

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 26.10.2010
COM(2010) 600 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la
ayuda humanitaria
(Texto pertinente a efectos del EEE)**

SEC(2010) 1243
SEC(2010) 1242

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria (Texto pertinente a efectos del EEE)

1. Introducción

Los Estados miembros y las instituciones de la UE han respondido bien a las muchas catástrofes ocurridas el presente año, tanto en la UE como fuera de sus fronteras. Entre ellas destacaron el terremoto de Haití y las inundaciones de Pakistán. La reacción de la UE fue rápida, eficaz y generosa, y su calidad ayudó a demostrar a los ciudadanos y a los Estados miembros de la Unión el valor añadido de las acciones de la UE para responder en situaciones de crisis.

Al mismo tiempo, es probable que la capacidad de reacción ante catástrofes de la UE sea cada vez más solicitada, puesto que las catástrofes continúan aumentando, tanto en magnitud como en frecuencia. Las actuales presiones presupuestarias también exigen más esfuerzos para promover un uso eficaz de los escasos recursos.

En este contexto, el Tratado de Lisboa ofrece la ocasión de que, en caso de catástrofe, la Unión Europea disponga de una capacidad de reacción mayor, más completa, mejor coordinada y más eficiente. Los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa se refieren tanto a los instrumentos individuales como a los medios para garantizar una respuesta coherente de la UE, asegurando al mismo tiempo la coordinación con las Naciones Unidas.

El trabajo para lograr una capacidad europea de reacción en caso de catástrofe que sea más fuerte y coherente y esté mejor integrada tiene dos facetas:

- consolidar los instrumentos individuales de respuesta de la UE;
- asegurar la congruencia y las sinergias entre los diversos instrumentos, en aras de la coherencia de la respuesta internacional.

Basándose en el Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria¹ y en la Comunicación relativa al refuerzo de la capacidad de reacción de la Unión², e inspirándose en el informe Barnier y en el debate que suscitó³, la presente Comunicación se centra en la protección civil y en la ayuda humanitaria, los dos principales instrumentos de que dispone la UE para

¹ Diciembre de 2007.

² Comunicación de la Comisión, de 5 de marzo de 2008, Refuerzo de la capacidad de reacción de la Unión Europea en caso de catástrofes, COM (2008) 130 final.

³ Informe de Michel Barnier: Una fuerza europea de protección civil: EuropeAid. http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

asegurar una intervención rápida y efectiva de la ayuda de urgencia de la UE en favor de quienes padecen las consecuencias inmediatas de los catástrofes. El Tratado de Lisboa introduce nuevas bases jurídicas para ambas. En la presente Comunicación, la Comisión establece sus propuestas para la aplicación de este nuevo marco jurídico y para combinar las dos de forma más efectiva.

La presente Comunicación debe considerarse como el primer componente de un esfuerzo más amplio y coherente en pro de una reacción más sólida de la UE. Actualmente se está trabajando en elementos adicionales relativos a diferentes aspectos de la respuesta de la UE en caso de crisis, tanto dentro como fuera de la UE.

A este respecto, para las catástrofes ocurridas fuera de la Unión Europea, la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) ofrece la oportunidad de mejorar la coherencia entre la reacción en caso de catástrofe y posibles elementos políticos y de seguridad relacionados con la respuesta de la UE a las crisis. Esto incluirá esfuerzos políticos y diplomáticos en Bruselas y sobre el terreno, especialmente a través de las Delegaciones de la UE, y un posible apoyo consular, si así se solicita. El SEAE será responsable de responder a las crisis en el marco del Instrumento de Estabilidad, así como de los medios civiles y militares de gestión de las crisis, entre cuyas tareas estarán la ayuda humanitaria y de urgencia. Finalmente, incluirá el papel de la UE como importante donante de ayuda al desarrollo a muchas zonas de todo el mundo afectadas por catástrofes, aspecto en el que pueden y deben reforzarse las relaciones entre ayuda de urgencia, rehabilitación y desarrollo.

El Alto Representante para Relaciones Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión Europea presentarán próximamente un documento a este respecto, tomando como base especialmente el seguimiento del terremoto de Haití de principios de año. Este documento también hará otras propuestas sobre la coordinación entre el SEAE y las estructuras de protección civil y ayuda humanitaria en el contexto de la respuesta a las crisis.

Por lo que se refiere a las catástrofes en la Unión Europea, las propuestas para mejorar la capacidad de reacción constituirían una contribución importante a la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, uno de cuyos objetivos estratégicos es una mayor capacidad de reacción de Europa en caso de catástrofe. La protección consular se abordará en la Comunicación de la Comisión sobre protección consular.

El Tratado de Lisboa también introdujo una cláusula de solidaridad, que establece la obligación de que los Estados miembros se ayuden mutuamente en caso de catástrofe natural o de origen humano ocurrida en el territorio de la UE⁴. En 2011, la Comisión Europea y el Alto Representante presentarán una propuesta relativa a las disposiciones de aplicación de esta cláusula.

