



DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

Consolidar el Mecanismo de Protección Civil de la Unión a fin de mejorar la capacidad de la UE para responder ante acontecimientos extremos, también fuera de su territorio

Consolidar el Mecanismo de la protección civil de la UE a fin de mejorar la capacidad de la UE para responder a acontecimientos extremos, también fuera de su territorio
(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia francesa)

REX/542

Ponente: **Christophe QUAREZ**

Coponente: **Violeta JELIĆ**

www.eesc.europa.eu

ES



[www.eesc.europa.eu/facebook](https://www.facebook.com/eesc.europa.eu)



www.eesc.europa.eu/twitter



www.eesc.europa.eu/linkedin



www.eesc.europa.eu/instagram

Consulta	Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, 21/09/2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en la sección	09/03/2022
Aprobado en el pleno	24/03/2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	211/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El Mecanismo de Protección Civil de la Unión (en adelante, MPCU o «Mecanismo») ya no es lo suficientemente capaz ni amplio para responder a las catástrofes relacionadas con el cambio climático y a los múltiples riesgos en términos de prevención, preparación, alerta, planificación y capacidad operativa que se producen dentro y fuera del territorio de la Unión.
- 1.2 Más allá de su consolidada actividad en materia de catástrofes naturales, el MPCU tiene como objetivo abordar otros riesgos como las pandemias, la ayuda a las poblaciones en zonas de guerra, los grandes riesgos industriales, la contaminación marina a gran escala, las consecuencias de ciberataques a las redes de electricidad o de agua potable y a cualquier infraestructura esencial, o la gestión de las crisis humanitarias relacionadas con la inmigración.
- 1.3 Es necesario abordar y coordinar mejor el vínculo entre la protección civil (operaciones a corto plazo) y la ayuda humanitaria (gestión a largo plazo).
- 1.4 El CESE considera que hay que seguir definiendo y desarrollando la actuación de la UE ante catástrofes que se producen fuera de su territorio.
- 1.5 El CESE subraya la gran importancia de mejorar la cooperación operativa a través de la armonización de la formación, la compatibilidad del material y los equipos, y la claridad y eficacia de las cadenas de mando.
- 1.6 El CESE considera que debe estudiarse la necesidad de crear una agencia europea de protección civil y ayuda humanitaria como mecanismo práctico para llevar a cabo acciones de política exterior más potentes.
- 1.7 El CESE llama la atención sobre los avances necesarios en el proceso de toma de decisiones de intervención fuera del territorio de la UE.
- 1.8 El CESE considera que la dimensión diplomática de la protección civil europea no está suficientemente desarrollada. Por lo que se refiere a las relaciones exteriores y a la reacción de la UE ante acontecimientos extremos, el CESE subraya la importancia de los siguientes aspectos:
 - concentrarse en los procedimientos de prevención, preparación y recuperación de manera más resiliente; colaborar con las Naciones Unidas en estrategias de reducción del riesgo de catástrofes y en la aplicación de la prioridad «reconstruir mejor» del Marco de Acción de Sendai a fin de reforzar la resiliencia dentro y fuera de la UE con un enfoque sostenible adaptado a los ODS;
 - mejorar en todo el mundo la difusión de conocimientos, las competencias y el intercambio de experiencias, así como la formación y los ejercicios conjuntos, con participación de la sociedad civil a nivel local;
 - poner de relieve los vínculos entre la protección civil y la ayuda humanitaria, especialmente en zonas aisladas del mundo afectadas por una catástrofe;
 - incluir la sensibilización cultural como aspecto clave de la formación en protección civil para mejorar la eficacia de la actividad del MPCU (despliegue de ayuda) en la zona de la catástrofe en cualquier lugar del mundo.

