

LA PROBLEMÁTICA COORDINACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA

THE COMPLEX COORDINATION OF THE EUROPEAN UNION HUMANITARIAN AID

Carmela Pérez Bernárdez*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. HACIA EL FUNDAMENTO JURÍDICO EXPRESO *ET ALTER* III. LA COMPLEJA RELACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA CON OTRAS ACCIONES DE LA UE IV. REFLEXIONES FINALES

RESUMEN: El objetivo de este trabajo consiste en realizar una aproximación a la coordinación de las acciones de la Unión Europea en el ámbito de la ayuda humanitaria desde una perspectiva principalmente jurídico-internacional y práctica. Entre los factores que justifican esta investigación se encuentran: el aumento de las necesidades humanitarias causadas por catástrofes naturales o humanas y las limitaciones de los recursos necesarios para hacerles frente, unido al hecho de que la UE, a través de ECHO, y sus Estados miembros se han convertido en los principales donantes mundiales de ayuda humanitaria. En este contexto nos centramos en la coordinación de los numerosos sujetos y actores involucrados (Estados, organismos internacionales de Naciones Unidas y ONGs), así como en la compleja interacción de esta ayuda con otras acciones y políticas desarrolladas por la UE con finalidades conectadas en las mismas áreas geográficas, entre ellas, el mecanismo de protección civil europeo, la cooperación al desarrollo, los instrumentos de estabilidad y los crecientes recursos militares y de la defensa civil en el marco de la política exterior y de seguridad común. Esta conjunción de acciones de naturaleza diversa difumina en la práctica la obligación jurídica de aplicar los principios de Derecho internacional humanitario.

ABSTRACT: *The aim of this paper is to make an approach to the coordination of the European Union's operations in the field of humanitarian aid, mainly from an international legal and practical perspective. The factors that justify the choice of this research are the increased in humanitarian needs caused by natural or man-made disasters and the limitations of resources to address them, together with the fact that the EU, through ECHO, and Member States have become the world's leading donors of humanitarian aid. Within this framework, we focus on the coordination of the different international subjects and actors (States, UN agencies and NGOs), as well as on the complex interaction of this aid with other actions and policies developed by the EU with link purposes in the same geographical areas, including the European civil protection mechanism, the development to cooperation, stability instruments and increased military and civil defense capacities in the context of the common foreign and security policy. This combination of various actions blurs the legal commitment to implement the humanitarian principles of international law.*

PALABRAS CLAVES: Ayuda humanitaria, Unión Europea, ECHO, Naciones Unidas, ONG, protección civil, cooperación al desarrollo, recursos militares y de la defensa civil.

KEY WORDS: *Humanitarian Aid, European Union, ECHO, United Nations, NGOs, civil protection, development to cooperation, military and civil defence.*

Fecha de recepción del original: 15 de octubre de 2015. Fecha de aceptación de la versión final: 5 de diciembre de 2015

* Profesora Contratada Doctora de la Universidad de Granada, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada, carmelapb@ugr.es

I. INTRODUCCIÓN

La ayuda humanitaria, como política solidaria esencial motivada por necesidades imperiosas de socorro en distintas zonas de nuestro planeta, necesita de la coordinación de distintos sujetos. La pobreza, unida a la falta de preparación ante fenómenos naturales adversos, agravada por la degradación medioambiental, y los sempiternos conflictos armados llevan a una puesta en acción cada vez más frecuente de la ayuda humanitaria a través de un conjunto de entidades que se caracteriza por su número elevado y heterogeneidad¹. En el seno del cuadro de protagonistas encargados de dispensar dicha ayuda se encuentran sujetos de Derecho Internacional, como los Estados y las organizaciones internacionales, y otros actores que desarrollan un papel de gran relevancia en este ámbito, como las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Dentro de este grupo tan amplio y estructuralmente diverso, destaca la Unión Europea (UE) que, junto a sus 28 Estados miembros, se ha convertido en el mayor donante universal de ayuda humanitaria, actuando a través de su instrumento esencial, ECHO, como Dirección General (DG) de la Comisión Europea dedicada a la ayuda humanitaria y, más recientemente también, a la protección civil².

La actuación de la UE en este ámbito no hubiera alcanzado la madurez actual de no haberse vinculado con otros actores pertenecientes al rico elenco de ONG, como Médicos sin Fronteras, Intermón OXFAM, CARITAS, la singular VOICE³ o el destacado Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), así como otros organismos vinculados a Naciones Unidas. Dentro de esta última categoría destaca la OCHA, con cometidos claves en la materia, como Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, pero también con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) o el Fondo de las Naciones Unidas

¹ En 2014 se produjeron 290 catástrofes naturales, que afectaron a más de 100 millones de personas, aumentándose el número de emergencias humanitarias de origen humano al nivel más alto, como consecuencia de conflictos armados y ataques contra la población civil en Siria, Sudán del Sur, la República Centroafricana e Irak. La situación en el este de Ucrania y el brote del ébola destacaron, asimismo, por su virulencia ese año. En 2013 el número de catástrofes naturales de distinta magnitud fue de 356, en 2012 fue de 310, afectando a 99 millones de personas en todo el mundo y causando el fallecimiento de más de 20.000. Cfr. datos estadísticos del Centro de Investigación sobre Epidemiología de las Catástrofes (CRED) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Catástrofe, www.cred.be y www.unisdr.org (Todas las direcciones de internet citadas en este trabajo han sido comprobadas a 1 de octubre de 2015).

² ECHO corresponde a las siglas en lengua inglesa de *European Commission Humanitarian Office*. Ya en el periodo anterior relativo a las Perspectivas Financieras de la UE para el periodo 2007-2013, la UE –gracias al trabajo exclusivamente de ECHO, sin los Estados miembros de la Unión– aparecía como el mayor donante mundial de ayuda humanitaria; vid. GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation of the European Commission's Directorate General for Humanitarian Aid (DG ECHO) 2000-2005*, prepared for ECHO, 23 June 2006, p. 2; *Informe Anual sobre las políticas de protección civil y ayuda humanitaria de la Unión Europea y su aplicación en 2014*, COM(2015) 406 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas 21.8.2015, p. 20; *idem. Informe Anual para 2013*, COM(2014) 537 final, Bruselas, 28.8.2014, p. 19.

³ VOICE corresponde a sus siglas en inglés *Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies*. Se trata de una ONG paraguas que acoge en su red a distintas ONG humanitarias, actuando como interlocutora privilegiada con la Unión Europea. Pueden consultarse sus informes en www.ngovoice.org

para la Infancia (UNICEF, en sus siglas en lengua inglesa). Gracias a esta red extensa la UE y sus Estados miembros han hecho frente a las necesidades de una parte importante –si bien desafortunadamente insuficiente– de personas afectadas por catástrofes naturales y de origen humano, con una cantidad superior a la mitad de la financiación mundial. Constituye, empero, una ayuda humanitaria que, pese a haberse mantenido estable durante el periodo 2007-2013, mientras la crisis económica y financiera en distintos Estados miembros de la UE la azotaba, no ha podido responder al aumento de las necesidades globales de ayuda humanitaria⁴.

El hecho de que la UE en sentido amplio se haya consolidado como donante universal líder de ayuda humanitaria ha sido posible gracias a una interacción compleja de entidades, poniendo de relieve uno de los desafíos principales de los que pende el éxito de una acción humanitaria, esto es, la coordinación efectiva de los sujetos y actores involucrados en dispensarla, en un marco absolutamente condicionado por el factor temporal. Así, la necesidad perentoria de realizar acomodos diversos en las acciones de ayuda entre actores resulta esencial para hacer más efectivos los actos tendentes a prevenir y aliviar el sufrimiento de las víctimas, “garantizar su subsistencia, proteger sus derechos y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlas ante desastres naturales”⁵.

La proliferación de actores de la que hemos dado cuenta en esta parte introductoria del trabajo constituye un factor que afecta a la denominada *crisis humanitaria*. No resulta extraño que la coordinación entre todos ellos se haya convertido en su piedra de toque, de la que va a depender, en gran medida, la eficacia de la ayuda humanitaria⁶. También

⁴ La asistencia de emergencia prestada por la UE a través de sus instrumentos de ayuda humanitaria y protección civil alcanzó una financiación total en 2014 de 1273 millones de Euros en créditos de compromiso, una cantidad inferior en 80 millones a la de 2013. Sin embargo la ejecución presupuestaria en 2014, cubriendo gastos derivados de la ejecución de compromisos contratados durante ese ejercicio y resultante de obligaciones pendientes de años anteriores en términos de créditos de pago, alcanzó niveles muy altos sin precedentes, recibiendo la DG ECHO una inyección adicional de 246 millones de Euros. Vid. *Informes Anuales sobre las políticas de protección civil y ayuda humanitaria de la Unión Europea y su aplicación en 2014 y 2013*, op. cit., p. 3, (citada en nota 2). Cfr. los datos evolutivos de ayuda humanitaria de la Unión Europea y otros donantes estatales a través del *Global Humanitarian Assistance Report 2015*, p. 30 en <http://www.globalhumanitarianassistance.org>. La crisis financiera ha tenido un impacto importante en ciertos países de la UE considerados como donantes consolidados. Así, comparando los datos justo antes de su inicio (2008) con 2012, encontramos unas reducciones muy considerables, por ejemplo, en Grecia (-98%), Italia (-81%), Portugal (-78%), Irlanda (-56%) y España (-54%). Dichas reducciones sólo pudieron compensarse parcialmente con partidas presupuestarias estatales de Alemania, Suecia o Bélgica que, por el contrario, aumentaron. Cfr. Datos del *Financial Tracking Services (FTS-OCHA)* en <https://fts.unocha.org/>

⁵ ABRISKETA, J. y PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al desarrollo*, Icaria, Barcelona, 2001, en <http://dicc.hegoa.efaber.net/>.

⁶ Lo que fue tiempo atrás un territorio privativo de ONG especializadas y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), fue engrosándose a partir de los noventa por el creciente “activismo humanitario” de la ONU, a través de los Estados, de otras organizaciones internacionales, así como de una mayor capacidad y número de ONG competentes en este ámbito. Vid. SANAHUJA, J.A., *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2002, p. 48; REY, F., THIEUX, L., NÚÑEZ VILLAVERDE, J.A., *Fuerzas Armadas y Acción*

la coherencia interna entre ésta y otras acciones y políticas de la UE en ámbitos materiales diversos, incide en las formas de dispensar asistencia de acuerdo con los principios aplicables del Derecho internacional humanitario. En ésta última nos detendremos con mayor profusión *infra*.

En este trabajo utilizamos indistintamente las nociones de *ayuda humanitaria* y *acción humanitaria*. En el Derecho de la Unión Europea el propio fundamento jurídico expreso incluido tras la reforma del Derecho primario realizado por el Tratado de Lisboa -en vigor desde el 1 de diciembre de 2009- incluido en el artículo 214 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) se refiere a la *ayuda humanitaria*, si bien en un contexto que le permite una mayor amplitud, al referirse a *las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria*. También la primigenia referencia en el Derecho de la Unión, se refiere a la *ayuda humanitaria* en los arts. 1 y 2 del Reglamento N°1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la Ayuda Humanitaria⁷. Estas definiciones integradoras recogen una ayuda prestada previa (prevención y preparación), concomitante (ayuda de emergencia) y posterior (rehabilitación y reconstrucción) al desastre⁸. En este sentido, contemplamos el concepto más amplio de *acción humanitaria*, en línea con el art. 214 del TFUE, que va más allá de la provisión de bienes y servicios básicos para la subsistencia de las poblaciones víctimas; reconociendo las dificultades de considerar a la *ayuda humanitaria* como concepto jurídico internacional⁹.

El trabajo que realizamos se enfrenta a dos aspectos claves ligados entre sí. En primer lugar, la ayuda humanitaria, independientemente de ser un elemento que refuerza la vocación *ad extra* de la Unión¹⁰, constituye un instrumento singular que no puede nutrirse en la misma medida de los principios inspiradores aplicables al grueso de la acción exterior de la Unión, al sustentarse en la solidaridad internacional. Segundo, la constatación de progresos en las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria, conjuntamente con otros mecanismos con finalidades similares de ayuda a víctimas, plantea nuevos problemas, como la descoordinación a distintos niveles y los potenciales solapamientos de actividades¹¹. Por ello, uno de los aspectos nucleares de la

Humanitaria: Debates y propuestas, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (iecah), Fundación Carolina, 2007, p. 21.

⁷ DO L 163 de 2 de julio de 1996, p. 1, que inspira la definición incluida en el artículo 12 de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 7 de julio, BOE N° 162, de 8 de julio de 1998, p. 22759.

⁸ ABRIL STOFFELS, R., *La asistencia humanitaria en los conflictos armados*, Tirant lo Blanch, Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, Cruz Roja Española, Valencia, 2001, pp. 35-41.

⁹ *Vid.*, sobre ello, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., “La ayuda humanitaria de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 17, 1997, p. 90.

¹⁰ Resulta obvio en el presente la afirmación que realizara con acierto el prof. Timothy G. Ash en 2007 al señalar que “a Europa se la va a juzgar cada vez más, por lo que haga en sus relaciones con países que no sean miembros de la Unión. Durante su primer medio siglo, el proyecto europeo consistió fundamentalmente en qué hacíamos con nosotros mismos. Durante el medio siglo que empieza, consistirá sobre todo en Europa dentro de un mundo no europeo”; *vid.* ASH, T.G., “¿Quién habla por Europa?”, *El País*, 9 de abril de 2007.

¹¹ Como la propia Comisión reconoce en sus Informes anuales sobre políticas de protección civil y ayuda humanitaria, *vid. supra* (citados nota 2).

acción humanitaria de la Unión Europea, de compleja conciliación práctica, radica en evitar intromisiones y condicionamientos de otras políticas de la Unión, así como de mantener la coherencia material e *intra-UE*¹², así como con las organizaciones internacionales y las ONGs competentes¹³.

Teniendo en cuenta el contexto expuesto, el objeto de este estudio se centra en analizar la coordinación que tiene lugar con ocasión de las acciones de ayuda humanitaria de la Unión Europea desde una perspectiva principalmente jurídico-internacional. Con tal fin, pondremos, en un apartado II, a la ayuda humanitaria en contexto, analizando, su fundamento jurídico, renovado con el Tratado de Lisboa y actualizado por desarrollos recientes; sobre esta base compararemos, en un apartado III, el contenido de su ámbito material ligado a otras políticas y acciones de la Unión Europea (la protección civil, la cooperación al desarrollo, los instrumentos financieros de estabilidad y los recursos militares y de la defensa civil) con las que tiene relaciones sensibles, habida cuenta de la necesidad imperiosa de mantener una independencia al dispensar la ayuda humanitaria que no debe supeditarse a otros intereses en el marco de la acción exterior de la Unión. Para finalizar, reflexionaremos sobre estas actividades de la Unión, en un apartado IV, identificando las deficiencias y los avances del sistema, así como proponiendo mejoras que redunden en un mayor éxito de la ayuda humanitaria.

II. HACIA EL FUNDAMENTO JURÍDICO EXPRESO *ET ALTER*

La ayuda humanitaria constituye una muestra de solidaridad internacional ante situaciones catastróficas, de extrema pobreza o circunstancias extraordinarias similares, como guerras o conflictos. Si echamos la vista atrás, la actividad humanitaria *lato sensu* de la Unión –antes Comunidad- Europea se ha venido realizando desde 1970. En

¹² El término *intra-UE* lo utilizamos en el mismo sentido dado en los propios documentos de la UE, contemplando a la propia UE, sus relaciones interorgánicas y con sus Estados Miembros.

