan un nivel elevado de vulnerabilidades locales.
- En julio de 2015 las Naciones Unidas clasificaron la crisis de Yemen como una emergencia de nivel 3. **La financiación humanitaria de la UE, que alcanzó los 50 millones EUR en 2015, se destina tanto a los desplazados internos de Yemen como a sus refugiados**. El conflicto, unido a la pobreza, el desplazamiento forzado y el aumento de los precios de los alimentos, han agravado una crisis humanitaria grave de por sí. Además, Yemen se ve directamente afectado por la crisis humanitaria del Cuerno de África.
- Millones de personas precisan de ayuda humanitaria en Ucrania como consecuencia del conflicto producido en la parte oriental del país. **Se asignaron 30 millones EUR del presupuesto de la UE a ayuda humanitaria y de recuperación temprana en favor de los ciudadanos de Ucrania**. Además, se prestó ayuda en especie a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión.
- Las víctimas del terremoto de Nepal recibieron **15 millones EUR en concepto de ayuda humanitaria inmediata, además del despliegue de expertos en protección civil, equipos de búsqueda y rescate y de primeros auxilios, y el envío de suministros de socorro a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión**.
- **En 2015 la educación en situaciones de emergencia pasó a ser una de las principales prioridades estratégicas**. La educación es una intervención humanitaria de salvamento en un contexto en el que el año pasado se produjo un número considerable de desplazamientos forzados de la población. En 2015 más de 1,5 millones de niños se beneficiaron de la ayuda a la educación en situaciones de emergencia.
- En 2015 **se activó el Mecanismo de Protección Civil de la Unión en 25 emergencias** (prealerta, acciones de seguimiento y solicitudes de asistencia) **y se recibieron 19 solicitudes de asistencia directa** dentro de la Unión y en otros países afectados por catástrofes.
- **Asimismo, en 2015 se celebró la edición de más éxito del Foro Europeo de Protección Civil**, la gran conferencia bienal en que se reúnen todas las partes interesadas, europeas y algunas internacionales, en el ámbito de la protección civil. El Foro de 2015 sirvió de plataforma para la puesta en marcha oficial de la colaboración con los países vecinos, así como de una nueva línea de trabajo de

gran importancia sobre sistemas aeronáuticos pilotados a distancia en el ámbito de la protección civil.

- **La UE se ha empeñado a fondo para erradicar la epidemia del ébola en África Occidental desde el comienzo del brote en marzo de 2014.** La ayuda humanitaria se concentró en las necesidades más acuciantes y se complementó con el despliegue de expertos y suministros de emergencia a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión. Con estas medidas se consiguió finalmente erradicar la enfermedad en enero de 2015. Las conclusiones extraídas de la crisis del ébola culminaron en la creación en 2015 del Cuerpo Médico Europeo en el marco de la reserva común voluntaria del Mecanismo de Protección Civil de la Unión.
- La Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, que se celebró en marzo de 2015 en Sendai (Japón), adoptó un nuevo marco para la reducción del riesgo de catástrofes. **La Unión asumió un papel de liderazgo para desarrollar un marco mejorado para la reducción del riesgo de catástrofes,** definiendo los pasos que deben seguirse para reducir los riesgos y fomentar la resiliencia ante las catástrofes en el contexto del desarrollo sostenible y aprovechando las sinergias con el cambio climático.
- Las primeras convocatorias de propuestas para el despliegue de voluntarios en el marco de **la iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE** se publicaron en 2015. Esto permitirá que hasta 18 000 personas participen como voluntarias en operaciones en todo el mundo de aquí a 2020.

AYUDA HUMANITARIA

La Unión mantiene su posición como donante humanitario de referencia. La Comisión vela por que todas las intervenciones sean coherentes con los principios humanitarios y pertinentes a efectos de llegar a los beneficiarios más vulnerables y tengan debidamente en cuenta las evaluaciones de las necesidades. Las intervenciones garantizan la eficiencia y la eficacia en relación con el coste de la financiación de sectores esenciales, la movilización de los socios y el apoyo prestado a la capacidad general del sistema humanitario mundial. La importancia que revisten estos principios a la hora de mantener el espacio humanitario se reconoce en las evaluaciones externas e independientes de las actividades de la Comisión (véase en el anexo 1 el resumen de las evaluaciones de los proyectos humanitarios llevadas a cabo en 2015. La evaluación de la protección civil se fundamenta en los requisitos previstos en su base jurídica. En el segundo semestre de 2016 se iniciará una evaluación general del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, de ahí que en 2015 no se llevase a cabo ninguna evaluación de las acciones de protección civil).

Crisis de los refugiados

Siria

La Unión Europea y sus Estados miembros se encuentran a la cabeza de la respuesta internacional a la crisis siria. Se calcula que el número de refugiados sirios en los países vecinos y en la región en general supera los 4,5 millones, y que el número de desplazados internos en Siria alcanza los 6,5 millones. **En 2015 se asignaron más de 160 millones EUR del presupuesto de la Unión a operaciones de salvamento en territorio sirio.** Las prioridades estratégicas clave se centraron en prestar apoyo a respuestas multisectoriales, rápidas, flexibles y reactivas a las emergencias, así como en mantener la asistencia humanitaria normal a las poblaciones vulnerables que ya se encontraban desplazadas. La mayoría de los refugiados encuentran protección en países y entre personas que ya padecen pobreza y dificultades, por lo que en muchas ocasiones las comunidades de acogida en la región también son beneficiarias de la ayuda humanitaria prestada.

El enfoque «Siria en su totalidad» se fundamenta en una **estrategia basada en cuatro pilares que incluye acceso negociado, respuesta de emergencia, protección, así como rendición de cuentas y apoyo a las asociaciones.** Como uno de los principales donantes del Plan de Respuesta Estratégica de 2015, la Unión contribuyó prestando apoyo a 12 millones de beneficiarios con asistencia sanitaria, a 5 millones con servicios de protección, a 8 millones con agua, saneamiento y servicios higiénicos, y a más de 6 millones de desplazados internos vulnerables con refugio y artículos no alimentarios. Asimismo, la Unión pasó a participar más activamente en las iniciativas diplomáticas internacionales, como por ejemplo en las conversaciones de Viena, y en los esfuerzos encaminados a promover el respeto de los principios humanitarios básicos y del Derecho humanitario internacional.

Países vecinos

En 2015 se asignaron 97 millones EUR del presupuesto de la UE para prestar apoyo a unas 665 000 personas en el Líbano, especialmente a mujeres y niños. La ayuda se centró en los refugiados más vulnerables para satisfacer sus necesidades

básicas a través de un enfoque basado en ayudas económicas (monetarias) con múltiples fines, asistencia sanitaria secundaria de salvamento y refugio, así como agua y saneamiento. Por otro lado, se financiaron actividades de protección específicas, como asesoramiento y asistencia jurídica a las víctimas de violencia.

En Jordania, se concedió prioridad a las soluciones más eficaces y con una mejor relación entre el coste y la eficiencia, siguiendo un enfoque centrado en las necesidades básicas **a través de asistencia en efectivo por un importe total de 58 millones EUR**. A título ilustrativo, la Unión prestó apoyo a UNICEF para ayudar a 56 000 niños y niñas de las familias sirias de refugiados más vulnerables con una subvención en efectivo de 20 dinares jordanos mensuales por hijo. El objetivo inmediato de este programa era evitar que las familias vulnerables recurriesen a mecanismos de adaptación negativos, como el trabajo infantil o comer menos para ahorrar dinero, ayudando a cubrir las necesidades y gastos específicos de cada hijo. El resultado fue que más del 50 % de las familias indicaron haber evitado recurrir al menos a una estrategia de adaptación negativa, y el 91 % del grupo sondeado indicó que con el programa había mejorado el bienestar general de su familia.

Tras décadas de conflicto, los iraquíes vulnerables se esfuerzan por sobrellevar una situación de emergencia que ya ha entrado en su tercer año. Las luchas y la violencia sectaria han supuesto el desplazamiento de millones de personas. Irak no solo se enfrenta a las consecuencias de su conflicto interno, sino también a las derivadas del conflicto en la vecina Siria. Actualmente acoge a cientos de miles de refugiados sirios registrados. En respuesta a las crecientes necesidades humanitarias, **la Unión incrementó considerablemente su ayuda humanitaria a Irak, asignando cerca de 79 millones EUR en 2015**. La finalidad era proporcionar protección y ayuda a los desplazados de Irak, a los refugiados sirios y a otras poblaciones vulnerables afectadas por los conflictos.

En 2015 **Turquía** se reconoció oficialmente como la nación que más refugiados acogía del mundo. A finales de año había más de 2,5 millones de refugiados sirios registrados. **Se asignaron cerca de 36 millones EUR del presupuesto de la UE** a ayuda humanitaria para cubrir las necesidades inmediatas de los más vulnerables. Una de las principales prioridades fue el sector sanitario, concretamente la rehabilitación física y los cuidados posoperatorios para los heridos de guerra, y los servicios de atención primaria en zonas con un grave déficit de servicios para cerca de 130 000 personas. Otra prioridad clave son los programas, que llegan a unas 230 000 personas y facilitan a las familias de refugiados más vulnerables cupones para que puedan adquirir artículos domésticos de primera necesidad.

Por otro lado, el 15 de octubre de 2015 el Consejo Europeo acogió con satisfacción el Plan de Acción Conjunto UE-Turquía como parte de una agenda global de cooperación basada en la responsabilidad compartida, los compromisos mutuos y el cumplimiento de estos. El Mecanismo para los refugiados en Turquía⁶ contempla recursos financieros nuevos por un importe sustancial y un mecanismo de coordinación concebido para garantizar que las necesidades de los refugiados y las comunidades de acogida se atiendan de manera integral y coordinada. El Mecanismo coordinará un importe total de 3 000 millones EUR durante el período 2016-2017.

En 2015, más de un millón de personas se embarcaron en un viaje hacia la UE, en gran medida por la que ha pasado a denominarse «ruta de los Balcanes Occidentales»,

⁶ COM/2015/9500 final

atravesando Turquía y después Grecia en su esfuerzo por llegar al centro y el norte de Europa. **El presupuesto de la UE también financió intervenciones humanitarias de emergencia en los Balcanes Occidentales por un valor de 22 millones EUR** para apoyar a los refugiados vulnerables, los solicitantes de asilo y los migrantes en situación de dificultad. Esta ayuda contribuyó a la prestación de ayuda de emergencia (alimentos, agua, higiene, artículos no alimentarios, sanidad, protección básica y artículos para hacer frente al invierno) en lugares con una alta concentración de refugiados, incluidas las fronteras y los puntos de registro.

