

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.2.2009  
COM(2009) 82 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN  
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y  
SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano**

{SEC(2009)202}

{SEC(2009)203}

## ÍNDICE

1.	Introducción .....	3
2.	Necesidad de un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano .....	4
3.	Elementos clave de un enfoque comunitario en materia de prevención .....	4
3.1.	Crear las condiciones adecuadas para la elaboración de políticas de prevención de catástrofes basadas en el conocimiento a todos los niveles de gobierno .....	4
3.1.1.	Crear un inventario de informaciones sobre catástrofes .....	5
3.1.2.	Difundir las mejores prácticas.....	5
3.1.3.	Preparar directrices sobre la elaboración de mapas de peligrosidad y riesgo .....	5
3.1.4.	Fomentar las actividades de investigación.....	6
3.2.	Vincular a actores y políticas a lo largo del ciclo de gestión de las catástrofes.....	6
3.2.1.	Ampliar los ejercicios sobre la experiencia adquirida a la prevención de catástrofes .	6
3.2.2.	Formación y sensibilización en el ámbito de la prevención de catástrofes.....	6
3.2.3.	Mejorar la conexión entre actores .....	7
3.2.4.	Reforzar las herramientas de alerta rápida .....	7
3.3.	Mejorar el funcionamiento de los instrumentos existentes para la prevención de catástrofes.....	7
3.3.1.	Utilizar de manera más eficiente la financiación comunitaria .....	8
3.3.2.	Tomar en consideración la prevención de catástrofes en la legislación comunitaria en vigor .....	8
4.	Reforzar la cooperación internacional en el ámbito de la prevención .....	9
5.	Conclusiones y perspectivas .....	9

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN  
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y  
SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano**

**1. INTRODUCCIÓN**

Entre 1990 y 2007 la Unión Europea asistió a un notable aumento del número y la gravedad de las catástrofes naturales y de origen humano; este aumento fue especialmente importante en el caso de las catástrofes naturales. La mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos, como olas de calor, tormentas y lluvias torrenciales<sup>1</sup>, como consecuencia del cambio climático, hace prever un aumento de la pérdida de vidas humanas, la destrucción de infraestructuras económicas y sociales y la degradación de ecosistemas ya frágiles de por sí.

Los análisis realizados por la ONU y otras organizaciones internacionales han puesto de manifiesto una vulnerabilidad creciente ante las catástrofes, derivada en parte de una utilización del suelo cada vez más intensiva, del desarrollo industrial, de la expansión urbana y de la construcción de infraestructuras<sup>2</sup>.

La Comunidad ya ha elaborado un conjunto de instrumentos para abordar diversos aspectos relacionados con la preparación, la respuesta y la recuperación en caso de catástrofe. Existen también diversas iniciativas sectoriales referidas a las inundaciones<sup>3</sup>, las catástrofes tecnológicas<sup>4</sup>, y los vertidos de hidrocarburos<sup>5</sup>, que incluyen elementos de prevención de catástrofes. No obstante, no existe a nivel comunitario un enfoque estratégico en materia de prevención de catástrofes.

El objetivo de la presente Comunicación es determinar las medidas que podrían figurar en una estrategia comunitaria para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano, tomando como base y combinando las medidas existentes. Se entiende por prevención i) evitar en la medida de lo posible que se produzcan las catástrofes, y, ii) cuando sean inevitables, tomar medidas para minimizar su impacto.

La presente Comunicación refleja el compromiso asumido por la Comisión de elaborar propuestas relativas a la prevención de catástrofes<sup>6</sup> y responde a las peticiones del Parlamento Europeo<sup>7</sup> y del Consejo<sup>8</sup> para que se refuerce la acción comunitaria destinada a prevenir las catástrofes y atenuar sus impactos. Contribuye a la aplicación del Marco de Acción de Hyogo

---

<sup>1</sup> Recogidos en la base de datos del CRED (Centro de Investigación sobre la Epidemiología de las Catástrofes).

<sup>2</sup> EIRD, *Global Trends Report*, 2007.

<sup>3</sup> Directiva 2007/60/CE relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

<sup>4</sup> Directiva 96/82/CE del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

<sup>5</sup> Por ejemplo, el Reglamento (CE) nº 1726/2003 por el que se prohíben los petroleros de casco único en los puertos europeos y el Reglamento (CE) nº 2038/2006 relativo a la financiación plurianual de la actuación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima en el ámbito de la lucha contra la contaminación por los buques.

