

LA AYUDA HUMANITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS *

SUMARIO: Introducción: La incertidumbre del contexto internacional como reto para la Unión Europea. I. La Unión Europea, primer donante mundial de ayuda humanitaria: 1. Objetivos y principios. 2. ECHO como gestor de la ayuda humanitaria y su coordinación con otros socios internacionales. II. Alcance práctico de la política europea de ayuda humanitaria: 1. Su vinculación con la rehabilitación y el desarrollo. 2. Escenarios de experimentación. III. La ayuda humanitaria en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: 1. Localización jurídica y alcance de la competencia de la Unión. 2. La consagración de los principios rectores existentes. IV. Conclusión.

INTRODUCCIÓN: LA INCERTIDUMBRE DEL CONTEXTO INTERNACIONAL COMO RETO PARA LA UNIÓN EUROPEA

Desde hace varios años, el orden de las relaciones internacionales está cambiando rápida y profundamente. Tal vez nunca como hasta ahora la situación mundial ha estado tan convulsionada por factores de distinto signo: la emergencia de nuevas formas de terrorismo sin fronteras, la multiplicidad de escenarios bélicos, catástrofes naturales de grandes dimensiones, que agravan, a su vez, otros problemas, como los desplazamientos demográficos, la degradación del medio ambiente y los cambios en la utilización del suelo, todo ello concentrado en los países menos desarrollados y más asolados por sus propios conflictos y carencias.

Según datos elaborados por distintos centros de investigación, 2,2 millones de personas han perdido la vida en conflictos desde 1991. El número de guerras y cri-

* Catedrática de Derecho Comunitario de la Universidad de Deusto.

sis violentas ha aumentado de 27 en 1997 a 31 en 1998, hasta llegar a 42 a finales de 2003¹.

Es la población civil y, en particular, sus grupos más vulnerables, como los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas mayores o los discapacitados, quienes más sufren y preocupan en mayor medida a la comunidad internacional. El número de refugiados y desplazados subraya la dimensión humanitaria de la situación geopolítica mundial.

Ante estas tendencias actuales, una de las tareas primordiales de la comunidad internacional sigue siendo desarrollar políticas y estrategias capaces de asegurar una asignación eficiente de los recursos disponibles para atender las necesidades humanitarias más urgentes y perentorias.

Dentro de la «comunidad humanitaria» la Unión Europea (UE), a través de la Comunidad Europea (CE), destaca como el primer donante mundial de ayuda humanitaria para las víctimas de desastres naturales y conflictos armados.

En efecto, desde hace más de 20 años, la CE se toma muy en serio el Tercer Mundo y sus necesidades, apoyándose desde 1992 en un organismo europeo específico, como es la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO).

El nuevo Tratado por el que se establece una Constitución para Europa incluye ahora una disposición específica, con sus respectivos reenvíos a otros preceptos dedicados a la Ayuda Humanitaria. Aparte de este aspecto jurídico formal, las nuevas previsiones no introducen cambios sustanciales, limitándose a consagrar esencialmente los principios rectores de la política actual de la UE en este ámbito e incorporando algunos elementos nuevos.

I. LA UNIÓN EUROPEA, PRIMER DONANTE MUNDIAL DE AYUDA HUMANITARIA

1. Objetivos y principios

En el marco actual de los Tratados sobre los que se fundamenta la UE, no existen bases jurídicas específicas para la acción humanitaria. El engarce normativo lo proporcionan los arts. 179 y 180 del Tratado CE (TCE), dentro del Título XX «Cooperación al Desarrollo» de la Tercera Parte. Estos preceptos aluden simplemente al procedimiento de codecisión, como método de adopción de las medidas adecuadas para conseguir los objetivos de la política de cooperación, y a la necesidad de que la CE y los Estados miembros coordinen sus programas de desarrollo y de ayuda. Una de las normas institucionales más importantes adoptada sobre estas bases

¹ *Annual Conflict Barometer*, Heidelberg Institute for International Conflict Research, http://www.conflicts.com/hiik/frame_en.html

es el Reglamento CE 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria².

Aun asentada en fundamentos jurídicos muy modestos, la ayuda humanitaria constituye, al día de hoy, un aspecto importante de las relaciones exteriores de la UE. El escenario que contempla es diverso, toda coyuntura extraordinaria, no pacífica, en la que las víctimas no puedan ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades. La política de ayuda humanitaria intenta también prevenir y disminuir el sufrimiento humano y se concentra en el suministro de bienes y servicios. Para llevar a cabo una política global y eficaz, el trabajo entre los Estados miembros y la Comisión se consolida mediante la cooperación con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras entidades internacionales.

