

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.2.2009
COM(2009) 84 final

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

**ESTRATEGIA DE LA UE EN APOYO DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE
CATÁSTROFES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

{SEC(2009) 217}
{SEC(2009) 218}
{SEC(2009) 220}

1. INTRODUCCIÓN

Las catástrofes minan el desarrollo y amenazan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Es sabido desde hace tiempo que la reducción del riesgo de catástrofes (RRC) es muy rentable. La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas define la RRC en los términos siguientes: «medidas adoptadas para reducir el riesgo de desastres y el impacto negativo de los peligros naturales, mediante esfuerzos sistemáticos destinados a analizar y gestionar las causas de los desastres, en particular la prevención de los peligros, la reducción de la vulnerabilidad social y económica frente a los peligros y la mejora de la preparación frente a acontecimientos adversos».

Aunque la UE es el mayor donante de ayuda del mundo, carece de un marco estratégico que le sirva de guía a la hora de canalizar sus ayudas en materia de RRC a los países en desarrollo. La presente Comunicación propone una Estrategia de la UE en apoyo de la RRC en los países en desarrollo tanto a través de la cooperación al desarrollo como de la ayuda humanitaria, con el fin de contribuir a la puesta en práctica del Marco de Acción de Hyogo 2005¹ y al cumplimiento de los ODM.

Basada en el artículo 180 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, esta Estrategia constituye la mitad de un paquete que aborda diversos aspectos de la RRC dentro² y fuera de las fronteras de la UE, al tiempo que establece conexiones entre ambas dimensiones. Además, viene a completar y respaldar otras iniciativas de la UE en materia de cambio climático.

2. ANÁLISIS RAZONADO

2.1. Crecen el número y la intensidad de las catástrofes, siendo los países en desarrollo los más afectados

En los últimos treinta años se ha registrado un aumento tanto de la frecuencia como de la intensidad de las catástrofes. La cifra total pasó de 73 en 1975 a alrededor de 440 en 2007. El número de catástrofes relacionadas con el clima se ha triplicado prácticamente, contabilizándose 1 280 entre 1978 y 1987 y 3 435 entre 1998 y 2007³.

Las catástrofes azotan con mayor rigor a los países en desarrollo, que son los más vulnerables y los que tienen menos capacidad para hacerles frente. Así, por ejemplo, en el terremoto de 6,6 grados que asoló Irán en 2003 perecieron 40 000 personas. En cambio, el que se registró en California central cuatro días antes —con una intensidad de 6,5 grados— dejó un saldo de dos muertos y cuarenta heridos⁴. Las catástrofes sustraen asimismo importantes recursos públicos que, en lugar de dedicarse al desarrollo, se desvían a labores de socorro, recuperación y reconstrucción, privando a así a los pobres de los recursos necesarios para escapar de la pobreza. En Aceh (Indonesia), se estima que el porcentaje de personas que viven

¹ Adoptado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres.

² Comunicación de la Comisión sobre un planteamiento comunitario en materia de prevención de las catástrofes naturales y provocadas por el hombre [COM(2008) xx].

³ Centro de Colaboración para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres.

⁴ DFID (2006): *Reducing the Risk of Disasters*.

por debajo del umbral de pobreza pasó de un 30 % a un 50 % como consecuencia del tsunami de 2004⁵.

Por otra parte, los países en desarrollo son muy dependientes de la buena salud de animales y plantas (cultivos), de modo que las catástrofes ocasionadas por peligros biológicos pueden incidir negativamente en la seguridad alimentaria y ser la fuente de nuevas calamidades. Por lo que hace a los peligros biológicos, conviene tener asimismo en cuenta que los brotes de enfermedades y plagas, si no se tratan adecuadamente, pueden convertirse fácilmente en endémicos y tener efectos devastadores en la situación económica del país o de la región de que se trate y, por ende, en sus perspectivas económicas a medio y largo plazo.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC en sus siglas en inglés) ha constatado cambios en la frecuencia y la intensidad de ciertos fenómenos meteorológicos extremos⁶. Estos cambios pueden estar contribuyendo ya a la multiplicación y a la intensificación de las catástrofes, lo que hace aún más acuciante la necesidad de una RRC eficaz.