Crisis humanitarias en África

El Sahel

El Sahel, una de las regiones más pobres del mundo, todavía se tambalea por las consecuencias de cuatro crisis alimentarias y nutricionales consecutivas desde 2005, situación que se vio agravada por los efectos del cambio climático. Estas crisis recurrentes han debilitado gravemente la resiliencia de las familias más pobres, que luchan por satisfacer sus necesidades alimentarias básicas año tras año, sobre todo durante el largo período que separa una cosecha de otra. **En 2015 la financiación destinada al Sahel (Burkina Faso, Camerún, Chad, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria y Senegal) ascendió a 229 millones EUR y se destinó principalmente a la crisis alimentaria y nutricional.**

Chad, uno de los países menos desarrollados del mundo, sigue enfrentándose a una situación de emergencia compleja, resultado de la inseguridad alimentaria crónica, la malnutrición, los peligros naturales, las epidemias y el desplazamiento masivo de poblaciones. **La ayuda humanitaria de la UE destinada al Chad ascendió a 58 millones EUR en 2015**, lo que permitió a 75 000 hogares adquirir artículos alimentarios básicos a través de subvenciones monetarias y cupones. Décadas de inestabilidad política y catástrofes naturales en la vecina República Centroafricana han provocado la afluencia de refugiados, lo que ha supuesto una carga adicional para unos recursos de por sí escasos.

Además de la inseguridad alimentaria prolongada, la violencia generalizada en la zona nororiental de Nigeria provocada por Boko Haram ha hecho que se produzca un éxodo masivo. **A lo largo de 2015 se asignaron 21,5 millones EUR del presupuesto de la UE a ayuda humanitaria en Nigeria** para prestar ayuda alimentaria de emergencia y servicios sanitarios y de protección a los desplazados y las víctimas del conflicto. Son más de 2 millones los nigerianos que se han visto forzados a desplazarse dentro del país y más de 190 000 han huido a los vecinos Níger, Camerún y Chad. La comunidad humanitaria espera una oleada masiva de desplazamientos por las evacuaciones en curso de las poblaciones residentes de las islas del lago Chad como resultado de las operaciones militares en la zona.

Sudán del Sur

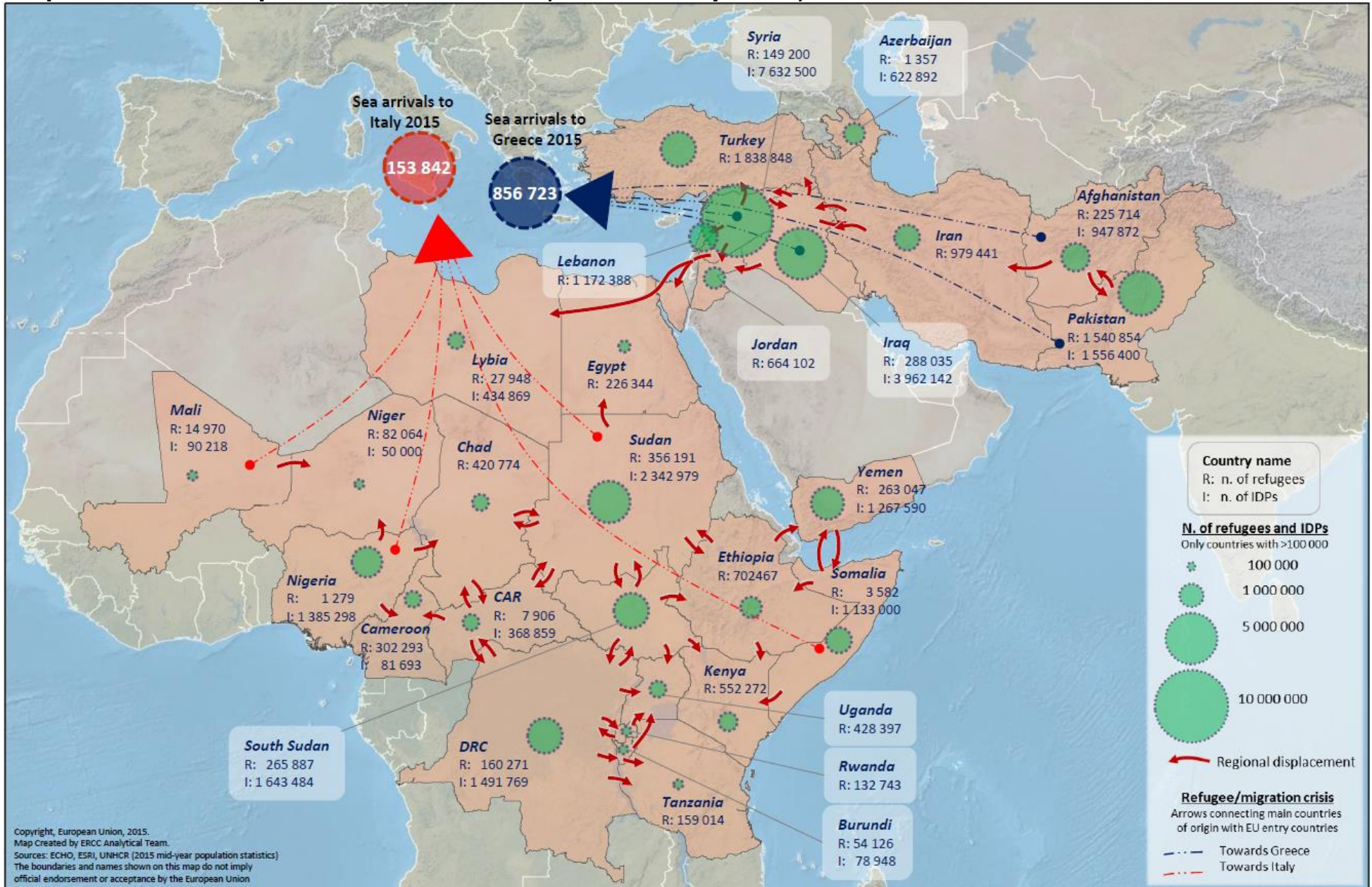
Sudán del Sur se ha visto asolado por continuas crisis que han generado inmensas necesidades humanitarias. **La UE aporta más del 40 % del total de su financiación destinada a ayuda humanitaria para Sudán del Sur** en apoyo de programas de salvamento para unos 2 millones de personas. Solo en 2015 aportó 127 millones EUR en

concepto de ayuda para este país. El conflicto armado que se desató en diciembre de 2013 ha dejado miles de muertos, y más de 2 millones de personas han tenido que abandonar su hogar. En agosto de 2015 se firmó un acuerdo de paz, aunque todavía no hay nada que apunte a ello en el país.

República Centroafricana

La inestabilidad política y las catástrofes naturales en la República Centroafricana, incluida la vulnerabilidad ante el cambio climático, han contribuido a la destrucción de la economía nacional, a la falta de desarrollo y al debilitamiento de las instituciones estatales. La UE ha desempeñado un papel crucial desde el inicio del conflicto, en 2013, con la aportación de 73 millones EUR en ayuda humanitaria. La situación sigue siendo de una volatilidad extrema. En 2015, **la ayuda humanitaria de la UE en favor de la República Centroafricana ascendió a 25 millones EUR** y respaldaba proyectos en el ámbito de la protección, el acceso a la atención sanitaria, ayuda alimentaria y nutricional, distribución de agua limpia, servicios de saneamiento, logística y coordinación humanitaria. En mayo de 2015 se celebró una conferencia internacional de alto nivel sobre la República Centroafricana centrada en las necesidades humanitarias del país, en su recuperación y en el desarrollo de la resiliencia.

Desplazamiento de la población: Oriente Medio, Asia Central y África, 2015



Otras crisis humanitarias

Crisis de El Niño

La UE anunció una contribución de 125 millones EUR para financiar acciones de emergencia en los países afectados por El Niño en África, el Caribe y en América Central y del Sur.

Este fenómeno, uno de los sucesos de mayor envergadura de las últimas tres décadas y agravado por el cambio climático, afecta a más de 41 millones de personas en todo el mundo⁷. Etiopía en particular es uno de los países más afectados por este fenómeno y ha experimentado un aumento del número de personas que sufren inseguridad alimentaria por la sequía de 2,9 millones en enero de 2015 a 8,2 millones en octubre del mismo año.

Yemen

La inestabilidad política, los conflictos armados, los deficientes resultados económicos y el subdesarrollo crónico son las razones fundamentales de la crisis compleja y multidimensional que atraviesa Yemen. Más del 47 % de la población vive por debajo del umbral de la pobreza con menos de 2 euros al día, y el índice de malnutrición del país es el tercero más alto del mundo. **En 2015 se asignaron 50 millones EUR del presupuesto de la UE para ayudar a las poblaciones de todo el país afectadas por el conflicto y el desplazamiento forzado, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.** La mayor parte de la financiación humanitaria se utiliza para proporcionar alimentos, agua y saneamiento, asistencia sanitaria básica, así como refugio y artículos domésticos para los desplazados internos, los refugiados procedentes del Cuerno de África y las comunidades que acogen a estas personas desarraigadas.

Ucrania

La crisis humanitaria de Ucrania ha seguido ocupando una posición destacada en la agenda de la UE. Millones de personas precisan de ayuda humanitaria en Ucrania como consecuencia de los efectos combinados del conflicto, el desplazamiento y la pobreza extrema. **Los proyectos ejecutados en 2015 con cargo al presupuesto de la UE ascendieron a 30 millones EUR y ayudaron directamente a más de 800 000 ucranianos.** Si bien las poblaciones destinatarias eran los niños más vulnerables, las personas de más edad y los hogares monoparentales, también se destinó ayuda a los desplazados internos y a los refugiados que habían abandonado zonas de conflicto, así como a los retornados. Normalmente la ayuda se materializó en forma de efectivo y cupones, métodos que han resultado ser un canal de ayuda muy eficiente y eficaz, con la ventaja de estimular directamente la economía local y de ayudar a preservar la dignidad de los afectados. Además se movilizó ayuda material a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión. En enero de 2015 una operación conjunta de la UE organizó el reparto aéreo y por carretera de los suministros de ayuda.