2. Adaptación de los medios existentes a un mundo cambiante

En 2010, Europa y sus vecinos inmediatos han experimentado una serie de catástrofes particularmente graves, que van desde inundaciones repentinas y fuertes tormentas en Europa

⁴ Artículo 222 del TFUE.

Occidental, hasta grandes inundaciones en Europa Central, la nube de ceniza producida por la erupción del volcán Eyjafjallajökull o los incendios forestales sin precedentes en Rusia.

Este año, el mundo también ha sufrido dos de las mayores catástrofes de los últimos años: el terremoto de Haití y las inundaciones de Pakistán, que se tradujeron en la pérdida de muchísimas vidas humanas y en una destrucción generalizada. Otras catástrofes que pueden citarse son la explosión del pozo petrolífero Deepwater Horizon en el Golfo de México (que dio lugar al mayor derramamiento de petróleo de toda la historia) y las graves sequías en el África Subsahariana.

El año 2010 no supone una anomalía estadística, ya que en todo el mundo el número anual registrado de catástrofes se ha multiplicado por cinco desde 1975 hasta hoy, pasando de 78 a cerca de 400, y las pérdidas anuales medias se aproximan a un 0,25 % del PIB mundial. Durante los últimos 20 años, las catástrofes registradas en Europa⁵ han costado la vida a casi 90 000 personas, afectando a más de 29 millones y provocando daños económicos por valor de 211 000 millones de euros.

Esta tendencia se debe en gran parte al cambio climático, al crecimiento de la población, combinado con una creciente urbanización, y a otros factores, como la mayor actividad industrial y la degradación medioambiental. Por otra parte, el terrorismo sigue siendo una amenaza significativa para la seguridad de los ciudadanos europeos. Debido a estos factores, es probable que la frecuencia y la intensidad de las catástrofes sigan aumentando. Frente a esta realidad cambiante, existen muchas razones para que la UE consolide su capacidad de reacción ante las catástrofes.

La aplicación efectiva de políticas sensatas de gestión de las catástrofes significa un menor número de muertes y menos daños. Al aumentar los riesgos a que nos enfrentamos y hacerse más evidentes, es esencial reforzar las políticas locales, nacionales y europeas para abordar estas amenazas, definiendo las mejores formas de perfeccionar el sistema existente y ejecutándolas para reaccionar mejor en caso de grandes catástrofes futuras.

La seguridad y la protección de sus ciudadanos es el primer deber de todo Estado, y la responsabilidad en materia de prevención de catástrofes, de preparación para cuando se produzcan y de reacción a las mismas corresponde fundamentalmente a los Gobiernos nacionales. Pero cuando ocurre una catástrofe importante y las capacidades nacionales quedan desbordadas, una respuesta común europea es más efectiva que la de los Estados miembros actuando solos, ya que pueden movilizarse medios adicionales y los esfuerzos comunes pueden promover la rentabilidad, maximizando la complementariedad de las capacidades nacionales de reacción. La cooperación de la UE es una demostración visible de la solidaridad entre los Estados miembros y con terceros países. Una colaboración más estrecha en el seno de la UE puede también consolidar los esfuerzos globales de reacción y coordinación que encabeza la ONU.

⁵ El Centro de Investigación sobre Epidemiología de las Catástrofes (CRED en sus siglas inglesas) define la catástrofe como «Una situación o acontecimiento que supera la capacidad local y que requiere una petición de ayuda externa a nivel nacional o internacional» (www.cred.be). La presente Comunicación se ocupa fundamentalmente de las catástrofes que requieren una petición de ayuda internacional.

Los ciudadanos europeos entienden claramente la importancia de colaborar. Aproximadamente el 90 % de ellos esperan que la UE haga más para ayudar a su país en caso de catástrofe⁶ y un porcentaje similar apoya la acción humanitaria de la Unión fuera de la UE⁷.

La UE dispone de una gama de instrumentos para responder a las catástrofes. Para las producidas en la UE, el Mecanismo de Protección Civil facilita y coordina la ayuda en especie de los Estados miembros⁸ y también coordina la entrega de la ayuda en especie para las acaecidas fuera de la UE⁹.

En los países en desarrollo, la UE (Comisión y Estados miembros combinados) es el mayor donante mundial de ayuda humanitaria y su financiación se entrega a organizaciones colaboradoras (principalmente organismos de la ONU, Cruz Roja y Media Luna Roja, y ONG humanitarias) que son las que entregan la mayor parte de la ayuda de urgencia, in situ, a quienes la precisan.

También se ha llegado a acuerdos para facilitar el despliegue de material militar de los Estados miembros, cuando sea requerido como parte de la reacción de la UE en caso de catástrofe¹⁰.