¹³ A pesar del grado de madurez que han alcanzado las relaciones de la UE con ONG, sobre la base del propio Reglamento 1257/96 de la Comunidad Europea sobre Ayuda Humanitaria y, de forma más visible, a través de los Acuerdos Marco de Asociación (AMA) o de Partenariado, como instrumentos claves de relación concluidos y diseñados por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), con organismos especializados de las Naciones Unidas y con *ONG*, la ausencia de referencias a estas últimas ha sido una constante en el Derecho primario de la Unión Europea, pese a la relevancia de las relaciones que ésta mantiene con algunas ellas en ciertos sectores; lo que representa una especie de tabú absurdo en el cuadro de actores. Ninguna alusión a las ONG como actores esenciales en la ejecución fue introducida con el Tratado de Lisboa, con ocasión de formalizar explícitamente *la ayuda humanitaria* en su artículo 214 del TFUE. Llama la atención, empero, cómo el apartado 7º final del art. 214 del TFUE, al incidir en la idea de coordinación y coherencia entre las acciones de ayuda humanitaria de la Unión, cita expresamente junto a las “organizaciones” internacionales –término que en el Derecho primario alude a los sujetos de Derecho internacional secundarios y funcionales- a “*organismos* internacionales”, deduciendo que este complemento atípico incluye *sotto voce* a las ONG. Esta ausencia de referencias expresas a ONG no ensombrece el papel nuclear de las mismas en la gestión operativa de la ayuda humanitaria sobre el terreno cuando son financiadas por ECHO a través de los AMA. *Vid.* VASILE, A., “The Collaboration between the Commission and the NGOs in Humanitarian Affairs. Why is the European Union not a major humanitarian actor?”, *Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Studia Europeae*, LI, nº 2, 2006, pp. 59-73.

concreto, esta ayuda humanitaria tiene sus antecedentes en el segundo convenio de Yaundé, que incluía dotaciones para asistir a los Estados asociados del grupo África, Caribe y Pacífico (ACP) y asistirlos en casos de dificultades causadas por catástrofes naturales. Desde 1971 se amplió el ámbito geográfico y se crea una línea presupuestaria para ayudar a las poblaciones de países terceros no ACP víctimas de catástrofes¹⁴.

En un periodo posterior y, con más fuerza en los últimos años, la Unión Europea ha ido consolidando su papel en el ámbito de la acción humanitaria, como elemento de su acción exterior coincidiendo con la multiplicación de crisis en el mundo. El hecho de que el Tratado de Lisboa –por herencia del fallido Tratado Constitucional (TC)- incluyera en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) a la “ayuda humanitaria” en su sede dedicada a la “acción exterior de la Unión” (recogida en la Quinta Parte y, específicamente, en el art. 214 del TFUE), muestra la tendencia lógica que ha presidido el Derecho primario de la Unión, consistente en contar con un fundamento jurídico expreso *ad hoc* para este sector, de la misma forma que otros ámbitos desarrollados pragmáticamente –como la cooperación al desarrollo- se han introducido paulatinamente a través de las reformas de este Derecho originario. De esta forma, el art. 214 del TFUE constituye el paso lógico en este recorrido, introduciéndose, tras los capítulos 1º y 2º dedicados respectivamente a la “cooperación al desarrollo” y a la “cooperación económica, financiera y técnica con terceros países” del Título III.

El encaje adecuado de la acción humanitaria de la UE en el conjunto de su acción exterior, así como el análisis de la competencia sobre la que se sustenta la actividad humanitaria constituye una tarea básica para calibrar sus posibilidades y limitaciones. Es cierto que el sector dedicado a la acción exterior de la Unión Europea –en sentido amplio- se ha caracterizado por el laconismo, pragmatismo y por su falta de sistemática; una situación que ha mejorado con el esfuerzo sistematizador realizado por el Tratado de Lisboa. La ausencia de disposiciones relativas a cómo debía funcionar la UE –y antes la CE- *ad extra* en diversos ámbitos, obligó al Tribunal de Justicia de la UE a desarrollar a golpe de jurisprudencia, el “principio del paralelismo de las competencias internas y externas”, gracias al cual la Unión pudo fundamentar jurídicamente su actividad en ciertas parcelas externas. La ayuda humanitaria no ha sido una excepción al valerse de dicho principio¹⁵. Así, gracias a esta construcción jurisprudencial, no

¹⁴ VELÁZQUEZ VALORIA, S., “La Ayuda Humanitaria Comunitaria”, *Nuevas Perspectivas en la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea*, AECE, Madrid, 1996, pp. 1971.

¹⁵ V.g., la participación de la UE en algunas organizaciones internacionales –como la FAO- fundamentada en parte en el art. 220 del TFUE –ex 302 a 304 TCE- o, por ejemplo, la cooperación al desarrollo –que se había encauzado a través de numerosos convenios internacionales concluidos gracias al *ius ad tractatum*, establecido fundamentalmente en el actual art. 218 del TFUE –ex 300 TCE- se basaban de forma complementaria en las competencias implícitas externas, así como en el recurso subsidiario al art. 352 del TFUE –ex 308 TCE-, al que la Unión ha acudido cuando necesitaba alcanzar uno de sus objetivos y las disposiciones de los tratados constitutivos no conferían poderes de acción de forma expresa o implícita para ello. Efectivamente, el cauce competencial exterior implícito –pergeñado por el Tribunal de Luxemburgo desde su célebre asunto *AETR*- evitó mantener a la Unión en una “prisión verbal”. *Vid.*, BARAV, A., “The division of external relations power between the European Economic Community and the member States in the case-law of the Court of Justice”, Timmermas y Völker (eds.), *Division of powers between the European Communities and their member States in the field of external relations*, Europa Institute University of Amsterdam, Kluwer, Deventer, 1981, p. 33; sobre la relevancia del asunto

exclusiva *in toto* del Derecho de la UE, la ayuda humanitaria de la UE pudo desarrollarse pese a la inexistencia de una disposición en el tratado constitutivo que explícitamente regulara dicha actividad. Bajo el paraguas de la cooperación al desarrollo, aunque distinguiéndose de esta política, la ayuda humanitaria se ha ido consolidando como un ámbito cada vez más perfeccionado, potente, necesario y útil – por su vocación solidaria- en el contexto internacional actual¹⁶.

1. ¿Un instrumento de la acción exterior?

Sin ser revolucionario en su contenido, el art. 214 del TFUE, como fundamento jurídico expreso dedicado a la ayuda humanitaria contiene, en sus numerosos apartados (siete en total) elementos que ponen de relieve la singularidad de este ámbito:¹⁷

Comienza la disposición enmarcando *las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria* en el contexto de la acción exterior de la Unión, para señalar, a continuación, que su objeto es “prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones” (art. 214.1º TFUE). Un primer dato a destacar es que la ayuda humanitaria se dispensará en *terceros países* (en línea con lo señalado en el Reglamento 1257/96 sobre Ayuda Humanitaria). El hecho de que estas actividades como bloque jurídico no puedan operar en beneficio de los propios Estados miembros, nos lleva a la existencia de otros arreglos –como el mecanismo de la protección civil- y compromisos basados en la solidaridad interestatal. En este sentido, el TFUE incluye acertadamente la denominada *cláusula de*

en las relaciones exteriores, ROSAS, A., “EU External Relations: Exclusive Competences Revisited”, *Fordham International Law Journal*, vol. 38, nº 4, 2015, pp. 1073 y ss.; asunto *AETR*, Comisión c. Consejo, Sentencia de 31 de marzo de 1971, 22/70, *Rec.* 1971, pp. 263-295. Sobre la valoración de la acción exterior de la UE recogida en el Tratado de Lisboa, cfr. LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, en A. Mangas Martín y D.J. Liñán Nogueras, 8ª ed., Tecnos, Madrid, 2014, pp. 519-520.

¹⁶ La cooperación al desarrollo se introdujo formalmente en el Tratado constitutivo de la CE (TCE) a través del TUE en su primera versión –Maastricht en 1992- (arts. 208 a 211, ex arts. 177 a 181). Con el Tratado de Niza, en vigor a partir del 2001, se añadió una disposición relativa a la “cooperación económica, financiera y técnica con terceros países” (art. 212 TFUE, ex art. 181A), como base explícita para este tipo de acciones de la Unión con terceros países distintos de los países en desarrollo. Estas acciones de cooperación, complementarias de las que lleven a cabo los Estados miembros, “serán coherentes con la política de desarrollo de la Unión”. Hubiera podido introducirse también en este momento o incluso en el Tratado de Ámsterdam, en vigor a partir de 1999, un fundamento jurídico explícito para la acción humanitaria de la UE, en un adelanto a lo que representa actualmente el art. 214 del TFUE, teniendo en cuenta que el contenido de sus apartados no es revolucionario ni atribuye poderes *ex novo* a la Unión en este ámbito, sino que declara y sistematiza, en gran parte, los desarrollos de diversos instrumentos jurídicos comunitarios, fundamentalmente, del Reglamento 1257/96 sobre Ayuda Humanitaria, que entró en vigor el 5 de julio de 1996. *Vid.*, sobre la conveniencia de un actualizado reglamento sobre ayuda humanitaria, BROBERG, M., “Legal Basis of EU Council Regulation 1257/96 Concerning Humanitarian Aid: Time for Revision?”, *International Law and Humanitarian Assistance*, H.-J. Heintze, A. Zwitter (eds.), Springer, 2011, pp. 71 y ss.

¹⁷ Este art. 214 del TFUE vuelca casi literalmente y con mínimas modificaciones el contenido del ex art. III-321 del fallido Tratado Constitucional, oficialmente, Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa, autenticado el 20 de octubre de 2004, aunque finalmente no entrara en vigor.

solidaridad en virtud de la cual, la Unión y sus Estados miembros actúan conjuntamente “con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano”, a petición de las autoridades estatales del Estado víctima, pudiendo incluso la Unión movilizar medios militares (art. 222 del TFUE)¹⁸.

De la ubicación arriesgada del art. 214 del TFUE en sede dedicada a la “acción exterior de la Unión” ya se deduce que los principios de ésta inspiran las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria y que su ejercicio tendería a alcanzar los objetivos que presiden la actividad *ad extra* de la Unión. Empero, se decidió señalarlo expresamente, realizando una remisión implícita al art. 21 TUE¹⁹, que menciona “la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”, que son los “que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y *que pretende fomentar en el resto del mundo*” (art. 21.1º del TUE)²⁰.

La inserción del fundamento expreso de la ayuda humanitaria en la parte dedicada a la acción exterior de la Unión ha sido criticada, con acierto, por la difícil conciliación que puede producirse en determinadas crisis entre la prestación de la ayuda de emergencia basada en principios de imparcialidad, no discriminación y atenta, por encima de todo, a las necesidades de las víctimas, por un lado, y algunos de los principios citados como la democracia, el Estado de Derecho y la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales²¹. En todo caso, y como garantía, la propia disposición dedicada a la ayuda humanitaria de la Unión se refiere explícitamente a los principios sacros que deben regirla. El Derecho primario es jurídicamente fiel al Reglamento 1257/96 sobre Ayuda Humanitaria cuando en su preámbulo señala que “las acciones civiles de protección de las víctimas de conflictos o circunstancias excepcionales comparables constituyen parte del Derecho internacional humanitario y que, por consiguiente, conviene integrarlas en la acción humanitaria”. En esta línea, la Unión Europea ha publicado hace una década unas *Directrices* publicadas en *diciembre de 2005* que contienen referencias normativas para que ella misma, sus instituciones y

¹⁸ La llamada cláusula de solidaridad procede de su redacción del fallido TC (ex arts. I-43 y III-329 TC). Este mecanismo quedó activado en tanto que compromiso político expresamente en caso de ataque terrorista tras los trágicos atentados de Madrid de 11 de marzo de 2004. Cfr. la *Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo*, Consejo Europeo, Anexo 1 *in fine*, Declaración sobre la Solidaridad contra el Terrorismo, Bruselas, 25 de marzo de 2004, p. 18; la *Decisión relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad*, de 24.5.2014, en *DO L 192*, 1.7.2014, pp. 53 y ss.

¹⁹ El artículo 214.1º del TFUE comienza señalando que: “Las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria se llevarán a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión”. En relación a estos últimos, el TUE recoge, como novedad en el Derecho primario, el objetivo específico de la acción exterior de la Unión de “ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano” (art. 21.2º (g) del TUE).

²⁰ Una afirmación final, la resaltada en cursiva, que, pese a su corrección y carácter impecable respecto al fondo, se presenta con un toque mesiánico formal.

²¹ Pensemos, por ejemplo, en que la ayuda humanitaria puede indirectamente, en ciertos casos, fortalecer un régimen dictatorial que vulnera los derechos humanos.

órganos fomenten la observancia del Derecho internacional humanitario en sus relaciones con terceros Estados. La salvaguarda de sus principios resulta, por tanto, un compromiso previo y obligatorio para la Unión y sus Estados miembros²².

2. Los principios aplicables

Teniendo en cuenta este contexto, nos detendremos, primero brevemente, en los principios propios de la acción exterior de la UE, en los que se enmarcan sus acciones en el ámbito de la ayuda humanitaria (art. 214.1º TFUE) y, en segundo lugar, en los propios de la ayuda humanitaria (art. 214.2º TFUE) con el objeto de valorar su compatibilidad. Entre los primeros, se encuentra la mención reforzada doblemente a los *principios del Derecho Internacional y, también, de la Carta de las Naciones Unidas* (art. 21 TUE), como cuerpo normativo que nutre e inspira la actividad externa de la Unión, y que obliga a sus Estados miembros. La inclusión expresa del Derecho internacional al regular la ayuda humanitaria resulta también pertinente al incluir implícitamente el ámbito del Derecho internacional humanitario como parte del mismo. Justamente las singularidades propias de la acción “humanitaria” impiden considerarla como un “instrumento” de la Unión al servicio de su política exterior²³. En relación a los segundos principios, la regulación que el TFUE realiza de la ayuda humanitaria señala que las acciones en este marco “se llevarán a cabo conforme a los principios de *Derecho internacional y a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación*” (art. 214.2º TFUE). La adherencia de la acción humanitaria de la Unión a estos principios y su consagración explícita en el Derecho primario resulta pertinente teniendo en cuenta las tendencias preocupantes antes señaladas, tanto en el contexto institucional, donde ciertas fuerzas políticas tienden a considerar la ayuda humanitaria como un instrumento de la política exterior o de gestión de crisis, como sobre el terreno, donde las organizaciones humanitarias corren mayores peligros, llegando incluso a convertirse en blanco de facciones enfrentadas²⁴.

²² Cfr. *Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario*, Consejo Europeo, DO C 327, 23 de diciembre de 2005, pp. 4-7. Huelga señalar que los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977 constituyen un ejemplo de Derecho convencional que puede calificarse de general, al haber manifestado su consentimiento en obligarse la práctica totalidad de los Estados de la sociedad internacional. Este núcleo duro del Derecho internacional humanitario vincula, por tanto, a todos los Estados miembros de la UE, siendo numerosas sus disposiciones pertenecientes al derecho consuetudinario, independientemente del carácter jurídicamente no vinculante de las Directrices de la UE. Cfr. sobre su contenido, PÉREZ GONZÁLEZ, M., “El Derecho internacional humanitario frente a la violencia bélica: una apuesta por la humanidad en situaciones de conflicto”, *Derecho Internacional Humanitario*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Cruz Roja Española, 2007, Valencia, pp. 25-48.