Nepal

Un terremoto devastador golpeó el centro de Nepal en abril de 2015, cobrándose la vida de cerca de 9 000 personas y derruyendo poblaciones enteras. De manera inmediata se liberaron 15 millones EUR de financiación humanitaria de la UE para ayudar a cubrir las necesidades más urgentes —refugios de emergencia, asistencia sanitaria de emergencia, agua y saneamiento, apoyo a la subsistencia y logística— y para promover actividades de

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1513_en.htm

preparación ante las catástrofes y de reducción de riesgos. En los días posteriores al terremoto se activó el Mecanismo de Protección Civil de la Unión a petición de las autoridades de Nepal. El Mecanismo facilitó el despliegue de tres módulos —búsqueda y rescate urbanos en condiciones extremas, puestos médicos avanzados y purificación de agua—, así como de expertos en ingeniería de estructuras y asistencia técnica de otra índole, además de la ayuda en especie y los equipos de socorro. Los continuados esfuerzos de la Comisión en este sentido culminaron en la formulación de la Estrategia Nacional de Gestión de Catástrofes en Nepal.

Crisis olvidadas

La UE también supo ver más allá del foco mediático y se involucró en muchas de las crisis «olvidadas»⁸. **En 2015, entre estas se incluía la de los refugiados saharauis en Argelia, la del pueblo rohingyas en Myanmar/Birmania, y la de los refugiados colombianos en Ecuador y Venezuela**⁹. La evaluación de las crisis olvidadas identifica situaciones graves de crisis humanitaria en las que la ayuda internacional que reciben las poblaciones afectadas es escasa o incluso nula. Estas crisis se caracterizan por recibir muy poca cobertura en los medios, falta de interés de los donantes y escaso compromiso político para resolver la crisis, lo que se traduce en una presencia insuficiente de agentes humanitarios. En 2015 la UE asignó casi el 17 % de su presupuesto inicial para ayuda humanitaria a las crisis olvidadas.

Educación en situaciones de emergencia

En todo el mundo, los niños suponen la mitad de las víctimas de conflictos y se encuentran entre los grupos de víctimas más vulnerables. Además de las posibles lesiones y el desplazamiento forzado, en tiempos de crisis el riesgo de desintegración familiar es muy alto. La probabilidad de que los niños se vean separados de su familia, así como el impacto de esta situación sobre ellos, son muy altos. Cuando se desencadena una catástrofe, millones de niños ven interrumpida su educación. Las repercusiones de los conflictos en estos niños son, frecuentemente, de larga duración y pueden desencadenar, en caso de crisis prolongadas, situaciones en que la falta de una educación adecuada conduce a una perpetuación de la violencia, ya que estos niños reproducen, ya de adultos, los patrones violentos experimentados durante la niñez. Lejos de las escuelas, los niños pierden la oportunidad de desarrollar las habilidades necesarias para labrar un futuro más próspero para ellos mismos y para su país.

En situaciones de emergencia la educación puede ayudar a crear por lo menos cierta sensación de normalidad y seguridad, y brinda a los niños el apoyo psicosocial que necesitan para superar los traumas. Además, frecuentemente las propias comunidades afectadas señalan la educación como una prioridad primordial.

La educación en situaciones de emergencia se convirtió en una de las principales prioridades en 2015. La educación es una intervención humanitaria de

⁸ Las crisis olvidadas se definen como situaciones de crisis humanitaria graves y prolongadas en las que las poblaciones no reciben ninguna ayuda internacional o esta es insuficiente y no hay ningún compromiso político para resolver la crisis, debido en parte a la falta de interés de los medios. En esta categoría se incluyen sobre todo situaciones de conflicto prolongadas, pero también crisis derivadas del efecto acumulativo de catástrofes naturales recurrentes, o incluso una combinación de ambas.

⁹ Durante el ejercicio de evaluación de las crisis olvidadas de 2015 se identificaron diez situaciones de crisis olvidadas: Argelia — crisis de los refugiados saharauis; Bangladés — crisis de los refugiados rohingyas y conflicto de Chittagong Hill Tracts; Camerún; Chad; India — conflictos en Jammu y Cachemira, y en el centro (insurgencia naxalita) y el noreste del país; Myanmar/Birmania — conflicto de Kachin y crisis de Rakhine; Pakistán; Sudán; Yemen; Colombia — población afectada por el conflicto armado interno y refugiados colombianos en Ecuador y Venezuela.

salvamento que ha contado con el apoyo de la iniciativa «Niños de la Paz» de la UE, entre otras. Entre 2012 y 2015 se asignaron más de 23 millones EUR a proyectos educativos (incluidas las contribuciones de los Gobiernos de Luxemburgo y Austria), **y más de 1,5 millones de niños se han beneficiado de estos proyectos en 26 países de todo el mundo.** La Comisión se ha comprometido a aumentar el porcentaje de la financiación de la ayuda humanitaria que se destina a educación en situaciones de emergencia del 1 % en 2015 (11 millones EUR) al objetivo de la ONU del 4 % en 2016.

Las actividades educativas financiadas por la UE se ajustan a las distintas necesidades de los niños en función de su edad, género y otras circunstancias específicas. Las acciones van desde facilitar el acceso a la escuela, incluidas clases de recuperación, a proporcionar uniformes, material docente y el transporte de los niños hasta los centros de enseñanza. La UE también aporta fondos para rehabilitar escuelas damnificadas y construir nuevos centros y espacios de aprendizaje. Gracias al apoyo de la UE, también es posible acceder a formación profesional y asistencia psicosocial.

Política de ayuda humanitaria

El número de crisis humanitarias sin precedentes que se produjo en 2015 afectó a Europa directamente con el aumento masivo de refugiados y migrantes. Así las cosas, la Unión ha abogado por que la comunidad internacional se coordine estrechamente en sus esfuerzos por dar una respuesta a los desafíos humanitarios en todo el mundo, por mejorar la gestión del riesgo de catástrofes y por que los agentes de desarrollo se involucren más en las situaciones de desplazamiento prolongado. Las Naciones Unidas convocaron la Cumbre Humanitaria Mundial, la primera de este tipo y a la que acudieron múltiples partes interesadas, que se celebró los días 23 y 24 de mayo de 2016 en Estambul. Durante 2015 la Unión se situó a la cabeza, tanto respaldando la cumbre como en los preparativos de esta. La Unión coorganizó la consulta europea preparatoria (Budapest, días 3 y 4 de febrero de 2015) y siguió de cerca todas las demás consultas regionales, así como la consulta global de octubre de 2015. Contribuyó a los estudios encabezados por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) y apoyó la labor de la secretaría de la Cumbre.

En su Comunicación de 2 de septiembre de 2015¹⁰, la Comisión esbozó las prioridades de la UE de cara a la Cumbre: defender el Derecho humanitario internacional; garantizar una prestación eficaz de la ayuda; cooperación más estrecha entre los ámbitos humanitario y de desarrollo, también en crisis de larga duración; asociación con los agentes locales, regionales y nacionales; financiación humanitaria eficiente y suficiente.

Política de ayuda humanitaria y divulgación

Por lo que respecta a la cooperación internacional, la UE prosiguió sus diálogos privilegiados con donantes, tanto miembros como no miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. La UE organizó sus primeros diálogos estratégicos con Japón y Australia para explorar sinergias, debatir cuestiones de índole global e intercambiar prioridades. Asimismo, la UE reforzó su cooperación con la Organización de Cooperación Islámica, la Liga de los Estados Árabes y los Emiratos Árabes Unidos. A modo de ejemplo, se organizó un taller en Yeda con la Organización de Cooperación Islámica.

¹⁰ COM/2015/0419 final

La Comisión se mantuvo a la vanguardia de la coordinación civil-militar perfilando activamente los compromisos militares de la UE para dar una respuesta mejor a las necesidades de la comunidad humanitaria y para garantizar una coordinación más fluida sobre el terreno, p. ej., durante la planificación y despliegue de la operación EUNAVFOR MED SOPHIA, la operación de la fuerza naval de la Unión Europea en el Mediterráneo. Asimismo, la Comisión ha perfilado activamente el planteamiento de la protección de los civiles en las operaciones militares dirigidas por la UE, con vistas a reflejar las inquietudes en el ámbito de la protección humanitaria y el respeto del Derecho humanitario internacional.

El número sin precedentes de personas desplazadas forzosamente en todo el mundo —60 millones— requirió un ejercicio de inventario en el segundo semestre de 2015. Este ejercicio estuvo dirigido por los servicios pertinentes de la Comisión y la finalidad fue identificar las iniciativas estratégicas, los instrumentos pertinentes, las acciones, las conclusiones extraídas y las lagunas a escala de la Unión en la gestión de la crisis de refugiados en curso. El 26 de abril de 2016, la Comisión adoptó una Comunicación sobre desplazamiento forzado y desarrollo titulada «Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía»¹¹ y un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompañaba¹². El objetivo de la Comunicación es establecer un nuevo enfoque orientado al desarrollo para ayudar a los refugiados, los desplazados internos, los retornados voluntarios y las poblaciones de acogida en los países socios.

Integración de políticas temáticas en las operaciones humanitarias

Alimentos y nutrición

En 2015 la Comisión presidió y dirigió, en nombre de la Unión, las labores del Comité del Convenio sobre Asistencia Alimentaria. Entre las labores llevadas a cabo a lo largo del año destaca una declaración conjunta del Comité de cara a la Cumbre Humanitaria Mundial. El Comité de Asistencia Alimentaria ha evolucionado hasta convertirse en un foro de peso para el debate político.

En determinadas catástrofes humanitarias el suministro de alimentos a los mercados y las tiendas se mantiene, pero la población afectada pierde su poder adquisitivo. En tales casos, el «enfoque en efectivo» garantiza que la ayuda humanitaria llega directamente y en el momento oportuno a quienes más la necesitan. El envío de transferencias monetarias es rápido; además, estas transacciones presentan una buena relación coste-eficacia y brindan a las personas que lo necesitan una oferta mayor. Entre sus ventajas destacan los beneficios para las economías locales, el empoderamiento de los beneficiarios y la dignidad y la capacidad para tomar decisiones de las personas, ya que pueden elegir qué artículos comprar. En marzo de 2015 el Consejo respaldó un documento conceptual sobre «Diez principios comunes de la ayuda polivalente en efectivo para responder a las necesidades humanitarias». Dicho documento evalúa las posibilidades de la ayuda polivalente en efectivo desde la perspectiva operativa y estratégica.

Directrices sobre refugio y asentamientos

El alarmante aumento de las poblaciones desplazadas en la última década, junto con los desafíos económicos, sociales y medioambientales continuados que plantea el cambio climático, han incrementado enormemente la necesidad de intervenciones eficaces y

¹¹ COM/2016/234

¹² SWD/2016/142

eficientes en el ámbito de los refugios y asentamientos humanitarios. Por ello, es necesario actualizar la capacidad técnica global por lo que respecta a los refugios y asentamientos, y también usar los fondos con mayor eficacia para causar un impacto mayor en el número creciente de personas necesitadas. Con vistas a reunir las mejores prácticas en este ámbito, para lo cual se asignan hasta 180 millones EUR anualmente, se están preparando unas directrices, cuya fase de consulta externa finalizó en 2015.