A diferencia de la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria se concibe siempre como un instrumento a corto plazo (de 6 meses como máximo)³ que persigue los siguientes objetivos principales:

- Salvar vidas humanas en situaciones de emergencia o inmediatamente posteriores.
- Suministrar asistencia y socorro a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas, en particular como consecuencia de conflictos o guerra.
- Ejecutar, con posterioridad a la emergencia ofrecida, trabajos de rehabilitación y de reconstrucción a corto plazo, en especial de infraestructuras y equipos.
- Hacer frente a las consecuencias de los desplazamientos de poblaciones mediante acciones de repatriación y ayuda a la reinstalación, si procede.
- Garantizar una preparación previa ante los riesgos de que se trate y utilizar un sistema de alerta rápida y de intervención adecuada.

Los principios que inspiran toda esta actuación de ayuda humanitaria pueden resumirse en las siguientes pautas:

- Los destinatarios principales de la ayuda son las poblaciones del Tercer Mundo y abarca, no sólo acciones de auxilio inmediato, sino también de prevención de catástrofes y de reconstrucción.
- La ayuda se presta de forma neutral, imparcial e independiente, en interés de las poblaciones necesitadas y de la seguridad del personal humanitario.

² DOCE L 163 de 2 de julio de 1996.

³ Aun muy vinculados entre sí, los términos «cooperar» y «ayudar» no son exactamente sinónimos. Así, «cooperar» significa actuar conjuntamente con otro u otros para alcanzar un fin común. Supone, por tanto, compartir trabajos y tareas de forma coordinada y sobre la base de una estrategia, con un cierto grado de voluntariedad que suele estar motivado por algún tipo de interés o beneficio mutuo. Sin embargo, «ayudar», aun teniendo también una significación social, no significa compartir, pues parte de una situación de desigualdad en la que una parte toma el impulso de ayudar a la otra, con desinterés y sentido de solidaridad. Léase al respecto de estos términos, así como de los tipos de cooperación y de ayuda, S.A. RODRÍGUEZ SANTAMARÍA, «Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria», *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, n° 80, 1999, pp. 10-22.

- Desde el punto de vista financiero, cabe destacar el carácter no reembolsable de la ayuda humanitaria, que se pone en práctica con la financiación de la distribución de la ayuda, así como de los gastos relacionados con el personal externo, la construcción de refugios, etc.
- Desde el punto de vista procedimental, la UE presta ayuda humanitaria a petición de la Comisión, de organizaciones no gubernamentales (ONG), de entidades internacionales, de un Estado miembro o del propio país beneficiario.

La Comisión puede reaccionar sobre la base de tres procedimientos que, a su vez, determinan, el compromiso de distintos importes máximos. Así, a través del procedimiento de delegación, la Comisión persigue agilizar la intervención comunitaria, delegando en el Director de la ECHO la competencia sobre las decisiones de primera emergencia, dentro de determinados límites (máximo de 3 millones de euros y durante un máximo de 3 meses). El procedimiento de habilitación, por su parte, permite al comisario responsable de la ayuda humanitaria decidir sobre las intervenciones de emergencia hasta un importe de 30 millones de euros y de una duración máxima de 6 meses. También puede adoptar las decisiones «no urgentes» por un importe máximo de 10 millones de euros. Las decisiones de emergencia que superen los 10 millones de euros y las no urgentes que superen los 2 millones de euros requieren la aprobación del Comité de Ayuda Humanitaria. Finalmente, para todas las demás decisiones, se utiliza el procedimiento escrito.

La ayuda puede prestarse a través de ONG, organismos y entidades internacionales, la Comisión u organizaciones especializadas de los Estados miembros. Con el fin de evaluar y mejorar las intervenciones en este ámbito, al término de cada ejercicio presupuestario, la Comisión presenta un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, que incluye un resumen de las acciones financiadas, información sobre los actores que han contribuido a su ejecución y una síntesis de las evaluaciones externas realizadas.

2. ECHO como gestor de la ayuda humanitaria y su coordinación con otros socios internacionales

En abril de 1992, se creó la ECHO como órgano especializado de ayuda humanitaria, con el objetivo de racionalizar y coordinar los esfuerzos y recursos dedicados a esta acción. En septiembre de 2004, La Comisión Europea decidió transformarla en una Dirección General⁴.