<sup>6</sup> COM(2008) 130.

<sup>7</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2008, sobre el refuerzo de la capacidad de reacción de la Unión Europea en caso de catástrofes; Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2007, sobre las repercusiones regionales de los seísmos.

<sup>8</sup> Conclusiones del Consejo de 16 de junio de 2008.

2005-2015<sup>9</sup> y forma parte de una estrategia que comprende una dimensión externa y otra interna<sup>10</sup>. No aborda las situaciones de emergencia complejas vinculadas a conflictos ni los actos terroristas.

## **2. NECESIDAD DE UN ENFOQUE COMUNITARIO PARA LA PREVENCIÓN DE CATÁSTROFES NATURALES Y DE ORIGEN HUMANO**

La prevención de las catástrofes debe tratarse a nivel europeo por diversos motivos. Es evidente que las catástrofes no respetan las fronteras nacionales y pueden tener una dimensión transnacional (como ocurrió con las inundaciones de 2002 o los incendios forestales de 2007). Las catástrofes pueden tener un impacto negativo en políticas comunitarias actuales, como la agricultura y las infraestructuras. Las repercusiones económicas de las catástrofes<sup>11</sup> pueden perjudicar el crecimiento económico y la competitividad de las regiones de la UE (y, por tanto, del conjunto de la UE). Por último, con frecuencia se necesita financiación comunitaria para hacer frente a las consecuencias de las catástrofes.

Los Estados miembros ya disponen, en grados diversos, de políticas dirigidas a la prevención de las catástrofes. La acción comunitaria debería complementar las medidas nacionales y centrarse en los ámbitos en los que un enfoque común es más eficaz que enfoques nacionales diferentes. En particular, la UE intentará reducir el impacto de las catástrofes en la UE mediante:

- el desarrollo de políticas de prevención de catástrofes basadas en el conocimiento a todos niveles de gobierno;
- la vinculación entre actores y políticas a lo largo del ciclo de gestión de las catástrofes;
- la mejora de la eficacia de los instrumentos políticos existentes por lo que se refiere a la prevención de las catástrofes.

Un enfoque comunitario en materia de prevención de catástrofes debería procurar basarse explícitamente en las medidas ya adoptadas a nivel europeo, ya se trate de legislación sectorial o de la posibilidad de utilizar fondos comunitarios para las actividades de prevención<sup>12</sup>.

## **3. ELEMENTOS CLAVE DE UN ENFOQUE COMUNITARIO EN MATERIA DE PREVENCIÓN**

### **3.1. Crear las condiciones adecuadas para la elaboración de políticas de prevención de catástrofes basadas en el conocimiento a todos los niveles de gobierno**

Una mejor comprensión de las catástrofes es un requisito indispensable para elaborar políticas de prevención eficaces.

---

<sup>9</sup> Adoptado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales.

<sup>10</sup> Estrategia de la UE para la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo [COM(2009) 84].

<sup>11</sup> El impacto económico de las catástrofes en Europa se ha cifrado en 15 000 millones de euros al año. [ABI (2005) y Munich Re (2008)].

<sup>12</sup> Entre estos fondos cabe citar el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Instrumento de Financiación de la Protección Civil, LIFE+, el Programa de ayuda a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el Programa Marco de Investigación. Además, se han asignado directamente 5 800 millones de euros a medidas de «prevención de riesgos» en el marco de la política de cohesión 2007-2013.

### *3.1.1. Crear un inventario de informaciones sobre catástrofes*

Los datos disponibles sobre catástrofes son actualmente limitados y adolecen de falta de comparabilidad: se utilizan varios criterios, por ejemplo el número de víctimas, la cuantía de los daños o el número de fenómenos que ocurren en un período determinado. Los datos sobre las repercusiones físicas y económicas de las catástrofes son orientativos en el mejor de los casos.

La Comisión elaborará un inventario exhaustivo de las fuentes de información existentes relacionadas con las catástrofes. Ello permitirá detectar los problemas de comparabilidad y las lagunas de información, y proporcionará al mismo tiempo la base para evaluar cómo compartir mejor la información en la UE.

La información sobre los efectos económicos de las catástrofes reviste especial importancia porque permite a los responsables políticos valorar correctamente los costes y beneficios de las diferentes medidas de prevención adoptadas. La Comisión creará un grupo de interesados para analizar la información existente. Sobre la base de este análisis, la Comisión tomará las medidas necesarias para colmar las lagunas de información que se detecten.