PROTECCIÓN CIVIL

La prestación de la ayuda de protección civil de la UE está coordinada por el Centro Europeo de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CECRE). La ayuda consiste en ayuda gubernamental de los Estados participantes en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión¹³ prestada inmediatamente después de que se produzca una catástrofe. El CECRE realiza un seguimiento ininterrumpido de las crisis de todo el mundo, garantizando la complementariedad de las actuaciones de la UE y de sus Estados miembros.

El Mecanismo garantiza una respuesta coordinada a escala europea en favor de las víctimas de catástrofes naturales y de origen humano, en Europa y fuera de ella, incluso en los casos en que se invoca la cláusula de solidaridad (artículo 222 del TFUE). En 2015 se activó el Mecanismo de Protección Civil de la Unión en 25 emergencias (prealerta, acciones de seguimiento y solicitudes de asistencia) y se recibieron 19 solicitudes de asistencia directa dentro de la Unión y en otros países afectados por catástrofes. En paralelo, la Comisión persigue unas políticas de prevención y preparación efectivas con los Estados miembros.

Crisis de los refugiados sirios

El Mecanismo de Protección Civil de la Unión presta ayuda a los Estados miembros y a los países vecinos que se enfrentan a picos importantes en la crisis de refugiados que sobrepasan sus capacidades inmediatas de respuesta.

Desde el segundo semestre de 2015, Croacia, Eslovenia, Grecia, Hungría y Serbia han solicitado ayuda a través del Mecanismo. Quince países han ofrecido su ayuda y cuatro peticiones seguían activas en 2016. Se asignaron 490 000 EUR del presupuesto de la UE para cofinanciar el transporte y la entrega a los países afectados por la crisis.

Serbia, por ejemplo, ha tenido que enfrentarse a una entrada masiva de refugiados y migrantes en tránsito procedentes de Grecia y con destino a Croacia o Hungría. Para ayudar a gestionar la afluencia de refugiados, en septiembre de 2015 Serbia recibió la ayuda en especie de otros países europeos en forma de vehículos, combustible, artículos de higiene, camas, colchones y alimentos.

Grecia ha recibido ayuda en especie en forma de tiendas de campaña, camas, sacos de dormir, mantas, kits de higiene, generadores de energía, bombas de agua, equipos antiincendios y otros equipos especializados.

Croacia, Eslovenia y Hungría también han recibido ayuda material, como por ejemplo tiendas de campaña preparadas para el invierno, camas y mantas de los países participantes en el Mecanismo para ayudarles a gestionar mejor la llegada de refugiados y solicitantes de asilo.

Respuesta al ébola

¹³ 33 en 2015 (los 28 Estados miembros de la UE, más Islandia, Noruega, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia) y 34 en 2016 cuando Turquía se convirtió en Estado participante (el 4 de abril de 2016).

El 14 de enero de 2016 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el fin de la transmisión del ébola en África Occidental. Desde que se desató la peor epidemia de ébola de la historia en marzo de 2014, la UE y sus Estados miembros movilizaron rápidamente sus recursos políticos, financieros y científicos para ayudar a contener, tratar y, en última instancia, acabar con el virus del Ébola. Con un presupuesto humanitario total de 71 millones EUR desde el estallido de la epidemia, la UE atendió las necesidades más urgentes poniendo a disposición actividades de apoyo, a saber: vigilancia epidemiológica, diagnóstico, tratamiento y suministros médicos; despliegue de médicos y personal de enfermería; formación de trabajadores sanitarios; y sensibilización entre la población.

El CECRE desempeñó un papel crucial para la coordinación de la respuesta de la UE, celebrando las reuniones periódicas de coordinación del Grupo de trabajo de la UE para el ébola, que agrupaba a todos los departamentos pertinentes de la Comisión, tanto de su sede como en el terreno, el Servicio Europeo de Acción Exterior, las delegaciones de la UE, los Estados miembros de la UE, los organismos de las Naciones Unidas y los socios humanitarios de la UE. Los Estados miembros coordinaron sus actividades en el seno de la UE a través de reuniones periódicas del Comité de Seguridad Sanitaria establecido al amparo de la Decisión 1082/2013 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud¹⁴, en función de las evaluaciones rápidas de riesgos elaboradas por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades¹⁵. La activación del Mecanismo de Protección Civil de la Unión permitió desplegar con rapidez y de manera coordinada los suministros de emergencia y los expertos puestos a disposición por los Estados miembros (más de cien vuelos y dos buques de carga). Se estableció un sistema de evacuación médica para apoyar la movilización y garantizar la seguridad de los trabajadores humanitarios internacionales. El despliegue de laboratorios por parte de la Comisión desempeñó un papel crucial a la hora de diagnosticar la presencia del ébola en la población de África Occidental.

En marzo de 2015 la UE acogió la conferencia «Ebola: from emergency to recovery» («Ébola: de la emergencia a la recuperación»). En ella se puso de relieve la necesidad de no bajar la guardia para evitar un aumento pronunciado de casos nuevos, y de planificar los próximos pasos en la lucha tanto contra el brote de entonces como contra cualquier brote posterior del virus del Ébola.

Cuerpo Médico Europeo

La idea de disponer de una «reserva» de equipos médicos y de salud pública listos para su despliegue en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, ahora conocida como Cuerpo Médico Europeo, se materializó en 2015, a raíz de las conclusiones extraídas de la crisis del ébola¹⁶. Se definieron requisitos de calidad e interoperabilidad, luego ampliados según las nuevas normas de la OMS para los módulos médicos. Así, se está ampliando la «reserva común voluntaria» del Mecanismo de Protección Civil de la UE con equipos médicos, equipos de salud pública, laboratorios móviles de bioseguridad, capacidades de evacuación médica y equipos especializados de evaluación y apoyo. El lanzamiento oficial, con una serie de

¹⁴

http://ec.europa.eu/health/preparedness_response/docs/decision_serious_crossborder_threats_22102_013_es.pdf

¹⁵

<http://ecdc.europa.eu/en/Pages/home.aspx>

¹⁶

2015/C 421/04

capacidades disponibles de respuesta médica asignadas a la reserva común voluntaria, se produjo el 15 de febrero de 2016.

Respuesta ante las catástrofes naturales

Las catástrofes naturales están aumentando en todo el mundo, tanto en frecuencia y complejidad como gravedad, resultan aún peores por desafíos como el cambio climático.

Cada año se producen en Europa y en el resto del mundo incendios forestales devastadores que destruyen miles de hectáreas de bosques. Cuando las dimensiones de un incendio superan las capacidades de un país para extinguirlo, es posible activar el Mecanismo de Protección Civil de la Unión para aportar recursos adicionales coordinados. El CECRE supervisa de manera ininterrumpida el riesgo de que se produzca un incendio forestal y su incidencia en toda Europa, valiéndose de servicios y herramientas de supervisión nacionales como el Sistema europeo de información sobre incendios forestales. En julio de 2015 Grecia solicitó ayuda en el marco del Mecanismo para combatir docenas de incendios forestales. Como respuesta se enviaron medios aéreos de lucha contra incendios. La UE puede facilitar el transporte general y la coordinación logística en estas situaciones, y en este caso cofinanció el transporte de la ayuda a Grecia. En 2015 el importe de la cofinanciación de la UE para transporte ascendió a más de 14 millones EUR, como parte del apoyo financiero de la UE al transporte de la ayuda ofrecida por los Estados participantes del Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

El Mecanismo también se activó para responder a otras catástrofes, como las inundaciones en la antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania, Myanmar/Birmania y Bangladés, los incendios forestales de Paraguay y el terremoto de Nepal.

Prevención y preparación

La prevención y la preparación reducen las peores consecuencias de las catástrofes humanas y naturales, y pueden apoyar una adaptación más eficaz frente a los efectos del cambio climático. Como ejemplo de éxito en un ejercicio de protección civil es el escenario de un accidente de gran envergadura que se llevó a cabo en una zona industrial de Oslo en abril de 2015. Durante el ejercicio se simuló la colisión de un buque y un incendio en un parque de tanques que provocó una explosión y el vertido de sustancias peligrosas. La finalidad del ejercicio era poner a prueba la respuesta de emergencia y rescate y los procedimientos decisivos. Entre los participantes se encontraban los servicios noruegos de emergencias, el ayuntamiento de Oslo, el gobernador del condado, las autoridades regionales y nacionales, así como los equipos y expertos europeos e internacionales del CECRE.

Política de protección civil

Tras la adopción de la legislación del Mecanismo de Protección Civil de la Unión y la Decisión de aplicación en octubre de 2014, **el año 2015 estuvo marcado por la rápida aplicación de la Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias en forma de reserva común voluntaria de capacidades de reacción de los Estados miembros**. Los participantes interesados en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión pueden comprometer previamente distintos tipos de capacidades de reacción a la reserva común voluntaria para su utilización en misiones de protección civil de la UE.

La reserva común voluntaria permite una mejor planificación de las acciones de respuesta rápidas y disposiciones de espera flexibles. A finales de 2015 ya se habían registrado en la reserva común voluntaria 21 módulos y otras capacidades de reacción. El objetivo de la reserva común voluntaria de aquí a 2020 en cuanto a capacidades es llegar a 41 módulos.

La Comisión prosigue su labor de divulgación internacional con los socios de protección civil estratégicos de todo el mundo (China, Japón, Estados Unidos, ASEAN, etc.) y su trabajo en curso con los países candidatos y candidatos potenciales a la UE. Además de esto, la Comisión desarrolló en 2015 una nueva forma de cooperación con los países de la vecindad europea, en el contexto de la revisión de la política europea de vecindad¹⁷. Se ofrecerá una forma de cooperación asociada a una serie de países vecinos a fin de incrementar su capacidad para trabajar aunadamente en la gestión de desastres en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

Asimismo, en 2015 se celebró la edición de más éxito del Foro Europeo de Protección Civil, la gran conferencia bienal en que se reúnen todas las partes interesadas, europeas y algunas internacionales, en el ámbito de la protección civil. El Foro de 2015 sirvió de plataforma para la puesta en marcha oficial de la colaboración con los países vecinos, así como de una nueva línea de trabajo de gran importancia sobre sistemas aeronáuticos pilotados a distancia en el ámbito de la protección civil.