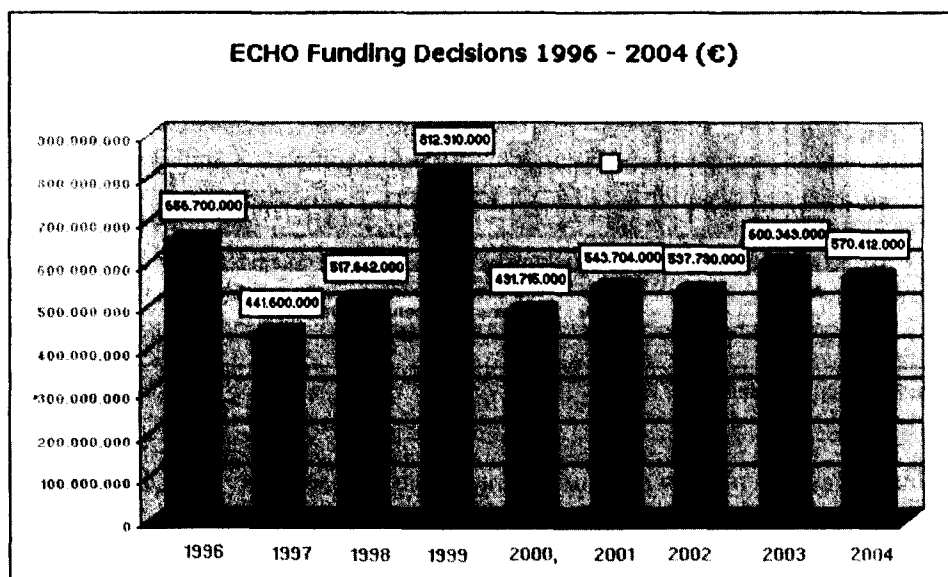
Desde su constitución, ECHO ha venido movilizando y distribuyendo ayuda, tanto en bienes (alimentos, medicinas, material médico, combustible...), como en

⁴ Información abundante sobre este organismo puede encontrarse en http://europa.eu.int/comm/dgs/humanitairanaid/index_es.htm.

forma de servicios (equipos médicos, expertos en tratamiento de aguas, soporte logístico...). Su asistencia se presta de forma gratuita y sin cargas de ningún tipo a cualquier Estado no miembro de la UE afectado por una catástrofe natural (sequías, inundaciones, terremotos...), por una crisis de carácter humano (una guerra) o por cualquier otra emergencia. Conforme a uno de los principios rectores señalados, la ayuda es distribuida directamente a las víctimas de una manera neutral e imparcial, sin discriminación alguna de raza, creencias religiosas u opiniones políticas⁵.

El gráfico 1 refleja los importes comprometidos en la ayuda ofrecida por ECHO entre el período 1996 a 2004.

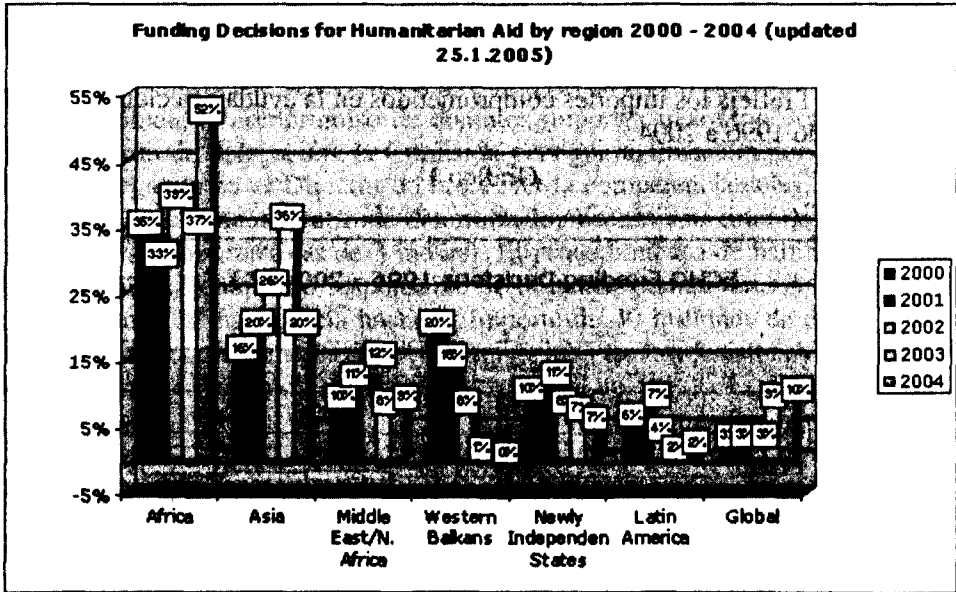
Gráfico 1



⁵ En realidad, ninguna operación humanitaria de una organización internacional o no gubernamental puede apartarse de estos principios, que son el fundamento del sistema de prestación de ayuda contemplada en numerosos instrumentos internacionales, como los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativos a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra y el alivio de heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, los Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977, sobre la protección de víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional y con carácter internacional, la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 19 de diciembre de 1992, o la Convención sobre la Seguridad de 1994 de Naciones Unidas sobre las obligaciones del personal de ayuda humanitaria. Sobre estos principios rectores y su referencia en textos internacionales, léase H. FISCHER y J. ORAA, *Derecho Internacional y Ayuda Humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2000, Capítulo 5 «Ayuda humanitaria, derechos, obligaciones y protección del personal de ayuda», pp. 73-83.