- 1.9 El CESE cuestiona la definición del ámbito geográfico del MPCU y los criterios de selección de los países participantes.
- 1.10 Hay que fomentar una comunicación adecuada en la esfera de la opinión pública internacional para potenciar la acción del MPCU.
- 1.11 El CESE apoyaría la idea de desarrollar equipos transnacionales conjuntos de primera respuesta en materia de gestión de catástrofes con recursos propios, formación conjunta y normalización de recursos y equipos.
- 1.12 El CESE anima a que se proponga una modificación legislativa para autorizar la respuesta automática e inmediata en el marco del Mecanismo en caso de catástrofe de origen humano — dentro o fuera del territorio de la UE— sin necesidad de solicitud previa del país afectado, aunque este conservaría el derecho a rechazar dicha asistencia. Este recurso, en forma de grupo de trabajo, puede contribuir a reforzar la dimensión exterior de las relaciones de la UE a través de la protección civil.
- 1.13 El CESE apoya el fortalecimiento del voluntariado para la protección civil y recomienda el desarrollo de normas para los programas de voluntariado con disposiciones que garanticen los derechos humanos y laborales del personal voluntario y la creación de un sistema de certificación común para los equipos voluntarios de protección civil.
- 1.14 El CESE señala la falta de un instrumento financiero flexible de respuesta rápida que, previa solicitud, permita compensar a las poblaciones afectadas proporcionándoles financiación directa.
- 1.15 El CESE apoya el refuerzo de las acciones de información pública sobre la actividad del MPCU a través de medios de comunicación modernos (por ejemplo, las redes sociales), así como un papel activo de las organizaciones de voluntariado.
- 1.16 El CESE señala la necesidad de seguir reforzando la cooperación de la respuesta operativa de la Unión con las organizaciones humanitarias y la sociedad civil para un mejor despliegue de la ayuda sobre el terreno.
- 1.17 El CESE hace hincapié en que debe seguir analizándose la necesidad de garantizar la continuidad de las pymes tras una catástrofe.
- 1.18 El CESE recomienda una mayor participación de la comunidad científica en el proceso de alerta y prevención del MPCU, aprovechando la Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión y el refuerzo del Centro de Conocimiento sobre Gestión de Riesgos de Catástrofe.

2. Contexto general

- 2.1 El Mecanismo de Protección Civil de la Unión, que se encuentra en el centro de la cooperación europea en materia de gestión del riesgo de catástrofes, ofrece una red de asistencia mutua y solidaridad dentro y fuera de las fronteras de la Unión Europea.

- 2.2 El Mecanismo reúne a 33 Estados: los 27 Estados miembros de la UE y seis Estados participantes, a saber, Islandia, Noruega, Serbia, Macedonia del Norte, Montenegro y Turquía. Se utiliza en la prevención, la planificación y las respuestas operativas, y permite una ayuda coordinada ante catástrofes y situaciones de crisis humanitaria. Cualquier país del mundo que se enfrente a una gran catástrofe puede solicitar ayuda a través del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CECRE) como mecanismo de política exterior de la UE.
- 2.3 Ya reforzado en 2019 mediante la creación de una reserva de capacidades adicionales y a través de la Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión, el marco político del MPCU se ha reforzado aún más mediante la nueva legislación publicada el 20 de mayo de 2021. El MPCU revisado ahora incluye ahora un enfoque intersectorial y transfronterizo de la gestión de riesgos y catástrofes, basado en unos «objetivos de resiliencia ante las catástrofes» y en una planificación a escala de la UE. A partir de una propuesta del Parlamento Europeo, también incorpora los conceptos de cambio climático y biodiversidad.
- 2.4 Sin embargo, las grandes catástrofes naturales de los últimos años (incendios masivos en el sur de Europa en 2017 y 2021, inundaciones en el centro y norte de Europa en 2014 y 2021, terremotos en Haití en 2010 y 2021, etc.), así como el aumento de su frecuencia e intensidad, ponen en entredicho los mecanismos de respuesta existentes, como el MPCU, que también se enfrenta simultáneamente a otras crisis complejas (migratorias, sanitarias, humanitarias). Los recientes acontecimientos en Ucrania demuestran la necesidad de reforzar el mecanismo y hacer más coherentes los vínculos entre la protección civil y la ayuda humanitaria.
- 2.5 Por esta razón, las autoridades francesas han pedido al CESE que trabaje en la respuesta europea al cambio climático a través de tres áreas principales de estudio: i) la alerta temprana y la información al público; ii) la previsión y la planificación, y iii) la capacidad de respuesta.

3. **Observaciones generales**

- 3.1 Desde el punto de vista operativo, el MPCU se ha visto reforzado por varios instrumentos complementarios, como la reserva de recursos rescEU, el servicio de satélites Copernicus (un sistema de cartografía de riesgos por satélite), la Reserva Europea de Protección Civil (ECPP por sus siglas en inglés) y la Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión.
- 3.2 Creada en 2019, rescEU estableció una nueva reserva adicional de recursos (la reserva rescEU), que incluye una flota de aviones y helicópteros para extinción de incendios, equipo de rescate, aviones para evacuación médica, equipos médicos de emergencia y una reserva de equipos médicos y hospitales de campaña que pueden responder a emergencias sanitarias y accidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares. RescEU complementa al MPCU en misiones como la extinción de incendios, la asistencia médica y la investigación.
- 3.3 El Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CECRE) es el núcleo del funcionamiento del MPCU. Centraliza y coordina las diferentes ayudas enviadas por los países y es responsable del rápido despliegue de la ayuda de emergencia a las zonas afectadas por una catástrofe.