2.2. Invertir en RRC es rentable

Las catástrofes pueden evitarse. Hay formas de reducir los riesgos y de limitar los efectos, abordando, por ejemplo, las causas profundas de la vulnerabilidad de la población y reforzando su capacidad para hacer frente a las catástrofes. La RRC engloba la preparación frente a las catástrofes, la mitigación de sus consecuencias y la prevención. Su objetivo consiste en reforzar la resistencia frente a las catástrofes y su base son los conocimientos disponibles sobre la forma de gestionar el riesgo, de desarrollar las capacidades y de utilizar las tecnologías de la información y la comunicación y los instrumentos de observación del planeta.

Éxitos en materia de RRC

El huracán Michelle, de categoría cuatro, que azotó Cuba en 2001, fue el más devastador sufrido por el país caribeño en medio siglo. Gracias al eficaz sistema de alerta rápida y al plan de preparación frente a los huracanes de Cuba, se evacuaron 700 000 personas, a 270 000 de las cuales se les brindó un alojamiento temporal, satisfaciéndose sus necesidades básicas durante un periodo prolongado. Además, se desplazó hacia zonas seguras a unos 777 000 animales. El huracán supuso un fuerte revés económico, pero solo se registraron cinco muertos y doce heridos⁷.

En 1998, un tsunami golpeó la costa noroccidental de Papúa Nueva Guinea y se saldó con la pérdida de 2 200 vidas humanas. Gracias a los esfuerzos en materia de RRC desplegados a raíz de esta catástrofe por el Centro Asiático de Reducción de Catástrofes (ADRC en sus siglas en inglés), el nuevo tsunami que asoló el país en 2000 destruyó miles de casas, pero no hubo que lamentar ninguna muerte⁸.

Una RRC eficaz puede reducir la pérdida de vidas y bienes. Diversos estudios cifran los beneficios en términos de efectos de catástrofes evitados o reducidos en entre dos y cuatro dólares por cada dólar invertido⁹.

⁵ Ídem.

⁶ IPCC (2007): 4º Informe de Evaluación.

⁷ EIRD (2004): Vivir con el Riesgo: Informe Mundial sobre Iniciativas para la Reducción de Desastres.

⁸ ADRC (2001).

⁹ DFID (2006): *Reducing the Risk of Disasters*.

2.3. Esfuerzos internacionales en materia de RRC

En los últimos años la estrategia ha cambiado: de una actuación orientada esencialmente a la reacción frente a las catástrofes se ha pasado a otra basada en enfoques globales de RRC. En 2005, 168 Gobiernos adoptaron el *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*¹⁰, cuya puesta en práctica cuenta con el pleno respaldo de la Comisión. De lo que se trata ahora es de concretar esta iniciativa en acciones eficaces a nivel mundial, regional, nacional y local. Muchos países en desarrollo están desplegando enormes esfuerzos en este sentido, pero se ven limitados por la falta de fondos y de capacidades¹¹. La 2ª Plataforma Global para la RRC, que tendrá lugar en junio de 2009, procurará mantener el dinamismo que supuso Hyogo y hacer balance de los avances registrados. La creciente sensibilización a nivel internacional es evidente; baste citar como ejemplo la creación del Mecanismo Mundial de Reducción y Recuperación de Catástrofes (GFRRD en sus siglas en inglés).

En las negociaciones llevadas a cabo a tenor de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en particular el Plan de Acción de Bali, adoptado en 2007, la RRC ha sido igualmente reconocida como un medio de adaptación al cambio climático que permite reducir su impacto, y como un complemento a los esfuerzos a largo plazo encaminados a mitigar las consecuencias de este fenómeno¹².

2.4. Justificación de la actuación de la UE en materia de RRC

En el marco del Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 y del Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria de 2007, la UE se comprometió a apoyar las políticas y las actuaciones en materia de RRC. En las Conclusiones del Consejo de 2008 relativas al fortalecimiento de la capacidad de reacción de la Unión Europea ante las catástrofes se invitaba a la Comisión a presentar una propuesta de estrategia de la UE en materia de RRC en los países en desarrollo. El Parlamento Europeo también se ha pronunciado en reiteradas ocasiones a favor de una política más vigorosa y con una mayor dotación financiera en la materia.