Por otro lado, la Comisión ha participado activamente con los Estados miembros en el desarrollo de evaluaciones nacionales de riesgos, ya que el Mecanismo de Protección Civil de la Unión exigía que los países participantes presentasen a la Comisión sus informes sobre la evaluación nacional de riesgos a más tardar en diciembre de 2015. La evaluación de riesgos también se está tratando como parte de una iniciativa global para desarrollar el Índice INFORM para la gestión de los riesgos en cooperación con el Comité Permanente entre Organismos y muchos otros socios internacionales. INFORM 2015, que engloba 191 países, se puso en marcha a principios de 2015 y ayudó a la Comisión a prestar apoyo a los procesos decisorios y a asignar financiación.

PREPARACIÓN ANTE LAS CATÁSTROFES Y RESILIENCIA

La finalidad del programa ECHO de preparación ante las catástrofes (DIPECHO) es reforzar las capacidades de preparación en cada país, a fin de que se puedan emprender actuaciones tempranas para reducir el impacto de los peligros y las pérdidas humanas y materiales, así como para responder a las necesidades humanitarias. El programa está plenamente integrado en el marco de financiación de la ayuda humanitaria. Todos los planes de ejecución humanitaria¹⁸ incluyen un análisis de las opciones y las prioridades para la preparación, la actuación temprana y la reducción del riesgo de catástrofes. De media, por cada euro invertido en actividades de reducción y preparación se ahorran entre 4 y 7 euros que se destinarían a la respuesta posterior a la catástrofe. En 2015, las acciones del programa también reforzaron las capacidades de respuesta locales invirtiendo en sistemas de alerta temprana, formando a los

¹⁷ JOIN/2015/50 final

¹⁸ La Comisión adopta todos los años una «decisión mundial» que engloba todas las acciones de ayuda humanitaria que la Unión prevé financiar durante un período dado. En el contexto de esta decisión, la Comisión elabora y publica «planes de ejecución humanitaria», que ofrecen información más detallada sobre las prioridades operativas identificadas.

funcionarios de las autoridades locales, creando y desarrollando comités locales de gestión de catástrofes, organizando simulacros, etc. En 2015 se asignaron cerca de 38 millones EUR al programa DIPECHO, lo que supuso un aumento del número de beneficiarios directos de la reducción del riesgo de catástrofes de 16 millones a 24 millones en todo el mundo. Se integraron actividades de reducción del riesgo de catástrofes en el 43 % del total de las operaciones humanitarias del año pasado. También se espera que estos esfuerzos contribuyan a favorecer la adaptación a las repercusiones del cambio climático.

La Unión asumió en 2015 un papel de liderazgo a la hora de construir un marco para la reducción del riesgo de catástrofes sólido, ambicioso y mejorado. La UE desempeñó un papel muy destacado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, que adoptó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en mayo de 2015. La reducción del riesgo de catástrofes está totalmente asentada como elemento clave de los esfuerzos de desarrollo sostenible, centrándose en la capacidad de la comunidad internacional para reducir los riesgos y reforzar la resiliencia ante las catástrofes. Abordar los retos interrelacionados del riesgo de catástrofes, el desarrollo sostenible y el cambio climático se reconoce como un principio rector importante. Con la adopción de este nuevo marco se establecen objetivos claros y prioridades de actuación que culminarán en una reducción considerable del riesgo de catástrofes y de la pérdida de vidas, medios de subsistencia y salud. La aplicación del Marco de Sendai durante los próximos quince años requerirá compromiso y liderazgo político. Tras la Conferencia de Sendai, la Comisión trabaja en un plan de acción sobre la aplicación del nuevo marco internacional¹⁹. La Unión participará activamente en el grupo de trabajo intergubernamental de expertos constituido para desarrollar indicadores globales para medir los avances globales en la aplicación del Marco de Sendai.

La Comisión participará activamente en el grupo de trabajo intergubernamental de expertos constituido para desarrollar indicadores globales para medir los avances globales en la aplicación del Marco de Sendai.

VOLUNTARIOS DE AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA

La iniciativa «Voluntarios de Ayuda de la UE» pretende reunir, durante el período 2014-2020, hasta 18 000 voluntarios de los Estados miembros para apoyar los esfuerzos de la UE por reforzar la capacidad y la resiliencia de las comunidades vulnerables en otros países. La iniciativa ofrece oportunidades de creación de capacidad y asistencia técnica para las organizaciones que envíen y acojan voluntarios. Las primeras convocatorias de propuestas se lanzaron en 2015. Se han seleccionado diez proyectos para su cofinanciación: cuatro de asistencia técnica y seis de creación de capacidad en ámbitos como la gestión del riesgo de catástrofes, la gestión de voluntarios, la capacidad para obtener certificación, herramientas y métodos de la evaluación de necesidades, la creación de alianzas y las actividades de comunicación. En conjunto hay 88 organizaciones involucradas en la ejecución de proyectos. Los primeros resultados tangibles de las acciones de ejecución preparatorias e iniciales están previstos para 2016, momento en que se desplegarán voluntarios formados en proyectos humanitarios a escala mundial.

¹⁹ SWD/2016/205 final/2

Certificación

Todas las organizaciones que deseen enviar o acoger voluntarios en el marco de la iniciativa deben disponer de una certificación. El proceso de certificación verifica que todas las organizaciones participantes pueden llevar a cabo y cumplir plenamente las estrictas normas y procedimientos de la gestión de voluntarios, establecidos para proteger y gestionar a los voluntarios durante su despliegue. En enero de 2015 se publicó una convocatoria de solicitudes para crear una lista de organizaciones de envío y de acogida certificadas. A finales de 2015 se habían concedido dieciséis certificaciones. La certificación es un proceso continuo y la convocatoria está abierta hasta el 30 de septiembre de 2020.

Despliegue y formación

Las principales acciones de la iniciativa son la selección, preparación y despliegue de voluntarios. En julio de 2015 se publicó una convocatoria de propuestas para el despliegue de voluntarios. Hasta octubre de 2015 se habían presentado dos solicitudes, que comprendían 27 organizaciones y el despliegue de 44 voluntarios tras el verano de 2016. La evaluación de las solicitudes y la firma de los convenios de subvención concluirán en 2016.

En octubre de 2015 se publicó un anuncio de licitación abierto para formación. El objetivo es prestar servicios de formación a los voluntarios candidatos y evaluar su aptitud y sus habilidades. Está previsto que la evaluación de las solicitudes y la firma del (de los) contrato(s) marco finalice en 2016.

La Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA) de la Comisión es la responsable de la gestión de la iniciativa durante todo su ciclo de vida. Esto supone la ejecución del programa, incluida la convocatoria de propuestas, el análisis de las solicitudes de subvención, el proceso de certificación, la supervisión *in situ* de los proyectos, y la divulgación de los resultados de los proyectos y del programa. La Comisión es responsable de desarrollar el marco jurídico en el que se fundamenta la iniciativa y mantiene la supervisión principal de los elementos estratégicos, financieros y operativos de esta.

COORDINACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS DE LA UE

La UE concede gran importancia al vínculo entre la ayuda humanitaria, en cuanto medida de reacción rápida en situaciones de crisis, y otros instrumentos de la UE cuya prioridad son iniciativas de desarrollo y reconstrucción a más largo plazo. El nexo entre la esfera humanitaria y el desarrollo es complejo y exige mayor coordinación, lo que supone que los servicios de la Comisión aúnen planteamientos y colaboren en la ejecución, la supervisión y el seguimiento de los avances.

En 2015 se reafirmó la necesidad de seguir invirtiendo en este planteamiento con la publicación del Compendio de resiliencia de la UE. La finalidad de esta publicación es fomentar el aprendizaje y una comprensión mayor sobre cómo la resiliencia puede dar lugar a una ayuda humanitaria más eficaz y producir un cambio transformador en favor de los más necesitados a largo plazo. El Compendio pone de relieve el hecho de que los principios de la resiliencia ya están integrados en numerosos programas de la UE, tales como los relativos a la adaptación al clima y los de protección social. La presentación del Compendio tuvo lugar durante la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres que se celebró en marzo de 2015 en Sendai, Japón.

Los programas de la UE «Apoyo a la resiliencia en el Cuerno de África» (SHARE) y «Alianza Mundial para la Iniciativa de Resiliencia» (AGIR) son dos iniciativas emblemáticas conjuntas de los servicios de la Comisión. Su objetivo es mejorar la capacidad de las personas, las comunidades y los países para hacer frente a emergencias graves y persistentes en la parte oriental del Cuerno de África y en el Sahel, así como en África Occidental. Para ello es de vital importancia que los agentes de desarrollo, los Gobiernos y las organizaciones de ayuda internacional trabajen codo con codo para detener el ciclo de emergencias. El impulso originado por ambas iniciativas llevaron a nueve países de estas regiones a adoptar prioridades nacionales en el ámbito de la resiliencia en 2015 a más tardar.

En julio de 2015 los servicios de la Comisión coorganizaron un seminario con el objetivo de poner al día a los profesionales humanitarios y de desarrollo que trabajan en países frágiles y afectados por crisis, o en ámbitos relacionados con ellos, respecto a los últimos avances de índole estratégica, así como a los conceptos, principios, planteamientos, herramientas y procedimientos para abordar mejor las situaciones de fragilidad y crisis desde el prisma de la resiliencia, a fin de evitar el deterioro y garantizar una transición fluida de la situación humanitaria al desarrollo.

Los servicios de la Comisión y las delegaciones de la UE también trabajan estrechamente en la iniciativa conjunta de la UE «Fomento de la resiliencia en Etiopía» (RESET). Se está ejecutando en las zonas del país más proclives a la sequía. La iniciativa no solo ataja los síntomas de la pobreza extrema, sino también algunas de las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Para ello, proporciona a los hogares mayor capacidad de adaptación para resistir futuras crisis. En diciembre de 2015 la Comisión adoptó RESET II²⁰, un plan de acción para Etiopía que integra los objetivos y el alcance específicos del Fondo Fiduciario de la UE.

²⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/action-document-eutf-action-document-implementation-horn-africa-window-ethiopia-reset-ii_en

El Fondo Fiduciario de la UE para África se presentó en la Cumbre de la Valeta sobre migración el 12 de noviembre de 2015 por parte de los socios europeos y africanos. **El Fondo Fiduciario prestará ayuda a los países de la región del Sahel, la zona del lago Chad, el Cuerno de África y el Norte de África, que se encuentran entre los más frágiles y afectados por la migración.** El Fondo Fiduciario recauda dinero procedente de distintos instrumentos financieros de la UE, además de fondos adicionales de los Estados miembros y otros donantes.