- 3.4 Los países anuncian los medios que pueden proporcionar al país solicitante mediante el Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (SCCIE). La plataforma permite llevar un registro en línea en el que el CECRE puede detallar las necesidades de los países solicitantes y en el que los países que prestan ayuda pueden especificar los medios que prevén aportar.
- 3.5 Además, los participantes pueden comprometer recursos nacionales para la respuesta a emergencias en la Reserva Europea de Protección Civil (ECP). Esta reserva permite una mejor planificación y coordinación de las actividades de respuesta a nivel europeo y nacional, lo que proporciona una respuesta más rápida y fiable de la UE a las catástrofes.
- 3.6 En apoyo de las actividades de prevención y preparación, la UE también ha aumentado la ayuda financiera a las capacidades registradas en la ECP. La ayuda financiera puede utilizarse para adaptar y reparar las capacidades, así como para cubrir sus costes operativos (dentro de la UE) y de transporte (fuera de la UE) cuando se desplieguen en el marco del MPCU.
- 3.7 El Mecanismo se activó varias veces como parte del marco de gestión de crisis de la UE durante la pandemia de COVID-19. La experiencia ha demostrado que la UE debe estar mejor preparada para responder a las emergencias a gran escala, y que debe reforzarse el marco jurídico existente en materia de salud y protección civil.
- 3.8 Desde el punto de vista financiero, el Mecanismo recibe, además de las contribuciones de los países participantes, una dotación financiera del presupuesto plurianual de la UE para el período 2021-2027. Más concretamente, la dotación financiera para la aplicación del Mecanismo durante el período 2021-2027 será de 1 263 000 000 euros. Además, para la aplicación del Mecanismo durante dicho período se asignarán ingresos afectados externos de hasta 2 056 480 000 euros procedentes del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea.
- 3.9 La Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión —una nueva plataforma para compartir conocimientos, buenas prácticas y enseñanzas extraídas por los expertos en protección civil y el personal de gestión de emergencias es un instrumento con el que la UE pretende reforzar su gestión europea del riesgo de catástrofes.
- 3.10 La Red pretende fomentar mayores sinergias entre los profesionales, los responsables políticos y los científicos a través de los pilares del desarrollo de capacidades y la ciencia, donde se inician, planifican, diseñan y ejecutan las actividades. Las acciones de la Red incluyen ejercicios comunes, intercambios bilaterales y multilaterales, cooperación y proyectos comunes.
- 3.11 Por lo que respecta a la protección civil fuera del marco de la UE, es importante mencionar el Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres (EADRCC) de la OTAN, que ofrece asistencia principalmente en casos de catástrofes naturales y de origen humano, y el sistema de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre (UNDAC), que ofrece asistencia durante la primera fase de una emergencia repentina.
- 3.12 Dentro de Europa, la plataforma Unión por el Mediterráneo (UpM), una asociación multilateral centrada en aumentar el potencial de integración y cohesión regional entre los países

euromediterráneos, incluida Turquía, ha aprobado un plan de acción relativo a los preparativos para una asistencia mutua eficaz en la zona euromediterránea. Las acciones propuestas incluían respuestas rápidas. Los factores clave son el refuerzo de las acciones de los servicios públicos de emergencia a través de los voluntarios y la participación ciudadana para salvar vidas.

- 3.13 El MPCU se activó 382 veces entre 2007 y 2020. En 2020 se activó 102 veces, lo que supone 82 activaciones más que el año anterior. De las 102 activaciones, 36 se produjeron dentro de la UE y 66 fuera de ella, y 85 del total de activaciones estuvieron relacionadas con la COVID-19.