²³ La referencia más específica al *respeto de la dignidad humana* como base de la acción de la Unión (art. 21.1º TUE) constituye un acierto, si bien, quedaría subsumida en la amplia locución de “respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. El principio de *solidaridad* resulta especialmente pertinente, teniendo en cuenta el fundamento básico la ayuda humanitaria.

²⁴ Una constante reiterada en los informes anuales de ECHO, recientes y pasados, v.g., *Informe Anual sobre las políticas de protección civil y ayuda humanitaria de la Unión Europea y su aplicación en 2014*, op. cit., p. 6; *Informe Anual de 2004 (ECHO)*, COM(2005) 580 final, p. 6.

El *Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria* firmado en 2007, recoge y reafirma estos principios humanitarios fundamentales en las actuaciones de la UE en respuesta a crisis humanitarias²⁵. El énfasis que pone este texto en que las operaciones de ayuda humanitaria se lleven a cabo en función de las necesidades y los intereses de las víctimas, de acuerdo con el Derecho internacional humanitario, que incluye los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación, ha tenido un impacto positivo en la acción humanitaria de la UE y de sus Estados miembros. Este Consenso, pese a carecer de una obligatoriedad jurídica vinculante *per se*, sistematiza y actualiza el acervo jurídico en este ámbito, teniendo en cuenta que el Tratado de Lisboa concede a la política de ayuda humanitaria un fundamento jurídico expreso. Constituye, por tanto, un marco jurídico que otorga a la compleja política de asistencia humanitaria una visión común. Justamente incide en la necesidad de mantener un planteamiento más coordinado y coherente cuando se vincule con otras políticas –como la cooperación al desarrollo- o instrumentos –como el de la protección civil- respondiendo con mayor eficacia a las necesidades. En este sentido, la evaluación realizada de forma independiente en 2014 del Consenso Europeo y su implantación manifiesta aspectos positivos²⁶. Las discusiones regulares sobre la observancia de los principios humanitarios teniendo como este marco son discutidos en el Grupo de Trabajo del Consejo sobre Ayuda Humanitaria y Ayuda Alimentaria (COHAFA), que fue actualizado en 2009. No obstante, la evaluación mencionada, como fiscalización externa e independiente a la UE, ha puesto también de relieve ciertas debilidades, que ponen el acento en la conveniencia de mantener estructuras independientes dedicadas a la ayuda humanitaria, que favorezcan que se preserve su independencia, como ocurre en la DG ECHO, que no está incluida en la acción exterior de la Unión ni, por ende, en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), ni comparte actualmente la DG dedicada a la cooperación al desarrollo. El carácter más difuso y mixto de algunas agencias humanitarias de los Estados miembros no contribuye, además, a esta independencia²⁷.

La referencia al *Derecho internacional* (art. 214.2º TFUE) ya aparece insertada en las disposiciones de aplicación general de acción exterior de la Unión que, como cajón de sastre, recoge principios rectores de carácter general –en algunos casos declarados en la Carta de las Naciones Unidas-²⁸. El principio de *imparcialidad*, recogido en el Derecho

²⁵ La adopción de este Consenso fue alentada por los Estados miembros y socios humanitarios, trasladando este deseo a la Comisión Europea. Tras su aplicación afecta a todos los actores humanitarios. Cfr. *Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria*, Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, DO C 25, 30.1.2008. Este Consenso Europeo está basado en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, COM(2007) 317 final, Bruselas, 13.6.2007. Cfr. el análisis de este texto en OANTA, G.A., “La Ayuda Humanitaria de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, Sánchez Ramos, B. (ed.), *La Unión Europea como actor global: algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, Tirant Lo Blanch, 2013, pp. 204 y ss.

²⁶ De acuerdo con lo estipulado en el apdo. 101 del Consenso sobre ayuda humanitaria, éste se evaluaría tras su firma 5 años después de su firma. Cf. *Evaluation of the implementation of the European Consensus on Humanitarian Aid*, Final Report June 2014, ADE, accesible a través de la página de ECHO, http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2014/european_consensus_main_en.pdf

²⁷ *Evaluation...*, *ibid*, pp. 55 y ss.

²⁸ Entre ellos, el principio de prohibición de amenazar y usar la fuerza de forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas (art. 2.4º de la Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945) o

internacional humanitario, junto al de humanidad –que no se contempla expresamente aquella disposición del TFUE- exige una acción no discriminatoria en el desarrollo de la actividad humanitaria, esto es, que se realice sin distinciones basadas, *inter alia*, en consideraciones de nacionalidad, raza, religión, condición social, edad y filiación política²⁹. La inclusión en esta misma sede del principio de *no discriminación*, se ha interpretado como una aplicación más concreta en relación con el de imparcialidad. El Reglamento 1257/96 recuerda este principio de no discriminación, añadiendo que dicha ayuda “en ningún caso estará condicionada o subordinada a consideraciones de naturaleza política”. En la práctica, las aproximaciones globales en algunas crisis complejas -como en Somalia por la hambruna sufrida entre 2010 y 2012³⁰- han dificultado la preservación de la naturaleza independiente de la ayuda humanitaria, mientras que en otras la vinculación del socorro humanitario con la cooperación al desarrollo difumina la naturaleza independiente de aquella.

El principio de *neutralidad*, recogido expresamente, es el más complejo de acomodar entre los citados, ya que prima la necesidad de obtener la confianza y el consentimiento de las partes en un conflicto para acceder a las víctimas y desarrollar la actividad de la forma más eficaz posible, asegurando así el denominado *espacio humanitario*³¹. La actividad de la UE se ha enfrentado a estas tensiones en la ayuda en el marco de emergencias complejas, como han indicado trabajadores de ECHO sobre el terreno, debido, por ejemplo, a la concentración de su ayuda en determinadas zonas, lo que ha dificultado conjugar las necesidades humanitarias con el principio de neutralidad³². La complejidad del contexto que presentamos, puede llevarnos, erróneamente a nuestro entender, a situar a la Unión, actuando a través de ECHO, como a otras organizaciones humanitarias, “en una incómoda posición de equidistancia entre las víctimas y los verdugos”, lo que supone enfrentarse a un dilema humanitario esencial³³. Ahora bien, la aplicación de ciertos principios, como el de neutralidad, en las acciones humanitarias de

el principio según el cual los Estados deben cumplir de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta (art. 2.º de la Carta de las Naciones Unidas).

²⁹ Según señala el Reglamento 1257/96 sobre Ayuda Humanitaria, las decisiones deben tomarse “de manera imparcial en función exclusivamente de las necesidades y del interés de las víctimas”.

³⁰ Entre octubre de 2010 y abril de 2012 murieron en Somalia aproximadamente 258.000 personas, siendo más de la mitad menores de 5 años, según datos de FAO. Cfr. Centro de Noticias de Naciones Unidas, en <http://www.un.org/spanish/News/>

³¹ Esto es, estableciendo las condiciones operativas necesarias que posibiliten el suministro neutral, imparcial y no discriminatorio de la ayuda humanitaria, garantizándose a las víctimas de las catástrofes el acceso libre y directo. *Vid. Potenciar la respuesta de la UE en las situaciones de catástrofe o crisis en terceros países*, COM (2005) 153 final, Bruselas, 20 de abril de 2005, pp. 3 y 10

³² V.g., en Somalia concentrando la ayuda humanitaria contra la hambruna en las zonas que liberaba el movimiento terrorista yihadista Al Shabbaab o en Siria en áreas controladas por el Presidente Bashar al-Asad. En otras emergencias, como la producida tras las inundaciones de 2010 en Pakistán, la DG ECHO decidió no proporcionar ayuda humanitaria en determinadas zonas de administración tribal, habida cuenta que el acceso a las mismas obligaba a dejar la ayuda en control del gobierno paquistaní, sin controlar prácticamente la UE las actividades de socorro en dichas áreas. En este caso concreto, otros actores humanitarios, como Naciones Unidas, decidieron proporcionar la ayuda en aquellas condiciones, lo que muestra las dificultades de conjugar en la práctica los principios humanitarios.

³³ Un caso representativo puede observarse a través de la compleja actuación de la UE durante la guerra de los Balcanes en los 90. Cfr. SANAHUJA, J.A., *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, op. cit., pp. 124-125 (citado en nota 6).

la Unión no es óbice para que ésta condene hechos jurídicamente ilícitos o mantenga posiciones de apoyo o promoción de actividades futuras en las que presione a través de medios diversos, políticos y jurídicos³⁴.

3. Las coordinaciones

La regulación expresa de la ayuda humanitaria en el TFUE pone el acento hábilmente en las *coordinaciones* a las que se somete dicha actividad con diversos sujetos y actores, teniendo en cuenta que se materializa esencialmente a través de actores con funciones parcial o total humanitarias (organismos vinculados a las Naciones Unidas, normalmente agencias especializadas, y ONGs). La referencia a que las acciones de la Unión con los propios *Estados miembros* “se complementarán y reforzarán mutuamente” (art. 214.1º *in fine* TFUE) incide en la obligada actuación conjunta, cuya coordinación estrecha debe mantenerse en el doble plano de adopción de decisiones *lato sensu* y sobre el terreno (como expresamente indica el Reglamento 1257/96). En este sentido, existe una disparidad entre los logros alcanzados en la coordinación a nivel de sede y las debilidades que muestran las acciones de la UE y de sus Estados actuando sobre el terreno³⁵. En este último escenario, la adopción del Consenso Europeo no ha tenido un impacto positivo debido a razones de índole práctica derivadas, *inter alia*, de la carga de trabajo y de las dificultades burocráticas en torno a la representación estatal humanitaria. La mejora de la coordinación entre los actores humanitarios para valorar y analizar *in situ* las necesidades tras una catástrofe constituye uno de los principales desafíos. Una valoración adecuada, sin solapamientos, de las necesidades redonda enormemente en la eficacia y eficiencia de la acción humanitaria. Sobre el terreno, el intercambio de información humanitaria entre la Unión y sus Estados miembros resulta más difícil y necesita de mayores refuerzos. La práctica también pone de relieve que las

³⁴ Véase, en este sentido, la amplia labor de la UE en el seno de organismos internacionales con competencias en el ámbito de los derechos humanos, a través de su estatuto de observador privilegiado, en conjunción con sus Estados miembros en la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas o en el Consejo de Derechos Humanos. *Vid.* PÉREZ BERNÁRDEZ, C., “¿Una Unión Europea más cohesionada y eficaz en materia de derechos humanos?: Análisis desde las Naciones Unidas”, F. Aldecoa Luzárraga, C. Fernández Liesa y M. Abad Castelos (dirs.), *Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 179 y ss. Existen voces críticas que echan de menos una acción de la UE más decidida y sistemática en los informes de violaciones del Derecho internacional humanitario sobre el terreno por parte de Estados, adoptando, por ejemplo, la forma de posiciones comunes. *Cfr. Evaluation..., op. cit.*, p. 58 (citado en nota 26). En mi opinión, este posicionamiento más audaz, conjugado con la acción de ECHO en emergencias complejas, podría tener un impacto negativo en la ayuda humanitaria prestada, tanto en la población necesitada como en los propios actores humanitarios.

³⁵ Se ha puesto de relieve que sería necesaria una mayor coordinación y la explotación de sus complementariedades y sinergias en la respuesta humanitaria sobre el terreno entre la UE y sus Estados miembros. *Cfr. Evaluation..., ibid.*, pp. 33 y ss. En esta línea, desde una perspectiva más general, resultan interesantes las reflexiones sobre la coordinación como ideal operativo en el ámbito de la ayuda humanitaria y su influencia controvertida en la salvaguarda de la independencia institucional de las entidades humanitarias, GARCÍA IZQUIERDO, B., “La coordinación como vértice de la cultura de gestión de la ayuda humanitaria”, *Boletín de Estudios Económicos*, vol. XLIX, nº 153, 1995, pp. 562 y ss.; ORBIE, J., VAN ELSUWEGE, P., BOSSUYT, F., “Humanitarian Aid as an Integral Part of the European Union’s External Action: The Challenge of Reconciling Coherence and Independence”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vo. 22, nº 3, 2014, pp. 158 y ss.

dinámicas de coordinación en la ayuda humanitaria se gestan de forma progresiva, por lo que los nuevos actores donantes no tradicionales tienen mayores dificultades para adherirse a las plataformas de coordinación existentes³⁶.

Las coordinaciones sobre el terreno inciden en la adecuada *visibilidad* de los intervinientes en dispensar la ayuda humanitaria. Así, cuando la UE concluye acuerdos (AMA) a través de ECHO con organismos humanitarios, suele incorporar cláusulas *ad hoc* que aseguren su visibilidad. Una fórmula consiste en incluir distintivos dobles con la bandera de la UE, por lado, y, en su caso, por otro, la propia del Estado miembro que otorga la ayuda o la correspondiente de las Naciones Unidas, sus agencias u ONGs. Un número mayor de dos distintivos sobre el terreno (vestuario, vehículos o material) no sería claro. La práctica ha puesto de relieve confusiones manifestadas por ONGs sobre la consideración de ECHO como un actor humanitario más o cómo instrumento de la acción exterior que representa a la UE (por ejemplo, en Pakistán y en Kenia). Una situación que encuentra su solución jurídica atendiendo a la naturaleza del mandato de ECHO que, siendo, efectivamente parte de la UE y representando, en última instancia, a esta última, realiza su actividad bajo un paraguas propio, atendiendo a los principios estrictamente humanitarios. Por su parte, la UE respondería en última instancia, como persona jurídica internacional –art. 47 TUE- ante cualquier potencial vulneración cometida por ECHO.

La ayuda humanitaria pertenece a la categoría de *competencias compartidas*, incluyéndose junto a la cooperación al desarrollo como ámbitos en los que “la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya” (art. 4.4º TFUE). No es casualidad que ambos sectores –cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria- se agrupen al ubicarlos en esta categoría mixta competencial, cuya actividad se produce de forma paralela entre la Unión y sus Estados³⁷. La salvaguarda de la actividad estatal en este terreno queda, una vez más, declarada, para mayor tranquilidad de los Estados miembros, si bien, en la práctica la ejecución de la ayuda humanitaria es liderada por la Comisión Europea. Al igual que en otros sectores, se designa a la Comisión Europea como impulsora de medidas de coordinación entre las acciones de la Unión y las de los Estados miembros, “con objeto de aumentar la eficacia y la complementariedad de los mecanismos de la Unión y de los

³⁶ Este es el caso de Turquía en Somalia que quedó fuera en mecanismo de concertación en los que participaban ECHO o la Agencia de los EEUU para el Desarrollo Internacional (USAID), entre otros.