En el caso del terremoto de Haití, la respuesta de la UE fue efectiva y rápida. Sin embargo, las lecciones iniciales de esta y otras catástrofes recientes sugieren que todavía hay margen para mejorar en términos de **efectividad y eficiencia** (rapidez del despliegue y adecuación de la acción), **coherencia** (coordinación operativa y política) y **visibilidad** de la reacción de la UE. Sin embargo, toda mejora de la respuesta de la UE en caso de urgencias fuera de ella se basa, en lo que respecta al elemento de protección civil, en que los Estados miembros dispongan de unas capacidades sólidas y eficientes. En consecuencia, el punto de partida con vistas a reforzar la capacidad de reacción de la UE en caso de catástrofe debe ser garantizar una mejor capacidad de reacción dentro de la UE.

Por ello, la presente Comunicación establece una estrategia con el objetivo de reunir la riqueza de experiencias y de recursos disponibles en los niveles local, nacional y de la UE en un sistema consolidado de reacción de la UE en caso de catástrofe. Este sistema se centra en la entrega de **ayuda de emergencia en la primera fase urgente**. Los elementos políticos y de

⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_328_en.pdf.

⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf.

⁸ En 2002, su primer año de funcionamiento, el Mecanismo fue movilizadado tres veces, y en 2009 lo fue en 27 ocasiones. Aproximadamente la mitad de los despliegues respondieron a catástrofes en la UE.

⁹ En todos los casos, debe recibirse una petición del país o países afectados por una catástrofe antes de desplegar el Mecanismo. En el caso de terceros países, se consulta inmediatamente al Alto Representante para Asuntos Exteriores en el espíritu de la declaración conjunta entre el Consejo y la Comisión sobre el uso del Mecanismo de Protección Civil en la gestión de crisis (doc. 10639/03) y para aclarar si la activación del Mecanismo corresponde a la gestión de crisis en el marco de la PCSD.

¹⁰ Entre los documentos elaborados por el Consejo en 2003-2006 figuran el Marco General para la utilización de los medios de transporte militares o fletados por el ejército de los Estados miembros y los instrumentos de coordinación PESD en apoyo de la respuesta de la UE ante catástrofes y el Apoyo militar a la respuesta de la UE frente a catástrofes — Determinación y coordinación de los medios y capacidades disponibles (véanse los documentos 10639/03, 6644/4/04, 8976/06, 9462/3 REV3 y 14540/06 + COR1).

seguridad de la reacción en caso de catástrofe, la respuesta a las crisis en el marco del Instrumento de Estabilidad y la ayuda a medio y largo plazo, y su mejor coordinación con la ayuda de emergencia, serán objeto de propuestas separadas.

La creación de una Capacidad Europea de Reacción Urgente, basada en los medios de los Estados miembros, y el desarrollo de un Centro Europeo de Reacción Urgente, se proponen como piedras angulares de tal estrategia. También se hacen propuestas en los ámbitos de la protección civil y la ayuda humanitaria.

3. Principios rectores

Los siguientes principios deberían guiar el trabajo relativo a la capacidad de reacción de la UE en caso de catástrofe:

- La UE debería poder reaccionar efectivamente y en un espíritu de solidaridad en caso de catástrofe, **tanto dentro como fuera de la UE**.
- La capacidad de reacción de la UE debería cubrir **todos los tipos de catástrofes** (naturales y de origen humano, excepto los conflictos armados), que desbordan las capacidades nacionales y hacen necesario recurrir a la ayuda de la UE.
- Un planteamiento totalmente coherente para las catástrofes producidas fuera de la UE necesitará **reunir a las diversas instancias** que podrían desplegarse (dependiendo de la naturaleza de la crisis): protección civil, ayuda humanitaria, respuesta a crisis en el marco del Instrumento de Estabilidad, principales instrumentos geográficos de la ayuda exterior (utilizando procedimientos flexibles en situaciones de crisis y urgencias), Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y gestión civil y militar de las crisis. El objetivo debería ser definir y desplegar los recursos más apropiados para reaccionar ante cualquier catástrofe, aprovechando las actuales funciones y capacidades y garantizando que se cubran las carencias críticas y se eliminen los obstáculos.
- Al responder específicamente a necesidades humanitarias causadas por catástrofes fuera de la UE, **la ayuda de la UE debe respetar los principios humanitarios internacionales** (humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia)¹¹ y las correspondientes directrices. Una mejor coordinación de la UE ayudará a consolidar el papel central de coordinación de la ONU en el caso de emergencias en terceros países.
- Un **planteamiento equilibrado entre reacción, prevención y preparación** es la mejor forma de responder a las crecientes amenazas planteadas por las catástrofes. Aunque la presente Comunicación se centra en la reacción, la prevención y la preparación son las piedras angulares de la estrategia de la UE en la gestión de catástrofes¹². Las acciones para

¹¹ Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria:

http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/consensus_en.pdf.

¹² En 2009, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano» (COM (2009) 82 final) y una Estrategia de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo (COM (2009) 84 final). También está a punto de adoptarse el plan de ejecución de dicha Estrategia. Actualmente se trabaja para desarrollar una descripción de riesgos a escala de toda la UE y la Comisión está explorando mecanismos para supervisar periódicamente las políticas de los Estados en materia de prevención y

reforzar la reacción ante catástrofes serán complementadas con fuertes medidas de prevención y preparación, incluyendo la maximización de las sinergias entre la reducción de riesgos y la adaptación al cambio climático, de forma, por ejemplo, que el apoyo financiero a las actividades de prevención, recuperación y reconstrucción incrementen la resistencia ante futuras crisis.