### *3.1.2. Difundir las mejores prácticas*

La Comisión pondrá en marcha un inventario de mejores prácticas y facilitará el intercambio de información entre los interesados. Se llevarán a cabo estudios y proyectos de cooperación con la participación de los Estados miembros y otros interesados.

La experiencia adquirida en la aplicación de la legislación de prevención vigente se utilizará para evaluar si los enfoques que actualmente se aplican a sectores específicos podrían utilizarse más ampliamente. Por ejemplo, la Directiva sobre inundaciones contempla la elaboración de mapas de peligrosidad por inundaciones y de riesgo de inundación, y planes de gestión del riesgo, mientras que la Directiva Seveso incluye disposiciones sobre planificación de la ocupación del suelo, informes sobre seguridad y planes de emergencia. Posiblemente, estas técnicas serían útiles para la prevención de otras catástrofes.

### *3.1.3. Preparar directrices sobre la elaboración de mapas de peligrosidad y riesgo*

La elaboración de mapas de peligrosidad tiene por objeto identificar las zonas expuestas a determinados riesgos. Estos mapas facilitan información esencial al público y son una herramienta importante para las autoridades de planificación.

Los Estados miembros están preparando varias iniciativas en relación con la elaboración de mapas de peligrosidad y riesgo. La diversidad de enfoques metodológicos ha reducido la comparabilidad de la información, lo que dificulta la consolidación de la misma a nivel europeo. Como consecuencia de ello, no existe ninguna visión de conjunto de los riesgos a los que se enfrenta la UE. Los responsables políticos y las empresas (por ejemplo, las empresas de construcción de infraestructuras o el sector de los seguros) se beneficiarían de una mayor comparabilidad de la información sobre peligrosidad y riesgo en la UE.

La Comisión emprenderá un estudio sobre las prácticas actuales en materia de elaboración de mapas de peligrosidad y riesgo en los Estados miembros. Sobre esta base, se prepararán directrices comunitarias, inspiradas en las iniciativas comunitarias existentes<sup>13</sup>. Dichas directrices deberían centrarse en las catástrofes con posibles repercusiones transfronterizas (por ejemplo, inundaciones o liberación accidental de sustancias químicas y agentes radionucleares), fenómenos excepcionales (grandes tormentas), catástrofes a gran escala

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, la iniciativa GMES (Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad).

(seísmos), y catástrofes en las que el coste de las medidas de recuperación parece desproporcionado en comparación con el de las medidas de prevención. También se explorará la posibilidad de desarrollar una iniciativa específica sobre incendios forestales.

#### *3.1.4. Fomentar las actividades de investigación*

Varios temas del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (2007-2013)<sup>14</sup> abordan los peligros naturales y de origen humano. Gracias a la ejecución de este Programa, la Comisión:

- mejorará la coordinación de la investigación financiada por la Comunidad en este ámbito, en particular por lo que se refiere a temas altamente prioritarios, como los derivados del cambio climático;
- invertirá en investigación sobre el desarrollo de sistemas de alerta rápida y sobre la interoperabilidad de los sistemas de información y seguimiento;
- continuará las actividades de investigación del Centro Común de Investigación relacionadas con el ciclo de gestión de las catástrofes;
- pondrá, de manera sistemática y sencilla, a disposición de los actores en el campo de la prevención los resultados de la investigación y elaborará una base de datos para expertos con conocimientos especializados.

### **3.2. Vincular a actores y políticas a lo largo del ciclo de gestión de las catástrofes**

Existe toda una gama de políticas comunitarias y nacionales que puede gestionarse de manera que se apoye el ciclo de gestión de las catástrofes —prevención, preparación, respuesta y recuperación. Para ello, es preciso vincular a los actores que intervienen en el desarrollo y la aplicación de las medidas que pueden tener un impacto significativo en la prevención. La Comisión trabajará para impulsar las mejores prácticas a través de la UE.

#### *3.2.1. Ampliar los ejercicios sobre la experiencia adquirida a la prevención de catástrofes*

La Comisión ha elaborado un programa sobre la «experiencia adquirida» con las intervenciones realizadas en el marco del Mecanismo Comunitario de Protección Civil. La evaluación de las reacciones directas a las catástrofes se utiliza para determinar las mejoras potenciales. La Comisión ampliará este programa de recopilación de la experiencia adquirida para examinar las posibles mejoras en la prevención de catástrofes.