³⁷ Ya en el año 1993 TJUE recordó que, “en el ámbito de la ayuda humanitaria, la competencia de la Comunidad no es exclusiva y que, por consiguiente, nada impide a los Estados miembros ejercer conjuntamente, en el seno del Consejo o fuera de éste, sus competencias a este respecto”, Sentencia de 30 de junio de 1993, Parlamento Europeo contra Consejo de las CC.EE. y Comisión de las CC.EE., asuntos acumulados C-181/91 y C-248/91, *Recopilación de Jurisprudencia* 1993, pp. I-03685, apdo. 16. La ausencia del principio de la *preemption* condiciona el ejercicio paralelo de las competencias compartidas de la UE en materia de ayuda humanitaria. *Vid.* BROBERG, M., “EU Humanitarian Aid after the Lisbon Treaty”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 22, nº 3, 2014, pp. 167 y ss.; PUSTERLA, F., PUSTERLA E., “The Uniqueness of the EU Humanitarian Aid Policy between Sovereignty and Humanitarian Concerns”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 20, nº 2, 2015, pp. 248 y ss.

mecanismos nacionales de ayuda humanitaria” (art. 214.6° TFUE). El liderazgo de la Comisión plantea, por el carácter jurídico singular de este ámbito, cuestiones sensibles vinculadas a una posible erosión de la soberanía estatal³⁸.

El TFUE también incluye expresamente a los *terceros países* y a las *organizaciones internacionales competentes*, con los que la Unión podrá celebrar acuerdos adecuados con el fin de prestar asistencia y socorro a la población en caso de catástrofe (art. 214.4° TFUE y art. 21.2°g) TUE). A continuación, se introduce, como salvaguardia, que esta capacidad se entiende “sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros para negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos”, incidiendo de nuevo sobre el mantenimiento de los poderes soberanos de los Estados en la materia. Finalmente, reincide en que “la Unión velará por que sus acciones de ayuda humanitaria estén *coordinadas* y sean *coherentes* con las de las *organizaciones y organismos internacionales*, en particular los que formen parte del sistema de las Naciones Unidas” (cursiva añadida) (art. 214.7°). El TFUE se sirve, curiosamente, de las nociones de *organizaciones y organismos internacionales* para dar cabida soterradamente a entidades clave como el CICR y numerosas ONGs competentes³⁹. Resulta evidente el esfuerzo sistematizador realizado en el TFUE, tomando como marco más amplio el Reglamento 1257/96, que señala que la contribución de la Unión Europea a la eficacia de la ayuda humanitaria a nivel internacional, debe esforzarse por colaborar, cooperar y coordinarse con países terceros –también donantes–, estableciendo “criterios de cooperación con las ONGs, los organismos y las organizaciones internacionales especializadas en el campo de la ayuda humanitaria”⁴⁰.

Sin ser una propuesta novedosa, la creación en marzo de 2014 de un *Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria*, que ha comenzado a operar recientemente, ha causado desde su gestación cierto escepticismo en algunos sectores al recogerse en el fundamento jurídico expreso dedicado a la ayuda humanitaria que examinamos (art. 214.5° TFUE)⁴¹. Los aspectos fundamentales sobre los que han versado las críticas son,

³⁸ *Ibid.*, pp. 261, 264. Así, el papel principal de ECHO y de la Comisión Europea en la coordinación está relacionado con la propia estructura de las delegaciones de los Estados miembros de la UE sobre el terreno, teniendo en cuenta que se deja en manos de los funcionarios de las embajadas nacionales la responsabilidad de desarrollar las actividades humanitarias, pese a que cuenten con una limitada experiencia en la ejecución de proyectos de este tipo. Este papel atribuido a la Comisión en el TFUE constituye una concreción de otros contenidos incluidos a lo largo del articulado del Derecho primario, v.g., en sede de cooperación al desarrollo (art. 210.2° TFUE), al regular el sector de la salud pública (art. 168.2° TFUE) o en la parte dedicada a las relaciones de la UE con organizaciones internacionales (art. 220 TFUE). Encontrándose en línea con lo estipulado de forma más desarrollada en el art. 10 del Reglamento 1257/96, que reconoce el funcionamiento entre la Comisión y los Estados miembros de un “sistema de información recíproca”. En todo caso, la responsabilidad de la mejora de la coherencia incumbe asimismo a todas las *instituciones de la Unión* (además de la Comisión, el Consejo de la Unión y el Parlamento Europeo, principalmente).

³⁹ *Vid. supra*, sobre las ONG, nota 10.

⁴⁰ En dicha tarea, la Comisión aparece de nuevo como la protagonista encargada de velar para que “las acciones humanitarias financiadas por la Comunidad (UE, en la actualidad) estén coordinadas y sean coherentes” con organizaciones y organismos internacionales (art. 10 del Reglamento 1257/96).

⁴¹ Su objetivo es reforzar la capacidad de la UE en su respuesta a crisis humanitarias, potenciando la resistencia de las comunidades vulnerables de terceros Estados. Cfr. sus objetivos operativos en el art. 7

primero, que pese a lo atractivo y comprometido de esta medida, la actividad humanitaria requiere de una *profesionalidad* y una experiencia específica en contextos difíciles, que no se suplen totalmente con la encomiable voluntad de trabajo y la orientación juvenil propuesta –ésta última, también sometida a críticas por su carácter restrictivo-⁴². Entre otros factores que justifican la posición contraria a su establecimiento, mantenida por distintas ONGs y otros actores humanitarios, se encuentra, en segundo lugar, el riesgo que la *duplicación de estructuras* previsiblemente pudiera tener en la, ya de por sí, complicada coordinación de actores, enturbiando la independencia de las acciones a costa de potenciar la visibilidad para la Unión. Dicho factor fue destacado en un informe externo financiado por la entonces Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea⁴³ y que el propio Reglamento creador del Cuerpo Voluntario Europeo contempla al incidir en que la coherencia y complementariedad de la acción de la Unión se hace especialmente necesaria con otros instrumentos y ámbitos de la acción exterior de la Unión, así como con sus políticas de ayuda humanitaria, de cooperación al desarrollo y con el mecanismo de protección civil de la Unión⁴⁴. La falta de perspectiva temporal no nos permite valorar la actividad del Cuerpo Voluntario Europeo, que oscila entre un cuidado proceso para su puesta en marcha, con un sólido respaldo económico, por un lado, y las cautelas anteriormente mencionadas, por otro.

III. LA COMPLEJA RELACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA CON OTRAS ACCIONES DE LA UE

Desde principios de la década de los 90, la UE y sus Estados miembros han evolucionado hasta convertirse, conjuntamente, en los principales donantes mundiales de ayuda humanitaria, así como en los principales proveedores de fondos de la práctica totalidad de organismos internacionales, especialmente de las Naciones Unidas; ello constituye un ejemplo de la clara apuesta de la UE por promover un sistema internacional basado en una *gobernanza mundial* sobre la base de una cooperación

del Reglamento creador. Cfr. Reglamento (UE) N°375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (“iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE”), DO L 122, 24.4.2014, pp. 1 y ss.

⁴² La práctica consolidada de la UE en misiones de naturaleza diversa –de mantenimiento de la paz, humanitarias del art. 43 del TUE o de observación electoral- en contextos complejos, nos hace pensar que cubrirá los potenciales riesgos que pueden plantearse en materia de seguridad al operar en el Cuerpo de Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. El Reglamento (UE) N°375/2014 creador del Cuerpo Voluntario Europeo pone el acento en la formación y el proceso en fases de selección de los voluntarios (art. 12) claves para el éxito de la iniciativa, así como en relevancia de la “seguridad y la protección de los voluntarios” como principios generales prioritarios de la Iniciativa (art. 5.3°).

⁴³ Cfr. “The Strengthening of EU Crisis Capabilities. What Impact on Humanitarian Aid?”, *Briefing Paper*, VOICE NGO, October 2006, p. 4; BROBERG, M., “EU Humanitarian Aid after the Lisbon Treaty”, *op. cit.*, p. 170 y ss. (citado en nota 37); ORBIE, J., VAN ELSUWEGE, P., BOSSUYT, F., “Humanitarian Aid as an Integral Part of the European Union’s External Action: The Challenge of Reconciling Coherence and Independence”, *op. cit.*, p. 161 (citado en nota 35); VAN BRUAENE, M. *et al.*, “Review Concerning the Establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps”, *European Commission Humanitarian Aid*, March 2006, p. 8.

⁴⁴ Art. 6 del Reglamento 375/2014 creador del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria.

multilateral sólida, que ayuda, *inter alia*, a poblaciones que se enfrentan a catástrofes de diverso tipo (art. 21 2.g) y h) del TUE).

La progresión experimentada de la actividad humanitaria de la Unión, pese a la ausencia hasta el Tratado de Lisboa de un fundamento jurídico expreso, se ha desarrollado paralelamente junto a otros sectores –como el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y su Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD)- con el objetivo de hacer frente a crisis políticas complejas fuera de las fronteras de la Unión, con instrumentos de acción y capacidades de gestión de crisis. A ellos hay que unir el refuerzo del mecanismo de protección civil, tradicionalmente empleado en desastres naturales y/o medioambientales en el interior del territorio de la Unión, y que amplió su acción fuera de la UE, con una de sus primeras intervenciones señeras en las costas del sudeste asiático como consecuencia de la catástrofe provocada por el *tsunami* de 2004⁴⁵. Justamente esta experiencia concreta en la que la UE participó con mandatos y acciones diferentes -a través de ECHO, con la ayuda humanitaria propiamente dicha, y de la Dirección General de Medio Ambiente, de la que dependía entonces la protección civil- impulsó una mayor reflexión sobre aspectos jurídicamente sensibles que habría que tener en cuenta, entre otros: los solapamientos y dobles usos derivados de la falta de coherencia y coordinación entre los propios servicios de la Unión Europea actuando bajo mandatos diferentes en una misma crisis; o el impacto negativo que en la seguridad de los trabajadores humanitarios tiene la confusión de varios mandatos que actúan bajo una única bandera, la de la Unión Europea, desdibujando la división entre ayuda humanitaria y acción política⁴⁶.

La Unión es plenamente consciente de la importancia de velar “por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior, así como con sus demás políticas”, ya desde que arrancara el proceso de integración europeo, pero con más fuerza en los últimos años, debido al mayor protagonismo de la UE en la escena internacional (art. 21.3º *in fine* TUE)⁴⁷. Esto resulta especialmente pertinente teniendo en cuenta que la ayuda humanitaria de la Unión convive con otras acciones que se desarrollan en los ámbitos de la protección civil –con un protagonismo más reciente-, la cooperación al desarrollo, otros instrumentos, como el de estabilidad o militares o de

⁴⁵ Este doble ámbito se consolidó formalmente con el Tratado de Lisboa, *vid.* art. 196.1º TFUE.

⁴⁶ Un ejemplo de la actuación de la UE a través de diversos instrumentos en una misma zona se desarrolló en la región de Aceh (Indonesia), en donde han convivido: una Misión de Observación –de naturaleza civil- para implementar el acuerdo de paz de agosto de 2005 concluido entre Indonesia y el Movimiento para la Liberación de Aceh (GAM), la ayuda humanitaria de emergencia y apoyo a la rehabilitación a través de ECHO, una acción englobada en el Mecanismo de Reacción Rápida dependiente de la antigua Dirección General RELEX apoyando, entre otras, las negociaciones de paz para reintegrar a los miembros del GAM, así como actividades de desarrollo a largo plazo de la DG RELEX y EuropeAid; *vid.* “The Strengthening of EU Crisis Capabilities. What Impact on Humanitarian Aid?”, *op. cit.*, 2006, pp. 2 y 22 (citado en nota 43).

⁴⁷ Recogiendo el testigo del antiguo art. 3 *in fine* del TUE al señalar que la Unión velaría “por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo”. Actualmente, la UE encarga que se garantice dicha coherencia y cooperación a la Comisión y al Consejo –como anteriormente-, siendo asistidos como novedad por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad –especialmente capacitado por su doble adscripción a la Comisión y al Consejo-

defensa civil vinculadas a la PESC y la PCSD⁴⁸. Detengámonos en ellos con el objeto de analizar su evolución y dificultades a las que se enfrentan la Unión y sus Estados.

1. El mecanismo de protección civil de la UE

La experiencia del *tsunami* que asoló las costas del Índico de diversos Estados asiáticos en las Navidades de 2004 permitió, de manera más acuciante, poner de relieve la necesidad urgente de coordinar más eficazmente a diversos actores y órganos intervinientes en los socorros, así como los mandatos diversos que, en el seno de la Unión Europea, se utilizan en casos de catástrofes de distinta naturaleza⁴⁹. En aquel suceso, el mecanismo de protección civil se puso en marcha en la que sería su operación de mayor envergadura hasta el momento, de forma diligente y relativamente eficaz. Ahora bien, la conveniencia de incrementar esta capacidad de reacción de la Unión para hacer frente a catástrofes, más allá del paraguas de la ayuda humanitaria, presenta nuevas incertidumbres relacionadas, por ejemplo, con las implicaciones que pueda tener dicho refuerzo para los actores humanitarios imparciales cuya actividad se somete a los principios del Derecho internacional humanitario -como la propia UE dispensando esta ayuda a través de sus canales, el CICR y ciertas ONGs-.

La catástrofe provocada por el *tsumani* en el sudeste asiático -independientemente de la valoración positiva de la actuación de la Unión- evidenció el elevado número de organismos involucrados realizando cada uno su propia valoración sobre el terreno y dilatando la efectiva prestación de ayuda. Incluso se constató una falta de coordinación interna entre los diversos departamentos de la Comisión Europea. La experiencia muestra cómo, siendo las autoridades nacionales de los Estados afectados responsables de la coordinación general de la ayuda dispensada, junto con las Naciones Unidas, en la práctica ambos se encuentran desbordados en sus capacidades internas para hacer frente a estas situaciones. Esta experiencia nos resalta útil para identificar deficiencias, teniéndolas en cuenta para mejorar las respuestas a emergencias, independientemente del los instrumentos utilizados.

El acercamiento de la protección civil y la ayuda humanitaria europeas dio un paso importante en 2010, al adoptarse oficialmente la decisión de aunar en un misma

⁴⁸ Como botón de muestra, en el ámbito de la cooperación al desarrollo el TFUE –y antes el TCE- señala expresamente que “la Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo” (art. 208.1º *in fine* del TFUE). Este mandato, ya existente en el TCE no es ninguna novedad. La Comisión Europea ponía ya el acento en ello en una Comunicación del año 2000 dedicada a la política de desarrollo la necesidad de asegurar la *coherencia, la coordinación y la complementariedad*. Cfr. Comunicación de la Comisión al Consejo, de 26 de abril de 2000 *sobre la política de desarrollo comunitaria*, COM(2000) 212 final. Así mismo, el plan de acción concerniente a este ámbito subraya la necesidad de establecer sinergias y vínculos con las otras políticas comunitarias, definiendo y aplicando estrategias para temas transversales, a modo de ligamen, como los relativos a los derechos humanos, la igualdad de género y el medio ambiente. Cfr. La política de desarrollo de la CE: Programa de acción, SEC(2001) 808, 21 de mayo 2001.

⁴⁹ En este sentido se manifestaron, tras el maremoto de 2004, distintas instituciones europeas, como el Parlamento Europeo en enero de 2005, y el entonces Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en su reunión extraordinaria de 7 de enero de 2005 tras la catástrofe.