- Una **mayor rentabilidad** significa buscar formas más eficientes de aportar la ayuda. Esto puede lograrse a través de una mejor puesta en común de los medios con el fin de reducir costes y evitar la duplicación de esfuerzos; siempre que sea apropiado, los Estados miembros deberían procurar hacer uso de medios comunes. Las nuevas iniciativas (por ejemplo, la utilización de medios de transporte comunes) deberían contribuir a que los beneficios generales del incremento de la eficiencia sobrepasen los costes y no menoscaben las responsabilidades nacionales en materia de prevención, preparación y reacción. La UE debería también evitar crear nuevas estructuras y niveles adicionales de burocracia.

4. Una reacción europea más efectiva y eficiente en caso de catástrofe

4.1. Creación de una Capacidad Europea de Reacción Urgente basada en medios preasignados de los Estados miembros y en planes de urgencia aprobados previamente

Actualmente, la respuesta de la UE en materia de protección civil se basa en ofertas de ayuda *ad hoc* por parte de los Estados miembros. Este sistema hace que la planificación previa de las operaciones de urgencia sea muy difícil y no pueda asegurar la disponibilidad de ayuda apropiada y suficiente en todos los casos. La UE necesita pasar de una coordinación *ad hoc* a un sistema donde una planificación previa permita disponer de un núcleo de medios disponibles para su despliegue inmediato.

Para mejorar la *planificación* de las operaciones de protección civil de la UE, la Comisión propone:

- **Desarrollar hipótesis de referencia para los principales tipos de catástrofes¹³ dentro y fuera de la UE.**
- **Identificar e inventariar los medios clave existentes que podrían ser puestos a disposición por los Estados miembros con objeto de que la UE pueda reaccionar urgentemente cuando se materialicen dichas hipótesis.**

preparación. Existe una importante financiación de la UE para la prevención, aunque su movilización sigue siendo limitada. También está disponible financiación en el marco del componente de espacio y seguridad del VII Programa Marco de I+D. Se están desarrollando esfuerzos para ampliar el apoyo de la UE a proyectos de prevención de catástrofes en terceros países, para identificar e intercambiar buenas prácticas, y para investigar las posibilidades de nuevas modalidades de financiación innovadoras. Este trabajo debería ligarse a los esfuerzos de la UE en materia de adaptación al cambio climático. La aplicación y desarrollo futuro del Fondo de Solidaridad de la UE podría también brindar oportunidades de reforzar la gestión de catástrofes por parte de la UE.

¹³ Incluidas las QBRN y los ataques terroristas transfronterizos.

- **Desarrollar planes de urgencia para el despliegue de estos medios, incluido su transporte, y revisarlos sobre la base de las lecciones aprendidas con motivo de nuevas urgencias y de ejercicios.**
- **Identificar y garantizar las sinergias entre la ayuda en especie y la ayuda procedente de la financiación humanitaria de la UE.**

Una lista de las capacidades disponibles para las operaciones de protección civil de la UE sobre la base de hipótesis de catástrofes predefinidas incrementaría considerablemente la capacidad de respuesta de la UE, permitiendo a la Comisión y a los Estados miembros beneficiarse al máximo de las complementariedades y de la puesta en común de los medios, lo que incrementaría la rentabilidad.

Para aumentar la *disponibilidad* de medios clave, se han probado diversos métodos a través de la *Acción preparatoria para una capacidad de reacción rápida de la UE*, que incluye acuerdos de reserva relativos a hospitales de campaña, refugios de urgencia, bombas de gran capacidad, purificación de agua y otros medios de que disponen la mayor parte de los Estados miembros. Basándose en esta experiencia inicial, la Comisión propone:

- **Establecer una Capacidad Europea de Reacción Urgente en forma de un conjunto de medios predefinidos de protección civil de los Estados que participan en el Mecanismo de Protección Civil, que se pongan voluntariamente a disposición de las operaciones de urgencia de la UE en caso de catástrofe, tanto dentro como fuera la Unión.**

Los Estados miembros que han aceptado facilitar medios al fondo común deberían ponerlos a disposición de las operaciones de la UE cuando así se les pida, excepto cuando se necesiten para urgencias nacionales. Estos activos seguirían estando bajo mando y control nacional. El fondo común debería ser lo suficientemente grande para garantizar en todo momento la disponibilidad de capacidades vitales de respuesta. La inclusión de medios en el fondo común seguirá siendo voluntaria y los medios estarán a plena disposición para su uso nacional cuando no se utilicen en operaciones de la UE. Los Estados miembros también podrán unir sus fuerzas y facilitar módulos multinacionales para su inclusión en el fondo¹⁴. Estos acuerdos deberían estar abiertos a la participación de terceros países, especialmente del Espacio Económico Europeo y de candidatos a la adhesión a la UE.