4. **Observaciones específicas**

- 4.1 El MPCU ya no está suficientemente dimensionado —en términos de prevención, alerta, planificación, previsión y capacidad operativa— para responder a las catástrofes naturales vinculadas al cambio climático.
- 4.2 El Mecanismo de Protección Civil de la Unión debería otorgar un mejor tratamiento a sectores como la contaminación marina, los riesgos industriales y las catástrofes que afecten a las redes de electricidad y agua potable.
- 4.3 El CESE considera que la dimensión diplomática de la protección civil europea no está suficientemente desarrollada hacia los vecinos inmediatos de la UE (especialmente los Balcanes), ni hacia el norte de África y los demás países africanos, más allá de la política de desarrollo de la UE. Esta dimensión diplomática del MPCU debería aprovecharse de varias maneras, i) reforzando el proceso de preadhesión de los países candidatos a la UE dentro del pleno respeto a los criterios de adhesión; ii) reduciendo la influencia de China y Rusia en algunos países y zonas geográficas (África, Georgia, Ucrania); iii) facilitando las relaciones diplomáticas con determinados países hostiles (por ejemplo, ayudando en la lucha contra los incendios forestales en Rusia o Turquía); iv) completando la política de ayuda al desarrollo de la Unión Europea; y v) cooperando con los países que están directamente bajo la influencia rusa, como Kazajistán, socio energético de Europa, y que tienen un gran tamaño y corren un gran riesgo (de incendios forestales, por ejemplo).
- 4.4 El CESE cuestiona la definición del ámbito geográfico del MPCU y los criterios de selección de los Estados miembros. Por ejemplo, los países candidatos a la adhesión, así como Suiza y Moldavia, deberían unirse al MPCU para que este adquiriese una dimensión verdaderamente continental.
- 4.5 En cuanto a las operaciones exteriores coordinadas por la Comisión Europea, cuando un tercer país solicite ayuda es necesario especificar las condiciones y el proceso de toma de decisiones para iniciar dichas operaciones, con especial atención a la transparencia.
- 4.6 El CESE también recomienda que se nombre un corresponsal de protección civil en cada Representación Permanente de la UE para informar sistemáticamente a los terceros países de la posible ayuda de la UE en caso de catástrofe grave, a fin de garantizar la coordinación necesaria con las fuerzas de protección civil propias del país.

- 4.7 El CESE llama la atención de la Comisión sobre las grandes disparidades que existen hoy en día entre las distintas estructuras de protección civil, y subraya la necesidad de armonizar la forma en que se organizan estas fuerzas, en particular en lo que respecta a la formación del personal, los procedimientos y el equipamiento (por ejemplo, los diámetros de las lanzas contra incendio difieren de un país a otro). Esta disparidad puede superarse organizando y normalizando módulos estándar en cada país de la UE. Estos módulos estándar ya existen, pero debe fomentarse activamente el aumento de su número y la mejora de su normalización. Por ejemplo, los módulos de incendios forestales de un determinado país pueden estar equipados con vehículos de carretera, y los de otro, con vehículos todoterreno.
- 4.8 Además, debe reforzarse la estrecha colaboración entre las autoridades nacionales de protección civil, las universidades y los investigadores. La puesta en marcha de la Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión a través de los pilares de desarrollo de capacidades y ciencia, y el refuerzo del Centro de Conocimiento sobre Gestión de Riesgos de Catástrofe, proporcionan el espacio y los medios para reforzar esta cooperación.
- 4.9 En cuanto a la capacidad en materia de recursos, otra prioridad es el despliegue urgente y a larga distancia de los recursos, a miles o incluso decenas de miles de kilómetros. Las emergencias suelen requerir el uso de medios aéreos. Si el personal se transporta en aviones, se necesitarían aviones de transporte adecuados y de gran capacidad para transportar el material.
- 4.10 La cuestión de asegurar la capacidad de transporte podría resolverse mediante el uso de aviones militares, nacionales o de la OTAN. Sin embargo, su uso requiere seguir los procedimientos establecidos e implica una planificación, lo que no es compatible con las situaciones de emergencia. Otra opción más adecuada sería plantearse una flota de grandes Airbus A330 dedicada específicamente a este fin, o un alquiler puntual a empresas especializadas. Una unidad aérea de tres aviones parece responder a las expectativas de los expertos. Estas unidades son versátiles, y su conversión es técnicamente viable, por ejemplo para usarlas en situaciones como la descarga de retardantes para sofocar incendios forestales o el transporte de material rodante.
- 4.11 La adquisición y gestión de estos medios de proyección aérea podría estudiarse en el marco de rescEU.
- 4.12 En cuanto a la gobernanza, el CESE pide la creación de una agencia europea de protección civil y ayuda humanitaria. A lo largo del tiempo, a menudo se requiere actuar en ese ámbito en los mismos lugares y con respecto a las mismas poblaciones. La protección civil suele tener lugar en un plazo corto, días o semanas, mientras que la ayuda humanitaria puede extenderse a lo largo de varios meses o incluso más.

Bruselas, 24 de marzo de 2022

Christa Schweng
Presidenta del Comité Económico y Social Europeo