Dirección General de la Comisión Europea las responsabilidades de la protección civil y la ayuda humanitaria, bajo un mismo Comisario, manteniendo la denominación ECHO –privativa antes de esta última⁵⁰. La medida tenía, entre sus objetivos, facilitar la coordinación, aportar mayor coherencia a ambas actividades y mejorar la respuesta en caso de catástrofes, siguiendo, en parte, las recomendaciones presentadas en el llamado Informe *Barnier* de 2006⁵¹. No obstante, en dicho Informe se eludía, equivocadamente desde nuestra opinión, entrar en la cuestión relativa a los principios aplicables a la actuación de la pretendida Fuerza Europea de Protección Civil que ideaba. La aplicación de los principios de Derecho internacional humanitario en las acciones de la UE del nuevo Departamento ECHO no ha quedado, empero, bien resultado en el presente cuando la UE actúa en los dos ámbitos sobre el terreno, al existir riesgo de contaminación con intereses de naturaleza política⁵². Efectivamente, pese a que la protección civil y la acción humanitaria se encuentren muy próximas, son dispares, por ejemplo, en sus relaciones con las autoridades políticas. En las *acciones humanitarias* los principios básicos de humanidad, imparcialidad e independencia –examinados *supra*- aparecen ligados a la prioridad absoluta de proveer de ayuda a las víctimas sin hacer ningún distingo, lo que no ocurre en la protección civil, que integra recursos estatales y privados. Por ello, una mayor interacción de ambos instrumentos, arrastra la preocupación de que se realice en detrimento de la ayuda humanitaria.

La *protección civil* tiene como objetivo mejorar la eficacia de los sistemas de prevención y prestar auxilio inmediato en los primeros días de una catástrofe –natural o causada por el hombre, incluidos los incidentes nucleares o la contaminación marina accidental-, abarcando actividades diversas como las relativas a búsqueda y salvamento, asistencia médica de emergencia, la lucha contra los incendios y el suministro de refugio, agua y alimentos. Resulta aparentemente similar a la ayuda humanitaria, constituyendo ambas una clara expresión de la solidaridad europea. Su finalidad es

⁵⁰ Con la nueva Comisión (2014-2019) el responsable de la DG responsable de la Ayuda Humanitaria y la Protección Civil (ECHO) es Christos Stylianides. En la anterior Comisión, presidida por Barroso (2010-2014) Kristalina Georgieva fue la responsable de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis.

⁵¹ El Informe *Barnier* era firme partidario de una adhesión de la protección civil europea a la acción humanitaria de ECHO, y establecer una única respuesta humanitaria de la UE –el denominado “one stop shop for the EU’s humanitarian response”-. Se lograría, así, que otros actores, como las Naciones Unidas, entablaran su coordinación con un único punto de contacto en la Comisión. Cfr. BARNIER, M., “For a European civil protection force: Europe aid”, *Report by Michel Barnier*, encargado por los Presidentes, respectivamente, de la Comisión Europea y del Consejo de la Unión Europea, José Manuel Durao Barroso y Wolfgang Schäuble, Mayo 2006, p. 12, accesible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf

⁵² La Comisión se encarga de afirmar que “la naturaleza específica de la ayuda humanitaria, basada en los principios humanitarios y en las necesidades de la población afectada, es plenamente reconocida”. Cfr. *Informe Anual de la Comisión Europea sobre las políticas de protección civil y ayuda humanitaria de la Unión Europea y su ejecución en 2013*, *op. cit.*, p. 18 (citado en nota 2). No obstante, el informe de evaluación de 2014 sobre la ejecución del Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria es crítico al respecto al examinar la práctica, ya que independientemente de que a nivel político tanto las instituciones europeas y los Estados miembros mantengan y promuevan los principios humanitarios, en situaciones especiales se observan diferencias en las aproximaciones y posiciones respecto a la aplicación de los mismos. Cfr. *Evaluation of the implementation of the European Consensus on Humanitarian Aid*, Final Report, *op. cit.*, pp. 55 y ss. (citado en nota 26); BARNIER, M, *ibid.*, pp. 19, 29 y 32.

coincidente con la ayuda humanitaria en lo que respecta al salvamento de vidas y al intento de paliar los efectos de la catástrofe. Las características de la protección civil son las siguientes:

- a) Ésta puede afrontar consecuencias de catástrofes en el medio ambiente y en bienes, incluido el patrimonio cultural, y no sólo en la población.
- b) La protección civil se presta a través de materiales, expertos y equipos proporcionados por los Gobiernos participantes en este mecanismo, que deciden en cada caso si se encuentran en disposición de hacerlo y en qué medida, tras una respuesta a una petición formal por parte del Estado afectado. Esta movilización de recursos especializados de los Estados, elude acudir a organizaciones humanitarias, de Naciones Unidas, ONGs o dependientes de Cruz Roja⁵³. En el marco de la UE, las peticiones de ayuda se realizan desde 2013 a través del *Centro Europeo de Coordinación de las Respuestas a Emergencias* (CECRE) como instrumento de coordinación operativa del mecanismo de protección civil europeo.
- c) La protección civil puede intervenir no sólo fuera de la Unión, como ocurre con la ayuda humanitaria, sino también dentro, de hecho se ideó para hacerlo principalmente en los Estados de la Unión.
- d) Puede utilizarse como instrumento para facilitar y apoyar las operaciones de gestión de crisis en el marco de la PESC⁵⁴ o en la aplicación de la cláusula de solidaridad (art. 222 TFUE).
- e) También el mecanismo de protección civil de la Unión se caracteriza, y distingue respecto a la ayuda humanitaria, por su amplia participación, incluyendo actualmente a 34 Estados, los 28 Estados miembros de la UE, más Islandia y Noruega –como países de la Asociación Europea de Libre Comercio y socios del Espacio Económico Europeo (EEE)-, Montenegro, la antigua República yugoslava de Macedonia, Serbia y Turquía⁵⁵.

⁵³ Ello no es óbice para que exista una reserva común voluntaria de capacidades humanas y materiales comprometidas de forma previa por los Estados miembros y disponible para su despliegue inmediato, como la *Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias*. Cfr. arts. 8.b) y 11 de la Decisión N° 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, 20.12.2013, p. 932.

⁵⁴ *Mejora del mecanismo comunitario de protección civil*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2005) 137 final, Bruselas, 20 de abril de 2005, p. 3.

⁵⁵ Este último Estado se encuentra en proceso de adhesión al mecanismo, tras la firma de los acuerdos de adhesión. *Vid.* art. 28.1° de la Decisión N° 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, *op. cit.*, p. 940 (citado en nota 53) y página oficial de la protección civil de la Unión en http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

f) Las capacidades de protección civil suelen intervenir ante catástrofes naturales y emergencias técnicas y medioambientales, tras sopesar las ventajas que dichos recursos podrían reportar en términos de rapidez, especialización, eficiencia y eficacia –con mayor protagonismo en la primera fase de las operaciones de socorro-, rigiéndose por el objetivo de atender a las necesidades, complementándose y siendo coherente con la ayuda humanitaria dispensada, proveniente de instrumentos europeos y respetando la función global de coordinación de las Naciones Unidas. En situaciones de *emergencias complejas*, este tipo de despliegue no es recomendable, siendo el recurso de la ayuda humanitaria exclusivamente el adecuado⁵⁶. Ello se debe a los riesgos que comportan estas acciones conjuntas, por la facilidad de comprometer la percepción de neutralidad e imparcialidad en las labores de socorro, exponiendo aún más al personal humanitario y la población civil, pudiendo derivar incluso en una prohibición de acceso del personal humanitario a la zona afectada⁵⁷.

g) El fundamento y regulación jurídicos, así como la ubicación de la protección civil europea también difieren de los de la ayuda humanitaria. Las acciones de la Unión en aquel ámbito han sido recogidas por primera vez en el Derecho primario en el art. 196 del TFUE (tal como aparecía en el fallido TC) insertada en la Tercera Parte dedicada a las “Políticas y acciones internas de la Unión” y, por tanto, fuera de la “Acción exterior de la Unión”, en donde se recoge el fundamento jurídico expreso relativo a la ayuda humanitaria. La ubicación de la protección civil en el Derecho primario resulta acertada teniendo en cuenta su vocación principalmente interna. Desde la perspectiva competencial, el Tratado de Lisboa la sitúa entre las competencias que la Unión tiene con el fin de “apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros” (art. 6 TFUE), en distinta sede de las competencias compartidas en las que se engloba la ayuda humanitaria (art. 4.4º TFUE). En la práctica, el mecanismo de protección civil de la UE funciona como complemento de la ayuda humanitaria, en un número ampliamente menor en comparación con las acciones humanitarias, habiéndose activado aquél, por ejemplo, en 2014 en 30 ocasiones o en 2013 en 36 ocasiones, siendo la mayoría de los casos catástrofes naturales –tormentas, incendios forestales, inundaciones, ciclones, terremotos o tsunamis– frente a 10 que tuvieron origen humano –disturbios civiles en campamentos de refugiados, accidentes químicos y de transporte⁵⁸. De ellos la mayoría de las solicitudes de asistencia procedieron de países que no participaban en el mecanismo⁵⁹. Desde la perspectiva presupuestaria, el hecho de que la protección civil sea proporcionada por los propios Estados y que la UE actúe

⁵⁶ La noción “emergencia humanitaria compleja” se refiere a crisis que afectan a poblaciones civiles sometidas a violencia generalizada y que suelen llevar asociados desplazamiento poblacional e inseguridad alimentaria.

⁵⁷ *Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria de 2008*, op. cit., apdos. 58 y 60 (citado en nota 25).

⁵⁸ *Informes anuales sobre las políticas de ayuda humanitaria y de protección civil de la UE y su aplicación*, 2014, op. cit., p. 13 (citado en nota 2).

⁵⁹ Durante el periodo 2008-2012, se desplegaron un total de 186 misiones bajo el paraguas del Mecanismo de Protección Civil Europeo. Cfr. *Evaluation...2014*, op. cit., p. 76 (citado en nota 26); *Informes Anual de la Comisión...*, 2014 y 2013, *ibid.*, p. 4.

principalmente a modo de plataforma organizativa, lleva a que del presupuesto total de ECHO (ayuda humanitaria y protección civil) únicamente se haya destinado un 4% a ésta última en 2014 o un 2% en el año anterior⁶⁰.

La regulación actual de mecanismo de protección civil de la Unión en el Derecho derivado salió adelante a finales de 2013 en una Decisión que introdujo reformas respecto de las regulaciones anteriores de 2007 y 2001, establecidas al amparo del antiguo pilar comunitario para facilitar la cooperación reforzada⁶¹. La necesidad de mejorar la coordinación a distintos niveles fue una de las cuestiones claves que se aborda en los documentos previos a la reforma operada en este mecanismo de protección civil de 2013 y que esta reforma legislativa encara. Las actuaciones de dos servicios diferentes de la Comisión en un mismo teatro de operaciones ha sido muy criticado por evaluadores externos a la gestión de ECHO por la duplicación e incoherencia que añadía a la actuación de la Unión en este ámbito⁶². En este contexto, el mecanismo de protección civil de la Unión cuenta con instrumentos renovados: como el establecimiento del CECRE en 2013, con una mayor capacidad operativa y de coordinación que ha supuesto una mejora respecto a la situación anterior. El CECRE es el responsable principal de coordinar una reacción europea conjunta, de la UE y de sus Estados Miembros, ante catástrofes naturales y de origen humano, dentro y fuera de la Unión. Se ha convertido, para los Estados miembros de la UE en el único punto de entrada de las solicitudes, lo que introduce un valor añadido respecto al antiguo *Centro de Control e Información* (MIC), del que toma el testigo, estrechando más sus vínculos interinstitucionales y coordinando su acción con el SEAE, el Consejo, así como con sus

⁶⁰ *Informes Anuales, ibid.*, respectivamente, pp. 17 y 16. En 2014 la cantidad destinada a la protección civil fue de 48 millones de Euros de un total de 1.273 millones de Euros en créditos de compromisos. En 2013, el presupuesto ejecutado fue de 27 millones de Euros de un total para ECHO en esa anualidad de 1.353 (cifras redondeadas).

⁶¹ Conforme a lo estipulado en el art. 196.2º del TFUE. Cfr. la legislación básica actual y las previas, Decisión Nº 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, *loc. cit.*, pp. 924 y ss. (citada en nota 53); Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición), *DO L 314*, 1.12.2007, pp. 9 y ss.; Decisión del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, como base jurídica, en *DO L 297*, 15.11.2001 pp. 7-11.

⁶² La preocupación principal se refería a la necesidad de clarificar los papeles del antiguo MIC, de la Comisión y de la Presidencia del Consejo, sobre todo cuando la asistencia se prestaba conjuntamente a través de este mecanismo y de la ayuda humanitaria de acuerdo con el Reglamento 1257/96. Cfr. GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation of the European Commission's Directorate General for Humanitarian Aid (DG ECHO) 2000-2005*, prepared for ECHO, 23 June 2006, p. 5. Sobre la necesidad de mejorar la coordinación a distintos niveles, cfr. *Mejora del mecanismo comunitario de protección civil*, pp. 3-11 (citado en nota 49); *Potenciar la respuesta de la UE en las situaciones de catástrofe o crisis en terceros países*, COM(2005) 153 final, Bruselas, 20 de abril de 2005, pp. 8 y 9. También se realizaron esfuerzos que llevaron a concluir un *Memorando de Entendimiento* en marzo de 2003 entre ECHO y la entonces DG de Medio Ambiente con la finalidad de reforzar la cooperación en el seno de la Comisión y la coordinación entre ambos servicios. Cfr. "The Strengthening of EU Crisis Capabilities. What Impact on Humanitarian Aid?", *op. cit.*, p. 4 (citado en nota 43); VAN BRUAENE, M. *et al.*, "Review Concerning the Establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps", *op. cit.*, p. 15 (citado en nota 43).

Estados participantes⁶³. Con éstos últimos, mantiene enlaces directos con las autoridades estatales responsables de la ayuda humanitaria y de protección civil, permitiendo el intercambio de información en tiempo real veinticuatro horas al día los siete días de la semana. El *Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia* como aplicación web de alerta y notificación potencia los vínculos inmediatos entre Centro de Coordinación y los puntos de contacto de los Estados miembros.

Con la perspectiva aún limitada que tenemos desde la entrada en vigor de la nueva legislación, la acción simultánea de la UE respondiendo tanto con la ayuda humanitaria como activando el mecanismo de protección civil de la Unión ha sido valorada positivamente en términos de eficacia y coordinación en grandes catástrofes⁶⁴.

2. La cooperación al desarrollo: El *continuum humanitario*

Las actividades de la Unión Europea en los ámbitos de la ayuda humanitaria y las políticas de desarrollo se encuentran en íntima relación. La cooperación al desarrollo ha funcionado como engarce normativo de la ayuda humanitaria mientras que ésta no disponía de un fundamento jurídico expreso en el Derecho primario, teniendo en cuenta que éste ya recogía expresamente la complementariedad de la política de la Unión en el ámbito del desarrollo con respecto a las de sus Estados miembros desde 1992⁶⁵.

El vínculo principal de las políticas de ayuda humanitaria y desarrollo se hace especialmente visible por la necesidad de mantener un *enfoque integrado* entre ambas. Dicho enfoque permite ver las actividades de ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo “como distintos escenarios o momentos dentro de un mismo proceso de reducción de la vulnerabilidad y de fortalecimiento de la capacidad de las personas y las comunidades”, apareciendo como ejes transversales comunes a todo tipo de

⁶³ El CECRE, también es conocido como por sus siglas en inglés ERCC (*Emergency Response Coordination Center*). Constituye un servicio centralizado y operativo continuo que proporciona una visión general de los activos de protección civil disponibles, actuando a modo de centro de comunicación que recibe las solicitudes de asistencia. El antiguo *Centro de Control e Información* (MIC), se encontraba incardinado en la Comisión, velando por la coordinación de la ayuda humanitaria que se proporcionaba a través de ECHO y de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA).