#### *3.2.2. Formación y sensibilización en el ámbito de la prevención de catástrofes*

La Comisión está elaborando propuestas destinadas a mejorar la formación en materia de gestión de catástrofes a nivel comunitario. La Comisión integrará la prevención en estas propuestas y preparará cursos específicos sobre prevención en el programa comunitario de formación sobre protección civil.

La sensibilización del público en general puede también contribuir a la prevención de las catástrofes; por ejemplo, los ciudadanos deben saber cómo actuar en caso de terremoto. La Comisión aprovechará las próximas convocatorias de proyectos de cooperación en el marco del Instrumento de Financiación de la Protección Civil para incluir la posibilidad de subvencionar proyectos que aborden la sensibilización y la educación (por ejemplo, identificación de mejores prácticas y preparación de planes de estudios escolares).

---

<sup>14</sup> Medio Ambiente, Infraestructuras, Espacio/Copernicus, Seguridad, y Tecnología de la Información y de la Comunicación.

### 3.2.3. *Mejorar la conexión entre actores*

La experiencia de algunos Estados miembros demuestra la utilidad de establecer mecanismos coordinados de gestión de crisis, con la participación de los diferentes interesados de los sectores público y privado.

La Comisión anima a los Estados miembros a ejecutar iniciativas de este tipo. Estas deberían abordar i) la conexión entre los actores que intervienen en la prevención de catástrofes: por ejemplo los responsables de la ordenación del territorio deben comunicarse con los organismos responsables de la elaboración de mapas de peligrosidad y riesgo; y ii) la conexión entre los participantes en las diferentes fases de gestión de las catástrofes: por ejemplo, los proyectos de recuperación forestal deberían facilitar la intervención de los servicios de emergencia.

Una red europea integrada por representantes de los diversos servicios nacionales afectados de todos los Estados miembros podría constituir un foro útil para elaborar recomendaciones sobre mejores prácticas. La Comisión tiene la intención de crear una red de este tipo en la que participen los servicios responsables de la ordenación del territorio, de la elaboración de mapas de peligrosidad y riesgo, de la protección del medio ambiente, y en materia de preparación y respuesta en caso de emergencia. La circulación de la información en Internet se facilitará a través de una herramienta web.

La red se utilizará para crear grupos de trabajo que elaborarán recomendaciones sobre las medidas políticas de coordinación que deberán tomarse a nivel comunitario, nacional, o subnacional. Las principales prioridades de la red serán las siguientes:

- identificación de las mejores prácticas en la conexión entre actores y políticas pertinentes a lo largo del ciclo de gestión de catástrofes;
- vinculación entre actores y políticas pertinentes que deberían intervenir en la prevención de incendios forestales y otros incendios incontrolados en la UE.

### 3.2.4. *Reforzar las herramientas de alerta rápida*

La capacidad de los ciudadanos y de los responsables políticos de atenuar los efectos de las catástrofes depende, en gran medida, del acceso a herramientas fiables de alerta rápida. Para reforzar la relación entre los sistemas de alerta rápida, la Comisión:

- intensificará la cooperación con la red de servicios meteorológicos europeos, a fin de integrar las alertas de inundaciones a corto plazo (incluidas las inundaciones costeras) en los sistemas de alerta rápida;
- reducirá los plazos de alerta de los sistemas existentes de alerta rápida;
- conectará los sistemas existentes de alerta rápida en caso de incendios forestales (EFFIS) e inundaciones (EFAS) con el Sistema Mundial de Alerta y Coordinación de Desastres (GDACS);
- seguirá cooperando con los países mediterráneos meridionales con el fin de mejorar el acceso de los sistemas existentes de alerta rápida a la información en tiempo real;
- sensibilizará en mayor medida a los ciudadanos sobre el número de urgencia europeo 112, en asociación con los Estados miembros.

## 3.3. **Mejorar el funcionamiento de los instrumentos existentes para la prevención de catástrofes**

Diversos instrumentos financieros y legislativos comunitarios apoyan la acción de los Estados miembros en el campo de la prevención. La Comisión velará por que la prevención se tenga

en cuenta de una manera más coherente y eficaz en las políticas y programas (por ejemplo en la política agrícola común o en la política de desarrollo rural).