El Fondo Fiduciario pretende abordar las causas fundamentales de la migración irregular y los desplazamientos en los países de origen, tránsito y destino a través de una serie de sectores prioritarios: programas económicos, gestión migratoria, estabilidad y gobernanza, y resiliencia. Los proyectos de resiliencia prestan apoyo a los servicios básicos en beneficio de las poblaciones locales, concretamente de los más vulnerables, así como los refugiados y los desplazados, también a través de centros comunitarios u otros medios para facilitarles seguridad alimentaria y nutricional, sanidad, educación y protección social, y también sostenibilidad medioambiental.

El Fondo Fiduciario Bekou, de reciente creación, pretende promover la estabilidad y reconstrucción de la República Centroafricana. Su prioridad es la resiliencia y el establecimiento de un vínculo entre ayuda, rehabilitación y desarrollo. Las contribuciones proceden del Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, la ayuda humanitaria de la UE y diversos programas de los Estados miembros de la UE. Las acciones financiadas por el Fondo Fiduciario Bekou también complementan las actividades del Instrumento en pro de la estabilidad y la paz de la UE. El Fondo se constituyó en julio de 2014 por parte de la Unión y tres Estados miembros: Francia, Alemania y los Países Bajos, a los que se unieron Italia y Suiza en 2015.

En 2015 el Fondo Fiduciario Bekou se centró en tres componentes: 1) la resiliencia de las comunidades en el ámbito de la seguridad alimentaria a través del despliegue de «cajas de resiliencia» basadas en un sistema integrado de «campos-escuela agrícolas»; 2) el acompañamiento de las actividades de pastoreo a través de la reorganización de las redes de trashumancia y el desarrollo de servicios veterinarios; y 3) el establecimiento de los sectores alimentario, hortícola y de cría de ganado menor en Bangui en estrecha colaboración con las autoridades locales.

Por otro lado, la vulnerabilidad y exposición cada vez mayores de las personas y bienes, así como la frecuencia y gravedad de los peligros, constituyen motivos acuciantes para extraer el máximo potencial del uso de la ciencia y la tecnología. A título ilustrativo, la Comisión apoyó una investigación de urgencia sobre posibles tratamientos, vacunas y pruebas diagnósticas para el ébola con fondos que ascendieron a casi 140 millones EUR, que accionaron otros 100 millones EUR adicionales de la industria farmacéutica.

La Comisión contribuyó a establecer la Colaboración Global en Investigación para la Prevención de Enfermedades Infecciosas (GloPID-R). Esta reúne organizaciones de financiación a escala global para dar una respuesta investigadora eficaz a brotes de gran envergadura de enfermedades infecciosas con potencial de pandemia. Ha demostrado su valor tanto en el brote del ébola como en el del zika. La Cooperación de los países europeos y de los países en desarrollo sobre ensayos clínicos (EDCTP) reúne a países europeos y africanos con el objetivo de desarrollar nuevas intervenciones (diagnóstico, medicamentos, vacunas) contra el VIH/sida, la malaria y la tuberculosis (la contribución de la UE asciende a 683 millones EUR).

En el marco de Horizonte 2020 se ha financiado una serie de acciones de investigación e innovación dedicadas a atajar la migración, también a través de la reciente convocatoria sobre migración, radicalización e integración (7,5 millones EUR).

En 2015 la Comisión Europea lanzó la iniciativa «Science4Refugees», que intenta ubicar a los refugiados y solicitantes de asilo con formación académica en instituciones académicas europeas y en sectores interesados. Hasta el momento, un total de 224 organismos de investigación han reservado ofertas de empleo para refugiados, y ya se han inscrito 42 investigadores refugiados.

Por lo que respecta a la cooperación en ciencia y tecnología con los países en desarrollo, la atención está centrada en la creación de asociaciones. Durante 2015, por ejemplo, se dieron los primeros pasos significativos para el desarrollo de la Asociación UE-África para la investigación e innovación en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional y la agricultura sostenible (FNSSA). La Comisión Europea, los Estados miembros y los países africanos ya están invirtiendo cerca de 70 millones EUR.

En septiembre de 2015 la Comisión inauguró un nuevo centro interno para ayudar a los Estados miembros a reaccionar ante emergencias, y a prevenir y reducir el impacto de las catástrofes. El Centro de Conocimiento sobre Gestión del Riesgo de Catástrofes se centra:

- en la necesidad de mejorar y explotar el conocimiento científico y operativo sobre catástrofes;
- en la necesidad de perfeccionar la utilización del conocimiento existente en todas las fases del ciclo de la catástrofe en la elaboración de políticas y las operaciones; y
- en la necesidad de fomentar el intercambio de conocimientos, ya que es crucial para potenciar la interfaz entre ciencia/conocimiento y política.

RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

El presupuesto humanitario de la UE alcanza máximos históricos

La ayuda humanitaria y de protección civil prestada en 2015 ascendió a más de 1 500 millones EUR. Esta cantidad permitió ayudar a más de 134 millones de beneficiarios afectados por catástrofes naturales o conflictos en más de ochenta países. En 2015 la Comisión ejecutó el mayor presupuesto para ayuda humanitaria hasta la fecha. Supuso una respuesta clara a las catástrofes naturales y las crisis humanitarias, cada vez más frecuentes y devastadoras. Los refuerzos presupuestarios de 2015 estaban dirigidos, principalmente:

- a las crisis de refugiados, para las poblaciones afectadas por el conflicto sirio, en Siria pero también en los países vecinos y a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales;

- a Sudán del Sur, donde el conflicto en curso sigue generando enormes necesidades humanitarias para las personas del país y para los refugiados de Sudán del Sur en otras partes de la región; y
- a actuaciones de emergencia en países afectados por el fenómeno meteorológico extremo El Niño en África, el Caribe y América Central y del Sur.

A lo largo de 2015 la Comisión continuó sacando provecho de las nuevas opciones de financiación contempladas en el artículo 21, apartado 2, letra b),²¹ del Reglamento financiero de 2012,²² utilizando en mayor medida los ingresos afectados externos, que permiten que los Estados miembros de la UE y otras organizaciones donantes deleguen en la Comisión Europea la gestión de parte de sus fondos, para adoptar un enfoque más racionalizado en lo que concierne a la gestión de las ayudas en determinados sectores y países. Los mayores ingresos afectados externos procedieron del Reino Unido y de Francia.

Como donante de ayuda humanitaria, la Comisión no ejecuta los programas de asistencia humanitaria. Lleva a cabo su misión financiando acciones humanitarias ejecutadas por las organizaciones socias. Los socios son organizaciones no gubernamentales que firman un convenio marco de cooperación, los organismos de las Naciones Unidas cubiertos por el Acuerdo Marco Financiero y Administrativo entre la UE y las Naciones Unidas, u organizaciones internacionales²³ con las que las relaciones se rigen por un convenio marco de cooperación *ad hoc*. Para 2015, el desglose de la financiación por socio de ejecución es el siguiente:

- 47 % a organizaciones no gubernamentales;
- 39 % a organismos de las Naciones Unidas;
- 13 % a organizaciones internacionales;
- 1 % para un contrato directo del programa ECHO Flight y un contrato con la Universidad de Noha.

Al igual que en años anteriores, en 2015 la mayor parte de la financiación se destinó a acciones en África, seguida de Oriente Medio, principalmente por la crisis en Siria. Aproximadamente el 98 % del presupuesto de ayuda humanitaria y protección civil de 2015 se utilizó para actividades operativas, y aproximadamente el 2 % se destinó a sufragar actividades políticas y administrativas.

Recursos humanos

Hay 344 trabajadores ubicados en las sedes de Bruselas y más de 465 trabajadores humanitarios expertos en 48 oficinas locales ubicadas en los países más gravemente afectados por crisis en África, Oriente Medio, Asia, América Latina y los Balcanes Occidentales. La red mundial de oficinas locales permite proceder a un análisis actualizado de las necesidades existentes y previsibles en un determinado país o región,

²¹ Los Estados miembros de la UE y los terceros países, en particular las agencias públicas, entidades o personas físicas, pueden facilitar a la Comisión ingresos afectados a determinados proyectos o programas de ayuda exterior financiados por la Unión.

²² Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

²³ Comité Internacional de la Cruz Roja, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Organización Internacional para las Migraciones.

a fin de garantizar la supervisión y el apoyo de las actividades y la coordinación con otros donantes y socios de ejecución sobre el terreno.

En 2015 la Comisión llevó a cabo una revisión de su red local a efectos de:

- reforzar la flexibilidad y la capacidad de reaccionar con rapidez dentro de la red, identificando con antelación a 25 asistentes técnicos con una función explícita de respuesta rápida y creando cuatro puestos de «expertos en respuesta rápida ante situaciones imprevistas» desplegados en un espacio de tiempo muy breve;
- asegurar una adecuación mejor de los recursos con las prioridades, lo que supuso un reequilibrio de la presencia sobre el terreno en favor de las zonas más necesitadas;
- acercar las oficinas regionales a la actividad sobre el terreno, transformando las seis oficinas de apoyo regionales en doce oficinas regionales.

Además, a finales de 2015 la Comisión estableció una delegación en Belgrado como respuesta a la crisis de los refugiados.