⁶⁴ Entre ellas, por sus amplias dimensiones, destaca el despliegue inmediato en Filipinas horas después de la catástrofe al ser golpeada brutalmente por el ciclón tropical Haiyán en noviembre de 2013, y los terremotos en Nepal en abril y mayo de 2015, actuando el CECRE como centro de coordinación de la amplia respuesta proporcionada por distintos Estados, unida a la ayuda humanitaria de emergencia tras el suceso. También se ha recurrido al Mecanismo de Protección Civil en 2014 ante el brote de ébola en África Occidental, activándose el CECRE en varias ocasiones, permitiendo, *inter alia*, la evacuación hacia hospitales europeos de trabajadores humanitarios internacionales. Este mecanismo coincidió con la ayuda humanitaria en dicho periodo en Siria, Irak y en el este de Ucrania. Cfr. *Informes Anuales sobre las políticas de protección civil y ayuda humanitaria de la Unión Europea ... de 2013 y 2014*, op. cit., pp. 7 y 13 y ss. respectivamente (citados en nota 2); *Evaluation ... 2014*, op. cit., p. 76 (citado en nota 26).

⁶⁵ Año en el que ECHO se establece operativamente. Cfr. arts. 208-211 del TFUE, ex arts. 177-181 del TCE. Vid. PÉREZ DE LAS HERAS, B., “La ayuda humanitaria de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 9, 2005, p. 244.

intervenciones⁶⁶. El tránsito de una situación de urgencia humanitaria a un escenario en el que sea posible reanudar o iniciar programas de desarrollo a largo plazo, que fueron suspendidos por la crisis o catástrofe, entraña, no obstante, dificultades prácticas que analizamos tras plantear los aspectos positivos de mantener un enfoque integrado a través del *continuum humanitario*.

La UE se ha empapado de la filosofía de las Naciones Unidas en cuanto a la necesidad de vincular adecuadamente la ayuda de emergencia, con la rehabilitación y el desarrollo (lo que se conoce por sus siglas VARD), constituyendo un objetivo que forma parte de la programación de la DG ECHO con carácter prioritario, y recogió tempranamente de forma expresa el Reglamento sobre Ayuda Humanitaria⁶⁷. El ligamen de estos elementos evita que medidas a corto plazo afecten negativamente al desarrollo a largo plazo, buscando un enfoque integrado que sortee los síndromes de dependencia que la ayuda humanitaria podría generar. La UE se dotó hace casi dos décadas de un instrumento específico con el objetivo de financiar acciones de rehabilitación y reconstrucción en países en desarrollo, cubriendo posteriormente la laguna que existe entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo, las llamadas *zonas grises*, en intervenciones post-emergencia y durante periodos más prolongados⁶⁸. En este contexto, la Comisión Europea ha constatado, al tratar la interdependencia entre ambas, de forma bidireccional, que mejorar los niveles de desarrollo puede traer consigo una disminución de la necesidad de la ayuda de emergencia, y que la adecuación de esta

⁶⁶ SANAHUJA, J.A., *Guerras, desastres y ayuda de emergencia...*, *op. cit.*, p. 40 (citado en nota 6); “Los dilemas de la política de desarrollo en la Unión Europea”, *Manual Digital de Educación para el Desarrollo*, FONGDCAM, 2004; *ibid.* p. 250.

⁶⁷ Desde 1996 con las negociaciones relativas al IV Convenio de Lomé, la Comisión abrió un proceso de reflexión sobre cómo mejorar la VARD (las siglas corresponden a Vinculación entre Ayuda de emergencia, Rehabilitación y Desarrollo). Según recoge el art. 2, d) del Reglamento 1257/96, las acciones de ayuda humanitaria de la Unión tienen como objetivo “ejecutar, *teniendo en cuenta cuando sea posible*, los objetivos de desarrollo a largo plazo, trabajos de rehabilitación y reconstrucción a corto plazo destinados a facilitar la llegada del socorro, prevenir cualquier agravamiento de los efectos de la crisis y comenzar a ayudar a las poblaciones afectadas a alcanzar un grado mínimo de autosuficiencia (...)”. La cursiva que añadimos pone de relieve que no siempre es posible mantener un objetivo de desarrollo a largo plazo en una ayuda humanitaria, como desarrollaremos *infra*.

⁶⁸ Cfr. el Reglamento 2258/96 de 22 de noviembre de 1996 *sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción a favor de los países en desarrollo*, DO L 306 de 28 de noviembre de 1996, pp. 1-4, en cuya evaluación cinco años después se destacó la conveniencia de garantizar una mayor flexibilidad en su aplicación; *vid.* Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *sobre la vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo*, COM(2001) 153 final, 23.4.2001; anteriormente, con la misma denominación, COM(96) 153, 30.4.1996, DO C 85 de 17 de marzo de 1997, pp. 181 y ss. Asimismo, Comunicación de la Comisión sobre *potenciar la respuesta de la UE en las situaciones de catástrofe o crisis en terceros países*, COM(2005) 153 final, Bruselas, 20.4.2005, p. 18. Son numerosos los documentos emanados de las instituciones de la UE que resaltan la importancia de establecer un vínculo lo más armonioso posible entre la ayuda humanitaria inicial y las fases de la rehabilitación y reconstrucción. Con carácter más reciente el *Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria* de 2008 pone énfasis en la “continuidad y contigüidad de la ayuda” (apdo. 5), destacando la importancia de reducir el riesgo y la vulnerabilidad mediante una mejor preparación, fomentando la UE las acciones internacionales en el Marco de Acción de Hyogo, y asegurando una mejor transición hacia las actividades de recuperación y afianzamiento que deben correr en paralelo con la ayuda humanitaria para que lograr una transición fluida. *Vid.*, *Consenso Europeo ...*, *op. cit.*, apdos. 75 y ss. (citado en nota 25).

última puede contribuir al desarrollo. Así, los socorros con enfoques de desarrollo tienden a que la población a la que se ayuda sea autosuficiente. En esta línea, se entiende que la DG ECHO trabaje no sólo para que su respuesta ante emergencias sea más efectiva, sino también para que Estados terceros refuercen sus propias capacidades de respuesta ante las crisis, con un enfoque de desarrollo a largo plazo. Para ello, la Comisión Europea ha establecido hace unos años un programa de *resiliencia*⁶⁹, con el objetivo de aumentar la resistencia ante la vulnerabilidad para las regiones de Sahel y del Cuerno de África, específicamente, en un intento de coordinar más eficazmente la ayuda humanitaria y al desarrollo, rompiendo así con el círculo vicioso de cambio climático, hambre y pobreza. Vinculado con la resiliencia, los programas de preparación ante catástrofes de la DG ECHO (DIPECHO)⁷⁰ en Asia, América Latina y el Caribe apoyan los sistemas de alerta temprana, las campañas de sensibilización y otras medidas preventivas, con el objeto de reducir el riesgo de catástrofe.

Las dificultades de la convivencia simultánea y consecutiva de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria tiene sus raíces en la diferencia principal entre ambas, derivada de que ésta debe prestarse sin someterse a consideraciones políticas, teniendo en cuenta principalmente las necesidades de las víctimas. A ello se une que mientras la ayuda al desarrollo tiene objetivos a largo plazo, la ayuda humanitaria no tiene como ambición directa transformar la sociedad sino socorrer a los necesitados, superando un periodo de crisis concreto. Justamente, por el hecho de que la ayuda humanitaria responde a razones estrictamente humanitarias, no puede considerarse como parte de la cooperación para el desarrollo de la UE, a pesar de que la ayuda alimentaria, la ayuda de urgencia y la colaboración con ONGs “para la distribución o ejecución de programas de acción en este sentido, han sido incardinadas durante mucho tiempo en este rótulo”⁷¹. Efectivamente, ante la inexistencia de fundamento jurídico para destinar partidas presupuestarias a la ayuda humanitaria, ésta se convirtió en un programa específico de la cooperación al desarrollo de la Unión. Por ello, el hecho de que organismos u órganos pertenecientes a las Naciones Unidas y a la Unión Europea, se embarquen en acciones de uno u otro tipo –de naturaleza humanitaria o de desarrollo- no debe incidir en la aplicación de los principios que rigen la acción humanitaria, como el de imparcialidad. El Parlamento Europeo ha puesto el acento en esta cuestión, al señalar que “la ayuda humanitaria, que confirme la adhesión de la Unión a los valores de solidaridad con los pueblos, no debería regirse por la condicionalidad que prevalece en otros capítulos de la ayuda al desarrollo”⁷². La ayuda humanitaria se dispensa teniendo en cuenta las necesidades inmediatas de los individuos a través de ONGs u organismos internacionales, mientras que la ayuda al desarrollo se orienta en función de las políticas y estrategias de desarrollo, adoptando la forma de la asociación con países.

⁶⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *El Planteamiento de la UE sobre la Resiliencia: Aprender de las crisis alimentarias*, COM(2012) 586 final, Bruselas, 3.10.2012.

⁷⁰ DIPECHO corresponde a las siglas, en lengua inglesa, del Programa *Disaster Preparedness ECHO*.

⁷¹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., “La ayuda humanitaria de la Unión Europea”, *op. cit.*, pp. 81-91 (citado en nota 9).

⁷² Cfr. *Resolución sobre el Informe anual de la Comisión sobre ayuda humanitaria*, Parlamento Europeo, 2003, P5_TA(2003)0003.

Otra cuestión que continúa preocupando a distintas instituciones y que planteó el Parlamento Europeo hace una década es el hecho de que la demanda elevada y persistente de ayuda humanitaria pueda llevar aparejada la reducción de los fondos disponibles para programas de desarrollo y medidas de prevención. La relación causa efecto entre pobreza-conflictos y crisis humanitaria debería llevar a una concienciación mayor de la opinión pública que incrementara el papel de la ayuda al desarrollo a largo plazo. Para ello, se planteó la cuestión, aún no resuelta entre la UE y sus Estados miembros, sobre la conveniencia de dotar de una mayor visibilidad a las actividades de la Unión en este ámbito, teniendo en cuenta que al ser más llamativas las operaciones de socorro son más fáciles de financiar, al contrario que las actividades de desarrollo, que son menos telegénicas⁷³. Otro aspecto sensible que deben tener en cuenta las actuaciones de la Unión es el relativo al carácter –cada vez más de tipo crónico- de las crisis humanitarias, que afecta a los esfuerzos de rehabilitación, ya que dejan de tener un carácter temporal, de mero paso de la ayuda de emergencia a la de desarrollo, para gestionar situaciones prolongadas de inestabilidad.

La actual responsabilidad diferenciada en la cartera de Comisarios dedicados a la ayuda humanitaria -en la DG ECHO- por un lado, y la cooperación al desarrollo, por otro, facilita la aplicación adecuada de ambas, sobre todo en su aplicación conjunta en una misma área, salvaguardando los principios humanitarios de aquélla⁷⁴. En este sentido podemos observar cierto paralelismo con el sistema de las Naciones Unidas, que posee instrumentos técnicos diferentes para afrontar las crisis humanitarias y el desarrollo. Efectivamente, la ONU ha formulado estrategias diversas para los ámbitos de cooperación humanitaria y de desarrollo, estableciendo órganos subsidiarios a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas y el ECOSOC⁷⁵. Para realizar la cooperación humanitaria, dirigida al individuo, se estableció, por ejemplo, el ACNUR, la UNICEF, el OOPS u Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Desastre (UNDRO), sustituida con modificaciones por la OCHA, por citar algunas de las más relevantes. En la cooperación al desarrollo, dirigida a los Estados afectados, se estableció el PNUD, la Conferencia de las NU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) o los comités diversos que dependen del ECOSOC. Si bien algunos órganos destinados en el momento de su creación para fines humanitarios, evolucionaron abarcando competencias en el plano del desarrollo, como ha sucedido con el UNICEF y el OOPS⁷⁶, debiendo coordinarse todos

⁷³ Cfr. sobre esta cuestión desde 1997, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la ayuda humanitaria de la Unión Europea y la función de la ECHO* de 21.2.1997, A4-0021/97.

⁷⁴ Orgánicamente la Comisión Prodi unificó en un mismo Comisario la responsabilidad de *Desarrollo y Ayuda Humanitaria*, manteniéndose durante una década -al continuar con el primer mandato de Barroso-. La Comisión Juncker discriminó, con acierto, *la ayuda humanitaria y la gestión de crisis* para un Comisario específicamente, manteniendo la cartera de *Cooperación Internacional y Desarrollo* en manos de otro Comisario, el croata, Neven Mimica para el periodo 2014-2019.

⁷⁵ De acuerdo con lo establecido en los arts. 1.3º y 7.2º de la Carta de las Naciones Unidas.

⁷⁶ TORROJA, H., “La relación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en la práctica de la ONU”, Monográfico sobre la Cooperación Internacional y Desarrollo, *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, nº 40-41, 1998, pp. 113-114, disponible en <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/issue/view/2360>

entre sí. Se ha señalado, en este sentido, que para que la maquinaria humanitaria funcione con más eficacia hay que colocar “los problemas, y no las instituciones, como foco central de nuestro análisis”, de forma que la división de responsabilidades entre agencias derivara de un análisis detallado de los problemas concretos y de las medidas para resolverlos⁷⁷. Independientemente del sentido común de esta afirmación, la delimitación de competencias de los organismos internacionales condiciona sus capacidades reales. Por ello, en el ámbito universal el Secretario General de las Naciones Unidas se estableció un *Grupo de Alto Nivel* para el estudio de la coherencia del sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente, que ha identificado ciertos progresos en sus trabajos⁷⁸.

En el plano regional, en los últimos años las instituciones de la UE y sus Estados miembros han tomado iniciativas en aras a conseguir una mayor coherencia y coordinación entre las ayudas humanitarias y de desarrollo. Existe, en este ámbito, una agenda amplia en la UE de medidas sobre las formas de vincular y coordinarlas eficazmente. Empero, las evaluaciones realizadas sobre ellas reconocen ciertas debilidades, fundamentalmente sobre el terreno⁷⁹. El problema estriba en que la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo no están concebidas para funcionar conjuntamente, teniendo en cuenta, por un lado, la independencia que debe caracterizar a las acciones humanitarias y el hecho de que sean organizaciones internacionales y ONGs los actores que la dispensan, mientras que la vinculación de los Estados a las políticas propias de cooperación al desarrollo es clara, apareciendo en la labor de las agencias y organismos que la aplican. Si comparamos los dos ámbitos, existe, no obstante, en el plano operativo un grado de coordinación mayor *intra-UE* en materia de cooperación al desarrollo que en las respuestas de ayuda humanitaria, consecuencia, en parte, de factores estructurales y de intereses nacionales que impiden una mayor coordinación de las operaciones humanitarias. Entre ellos se encuentran los distintos

⁷⁷ Cfr. Jan Eliasson, antiguo Sub-secretario General para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, citado por IZQUIERDO GARCÍA, B., “La coordinación como vértice de la cultura de gestión de la ayuda humanitaria”, *op cit.*, p. 581 (citado en nota 35).