### *3.3.1. Utilizar de manera más eficiente la financiación comunitaria*

La inversión en la prevención de catástrofes debería considerarse una inversión razonable, puesto que los costes de las medidas preventivas son normalmente mucho menores que los de reparación. Para mejorar la eficiencia de la financiación comunitaria destinada a la prevención de catástrofes, la Comisión, en estrecha colaboración con los Estados miembros:

- elaborará, en 2009, un inventario de los instrumentos comunitarios existentes capaces de apoyar las actividades de prevención de catástrofes; su objetivo sería evaluar el grado de utilización de dichos instrumentos y detectar cualquier deficiencia en su cobertura;
- confeccionará un catálogo de medidas de prevención que podrían tener en cuenta los Estados miembros con vistas a una financiación de la UE (por ejemplo, incluir medidas que integren acción preventiva en los proyectos de forestación/reforestación).

Sobre esta base, se invitará a los Estados miembros a estudiar la posibilidad de mejorar la integración de la prevención de catástrofes en la programación operativa nacional de la financiación comunitaria. Cuando se determinen estas necesidades, la Comisión apoyará la mejora de los programas operativos nacionales.

Los ciclos de revisión de los instrumentos de financiación de la UE y la definición de las próximas perspectivas financieras ofrecerán una nueva oportunidad de considerar la integración de la prevención de riesgos en la financiación comunitaria.

### *3.3.2. Tomar en consideración la prevención de catástrofes en la legislación comunitaria en vigor*

Los aspectos de prevención deberían tenerse en cuenta durante la revisión prevista de una serie de actos legislativos comunitarios, a saber:

- la Directiva 85/337/CEE del Consejo<sup>15</sup> relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (Directiva de impacto ambiental), modificada por las Directivas 97/11/CE<sup>16</sup> y 2003/35/CE<sup>17</sup>. Se podría examinar si la evaluación del impacto ambiental de los diferentes proyectos aborda suficientemente los efectos directos e indirectos en la prevención de los riesgos de catástrofe.
- La Directiva 1996/82/CE (Directiva Seveso), que establece vínculos importantes con la planificación del espacio y la utilización del suelo.

La Comisión también abordará la atenuación de las consecuencias de los seísmos, animando a los Estados miembros a integrar plenamente en sus normativas urbanísticas los códigos europeos comunes de diseño de edificios y obras públicas (en particular el «eurocódigo 8»).

---

<sup>15</sup> DO L 175 de 5.7.1985.

<sup>16</sup> DO L 73 de 14.3.1997.

<sup>17</sup> DO L 156 de 25.6.2003.

En este contexto, se invita a los Estados miembros a aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen las Directivas de contratación pública<sup>18</sup>.

#### **4. REFORZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN**

En las próximas iniciativas de cooperación con terceros países, la Comisión hará hincapié en la prevención de catástrofes, en particular:

- con los países candidatos y los países candidatos potenciales, a través de su participación en el mecanismo comunitario, o de su asociación al mismo, y mediante la aplicación de la Iniciativa para la reducción del riesgo de catástrofes;
- en el marco de la política europea de vecindad (PEV)<sup>19</sup>, reforzando el capítulo de prevención de catástrofes en los acuerdos vigentes;
- a través del Programa de prevención, preparación y respuesta ante catástrofes de origen natural o humano (PPRD)<sup>20</sup> en el marco de la Asociación Euromediterránea;
- con los socios orientales de la PEV, en la prevención de las catástrofes naturales y de origen humano.

La Comisión trabajará en coordinación con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de la ONU y estrechará lazos con la Estrategia de la UE para la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo.

#### **5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS**

La presente Comunicación expone un enfoque europeo global en materia de prevención de catástrofes. Señala los ámbitos de actuación y propone medidas específicas para mejorar la prevención de las catástrofes a corto plazo. A la hora de ejecutar estas medidas, se tendrán en cuenta las acciones ya emprendidas por la Comunidad, creando así las condiciones necesarias para agrupar estas últimas dentro de un marco comunitario coherente y eficaz.

Se invita al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones a proporcionar a la Comisión contribuciones con objeto de consolidar una estrategia comunitaria para la prevención de catástrofes de naturales y de origen humano.

La Comisión celebrará nuevas consultas y se pondrá en contacto con los interesados de los sectores público y privado a fin de impulsar este enfoque y, en su caso, seguir desarrollándolo.

---

<sup>18</sup> Las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (DO L 134 de 30.4.2004) establecen que se formularán especificaciones técnicas con arreglo a normas técnicas nacionales obligatorias, compatibles con el Derecho comunitario aplicable, o por referencia a normas nacionales que traspongan normas europeas.

<sup>19</sup> COM(2004) 373.

<sup>20</sup> Proceso de Barcelona: Conferencia ministerial del Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo - Declaración final, Marsella, 4 de noviembre de 2008.