El Gráfico 2 recoge la distribución por áreas geográficas de la ayuda versada entre los años 2000 a 2004. Como puede observarse fácilmente, África, con el 52% en 2004, seguida de Asia, con el 20%, concentran la mayor parte de los recursos.

Gráfico 2



Fuente: Dirección Humanitaria.

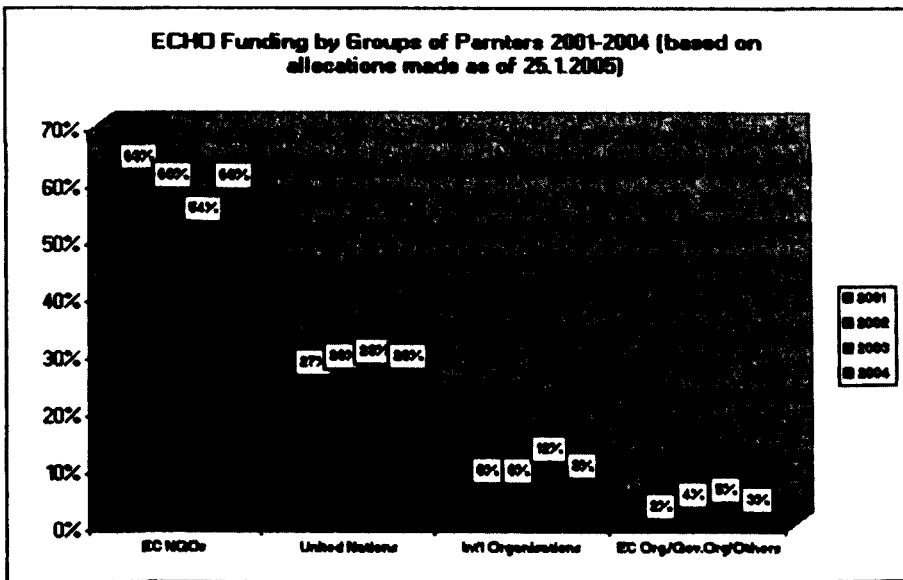
Una de las dificultades más importantes a las que se enfrenta ECHO en la ejecución de acciones de ayuda humanitaria, tanto en casos de conflictos armados, como de desastres naturales, es la amenaza para la seguridad y la denegación del acceso a las víctimas. En la mayoría de los casos, ello se debe al hecho de que algunos Estados aducen el principio de soberanía estatal y el de no intervención en los asuntos internos para impedir el acceso de los donantes a su territorio y a la población en situación de gran necesidad. A pesar de que el derecho de asistencia humanitaria es una figura novedosa, pero que va consolidándose en el Derecho Internacional⁶, lo cierto es que, al día de hoy, la ayuda sigue negándose a las víctimas en algunos países, como Yemen, Liberia, Uganda, etc.

⁶ El origen de esta figura procede de una propuesta francesa a Naciones Unidas, consecuencia de las dificultades que constantemente encontraban en su labor humanitaria organizaciones no gubernamentales, como Médicos sin Fronteras, Médicos del Mundo, Cruz Roja, etc. En 1981, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Resolución 43/131 sobre «Asistencia humanitaria a víctimas de desastres naturales y similares situaciones de emergencia». Léase al respecto H. FISCHER y J. ORAA, *ibidem*, pp. 81-83.

En cualquier caso, para poner en marcha los programas de ayuda humanitaria, ECHO trabaja siempre en asociación con otros organismos, como son las ONG, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las agencias especializadas de la ONU. En particular, ECHO ha desarrollado buenas prácticas de actuación conjunta con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Alimentario Mundial (PAM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así como la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de la Ayuda Humanitaria (UNOCHA).