⁷⁸ Uno de los frutos de este Grupo de trabajo fue el Informe titulado “Unidos en la acción” en el que se recomienda a las Naciones Unidas a aumentar su coordinación con los gobiernos nacionales y las ONGs, incluida la FICR, aprovechando plenamente su posición privilegiada de coordinadora general. El Informe reconoce que organismos operacionales, como PMA, ACNUR y UNICEF, continúan desempeñando una labor destacable en la provisión de socorro humanitario sobre la base de los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Identifica ciertos enfoques fragmentarios que deben minimizarse a través de acuerdos de colaboración más sólidos entre las NU, los gobiernos nacionales, la FICR, y las ONG, basados en las funciones de coordinación y dirección que desempeñan a nivel mundial el Coordinador de Ayuda de Emergencia, así como su homónimo a nivel nacional; cfr. A/61/583, 20 de noviembre de 2006, Carta de fecha 9 de noviembre de 2006 dirigida al Secretario General por los copresidentes del Grupo de Alto Nivel *sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente*, pp. 27-29. El nombramiento de un Coordinador de Ayuda de Emergencia desde 1991, que quedó al frente de la OCHA al establecerse en 1997, ha reforzado siquiera institucionalmente la capacidad de respuesta de las NU en los casos de emergencia. Esta figura de Coordinador simultánea desde hace casi una década la condición de Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios, que desde junio de 2015 mantiene Stephen O’Brien.

⁷⁹ Por ejemplo, en el campo de refugiados somalíes mayor del planeta sito en Kenia. Cfr. *Evaluation ...*, *op. cit.*, p. 72 (citado en nota 26).

ciclos de planificación de la UE y de sus Estados, la adopción de decisiones temporalmente diferentes o el hecho de que numerosos Estados miembros se comprometan a colaborar en esta tarea, en su mayor parte, con ONGs nacionales –esto es, creadas en virtud del Derecho interno del Estado miembro- además de con las sociedades de la Cruz Roja, restringiendo, así, las estrategias de coordinación conjunta.

3. Los instrumentos de estabilidad y los recursos militares y de la defensa civil

En ciertos escenarios, de forma complementaria a la prestación de ayuda humanitaria y de emergencia, la Unión Europea y sus Estados miembros han ido paulatinamente estableciendo otros instrumentos de respuesta a las crisis que integran recursos de naturaleza civil y militar⁸⁰. Así, la experiencia del *tsunami* asiático nuevamente puso de relieve, no sólo la potencialidad de la asistencia consular de la UE y de sus Estados miembros a favor de sus nacionales a través de sus delegaciones⁸¹, sino también, el valor de otros recursos financieros y logísticos como apoyo a la actuación principal desarrollada por los actores humanitarios, habida cuenta de que los medios de estos últimos, en rescates y en circunstancias complejas pueden resultar insuficientes. Ahora bien, en línea con las acciones comentadas en los apartados previos de este trabajo, las actividades de la Unión de naturaleza política desarrolladas de forma complementaria a la humanitaria de ECHO presentan riesgos que pueden incidir negativamente en el carácter apolítico y basado únicamente en las necesidades de la población que ha sufrido la catástrofe. Detengámonos en este aspecto a través de dos fórmulas diferentes con las que también puede convivir la ayuda humanitaria de la Unión.

En primer lugar, el *Instrumento en pro de la estabilidad y la paz*, que toma el relevo para el periodo 2014-2020 del Instrumento de Estabilidad, constituye un mecanismo financiero específico complementario a la ayuda humanitaria y a la cooperación a largo plazo. Los instrumentos de estabilidad europeos que se han sucedido persiguen objetivos amplios debido a su función de apoyo directo a la política exterior de la Unión Europea (mantener la paz, prevenir los conflictos o fortalecer la seguridad). Los Instrumentos mencionados quedan vinculados estrechamente al SEAE, desde su establecimiento⁸², pero se integran en el Servicio de Instrumentos de Política Exterior de la Comisión, dependiendo, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que aún en este cargo híbrido, la Vicepresidencia de la Comisión. El Instrumento de

⁸⁰ Aunque el uso de medios y personal militar en operaciones de ayuda humanitaria no es una novedad- y viene utilizándose desde hace décadas en Centroamérica, Kosovo o Mozambique- las misiones humanitarias militares han aumentado de tamaño, actuando no sólo en operaciones de paz sino también en situaciones de desastre.

⁸¹ Cfr. arts. 35 del TUE y 20.2º c) del TFUE sobre la protección de los ciudadanos de la Unión en el territorio de terceros países, que compete no sólo a las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, sino también a las numerosas delegaciones de la Unión acreditadas por todo el planeta. *Vid.* ya desde 2006, cómo se tomó en cuenta en el contextos de catástrofes en *La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en los terceros países*, Libro Verde, COM(2006)712 final, de 28 de noviembre de 2006, pp. 4-6.

⁸² *Vid.* Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, *DO L 201*, 3.8.2010, pp. 30 y ss.

Estabilidad que desarrolló sus actividades desde 2007 a 2013, asumía, entre distintas líneas de financiación de la Unión, el *Mecanismo de Reacción Rápida*. Dichos instrumentos proporcionan una ayuda técnica y financiera de apoyo a medidas que hacen frente a catástrofes naturales o de origen humano, entre otras, cuando constituyan una amenaza a la estabilidad o a la salud pública, tanto como *complemento* a la ayuda humanitaria y de protección civil de la Unión como en el supuesto de que éstas no se proporcionen⁸³.

La piedra de toque de esta actuación conjunta es el mantenimiento de la *coherencia* de las medidas adoptadas con base en estos instrumentos, tomando como referencia el marco político estratégico global de la Unión, la PESC y la acción exterior de la Unión - en la que se incluye, con escasa fortuna, la ayuda humanitaria-⁸⁴. El grueso de la dotación presupuestaria del Instrumento de Estabilidad de la UE se ejecuta a través de distintos socios, participando en la aplicación de las medidas de respuesta a las crisis. En el periodo de 2007 a 2013 fueron principalmente Organismos Especializados de la ONU (46% atendiendo a la dotación financiera), y ONGs internacionales y locales (25%), por contar ambos con sólidas redes sobre el terreno. En este contexto resulta preocupante la confusión que puede producir el hecho de que, por ejemplo, una ONG en un mismo lugar, desarrolle sus funciones bajo dos mandatos diferentes, en el marco del Instrumento de Estabilidad, así como bajo el paraguas de la ayuda humanitaria de ECHO, con el riesgo de desvirtuar la naturaleza estrictamente humanitaria de su labor, al quedar parcialmente su actividad bajo un mandato político. Esta cuestión ha sido puesta de relieve por la comunidad humanitaria ya desde la aplicación del Mecanismo de Reacción Rápida en 2001, teniendo en cuenta que entonces, la participación de las ONGs era menor que en la actualidad⁸⁵. Efectivamente, alimentar la ambigüedad relativa a la naturaleza apolítica de estos actores no es deseable en contextos delicados como los actuales, en donde la labor humanitaria es fiscalizada con detalle por terceros, que ha llevado al aumento en los últimos años de restricciones a su actividad sin justificaciones claras, así como a la comisión de actos violentos a trabajadores

⁸³ Art. 3.2º.q) del Reglamento (UE) nº 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz, *DO L 77*, 15.3.2014, pp. 1 y ss. Ex art. 3.2º.p) del Reglamento (CE) nº 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad, *DO L 327*, 24.11.2006, pp. 1 y ss. Ex art. 3 del Reglamento (CE) nº 381/2001 del Consejo de 26 de febrero de 2001, *por el que se crea un mecanismo de reacción rápida*, *DO L 57* 27.2.2001, pp. 5-9.

⁸⁴ La búsqueda de la coherencia aparece repetidamente en el derecho derivado regulador, encomendado a la Comisión dicha compleja tarea. *Ibid.* art. 2 de los dos primeros Reglamentos citados en la nota anterior. En cuanto al tercero, el art. 2.3º *in fine* admite que “en circunstancias particulares de seguridad y de gestión de crisis, la Comisión podrá decidir, sin embargo, que la intervención con arreglo al mecanismo de reacción rápida resulta más apropiada, combinada en su caso con la acción de ECHO”, recalando que en “estos casos se establecerá una estrecha coordinación con el fin de lograr la mayor coherencia global posible”.

⁸⁵ Durante 2005, como ejemplo, el antiguo MRR financió proyectos para los países afectados por el *tsunami* del sudeste asiático, y otros relativos a asistencia fronteriza entre Ucrania y Moldavia, la lucha contra el sida en Libia o sobre la mitigación de conflictos en Bolivia. Este mecanismo se ha utilizado con frecuencia para apoyar directamente las operaciones de las Naciones Unidas. Cfr. la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*, COM(2003) 526 final, 10.9.2003, p. 15.

humanitarios y ONGs en general⁸⁶. A esta situación se une un mayor protagonismo de los organismos de los Estados miembros de la UE como socios encargados de la ejecución de las respuestas a las crisis, acentuando el carácter político de la ayuda⁸⁷.

En segundo lugar, también los *recursos militares y de la defensa civil* han ido consiguiendo un mayor protagonismo en las labores de ayuda humanitaria. El creciente *humanitarismo militar* es una tendencia en aumento bien reconocida. En nuestro ámbito de estudio, las misiones de la UE –anteriormente conocidas como *Petersberg*, como herencia de la Unión Europea Occidental (UEO)- incluyen expresamente las “misiones humanitarias y de rescate”, a través de las cuales la Unión recurre a medios civiles y militares en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común⁸⁸. Dichas misiones han sido muy activas desde 2003, fecha en la que se estableció la primera operación de gestión de crisis civil de la Unión, constituyendo, a día de hoy, un exponente de la identidad de la capacidad operativa exterior de la Unión⁸⁹. El Consejo de la Unión adopta las decisiones relativas a las misiones basándose en consideraciones políticas, que se desarrollan con frecuencia en lugares donde la UE está presente a través de sus socios humanitarios. Esta presencia conjunta vincula obligatoriamente instrumentos bien diferentes y con virtualidades distintas. Uno de los escollos principales de las participaciones lo constituye la necesidad de garantizar que estas operaciones humanitarias *lato sensu* que utilizan *recursos militares* mantengan su *carácter imparcial*, subordinando su actuación a los principios y estándares humanitarios, lo que resulta esencial, especialmente en situaciones complejas de urgencia, esto es, desarrolladas en zona de conflicto y de profunda crisis social, evitando la confusión entre los participantes militares y humanitarios⁹⁰.

⁸⁶ Sobre el aumento de las violaciones de derechos humanos y las restricciones en el trabajo que sufre el personal de ONG y otros activistas, pueden consultarse las declaraciones de la UE realizadas ante distintos foros internacionales pertinentes, condenando dicha situación e impulsando una respuesta conjunta de repulsa entre los Estados de la sociedad internacional; *vid.*, entre otros, las declaraciones de la UE ante la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, v.g., *EU Statement – UN 3rd Committee: Promotion and Protection of Human Rights*, 30.10.2014, accesible a través de <http://eu-un.europa.eu/>

⁸⁷ Cfr. *Informe anual del Instrumento de Estabilidad 2013*, COM(2014) 717 final, Bruselas, 2.12.2014, pp. 10 y 11.

⁸⁸ Dichas misiones con sus objetivos variados han sido enumeradas profusamente en el art. 43.1º del TUE. Se han elaborado listados de recursos y capacidades de que disponen los Estados miembros y la Unión para responder a las crisis con *medios no militares* con el objetivo de perfeccionar y mejorar la coordinación, por ejemplo, de las actividades desarrolladas por la policía civil, a través de la asistencia humanitaria, así como en la observación de elecciones. V.g., EUFOR RD Congo en 2006, como operación de naturaleza militar, asistió a la Misión de Observación de Elecciones en el Congo.

⁸⁹ Aquella primera Misión fue la de Policía para Bosnia-Herzegovina en el marco de la PCSD. Un listado completo sobre las misiones presentes y pasadas de la UE, indicando su carácter civil o militar, puede consultarse en la página del SEAE en <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>. Cfr., sobre las mismas, en DE CASTRO SÁNCHEZ, C., “La acción humanitaria de la Unión Europea”, *RGDE*, nº 11, octubre de 2006, p. 37; “The Strengthening of EU Crisis Capabilities...”, *op. cit.*, pp. 26-27 (citada en nota 43).

⁹⁰ Art. 43.2º del TUE. Así, la operación de naturaleza militar, *Artemis*, en la República Democrática del Congo (Bunia) cooperó con los actores humanitarios civiles vinculados a la Unión ya presentes en la zona. En este supuesto concreto dicha actividad fue calificada por la ONG VOICE como eficaz. *Ibid.*, p. 21. “EU Crisis Management-A Humanitarian Perspective”, VOICE NGO, *Briefing Paper*, Brussels,

La práctica muestra ciertos efectos del creciente humanitarismo militar, constatando que las motivaciones políticas suelen primar sobre las humanitarias cuando se decide implicar a militares en operaciones de paz⁹¹. El carácter político de estas actividades tiene en cuenta, además de la situación de crisis *ad hoc*, la concepción de las nuevas doctrinas defensivas en el marco de la UE y de la OTAN, considerando todas ellas que “las intervenciones humanitarias constituyen una de las funciones presentes y futuras de los ejércitos”⁹². Por ello, mantenemos que la implicación de las Fuerzas Armadas estatales o recursos militares organizados por la UE u otra organización internacional – como Naciones Unidas o la Unión Africana- en acciones humanitarias debería limitarse exclusivamente a casos de necesidad, con carácter complementario, esto es, proporcionando *apoyo logístico* en el supuesto de que no haya otras alternativas, por ejemplo, en el sector del transporte aéreo, cuando otras fórmulas civiles, incluidos los propios servicios aéreos humanitarios de ECHO, como parte del mecanismo de protección civil, no sean posibles o suficientes, y a petición de los agentes civiles de ayuda humanitaria. Asimismo serían adecuadas para crear *condiciones de seguridad* y protección de las víctimas que permitan el desenvolvimiento óptimo de las organizaciones civiles⁹³. Fuera de estos supuestos, una utilización generalizada de recursos militares desembocaría fácilmente en la pérdida de confianza en los actores y personal humanitarios imparciales que trabajan en el mismo escenario.

La combinación de actuaciones con un mismo propósito –proporcionar ayuda humanitaria en sentido amplio- bajo un mismo paraguas (el la UE), pero con principios inspiradores diferentes presenta el riesgo de *instrumentalización* de la acción humanitaria de la UE como herramienta de la PESC o con prioridades políticas y estratégicas. Situación ésta que preocupa y ha sido puesta de relieve por la comunidad humanitaria⁹⁴. La obligación de la Unión de respetar las normas jurídicas

January 2004, p. 7. Cfr. los trabajos y reflexiones publicados por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, v.g., REY MARCOS, F., “¿Humanitarismo militar? La prudencia se impone”, *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*, 1.12.2005, www.iecah.org, así como los realizados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en www.oecd.org/dac/dac-global-relations/. *Vid.* sobre la necesidad de aclarar la naturaleza de estas operaciones humanitarias y militares, OANTA, G.A., “La Ayuda Humanitaria de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, *op. cit.*, pp. 219 y ss. (citado en nota 25).

⁹¹ Independientemente de la concienciación de la UE y de sus Estados miembros sobre sus efectos. Cfr. el *Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria*, *op. cit.*, apdo. 31, (citado en nota 25).