En caso de gran catástrofe, y en respuesta a una petición de ayuda, la Comisión propondrá inmediatamente un plan de reacción urgente basado en las necesidades sobre el terreno y en las hipótesis desarrolladas con anterioridad, y pedirá el despliegue de los módulos pertinentes.

Los medios desplegados serán gestionados sobre el terreno por los Estados miembros respectivos. La coordinación entre los diversos módulos de la UE in situ y, si es pertinente, su integración en el sistema de la ONU, será responsabilidad de los expertos de la UE (Comisión y Estados miembros) desplegados por el Centro de Reacción Urgente.

¹⁴ Con el apoyo de la Comisión, Estonia, Letonia y Lituania desarrollaron un módulo común de bombeo de gran capacidad (conocido como «Lucha contra las inundaciones en el Báltico»), que se utilizó con éxito durante las inundaciones en Polonia y la República de Moldavia.

Puesto que la mayoría de los módulos de protección civil de los Estados miembros ya están disponibles en el ámbito nacional, no se espera que este sistema genere costes adicionales significativos relacionados con su desarrollo y mantenimiento. Al contrario, se puede adelantar que el desarrollo de una capacidad de reacción urgente supondrá un aumento de la eficacia y mejorará la rentabilidad de las operaciones de la UE en caso de catástrofe.

Deberían organizarse regularmente formación y ejercicios en la UE para reforzar la interoperabilidad de estos medios. Los requisitos de la interoperabilidad serán objeto de una mayor precisión.

El despliegue de estos medios «de guardia» constituiría el núcleo de cualquier operación de protección civil de la UE, que se complementarían con medios adicionales de los Estados miembros facilitados de la misma forma en que actualmente se organiza la ayuda de protección civil. En el caso de catástrofes fuera de la UE, estos medios «de guardia» y la ayuda humanitaria de la UE se complementarían y, en su caso, serían apoyados recurriendo a medios civiles y militares de gestión de crisis de la UE con arreglo a marcos acordados.

Como paso adicional, la Comisión propone:

- **Utilizar la planificación de contingencias para determinar si existen deficiencias en las capacidades de respuesta de protección civil disponibles en los Estados miembros que podrían solventarse mediante fondos complementarios financiados por la UE.**

El reparto de gastos y el uso común de medios pueden dar lugar a grandes aumentos de la eficacia, como es especialmente el caso de los activos requeridos para la coordinación horizontal, la evaluación y la logística (por ejemplo, aeronaves de vigilancia para realizar evaluaciones).

Este también puede ser el caso de determinados tipos de medios de gran valor. La Comisión ha ejecutado, junto con los Estados miembros, proyectos experimentales exitosos para estudiar la posibilidad de que la UE ponga a disposición diversos tipos de equipos de respuesta de urgencia. Estos proyectos se han centrado en medios aéreos para la lucha contra los incendios forestales y en asistencia y apoyo técnico, pero este planteamiento podría ampliarse a otros tipos de medios, como los de salvamento y rescate en el mar o instalaciones médicas especializadas.

Se desarrollarán acuerdos de trabajo entre la Capacidad Europea de Respuesta de Urgencia y el SEAE con el fin de asegurar la complementariedad y de sacar partido de las posibles sinergias entre las formas de gestión de las actividades de socorro y de las crisis civiles y militares.

4.2. Preasignación de medios de socorro

Para que la ayuda sea efectiva, los equipos de socorro deben estar situados lo más cerca posible de la zona de la catástrofe, utilizando recursos locales y regionales siempre que sea posible. Por ello, las grandes organizaciones humanitarias internacionales (por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos y la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja) han desarrollado y extendido sus capacidades para preasignar la ayuda financiera,

y a tal efecto han contado con una importante ayuda financiera de la UE. Dentro de la UE, los Estados miembros también agrupan en lugares estratégicos los medios nacionales de socorro y reacción en situaciones de crisis. Una experiencia reciente ha mostrado que esta táctica acelera considerablemente la respuesta operativa en caso de catástrofe. Una red general de depósitos y centros regionales podría facilitar considerablemente la movilización rápida de la ayuda.

Con el fin de acelerar la puesta a disposición de los medios a quienes proporcionan la ayuda humanitaria en las urgencias exteriores, la Comisión:

- **Revisará la experiencia adquirida gracias a la colaboración de la UE con socios humanitarios clave (especialmente el PMA y la FICR) y examinará cómo desarrollar este planteamiento.**
- **Cuando sea posible, intentará utilizar los sistemas de preposicionamiento en terceros países con que ya cuentan los Estados miembros.**

4.3. Mejor evaluación de las necesidades

Una evaluación rápida y exacta de las necesidades es esencial para permitir adoptar decisiones acertadas en materia de ayuda de urgencia. Para las urgencias fuera de la UE, los expertos de ECHO sobre el terreno y los equipos de protección civil de la UE desempeñan un papel crucial al facilitar información y consejos para la respuesta de la UE y también al apoyar el trabajo de evaluación y coordinación de la ONU. Debería lograrse una mejor compenetración entre las evaluaciones de las necesidades humanitarias en las primeras fases de la ayuda de urgencia y las evaluaciones subsiguientes sobre recuperación y desarrollo, tales como la Evaluación de Necesidades tras la Catástrofe (ENTC).