El gráfico 3 muestra la distribución de la ayuda otorgada a las poblaciones necesitadas a través de estos socios. En este grupo, las ONG canalizaron alrededor del 60% de los recursos, durante el período de referencia (2001-2004), los organismos de Naciones Unidas, en torno al 28%, otras organizaciones internacionales, como el ya citado Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Organización Internacional para la Inmigración, el 9% en términos globales, repartiéndose el resto de acciones directas de ECHO a través de organismos especializados de los Estados miembros.

Gráfico 3



Fuente: Dirección Humanitaria.

Este compromiso de colaboración de ECHO con las Naciones Unidas y otros organismos internacionales ha dado lugar a un nuevo tipo de acción que se conoce como «financiación temática». Este instrumento permite a ECHO seleccionar las actividades innovadoras que aportan un valor añadido a la respuesta de las necesi-

dades humanitarias, reforzando así la capacidad de reacción de la comunidad internacional. A título de ejemplo, este enfoque de interacción lleva a ECHO a apoyar en la actualidad los esfuerzos de la UNOCHA para desarrollar y reforzar sus sistemas de gestión de la información, así como la creación de un sistema de alerta mundial de catástrofes (GDAS; Global Mechanism for Disaster Alerts), éste último junto con el Centro Común de Investigación de las Comunidades Europeas. Así mismo, ECHO está contribuyendo a financiar los instrumentos de evaluación de necesidades utilizados por el PAM, la capacidad de respuesta a urgencias sanitarias de la OMS y las actividades de protección de la infancia de la UNICEF.

En este mismo contexto de cooperación humanitaria internacional se enmarcan los nuevos contratos marcos de colaboración que se pusieron en marcha en enero de 2004 con las ONG y las organizaciones internacionales en general⁷.

II. ALCANCE PRÁCTICO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE AYUDA HUMANITARIA

1. Su vinculación con la rehabilitación y el desarrollo

La concepción de la ayuda humanitaria ha evolucionado considerablemente en los últimos años. Así, junto con la asistencia de emergencia, que supone la ejecución de las acciones de socorro inmediatas con el fin prioritario de salvar y preservar vidas humanas, la ayuda puede constituir también un paso previo a acciones de reconstrucción o de desarrollo y, en estos casos, debe prolongarse durante todo el período de la situación de crisis y de sus efectos.

Esta coordinación de las actividades humanitarias inmediatas con el trabajo de rehabilitación a corto plazo y el desarrollo emprendido a más largo plazo supone un enfoque más integrado y, en definitiva, una respuesta más completa a las necesidades de los países desfavorecidos.

Fue en 1996, con ocasión de las negociaciones relativas al Convenio de Lomé IV, cuando la Comisión Europea decidió abrir un proceso de reflexión sobre la necesaria vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo⁸. El interés institucional por la interdependencia entre estas acciones parte del convencimiento de que la consecución de unos mejores niveles de desarrollo trae consigo una disminución de la necesidad de la ayuda de emergencia y de que la mejora de ésta última puede contribuir al desarrollo, así como a que la transición entre ellas se vea facilitada por la rehabilitación.

⁷ Puede encontrarse amplia información al respecto de esta cooperación internacional en http://europa.eu.int/comm/echo/partners/index_fr.htm.

⁸ Léase a este respecto el documento COM (1996)153, DO C85 de 17 de marzo de 1997.

En realidad, el concepto del vínculo entre la ayuda de urgencia, la rehabilitación y el desarrollo, o lo que se denomina también la «zona gris», data de la década de los 80 y, desde entonces, ha evolucionado considerablemente. Jurídicamente, los fundamentos de este concepto de interacción se recogen en el Reglamento CE 2258/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción a favor de los países en desarrollo⁹. Desde 2001 la Comunicación de la Comisión «Vínculos entre la ayuda de urgencia, la rehabilitación y el desarrollo» evalúa la aplicación de este concepto a través de diversas políticas comunitarias¹⁰.

Conforme a este enfoque más integrado de intervención, se persigue también que los apoyos contribuyan principalmente a restablecer el funcionamiento de la economía, de las instituciones de gestión y las capacidades autónomas de desarrollo. En este sentido, los ámbitos sobre los que se actúa prioritariamente son los siguientes:

- Los sistemas de alerta rápida para preparar a las poblaciones más vulnerables ante catástrofes naturales¹¹.
- La reanudación duradera del sistema productivo, esto es, plantaciones en caso de inundaciones, construcción de bancales en zonas de sequía...
- La reinserción social, en particular de los refugiados y las personas desplazadas.
- El restablecimiento de las capacidades institucionales necesarias, en particular, de ámbito local.

Para llevar a cabo estas tareas, se recurre a diversos medios, que incluyen, entre otros, la asistencia técnica, la formación y los estudios.