INFORMACIÓN SUPLEMENTARIA Y FUENTES

- Información general sobre la DG ECHO:
<http://ec.europa.eu/echo/en>
- Fichas informativas temáticas y geográficas (por país):
http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/ECHO_AR2016_Annex1_GEOFiches.pdf#view=fit
http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/ECHO_AR2016_Annex2_PolicyFiches.pdf#view=fit
- Información financiera sobre las actividades de ayuda humanitaria y protección civil de la Comisión en 2015:
http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-decisions-hips-2015_en
- Información relativa a las operaciones llevadas a cabo en años anteriores:
http://ec.europa.eu/echo/about/annual_reports_en.htm

ANEXOS:

Anexo 1: Síntesis de las evaluaciones llevadas a cabo en 2015

A) Introducción

En 2015 se llevaron a cabo las siguientes evaluaciones externas e independientes de las intervenciones humanitarias de la Comisión Europea:

- Litoral de África Occidental, 2008 – 2014²⁴: La situación de la ayuda humanitaria en el litoral de África Occidental es compleja, ya que interviene una combinación de catástrofes naturales y de origen humano y frecuentemente requiere respuestas imprevistas y a pequeña escala. Los ámbitos más destacados de intervención son las epidemias, incluida la del ébola, las inundaciones y los conflictos.
- Estrategia en el Sahel, 2010 – 2014²⁵: El Sahel presenta algunos de los índices de malnutrición infantil más elevados del mundo. Los niveles de malnutrición grave son uno de los indicadores más importantes utilizados para identificar una crisis humanitaria. Reflejan las condiciones generales de las poblaciones más vulnerables y ofrecen información, entre otros aspectos, sobre el acceso a alimentos, la capacidad de los mecanismos de adaptación y el funcionamiento del sistema público de salud.
- Siria, 2012 – 2014²⁶: Desde marzo de 2011, la represión violenta de las protestas en Siria y la consiguiente crisis de protección han desembocado progresivamente en un conflicto armado no internacional extendido, con consecuencias humanitarias graves para Siria y sus países vecinos. De una situación de guerrilla generalizada el conflicto ha evolucionado a una auténtica guerra civil. Grandes partes del territorio han caído bajo el control, ya sea temporal o permanentemente, de numerosos grupos de oposición armados, especialmente en las partes norte y este del país.
- Pakistán, 2010 – 2014²⁷: Pakistán se enfrenta a problemas económicos, subdesarrollo, inestabilidad política, conflictos armados e inseguridad en numerosas zonas geográficas. Las operaciones militares provocan desplazamientos masivos de la población. La Comisión ha clasificado la crisis prolongada de desplazados internos en las zonas fronterizas con Afganistán en el noroeste como una crisis olvidada²⁸.
- Modalidades de transferencia, 2011 – 2014²⁹: En los últimos diez años el sistema humanitario ha pasado de prestar estrictamente apoyo en especie a las personas afectadas en situaciones de emergencia y crisis a incluir también transferencias de efectivo y cupones. El apoyo mediante efectivo, cupones o en especie son distintas «modalidades de transferencia» utilizadas en las respuestas

²⁴ <http://bookshop.europa.eu/es/evaluation-of-the-dg-echo-actions-in-coastal-west-africa-2008-2014-pbKR0415526/>

²⁵ <http://bookshop.europa.eu/es/evaluation-of-echo-s-interventions-in-the-sahel-2010-2014--pbKR0215833/>

²⁶ <http://bookshop.europa.eu/es/evaluation-of-the-echo-response-to-the-syrian-crisis-2012-2014-pbKR0415857/>

²⁷ <http://bookshop.europa.eu/es/evaluation-of-echo-s-interventions-in-pakistan-2010-2014-pbKR0215834/>

²⁸ Situaciones de crisis humanitaria graves y prolongadas en las que las poblaciones no reciben ninguna ayuda internacional o esta es insuficiente y no hay ningún compromiso político para resolver la crisis, debido en parte a la falta de interés de los medios.

²⁹ <http://bookshop.europa.eu/es/evaluation-of-the-use-of-different-transfer-modalities-in-echo-humanitarian-aid-actions-2011-2014-pbKR0415822/>

humanitarias. En los últimos años la UE ha perseguido y fomentado un uso mayor de la modalidad en efectivo, ya que aporta más dignidad, más posibilidades de elección y una mayor flexibilidad a los beneficiarios. Además, puede ofrecer una mayor eficiencia y una mejor relación coste-beneficio, y, en última instancia, una mayor eficacia.

B) Metodología

Las evaluaciones humanitarias de la Comisión siguen una metodología de investigación normalizada que garantiza unos fundamentos sólidos para responder a las preguntas de evaluación. En primer lugar se lleva a cabo una revisión de la bibliografía, que comprende documentos de referencia, documentos de contexto, documentación de los proyectos, evaluaciones previas de proyectos, etc. A continuación se consulta a las principales partes interesadas recurriendo a las herramientas de investigación más pertinentes (encuestas electrónicas, entrevistas presenciales y telefónicas, etc.). Las principales partes interesadas son los beneficiarios finales, los socios de ejecución de la Comisión, el personal de la Comisión en las sedes y sobre el terreno, otros donantes humanitarios destacados, representantes gubernamentales de los países beneficiarios, etc. Puesto que todas las evaluaciones llevadas a cabo en 2015 se integrarán a su vez en evaluaciones globales, especialmente en el ámbito de la ayuda humanitaria y el Mecanismo de Protección Civil, no se aplican todos los requisitos de la iniciativa «Legislar mejor». Por ejemplo, no se llevó a cabo ninguna consulta pública abierta en el contexto de estas evaluaciones.

Pueden obtenerse más detalles sobre la metodología aplicada en cada evaluación, así como sobre la evaluación de la eficiencia, y sus limitaciones en los correspondientes informes de evaluación.

C) Resultados de la evaluación

El resumen de los resultados de la evaluación se presenta en función de los cinco puntos exigidos por las Directrices para legislar mejor de la Comisión Europea, a saber:

1. Pertinencia

En términos generales, las evaluaciones examinadas confirmaron la pertinencia de las acciones de la Comisión durante el período. La identificación de los grupos más vulnerables fue en gran medida adecuada y estuvo debidamente determinada por evaluaciones sistemáticas de las necesidades en las que participaron convenientemente los beneficiarios. Sobre la base del mandato de la UE se hizo especial hincapié en la ayuda y la rehabilitación, teniendo debidamente en cuenta las lagunas en la respuesta dejadas por otros donantes, así como las necesidades sectoriales específicas.

2. Coherencia

Los resultados de la evaluación muestran que las acciones de la Comisión fueron coherentes con los principios humanitarios básicos (humanidad, neutralidad, imparcialidad, independencia, protección y no causar daño). No obstante, también quedó patente que puede resultar arduo conciliar el principio humanitario de independencia y garantizar la coherencia con las políticas y prácticas nacionales, ya que a menudo estas responden a consideraciones políticas o económicas, creando, así, incoherencia con el enfoque basado en principios y necesidades de la Comisión. La coherencia con las acciones de DEVCO se expresa principalmente en forma de vinculación entre ayuda,

rehabilitación y desarrollo, que, en general, se ha manifestado de manera positiva en el litoral de África Occidental y en el Sahel, y se ha traducido, en cierta medida, en que las prioridades y la programación vayan de la mano. Cabe destacar que la evaluación sobre Pakistán pone de relieve la falta de coherencia con DEVCO, lo que demuestra los pocos vínculos existentes entre las prioridades y la programación entre ambas direcciones generales.

La evaluación de Siria indica que la Comisión cuenta con un sistema de procedimientos sólido que garantiza la coherencia con el espíritu general de la iniciativa sobre «Buena Donación Humanitaria». Como resultado de ello, se han tomado decisiones de financiación en función de las necesidades de cada proyecto, lo que ha granjeado a la Comisión la consideración generalizada de ser un donante humanitario con principios. No obstante, desde el punto de vista estratégico, los planes de ejecución humanitaria de la Comisión para la crisis siria durante el período 2012-2014 no mencionan de manera explícita los 23 principios de la iniciativa sobre buena donación humanitaria. Los socios de la Comisión están sujetos a una serie de requisitos específicos para cumplir los principios de imparcialidad (principio 2) y para fomentar la coherencia con las normas de la vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo (principio 9).

3. Valor añadido europeo

La Comisión asume el papel de donante de referencia y basa sus acciones en los principios humanitarios, evaluaciones fundamentadas y en el fomento de un enfoque no político con respecto a la ayuda humanitaria. La importancia que esto reviste para mantener el espacio humanitario está ampliamente reconocida (como demuestra concretamente, por ejemplo, la evaluación de Pakistán).

El enfoque basado en principios y necesidades incluye el abordaje de las «crisis olvidadas», como es el caso del litoral de África Occidental, entre otros, donde la Comisión estuvo presente en todas las situaciones humanitarias, en zonas olvidadas con un abanico de herramientas de financiación adaptadas, mientras que otros donantes estaban ausentes. En las crisis de mayor envergadura, la Comisión abogó sistemáticamente por dar una respuesta a situaciones en las que el resto de donantes no estaban presentes, y a menudo desempeñó el papel de coordinador y catalizador.

El peso financiero de la Comisión le permite asumir el liderazgo estratégico e imponer un planteamiento más coordinador y coherente a los socios de ejecución. Esto queda patente en la evaluación de las transferencias de modalidad, por ejemplo, que demuestra que, en parte por las iniciativas de creación de capacidad y las estrategias de financiación basadas en pruebas de la Comisión, las transferencias monetarias son cada vez más un elemento común de la respuesta humanitaria, en apoyo de la eficiencia y la eficacia de la prestación de la ayuda humanitaria.

Por otro lado, la fuerte presencia de la Comisión sobre el terreno permite tener una comprensión global de la complejidad de las necesidades en la práctica, y su neutralidad brinda mayor flexibilidad y poder para actuar en nombre de los más vulnerables. Esta situación queda patente en el Sahel y en el litoral de África Occidental. El resto de donantes valoran los conocimientos técnicos y la capacidad de coordinación de la Comisión.

La posibilidad de utilizar el Fondo Europeo de Desarrollo³⁰/«dotación B» ofrece la ocasión de obtener un valor añadido europeo conjunto, dando por sentado que esta herramienta de financiación ayudaría a coordinar la programación conjunta entre las acciones de desarrollo y la ayuda humanitaria de la Comisión. Sin embargo, los resultados de algunas evaluaciones, en especial en el caso de Pakistán, apuntan a que no se ha sacado el máximo provecho de este valor añadido europeo, ya que en ocasiones los resultados de los proyectos de ayuda humanitaria podrían promoverse mejor y dar paso a acciones de desarrollo si se armonizasen mejor las prioridades y la programación («vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo»).

En Pakistán, cierto socios pensaron que la Comisión podría utilizar mejor su peso y su posición para presionar a los Gobiernos, abogar por la mejora del acceso humanitario y defender cuestiones esenciales que afectan a la comunidad humanitaria.

4. Eficacia

En el caso del litoral de África Occidental, la evaluación confirmó la eficacia general de las operaciones financiadas por la Comisión. Esta aportó fondos a sectores fundamentales, movilizó a los socios y prestó apoyo a la capacidad global del sistema humanitario. No obstante, la reducción del riesgo de catástrofes (RRC) recibió un apoyo mínimo por parte de la Comisión (y otros donantes), teniendo en cuenta que las estrategias, programas y actividades de RRC son muy importantes para la región y que es necesario atender especialmente a la preparación.