⁹² SANAHUJA, J.A., *Guerras, desastres y ayuda de emergencia...*, *op. cit.*, pp. 19 y 116 (citado en nota 6). Cfr. sobre la *securitización* de la ayuda a través de la Estrategia de Seguridad Europea: *Una Europa segura en un mundo mejor*, Consejo Europeo, 12.12.2003, en SANAHUJA, J.A., “Paz, Seguridad y Cooperación al Desarrollo, Diez Años después del 11-S: El impacto del antiterrorismo y la *securitización* de la ayuda”, *Terrorismo y Legalidad Internacional*, E. Conde Pérez (dir.) y S. Iglesias Sánchez (coord.), Dykinson, Madrid, 2012, pp. 288-289.

⁹³ En cumplimiento con las *Directrices* de Naciones Unidas, como las *de Oslo*, revisadas en noviembre de 2007, para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre; así como las *Directrices* de 2003 sobre la utilización de recursos militares y de protección civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia compleja -relativas a catástrofes de origen humano-.

⁹⁴ “EU Crisis Management-A Humanitarian Perspective”, VOICE NGO, *loc. cit.*, p 11 (citado en nota 85). *Vid.*, en este sentido, el ejemplo de Pakistán y sus relaciones con la Unión Europea y los Estados Unidos. Tras los atentados del 11 de septiembre este país, que apenas recibía ayuda externa –debido a su

consuetudinarias impuesta por el Derecho internacional humanitario resulta esencial para mantener una postura coherente en la exigencia de la mismas a terceros Estados con el objetivo de que adecuen sus conductas respetando fielmente el *ius in bello* y, en concreto, cuando no colaboran u obstaculizan el acceso a su territorio a actores humanitarios para auxiliar a la población en caso de necesidad⁹⁵. Con este fin, el Consejo de la Unión adoptó en 2005 unas *Directrices de la UE para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario*, a modo de *soft law*, pero nutrido de normas jurídicas reconocidas de forma general por todos los Estados⁹⁶. En este sentido, la Comisión Europea ha impulsado medidas para vincular a sus funcionarios con experiencia humanitaria en las células de planificación civil-militar que articulan una respuesta de la Unión en casos de crisis, con el objetivo de potenciar una respuesta coherente con las otras acciones de la Unión, preservando el *espacio humanitario neutral*⁹⁷. Conscientes de estos retos a los que se enfrenta la acción humanitaria de la UE, los funcionarios de ECHO hace tiempo que pusieron de manifiesto que: “we are victims of our own success (...). There are other forces which are attracted by the compassionate side of humanitarian action, which gets a good press, the noble role”⁹⁸.

IV. REFLEXIONES FINALES

1. El aumento de las necesidades humanitarias y las limitaciones de los recursos financieros necesarios para enfrentarse a ellas –aún más mermadas por la reciente crisis económica y financiera que ha afectado a países donantes- nos lleva ineluctablemente a

carácter no democrático y la realización de pruebas con armas nucleares- pasó a recibir ayudas importantes por parte de la UE y sus Estados miembros, así como generosas preferencias comerciales, al convertirse en Estado estratégico en la lucha contra el terrorismo. *Vid.* LARENAS ÁLVAREZ, A.A., “La reconfiguración del humanitarismo en la postguerra fría. Un análisis de la instrumentalización política de la acción humanitaria”, *REEI*, nº 18, 2009, p. 8 en <http://www.reei.org/index.php/revista/num18>

⁹⁵ El caso del ciclón Nargis en Myanmar a principios de mayo de 2008 constituye un claro ejemplo de obstaculización por parte de la Junta Militar –como autoridad política responsable- de la entrada de ayuda internacional al territorio de dicho Estado. Casi un mes después de la catástrofe, la férrea Junta Militar desbloqueó la concesión de visados al personal de las Naciones Unidas, otros organismos internacionales y ONG. Las labores de socorro tardías fueron posibles gracias al apoyo de China y de la organización subregional ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), fraguadas en Naciones Unidas con el apoyo y presión de la UE y de sus Estados.

⁹⁶ Las Directrices incluyen que los mandatos de las operaciones de gestión de crisis de la UE en terceros Estados podrían incluir una referencia expresa a la importancia de respetar el Derecho internacional humanitario. Incluyen, incluso, la posibilidad de realizar un acopio de información que podría ser útil en su caso ante la Corte Penal Internacional u otras investigaciones sobre la comisión de crímenes de guerra en terceros Estados. Cfr. punto 16,f) *Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario*, DO C 327, 23 Diciembre de 2005, p. 6.

⁹⁷ Sobre los recelos y posicionamientos que plantea el “dilema humanitario” en las misiones integradas con un componente militar y humanitario unido, por ejemplo, al de promoción de la gobernanza y fortalecimiento del Estado de Derecho. Cfr. la doctrina citada en REY, F, THIEUX, L., NÚÑEZ VILLAVARDE, J.A., *Fuerzas Armadas y Acción Humanitaria*, *op. cit.*, p. 26 (citado en nota 6).

⁹⁸ Constanza Adinolfi continuaba señalando: “Ultimately, some see humanitarian action as a way of playing two roles at the same time: the slightly dirty side of intervention is redeemed by the good humanitarian side”. Cfr. *EU Humanitarian Aid – Challenges Ahead*, Conference Report, VOICE NGO, Brussels, 20 May 2003, p. 9 y las jugosas reflexiones de KENNEDY, D., *El lado oscuro de la virtud o cómo pervertir una noble causa*, Almuzara, 2007.

analizar a través de qué medios la ayuda humanitaria puede ser más efectiva, aprovechando mejor los recursos existentes. En este contexto, la coordinación adecuada de los numerosos actores y sujetos involucrados -perspectiva subjetiva- y de otras acciones y políticas desarrolladas por la Unión Europea en las mismas áreas -perspectiva material- resulta clave. De ahí que el objeto elegido para realizar este estudio se centre, teniendo en cuenta el contexto de la proliferación de actores, en examinar la interacción de la ayuda humanitaria de la UE con otros ámbitos materiales en los que desarrolla su acción, así como los problemas que se derivan de estas presencias conjuntas.

2. La UE no puede sustituir a la Organización de las Naciones Unidas como responsable principal para coordinar las acciones humanitarias, teniendo en cuenta su legitimidad internacional y composición universal. Ello no impide que la UE, a través de la DG ECHO, intente suplir ciertas carencias provenientes de la falta de capacidad de las Naciones Unidas en catástrofes concretas de amplias dimensiones cuando se presentan *de facto*. Con tal fin, la UE debería contribuir a fortalecer las capacidades de coordinación de las Naciones Unidas, con carácter previo, mediante un diálogo que lleve a mecanismos de entendimientos officiosos y/o a acuerdos de naturaleza jurídico-internacionales. Todo ello, implicando aún más a los Estados miembros de la UE, renuentes con frecuencia a aceptar cualquier liderazgo de coordinación externo –como el onusiano o el propio de la UE- en la ayuda humanitaria que dispensan en su calidad autónoma de donantes estatales. En este sentido resulta de especial importancia la potente *vis atractiva* que tanto la UE como cada Estado miembro pueda ejercer para alcanzar amplias coaliciones de donantes mejor coordinados. El carácter heterogéneo de los Estados involucrados en los socorros bajo una coordinación, atendiendo a su perspectiva geográfica, así como a sus distintos grados de desarrollo, ha resultado especialmente importante en la práctica para conseguir la autorización de entrada en los territorios de países afectados por desastres.

3. No compartimos las posturas que mantienen a ECHO como un *actorness*, cuestionando su papel decisivo en las acciones humanitarias. El hecho de que acuda, descentralizadamente a ONGs y organismos humanitarios para dispensar los socorros no resta, a nuestro entender, sino que refuerza la eficacia de la cadena humanitaria, aprovechando las capacidades locales de aquellos actores. Ello se justifica en que ECHO selecciona las catástrofes a las que acude de acuerdo con los sacros principios humanitarios, elija a sus socios cuidadosamente sobre estos fundamentos, concluyendo acuerdos con ellos, y realiza la supervisión de la ejecución de la ayuda, independientemente de acciones específicas propias de soporte aéreo que pueda proporcionar.

En esta línea, las acciones conjuntas de la UE y de sus Estados al dispensar ayuda humanitaria se reforzarían mostrando una entidad visible única. Aunque la *visibilidad* haya sido considerada una cuestión secundaria por numerosos actores humanitarios - como ONGs- que han incidido en que debe primar la efectividad de la intervención sobre otras consideraciones de carácter estético, creemos que se trata de un aspecto que aparece íntimamente ligado a la seguridad y a la aplicación de los principios

humanitarios vinculados al mandato de la ayuda. Los Estados miembros tienden a favorecer su propia visibilidad como sujeto, más que la comunitaria de la UE, lo cual es comprensible en parte teniendo en cuenta que esta ayuda parte de sus arcas estatales. Ahora bien, entendemos que las partes deberían buscar una posición común al respecto que reflejara un acuerdo sobre el equilibrio que quieren otorgar a sus respectivas subjetividades jurídico-internacionales, así como con otros organismos humanitarios que dispensan la ayuda de la UE. La reciente puesta en marcha del Cuerpo de Voluntarios Europeos, independientemente de las reservas manifestadas sobre su conveniencia, supone un esfuerzo tendente a dotar a la UE de mayor visibilidad en sus acciones humanitarias.

4. Las estructuras y procedimientos de intercambio de información entre la UE y sus Estados miembros, han mejorado a nivel de sede desde la adopción del *Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria* en 2007, no pudiendo extrapolar dicha mejoría sobre el terreno, en el que hemos constatado que requiere en la práctica de mayores refuerzos.

A ello ha contribuido la coordinación entre los Estados miembros desarrollada en el Grupo de Trabajo del Consejo sobre Ayuda Humanitaria y Ayuda Alimentaria (COHAFA), así como en el plano operativo en la DG ECHO desde 2013, gracias a la labor del Centro Europeo de Coordinación de la Respuesta a Emergencia (CECRE), fundamentalmente ante grandes desastres en los que el nivel de interés global es muy elevado (como en Filipinas por el ciclón Haiyán o previamente en Haití tras el terremoto devastador sufrido). La UE debería fomentar con sus Estados miembros que se alcanzara un nivel similar de eficacia en el intercambio de información, ante otras crisis humanitarias, salvando los obstáculos derivados de factores estructurales o de intereses nacionales, que dificultan una mayor coordinación en las operaciones humanitarias (como en la República Centroafricana). En este sentido, el refuerzo de las dinámicas de uso de información sensible recíproca sería necesaria, desplegando plenamente el principio de cooperación leal entre los Estados miembros.

5. La inserción institucional conjunta en ECHO de la ayuda humanitaria y de la protección civil, así como la renovada regulación jurídica de esta última, aportan mayor claridad y determinación para mejorar el funcionamiento de este mecanismo de la Unión que es utilizado, generalmente, en catástrofes naturales de grandes dimensiones, conjuntamente con el instrumento de la ayuda humanitaria. Ahora bien, la actividad conjunta de ambas necesita aún de mejoras y de mayores seguridades, teniendo en cuenta que la colaboración ocasional de los Estados participantes en el mecanismo de protección civil, como entes soberanos e independientes, no responde a los principios de Derecho internacional humanitario a los que la ayuda humanitaria debe ser fiel, con independencia de que la UE coordine las acciones. También, hace frente a este desafío principal, el recurso de la UE a instrumentos financieros de la política exterior gestionados por la Comisión, como el establecido en pro de la estabilidad y la paz.

6. Frente al riesgo de instrumentalización de la ayuda humanitaria de la UE o de desplazamiento hacia otras fórmulas hacia el marco de la PESC a través de recursos

militares o de la defensa civil, mantenemos con firmeza la conveniencia de salvaguardar la acción humanitaria de la Unión preservándola de todo atisbo de politización bajo el paraguas de ECHO, justamente porque en situaciones donde no hay consenso para actuar, la única acción posible es la apolítica ayuda humanitaria. Como ocurrió en la primavera de 2003 cuando, ante la crisis de Irak, la UE y sus entonces Estados miembros no fueron capaces de reaccionar conjuntamente.

El cumplimiento de los principios humanitarios por parte de la UE y sus Estados miembros, en su calidad de actores humanitarios, resulta obligatorio jurídicamente. La dificultad de aplicarlos sobre el terreno y, sobre todo, en emergencias complejas en las que existen con mayor frecuencia actores armados se acrecienta aún más (como en Siria, Afganistán, en la región del Sahel o en el sur de Filipinas). A ello se unen dos desafíos a los que debe enfrentarse la Unión: primero, el aumento de los actores donantes en emergencias y, segundo, la necesidad de realizar una aproximación global y comprensiva a las crisis, que deben tener en cuenta las respuestas de actores humanitarios y de cooperación al desarrollo en Estados frágiles e incluso fallidos. Para los Estados miembros de la Unión, otros factores condicionan sus decisiones, repercutiendo negativamente en la valoración aséptica que deberían realizar, acorde exclusivamente con las necesidades humanitarias, entre ellas, los propios intereses estratégicos nacionales que inciden en la financiación, la cobertura de los medios de comunicación ante la catástrofe concreta –claramente visible en los casos de Haití o Paquistán- y el desarrollo de otro tipo de cooperación en el mismo escenario. Las misiones integradas que combinan objetivos humanitarios, de desarrollo y de seguridad, puestas en marcha por algunos Estados de la UE -como en Somalia- erosionan el principio basado exclusivamente en las necesidades humanitarias. A este contexto, ya de por sí frágil, se une la existencia de grupos terroristas activos en las zonas azotadas por la hambruna u otras catástrofes (como es el caso de Somalia, con áreas controladas por el movimiento yihadista Al-Shabaab) restringiendo aún más la respuesta por parte de los actores humanitarios, incluyendo entre ellos a la Unión Europea y sus Estados, cuyas legislaciones antiterroristas podrían, en ocasiones, ser incompatibles con la dispensa de ayuda a regiones controladas por dichos grupos.

7. Constituye un logro que, desde principios de la década de los 90, la UE y sus Estados miembros hayan evolucionado hasta convertirse, conjuntamente, en los principales donantes mundiales de ayuda humanitaria, manteniendo ambas partes una competencia compartida y paralela en este ámbito. El fundamento jurídico de la ayuda humanitaria recogido expresamente en el Derecho primario (art. 214 TFUE), con el Tratado de Lisboa, y la aprobación del Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria en 2007 constituyen un marco jurídico y político sólido para la política de ayuda humanitaria. Ambos han aportando una mayor claridad y actualidad a las acciones de la Unión en este ámbito, habida cuenta de que no se ha adoptado un Reglamento actualizado sobre la materia desde 1996. Tampoco consideramos que sea ésta una necesidad prioritaria.

La experiencia trágica del *tsunami* en Asia en 2004, supuso un punto de inflexión obligado, por involucrar sobre el terreno a distintos instrumentos de la UE y de los

Estados miembros para intentar hacer frente a la catástrofe, así como por la consecuente reflexión sobre las deficiencias de aquella intervención múltiple. La actual crisis *humanitaria* de los refugiados que huyen de las zonas sacudidas por la catástrofe humana de la guerra, de la hambruna y la miseria –como Siria o Irak- hacia Europa debe constituir otro momento de reflexión, que nos lleve a actuar y a comprometernos sobre la base de las armas pacíficas y más valiosas que poseemos, los principios, valores y la solidaridad que nuestro derecho consagra. Sólo así esta Europa será capaz de no vaciar de contenido estas palabras que alientan el destino de miles de seres humanos. Es en este contexto en el que la ayuda humanitaria constituye un instrumento jurídico medular sobre el que los otros recursos de la Unión, de los Estados miembros y de terceros deben organizarse de forma conjunta y coherente.