Al seleccionar las acciones objeto de financiación, la UE suele imponer una serie de condiciones. Entre las más importantes, destacan la existencia de un nivel mínimo de seguridad y el compromiso por parte del beneficiario, normalmente el Estado, de iniciar un proceso de transición que respete los valores democráticos y las libertades fundamentales.

Por tanto, a diferencia de la ayuda humanitaria aisladamente considerada, que se destina directamente a las víctimas, ésta vinculada a la rehabilitación y desarrollo se versa a los Estados beneficiarios. Se trata de países que ya reciben ayuda al

⁹ DO L 306 de 28 de noviembre de 1996.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 23 de abril de 2001 (no publicada en el *Diario Oficial*).

¹¹ Este tipo de acción se recoge en los programas DIPECHO (programas de prevención, de atenuación y de preparación ante catástrofes naturales). Actualmente, hay programas con este fin en América Central (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), en Asia Central (Tadjikistan, Kirgizstan y Ouzbekistan), y en el Sudeste Asiático (Camboya, Vietnam, Laos, Tímer Oriental e Indonesia). En esta misma línea, añadir que ECHO también contribuyó financieramente y participó en la Conferencia Mundial para la reducción de catástrofes naturales que se celebró en Kobe (Japón) en enero de 2005.

desarrollo de la UE, en virtud de un acuerdo de cooperación o de asociación. Es el caso, por ejemplo, de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), de los países del Mediterráneo, de los de América Latina y de Asia, así como los Estados del Cáucaso y de Asia Central.

El apoyo financiero otorgado por la UE adopta la forma de subvenciones con cargo al presupuesto comunitario. Pero, el Reglamento CE 2258/96 prevé también posibilidades de cofinanciación con otros proveedores de fondos, como, por ejemplo, las Naciones Unidas y los propios Estados miembros. En estos casos, la Comisión vela por que se garantice la coordinación y la complementariedad entre todos los actores interesados.

2. Escenarios de experimentación

Lamentablemente, el número de áreas geográficas objeto de atención humanitaria por parte de la UE se ha incrementado en los últimos años, lo que constituye un indicativo de la multiplicación incesante de conflictos y desastres naturales. Basta con echar un vistazo al último informe anual publicado por ECHO para corroborar esta afirmación. El documento muestra que 2004 fue un año extremadamente plagado de urgencias humanitarias, lo que se tradujo en 101 decisiones de apoyo financiero por un montante total de 570,4 millones de euros¹².

Los países de África, Caribe y del Pacífico fueron los principales beneficiarios (301,6 millones), siguiendo la tendencia de años precedentes, por delante de Asia (111,1 millones).

Como escenarios de ayuda de emergencia, absolutamente extraordinarias, destacaron la crisis humanitaria en Darfur (Sudán) y la catástrofe provocada el 26 de diciembre por el maremoto que devastó el Sudeste Asiático. En Sudán los combates que mantienen desde hace dos décadas el ejército sudanés y la guerrilla del Movimiento de Liberación Popular de Sudán provocaron el desplazamiento de 4 millones de refugiados a los países vecinos. Los ámbitos prioritarios de la acción de ECHO ante esta tragedia de grandes magnitudes se centraron en la sanidad, la alimentación y el abastecimiento de agua, así como en la búsqueda y el transporte de familias separadas por el conflicto (91 millones de euros). La situación en Darfur sigue siendo crítica y la principal dificultad que tiene la asistencia humanitaria es la seguridad. El Sudeste Asiático, por su parte, sufrió una catástrofe humana y natural sin precedentes, de cuyas secuelas tardará todavía en recuperarse. Al día siguiente del tsunami y con objeto de responder a las primeras necesidades, ECHO autorizó una ayuda de 3 millones de euros que hizo llegar a través de la Cruz Roja. Poco después, concedió importes de 10 millones de euros a favor de los países más afectados, como fueron Sri Lanka, Indonesia y las Maldivas.

¹² ECHO, *Face à la catastrophe. 2004*, DG Humanitaire, Bruselas, 2005.

Aparte de estas dos grandes crisis, la ayuda humanitaria siguió prestándose en otros contextos, donde los conflictos armados y las calamidades naturales parecen ser endémicos. En esta situación se encuentran, por ejemplo, la población palestina que habita en los territorios ocupados (37,4 millones de euros en 2004), dada su precaria situación y la ausencia de un arreglo político del conflicto entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina, y las enormes necesidades humanitarias que requieren los más de 4 millones de personas desplazados por la guerra civil en la República Democrática del Congo (40 millones de euros). En este último país, la puesta en marcha de un gobierno de transición en julio de 2003 puso fin a más de 7 años de conflicto. ECHO venía ayudando a la población afectada desde 1998, pero en estos momentos su prioridad se centra en el control del SIDA y en el restablecimiento de los equipamientos locales básicos para la reinstalación de las personas desplazadas.