La Comisión:

- **Apoyará los esfuerzos de la ONU para desarrollar conjuntamente evaluaciones de las necesidades que sean intersectoriales y comparables.**
- **Desplegará expertos de la UE que desempeñarán la función de enlace con el sistema de la ONU.**
- **Aumentará la capacidad de los equipos de evaluación de la UE para cubrir un territorio más vasto y, en caso necesario, para suplir las carencias en la capacidad de la ONU.**
- **Asegurará una participación adecuada en la ENTC de expertos de la UE en evaluación de las necesidades y ejecución de acciones de ayuda humanitaria.**

4.4. Logística compartida, más efectiva y rentable

Actualmente coexisten diversos acuerdos nacionales y de la UE sobre centros logísticos en zonas afectadas por catástrofes en terceros países. Esta diversidad de estructuras significa que cada entidad tiene que planear y desplegar su propio apoyo sobre el terreno y a veces estos centros nacionales de apoyo no se comunican efectivamente entre sí, lo que no resulta operativamente eficaz, no es rentable y reduce la visibilidad de la UE.

La ejecución de tareas horizontales, tales como la logística, puede ser realizada más eficazmente el nivel de la UE. La Comisión, en colaboración con los Estados miembros, ha desarrollado unidades especializadas (Equipos de Asistencia Técnica y Apoyo, EATA) que funcionan como centros móviles de apoyo logístico. La Comisión propone:

- **Desplegar los Equipos de Asistencia Técnica y Apoyo más sistemáticamente, en especial en situaciones en las que la infraestructura local ha quedado inutilizada, y celebrar acuerdos contractuales para garantizar su disponibilidad.**
- **Desarrollar con el SEAE las formas en que estos equipos pueden apoyar mejor a las Delegaciones de la UE, a las autoridades consulares y a entidades de la UE e internacionales en caso de grandes urgencias fuera de la UE.**
- **Intentar que estos acuerdos se materialicen en un centro de coordinación sobre el terreno de la UE que pueda acoplarse al sistema de la ONU.**

4.5. Transporte coordinado y rentable

Actualmente, la UE puede cofinanciar el transporte de la ayuda en especie. Esta capacidad debería consolidarse para garantizar que se eliminen los problemas de transporte. Se precisan mejoras en la entrega de la ayuda a los países afectados, incluida la logística y la entrega a nivel local allí donde sea más necesaria.

La Comisión propone:

- **Simplificar y reforzar los acuerdos existentes para la puesta en común y la cofinanciación de los medios de transporte.**
- **Preparar con el sector privado opciones para el suministro en condiciones comerciales de servicios de transporte y de logística en caso de catástrofe.**
- **Utilizar plenamente el marco acordado para la utilización de los medios de transporte militares o fletados por el ejército de los Estados miembros y los instrumentos de coordinación PCSD en apoyo de la respuesta de la UE ante catástrofes.**
- **Continuar su apoyo al desarrollo de capacidades apropiadas (estratégicas y tácticas) de organización de puentes aéreos y de transporte por las organizaciones humanitarias y por la ONU.**

4.6. Utilizar los medios militares de los Estados miembros y el apoyo de la PCSD en el marco de la respuesta de la UE ante catástrofes

Las capacidades civiles y militares desarrolladas en el contexto de la PCSD de la UE pueden ser útiles en apoyo de la protección civil y la ayuda humanitaria, especialmente en el caso de grandes catástrofes naturales.

El uso de medios militares para proporcionar ayuda en terceros países como parte de la respuesta a las catástrofes naturales se rige por las Directrices de Oslo¹⁵, acordadas al nivel de la ONU, aprobadas por la UE en el Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria¹⁶ y que estipulan que los medios militares deben utilizarse como último recurso, cuando no exista ninguna otra alternativa civil disponible para apoyar las necesidades humanitarias urgentes en el tiempo requerido.

Algunos Estados miembros cuentan con sistemas nacionales para utilizar los transportes u otros medios militares en apoyo de su actividad de protección civil cuando ocurren catástrofes importantes fuera de la UE. Tales medios militares, canalizados a través de las autoridades de protección civil de los Estados miembros, pueden contribuir a la ayuda en especie que la UE canaliza actualmente a través del Centro de Control e Información (CCI) del Mecanismo de Protección Civil. Como demostró la respuesta al terremoto y a los maremotos en el Océano Índico de diciembre de 2004 y, más recientemente, la respuesta a las inundaciones de Pakistán de 2010, los medios militares pueden cubrir vacíos críticos de capacidad en ámbitos como el transporte, el apoyo logístico, la ingeniería o el apoyo médico.