Por lo que respecta al Sahel, la evaluación mostró que la mortalidad infantil descendió durante el período evaluado. En términos generales, la contribución más destacada de la Comisión fue aumentar la cobertura de los centros de salud con oferta de tratamiento nutricional, y el número de niños menores de cinco años que eran examinados y recibían tratamiento. Asimismo, la estrategia en el Sahel desempeñó un papel muy importante a la hora de vincular ayuda a la rehabilitación y el desarrollo, y existe un número de ejemplos de cooperación fructífera con las acciones de desarrollo de la Comisión y otros actores en este sentido. En cuanto a la entrega de los resultados de la ayuda humanitaria de la Comisión a los Gobiernos, también se han producido cambios considerables en la aceptación por parte de los Gobiernos de la malnutrición como una patología y una cuestión que debe solucionarse a escala nacional. Aun así, debe reforzarse en la región todavía más el vínculo entre ayuda, rehabilitación y desarrollo para promover el impacto y la sostenibilidad, asunto objeto de recomendación por parte de los evaluadores.

La decisión de la Comisión de apoyar operaciones de gestión a distancia dentro de zonas de Siria controladas por grupos armados de la oposición, al tiempo que actuaba para mitigar los riesgos que esto conlleva, le permitió a esta prestar ayuda de salvamento eficaz a algunas de las poblaciones más vulnerables de zonas de difícil acceso. Si se considera junto con la ayuda de la Comisión dentro de las zonas en manos del Gobierno, su compromiso con las operaciones de gestión a distancia permitió a la Comisión prestar una ayuda imparcial y basada en las necesidades en circunstancias difíciles.

La nota de la Comisión sobre la gestión a distancia³¹ sigue siendo, a juicio de muchos socios, un paso de liderazgo en la agenda estratégica sobre esta cuestión. Una revisión

³⁰ El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el mayor instrumento geográfico de la UE para la cooperación al desarrollo, con 30 500 millones EUR destinados al 11.º FED para el período 2014-2020. La dotación B se destina a cubrir necesidades imprevistas.

³¹ http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/Remote_Management_instructions.pdf

de las operaciones financiadas por la Comisión dentro de Siria sugiere que la nota ha sido ampliamente seguida por todos los socios.

En Pakistán la Comisión fue capaz, en la inmensa mayoría de los casos, de cumplir su objetivo y financiar a los socios para que obtuviesen los resultados que no habrían obtenido de no ser por la financiación de la UE. El apoyo financiado por la Comisión en el ámbito de la nutrición en la provincia de Sindh fue notable y ayudó a poner de relieve un problema de larga duración de malnutrición crónica, identificado en el momento de la respuesta a las inundaciones de 2010. La Comisión también ayudó a que participasen otros donantes, así como la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO), que analizó los problemas fundamentales de la malnutrición en este ámbito. No obstante, la evaluación también refleja determinadas críticas a la Comisión por parte de los socios por lo que respecta a la puntualidad de su financiación, condición previa para que la respuesta sea eficaz y significativa. Además, la coordinación limitada con otros servicios de la Comisión y la Autoridad Nacional de Gestión de Catástrofes repercutió en la capacidad de la Comisión para promover con eficacia perspectivas a más largo plazo de la ayuda humanitaria y el vínculo entre ayuda, rehabilitación y desarrollo en Pakistán.

5. Eficiencia

Aunque en la actualidad se está desarrollando un enfoque para evaluar la relación coste-eficacia de la ayuda humanitaria, la Comisión todavía no dispone de tal enfoque y los evaluadores han tenido, hasta la fecha, dificultades para realizar afirmaciones fundamentadas sobre esta cuestión.

En el caso de Siria, la conclusión de los evaluadores fue que, en general, la Comisión había aportado una justificación lógica para la asignación secundaria de fondos a los países dentro de la región; con la posible excepción del bajo porcentaje de reparto de la carga de Turquía, el equipo de Siria de la Comisión utilizó un presupuesto relativamente reducido para promover un conjunto ambicioso de objetivos estratégicos y ejercer una influencia sobre la respuesta global mayor de lo esperado. Esto ha sido posible, en parte, gracias a la buena colaboración con otros instrumentos de financiación de la UE para permitir un uso más específico del presupuesto humanitario. No obstante, el vínculo entre las decisiones de financiación de la Comisión y las necesidades de los beneficiarios en Siria es poco claro y parece haberse visto influido por cuestiones políticas.

En el caso del Sahel, los evaluadores pudieron afirmar con un grado razonable de confianza que el dinero se había invertido de manera adecuada, a la luz de la contribución de la estrategia en el Sahel a la reducción de la mortalidad. Sin embargo, era imposible saber si estos resultados podrían haberse alcanzado con un volumen de financiación menor. Resultó inevitable extraer conclusiones (p. ej., sobre la eficiencia de los proyectos específicos de gran envergadura y las lagunas del programa actual) que podrán utilizarse para seguir mejorando la eficiencia.

En el litoral de África Occidental la evaluación confirmó la eficiencia del «enfoque multipaís/transfronterizo», que permitió a los socios de la Comisión mejorar la ayuda prestada a las poblaciones en tránsito entre dos países, dado su conocimiento del contexto, las capacidades y los obstáculos a ambos lados de la frontera. La inclusión de esta dinámica transfronteriza reforzará, inevitablemente, la capacidad de las comunidades a ambos lados de la frontera para absorber los choques (resiliencia). Por otro lado, en el caso de Costa de Marfil (donde la mayor parte del presupuesto se asignó al litoral de África Occidental durante el período), habida cuenta de la situación creada

por la crisis y el número de personas afectadas (en 2012 se registraron 5,9 millones en las regiones occidentales más afectadas; se cree que aproximadamente 4 millones de personas viven en los dos barrios más afectados de Abiyán), se puede concluir razonablemente que la Comisión —el principal donante humanitario— ha alcanzado una relación coste-eficacia muy elevada, a partir de la ausencia notificada de exceso de mortalidad y de la eficacia de los enfoques de subsistencia y cohesión social.

Para el litoral de África Occidental en su conjunto, incluso aunque no fuese posible llevar a cabo una comparación coste-eficacia por la falta de datos exhaustivos y comparables, el equipo de evaluación juzgó que el nivel de eficacia era proporcionado con respecto a los recursos invertidos y la capacidad de respuesta de los socios. Los recursos movilizados fueron adecuados a las necesidades, especialmente por lo que respecta a la reinstauración de los servicios sanitarios y los suministros, pero también en el ámbito de la cohesión social o la protección.

En relación con Pakistán, tanto los resultados cualitativos como los cuantitativos de la financiación de la UE han sido satisfactorios por lo que respecta a los objetivos definidos previamente. Al mismo tiempo, la financiación de la UE permite que los socios recurran a diversos tipos de enfoques, en lugar de a un enfoque único para todas las situaciones: se utilizaron alimentos o efectivo a cambio de trabajo, cupones de efectivo o sistemas de entrega directa en los que participan los beneficiarios y, a menudo, las autoridades del distrito. La Comisión promovió, financió y utilizó un enfoque basado en consorcios con dos organismos de este tipo, uno de los cuales contó con el impulso de la Comisión para que estuviese formado por seis importantes ONG internacionales que trabajasen en conjunto y financiado al 100 % por la Comisión durante este período. La razón fue ayudar a mejorar la ejecución, el uso de economías de escala por lo que respecta a la utilización común de activos y garantizar unos determinados niveles utilizando lo mejor de los enfoques de cada una de estas organizaciones, así como para reducir el nivel de gastos operativos y mejorar la eficiencia.

No obstante, en Pakistán algunos de los socios siguen criticando el exceso de burocracia que achacan a la Comisión, aspecto que debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar la eficiencia de las intervenciones financiadas por la Comisión.

Por lo que respecta a la elección de la modalidad de transferencia, que tiene una repercusión notable en las relaciones coste-eficiencia y coste-eficacia, la Comisión promovió el uso de transferencias de efectivo durante el período. La evaluación de las modalidades de transferencia (así como la de Siria) confirmó que la política de la UE resultaba pertinente, es decir, que al haber utilizado transferencias de efectivo en determinados contextos y circunstancias había aumentado la eficiencia de las acciones financiadas por la Comisión.

D) Recomendaciones principales de los evaluadores externos

- La Comisión debería dedicar un mayor volumen de financiación a la reducción del riesgo de catástrofes (RRC) o a vincular la ayuda y la rehabilitación con el desarrollo para incrementar el impacto y la sostenibilidad de sus acciones. Deberían promoverse sinergias entre la ayuda humanitaria y las acciones de desarrollo para reducir la presión sobre la limitada financiación humanitaria sin comprometer los principios humanitarios. Todo ello debería combinarse con unos esfuerzos más enérgicos de sensibilización de gobiernos, actores de desarrollo y

otros donantes a fin de garantizar una buena asimilación y continuación de los resultados de la Comisión.

- La Comisión debería formular objetivos a medio plazo para sus intervenciones, basados en una teoría del cambio, para fortalecer el enfoque estratégico. Por otro lado, con el propósito de dar el mejor uso posible a unos recursos limitados, la Comisión debería estudiar opciones para conseguir un ahorro en términos de coste-eficiencia a través de la aportación de financiación más previsible a las agencias de respuesta fundamentales.
- Teniendo en consideración el Marco de Sendai, la Comisión debería reforzar su enfoque con respecto a la reducción del riesgo de catástrofes (RRC) y a la prevención diseñando una estrategia clara para estas acciones, basada en un planteamiento comunitario y en la sensibilización de los gobiernos para que asimilen los resultados de los proyectos financiados por la Comisión.
- La Comisión debería aportar recursos adecuados y previsibles correspondientes a las necesidades humanitarias, o usar su influencia para que se haga así.
- La Comisión debería seguir promoviendo el uso de transferencias de efectivo para cubrir las necesidades básicas a escala.

La Comisión analizará estas recomendaciones e identificará las acciones de seguimiento que puedan resultar necesarias.

Anexo 2: Ejecución presupuestaria de la ayuda humanitaria y la protección civil en 2015³²

Región/País	Importe en millones EUR	%
África	660	41,6 %
Sudán y Sudán del Sur	159	
África Central	92	
Grandes Lagos	62	
Cuerno de África	171	
África Austral, Océano Índico	20	
África Occidental	141	
África Septentrional	16	
Oriente Medio y países europeos vecinos	560	35,3 %
Oriente Próximo	529	
Países europeos vecinos	32	
Asia y Pacífico	130	8,2 %
Suroeste asiático y Asia central	103	
Sudeste asiático y Pacífico	26	
América Central y América del Sur, Caribe	63	3,9 %
América Central y América del Sur	29	
Caribe	34	
Catástrofes de alcance mundial	39	2,5 %
Protección civil	57	3,6 %
Voluntarios de ayuda de la UE	7	0,4 %
Operaciones y apoyo complementarios	72	4,6 %
TOTAL	1 587	100 %

³² En lo que respecta a la protección civil, las cifras del cuadro no están desglosadas por país/región.