Aparte de garantizar la ayuda en las situaciones de crisis que se prolongan y de atender los supuestos de catástrofes extraordinarias, a lo largo de 2004 ECHO también continuó interviniendo en lo que se conoce como «crisis olvidadas», esto es, escenarios en los que los medios políticos y los informativos no muestran interés o en los que hay pocos donantes, a veces, por falta de seguridad. En esta situación se encuentran países como Argelia (Sahara Occidental), Guinea, Haití, India, Myanmar (Birmania), Nepal, Tailandia, Somalia, Uganda, Yemen y Chechenia. La ayuda total versada estas zonas en 2004 ascendió a 238 millones de euros, esto es, el 42% de los fondos¹³.

III. LA AYUDA HUMANITARIA EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

1. Localización jurídica y alcance de la competencia de la Unión

Como perspectiva jurídica, el futuro Tratado Constitucional introduce, por primera vez, una previsión específica con la rúbrica «Ayuda Humanitaria». Se trata, en concreto, del art. III-321, dentro del Capítulo IV «Cooperación con Terceros Países y Ayuda Humanitaria», del Título V dedicado a la «Acción Exterior de la Unión».

La inclusión de esta disposición particular representa una novedad de tipo jurídico formal con respecto a la regulación actual que el TCE recoge bajo el título general de «Cooperación al Desarrollo» (arts. 177 a 181 TCE). Como hemos comentado anteriormente, sin formular una estrategia basada en objetivos y principios concretos, los arts. 179 y 180 TCE aluden, sin más, al procedimiento de toma de decisiones y a la necesaria coordinación entre la CE y los Estados miembros, y en-

¹³ Además del informe anual de ECHO, puede leerse también COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport Général sur l'activité de l'Union Européenne. 2004. Annexe Technique*, Bruselas, 2005, pp. 241-245.

tre éstos y otras organizaciones internacionales, en materia de cooperación y de puesta en aplicación de programas de ayuda. Estas modestas previsiones del marco jurídico vigente apenas dejan vislumbrar los importantes desarrollos de gestión y de planificación coordinada que se han observado en los últimos años en el ámbito de la ayuda humanitaria, como ha quedado recogido en los epígrafes anteriores.

Pero, además del art. III-321, el primer artículo del Tratado Constitucional dedicado a la «Acción Exterior de la Unión», el art. III-292, enuncia entre los objetivos prioritarios «ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano» (apartado 2, letra g). Este precepto supone un reconocimiento específico de la importancia que se concede a este apartado de la acción internacional de la UE.

La consagración jurídica de esta consideración también comporta una novedad, ya que, en la actualidad, no encuentra su correspondencia con ninguno de los objetivos de la CE (art. 2 TCE), ni de la propia UE (art. 2 TUE). Tan sólo el art. 3, 1º, letra r, TCE menciona, como una acción de la Comunidad para alcanzar sus objetivos, «una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo».

Esta mayor deferencia jurídica que se observa por parte del Tratado Constitucional con respecto a la ayuda humanitaria queda también confirmada por el art. I-14. Esta disposición cataloga los ámbitos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. Su apartado 4 distingue, como espacios con identidad propia, aunque estrechamente vinculados, «la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria», en los que la UE, precisa a continuación, desarrollará una política común, sin que ello impida a los Estados miembros ejercer la suya.

2. La consagración de los principios rectores existentes

La disposición material propiamente dedicada a la ayuda humanitaria en el Tratado Constitucional es el art. III-321. Conforme a este precepto, las acciones humanitarias «tendrán por objeto, en casos concretos, 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». Estas intervenciones, añade el apartado 2, «se llevarán a cabo conforme a los principios del Derecho Internacional y a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación».

Estos preceptos no hacen sino plasmar en el futuro texto constitutivo el enfoque y los principios que rigen ya desde hace años en este ámbito y que se reflejan en la gestión de la propia ECHO.

Como desarrollo normativo del Tratado Constitucional en este ámbito, el apartado 3 prevé el instrumento de la ley o ley marco. A falta de mayor precisión, cabe pensar, por tanto, que el Parlamento intervendrá con el Consejo en la definición de ese marco normativo.