La UE ha desarrollado un marco para el apoyo militar a la respuesta de la UE en caso de catástrofe, que cubre el uso de medios de transporte militares o fletados por los ejércitos de los Estados miembros y las herramientas de coordinación de la PCSD¹⁷. Se han establecido procedimientos normalizados que han demostrado su utilidad en grandes urgencias, como en Pakistán, en 2010, donde la Comisión facilitó (a través del CCI) vuelos de envío de ayuda a través del Servicio de Planificación de Movimientos del personal militar de la UE, que se añadieron a diversos vuelos civiles organizados y cofinanciados en el marco del Mecanismo.

El Alto Representante y la Comisión Europea presentarán propuestas específicas sobre cómo mejorar los mecanismos para el uso de medios civiles y militares en el marco de la PCSD como parte de la respuesta de la UE en caso de catástrofe, y especialmente sobre cómo mejorar la coherencia y las sinergias con operaciones de ayuda humanitaria y protección civil de la UE.

Es necesario desarrollar:

- **El Centro Europeo de Reacción Urgente, como entidad de enlace de la Comisión en materia de ayuda de urgencia, con las herramientas de coordinación de la PCSD con el fin de adaptar las necesidades humanitarias sobre el terreno a los medios de gestión de crisis facilitados por los Estados miembros.**

¹⁵ Directrices de Oslo sobre el uso de recursos militares y de defensa civil en operaciones humanitarias internacionales (relanzadas por la OCAH de la ONU en noviembre de 2006).

¹⁶ Véase, en particular, el apartado 61.

¹⁷ Para las referencias de los distintos documentos, véase la nota a pie de página 11.

5. Una respuesta más coherente

5.1. Desarrollo de un Centro de Reacción Urgente

La protección civil y la ayuda humanitaria son los principales instrumentos operativos de la reacción inmediata de la UE a las catástrofes. Estos instrumentos se han reunido en una Dirección General (DG ECHO) de la Comisión, lo que permite establecer un Centro de Reacción Urgente consolidado que puede utilizar la información y la experiencia de ambas áreas y vincular efectivamente, a nivel europeo, a las autoridades responsables de la protección civil y la ayuda humanitaria de los Estados miembros.

Las salas de crisis de ECHO y del CCI se combinarán en un auténtico centro de crisis, operativo las 24 horas y responsable de coordinar la respuesta civil de la UE en caso de catástrofe. Esto requerirá una transición cualitativa desde la información compartida y la reacción ante urgencias a un papel más dinámico de planificación, supervisión, preparación, coordinación operativa y apoyo logístico. Con este fin, el Centro desarrollará una capacidad integrada de supervisión basada, entre otros, en servicios de supervisión general en materia de medio y ambiente y seguridad. El Centro asegurará un intercambio continuo de información con las autoridades de protección civil y las de ayuda humanitaria sobre las necesidades de asistencia y las ofertas hechas por los Estados miembros de la UE y otras entidades. Esto garantizará que los Estados miembros puedan tomar decisiones con conocimiento sobre la financiación y que puedan ofrecer ayuda adicional. El Centro también desarrollará hipótesis de referencia para los principales tipos de catástrofes dentro y fuera de la UE.

Para las urgencias fuera de la UE, el Centro debería ser responsable de recopilar la información sobre toda la ayuda europea en especie disponible y asegurar su coherencia con respecto al sistema de coordinación de la ONU y al país afectado.

Un Centro de Reacción Urgente consolidado también facilitará la coordinación operativa con otros implicados de la UE¹⁸, lo que supondrá compartir información y análisis con los servicios geográficos del SEAE (incluido el Centro de Crisis, cuando sea preciso) y con las Delegaciones de la UE. También se ocupará de la cooperación con las estructuras de gestión de crisis del SEAE cuando el uso de medios civiles o militares de la UE sea considerado como parte de la reacción de la UE en caso de catástrofe. El Centro debería funcionar también como centro de enlace con los servicios pertinentes del SEAE, incluso con vistas a las misiones de la PESC y la PCSD desplegadas en terceros países. El Centro también estará vinculado con los dispositivos establecidos para abordar la situación, que se están desarrollando como parte de la Estrategia de Seguridad Interior, y contribuirá así a incrementar la resistencia de Europa en caso de catástrofe.

No se sugiere el establecimiento de ninguna nueva estructura superior. El desarrollo de ejes y plataformas especializados se combinará con métodos de trabajo que aseguren el intercambio sistemático de información.

¹⁸ La Comisión continuará utilizando y desarrollando ARGUS (véase COM(2005) 662) y los procedimientos conexos relativos a las crisis multisectoriales cualquiera que sea su naturaleza, garantizando la coordinación entre todos sus servicios.