Por otra parte, los apartados 4 y 6 del art. III-321 no hacen sino evocar el carácter compartido que siempre ha tenido este ámbito de actuación. En esta línea, estas disposiciones aluden, respectivamente, a la competencia residual de los Estados miembros para negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos, así como a los esfuerzos de la Comisión para coordinar las acciones de la UE y la de los Estados con objeto de aumentar la eficacia y la complementariedad mutua. Puede afirmarse, en consecuencia, que estas previsiones no innovan, ya que se corresponden esencialmente con el contenido del art. 180 TCE.

Con la misma pretensión, de aunar eficazmente esfuerzos, el apartado 7 incide en la necesidad de que la Unión se coordine también con otros donantes internacionales, en particular, con los que forman parte de la familia de Naciones Unidas. Esta precisión se limita a constatar jurídicamente el interés que la UE observa ya desde hace años y que, recientemente, como hemos visto, ha dado lugar a instrumentos concretos de planificación y de cooperación mutua.

Tal vez, la previsión que resulta más novedosa es la referida en el apartado 5 a la creación de un «Cuerpo Voluntariado Europeo de Ayuda Humanitaria». Este organismo estaría dirigido a los jóvenes europeos, con objeto de que «puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la propia UE».

No se aportan más detalles al respecto, pero parece que esta nueva estructura de apoyo aspira a implicar y sensibilizar a los jóvenes con la política europea de ayuda humanitaria. En cualquier caso, habrá que esperar a que una ley europea fije su estatuto y normas de funcionamiento para saber exactamente cómo estará configurada y cuáles serán esas posibles «contribuciones comunes».

En términos globales, puede decirse, por tanto, que la Constitución para Europa profundiza en el acervo jurídico existente y plasma en normas de rango constitutivo, el enfoque y los principios que inspiran desde hace años la praxis de la UE en el ámbito de la ayuda humanitaria.

IV. CONCLUSIÓN

El proceso de construcción europea surgió a comienzos de 1950 como un proyecto de paz y de convivencia pacífica entre Estados, durante siglos enemigos. Transcurridos más de 50 años, la paz es, sin duda, el mayor éxito cosechado por el proyecto europeo.

Sin embargo, contrastando con esta circunstancia, desde prácticamente el final de la II Guerra Mundial, no ha habido ni un solo día de paz en el contexto internacional. Como consecuencia, millones de personas se ven obligadas constantemente a abandonar sus hogares e incluso sus países, pasando así a la condición de refugiados. Los desastres naturales también parecen cebarse con los más desfavorecidos, haciendo, si cabe, más difícil su ya dura supervivencia.

Hemos constatado que la UE, a través de la CE, se ha transformado en el primer donante de ayuda humanitaria, por delante de potencias económicas como los Estados Unidos y Japón. Esto es posible gracias a los recursos económicos que reserva a esta acción, que se unen, a su vez, a los propios de los Estados miembros, algunos de los cuales superan el 0,7 % de su PIB en cooperación al desarrollo.

Así mismo, la posición internacional de la UE en este contexto se ha visto reforzada por la existencia, desde 1992, de un órgano europeo gestor directo de la ayuda, ECHO.

Con todo, la ayuda humanitaria, tanto de la UE, como del resto de los donantes, no parece ser suficiente o, al menos, no resulta una respuesta completa, ya que en la mayoría de los casos es una reacción puntual, que poco puede lograr sin una acción política más amplia.

Por ello, sin descuidar todos estos esfuerzos, la UE intenta en los últimos años, no sólo alcanzar el fin último de la ayuda, sino también combatir las raíces del subdesarrollo, que, en la mayoría de los casos, se encuentran en la vertiente política. El reto es difícil, la tarea enorme y no exenta de riesgos. Sin embargo, es responsabilidad de las potencias y países desarrollados perseverar, ya que sólo a través de una cooperación internacional a gran escala se podrá ayudar a las poblaciones necesitadas a cubrir sus carencias básicas.

Erradicar la pobreza extrema, lograr la educación primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil y la materna, combatir el sida y la malaria, asegurar la sostenibilidad medioambiental y crear un pacto global para el desarrollo fueron algunos de los objetivos aprobados en 2000 por 189 países en lo que se conoce como la «Declaración del Milenio» o, por su fecha de cumplimiento «los objetivos 2015». Este listado constituye el mínimo común más amplio y concreto que nunca se ha tenido. Se trata de un consenso cuya realización, difícil pero posible si se ponen los medios, significaría un gran logro humanitario.

Es tarea de todos conseguirlo, también de los propios países desfavorecidos, que deben avanzar en transparencia, democracia y respeto de todos los derechos humanos. Se trata, en definitiva, no sólo de una cuestión de cooperación, de dinero, sino también de una labor política y universal de grandes dimensiones.