La Comisión:

- **Fusionará los centros de crisis de Protección Civil y de la DG ECHO para crear un auténtico Centro Europeo de Reacción Urgente que esté permanentemente abierto y que cooperará estrechamente con otros servicios pertinentes, incluidos los responsables de la Estrategia de Seguridad Interna.**
- **Con el tiempo, convertirá el Centro de Reacción Urgente en una plataforma que apoye a otros servicios que se ocupan de grandes catástrofes.**
- **Establecerá métodos de trabajo con el SEAE (tanto en la sede como en las Delegaciones de la UE). Esto podrá hacerse, entre otros medios, a través de reuniones periódicas, intercambio temporal de funcionarios de enlace, ejercicios conjuntos y formación.**

5.2. Refuerzo de la coordinación

Para las catástrofes en terceros países, la UE apoya decididamente el papel central de coordinación de la ONU, en especial el de su Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. Una mayor coordinación de la UE reforzará el papel de la ONU asegurando una contribución coherente de la UE a la ayuda de emergencia de la ONU.

La Comisión:

- **Reforzará el apoyo de la UE a la coordinación de la ayuda humanitaria sobre el terreno a cargo de la ONU (sistema de agrupaciones y coordinador humanitario de la ONU), incluso a través del posible despliegue de personal humanitario de enlace de la UE y de la posible asignación de personal de la UE al sistema local de coordinación de la ONU.**
- **Utilizará el Centro de Reacción Urgente para racionalizar los flujos de información entre la UE y la ONU sobre los esfuerzos de ayuda desplegados por la UE.**
- **Mejorará la información ofrecida por el sistema de seguimiento financiero de la ONU sobre la ayuda de la UE en cualquier catástrofe concreta.**

La concentración de la ayuda humanitaria y de la protección civil en la cartera de un solo Comisario facilita los análisis conjuntos, la recopilación conjunta de información, un acceso simplificado al sistema de coordinación de agrupaciones y una mejor coordinación de la UE sobre el terreno. Para consolidar la coherencia de la ayuda europea de urgencia la Comisión:

- **Propondrá el nombramiento de puntos de contacto en materia de ayuda humanitaria en los Estados miembros, disponibles en todo momento para el intercambio de información. Estos puntos de contacto estarán ligados a los puntos de contacto nacionales con el fin de que el Mecanismo de**

Protección Civil de la UE pueda ofrecer un enfoque plenamente coordinado.

- **Desarrollará una herramienta de información en internet (basada en el actual sistema de 14 puntos para la ayuda humanitaria y en el sistema CECIS¹⁹ para la protección civil) que permitirá la comunicación instantánea entre los 27 Estados miembros y la Comisión con respecto a la ayuda humanitaria y la ayuda en especie de la UE.**
- **Invitará a los Estados miembros a facilitar oportunamente información sobre sus contribuciones en materia de ayuda humanitaria.**

6. Una respuesta más visible

La visibilidad de la UE no es un fin en sí mismo, aunque el público de la UE tiene derecho a disponer de información exacta y completa sobre la forma en que la UE responde a las catástrofes. Actualmente, la UE es el mayor donante humanitario y, pese a que sus esfuerzos se consideran eficaces desde el punto de vista operativo, no siempre son visibles para los ciudadanos de la UE, los países en vías de desarrollo beneficiarios y los socios internacionales. Esto debilita considerablemente la credibilidad y la posición negociadora de la UE a nivel internacional en una era dominada por la globalización. Una planificación adecuada es también necesaria para los aspectos de comunicación. Las instituciones de la UE y los Estados miembros deben desarrollar una estrategia de comunicación que mejore la visibilidad de la respuesta de la UE.

Es también importante que la financiación de la UE, a través de organizaciones internacionales y locales colaboradoras, sea adecuadamente reconocida y visible sobre el terreno (excepto en caso de que la presencia de símbolos de la UE pueda dificultar la entrega de la ayuda) y en internet.

La Comisión:

- **Presentará una sola cifra total relativa a la ayuda de urgencia de la UE (tanto financiera como en especie) en vez de cifras separadas de la UE y de los Estados miembros, pero sin dejar de reconocer el mérito de la ayuda bilateral correspondiente.**
- **Velará por que los símbolos de la UE sean utilizados junto con los emblemas nacionales por todo el personal de la UE y de los Estados miembros y por toda la ayuda desplegada en respuesta a catástrofes.**
- **Estudiará la forma en que las organizaciones colaboradoras darán una visibilidad adecuada a la ayuda de urgencia financiada por la UE (por ejemplo, añadiendo el logotipo de la UE o un logotipo doble en los equipos entregados).**

¹⁹ Sistema Común de Comunicación e Información de Urgencia: se trata de un sistema seguro que comunica a las autoridades de protección civil que participan en el Mecanismo de Protección Civil de la UE y a la Comisión.

- **Controlará más exhaustivamente el respeto de las condiciones de financiación existentes.**
- **Considerará la utilización de una marca apropiada que refleje la capacidad de reacción reforzada de la UE.**

7. Conclusión

La estrategia resumida en la presente Comunicación representa el primer paso en el desarrollo de una capacidad reforzada de respuesta de la UE en caso de catástrofe, que ayudará a maximizar el impacto de la contribución de la UE para aliviar el sufrimiento de las víctimas en la UE y en todo el mundo. Durante 2011 se presentarán propuestas legislativas destinadas a aplicar las ideas clave.