La mayoría de Estados miembros de la UE y la Comisión respaldan regularmente la labor llevada a cabo en materia de RRC en todas las regiones de los países en desarrollo y no faltan ejemplos de la coordinación de la UE, por ejemplo en Bangladesh, donde el Programa Global de Gestión de Catástrofes 2010-2014 será apoyado conjuntamente por la CE y por el DFID. Con todo, y a pesar de estos logros, la actuación de la UE carece hoy por hoy de un planteamiento estratégico, ya que sigue, en esencia, un enfoque *ad hoc* basado en proyectos o programas y adolece a menudo de descoordinación e inadecuación. Para muestra basta un botón: después de diez años de intervenciones en el ámbito de la preparación frente a las catástrofes, especialmente en el marco de sus programas DIPECHO, en seis regiones del mundo especialmente propensas a las catástrofes la Comisión solo tiene constancia de unos pocos ejemplos de cooperación formal con los Estados miembros. Todo parece indicar que la eficacia de la actuación de la UE se ve mermada por una serie de factores:

- *Ausencia de marcos políticos y estratégicos en materia de RRC.* Si bien el Marco de Acción de Hyogo ofrece directrices armonizadas, su utilización no es fácil a

¹⁰ El Marco de Acción de Hyogo solo podía ser adoptado por los Gobiernos, razón por la cual la Comisión no lo ha hecho formalmente.

¹¹ EIRD: *Global Review 2007*.

¹² CMNUCC, Plan de Acción de Bali, Decisión 1/CP.13.

efectos de la cooperación al desarrollo. Así, por ejemplo, apenas se menciona el contexto regional y ello pese a la ventaja y las economías de escala que puede reportar la acción a nivel regional. Hasta la fecha, sólo el Reino Unido y Suecia (SIDA) han puesto a punto una política o estrategia específica en materia de RRC, si bien otros Estados miembros tienen previsto hacerlo. En efecto, unos diez Estados miembros, así como la Comisión, intensifican actualmente su apoyo a la RRC, lo que se traducirá inevitablemente en una mayor fragmentación o duplicación de los esfuerzos si la UE no se dota de una estrategia para orientar estos esfuerzos.

- *Ausencia de una voz propia.* Hoy por hoy, la UE no tiene una posición común en materia de RRC, aunque hay que reconocer que estamos asistiendo a un claro proceso de convergencia de ideas y opiniones. La RRC ha de formar parte del diálogo político entre la UE y los países en desarrollo y será tanto más eficaz cuanto más coherente y coordinado sea el mensaje de la UE. A título de ejemplo, en la 1ª Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Catástrofes la ausencia de una representación distinta y coordinada de la UE era manifiesta. Otro foro en el que convendría que la UE presentara una posición coordinada sobre el cambio climático y la RRC es la CMNUCC.
- *Escasos progresos en lo que respecta a la integración de la RRC.* Habida cuenta del riesgo que las catástrofes entrañan para el desarrollo, es preciso una mejor integración de la RRC en la cooperación al desarrollo de la UE. Varios Estados miembros, así como la Comisión, están trabajando en este sentido, pero hasta ahora los avances registrados han sido pocos y desiguales, por lo que se impone una acción más decidida¹³.
- *Escasa articulación entre la RRC y el cambio climático.* Cualquier estrategia de adaptación al cambio climático que se precie debe incluir como elemento esencial una dimensión de RRC y, a su vez, la eficacia de la RRC pasa por tener más en cuenta la evolución de los riesgos asociados al cambio climático. En la práctica, sin embargo, no se delimitan ni se aprovechan sistemáticamente los beneficios y las sinergias que conlleva la articulación entre la RRC y la adaptación al cambio climático.

De lo hasta aquí expuesto se desprende que una estrategia de la UE en apoyo de la RRC en los países en desarrollo vendría a dotar a la UE de la orientación estratégica que le falta en estos momentos, al tiempo que concentraría todos los esfuerzos desplegados en este ámbito dentro de la UE, lo que permitiría explotar los beneficios y las sinergias de manera más coherente y coordinada, en particular en términos de coherencia política, no duplicación de esfuerzos, rentabilidad, eficacia e intercambio de mejores prácticas.

¹³ Tearfund (2007): *Institucional donor progress with mainstreaming DRR.*

3. HACIA UNA ESTRATEGIA DE LA UE EN APOYO DE LA RRC EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

La Estrategia propuesta se inspira en los trabajos estratégicos realizados por la Comisión Europea¹⁴ y los Estados miembros de la UE, así como en las enseñanzas extraídas de las actividades de RRC llevadas a cabo en todas las regiones de los países en desarrollo. Mientras que los ámbitos de actuación prioritaria que a continuación se detallan están plenamente en consonancia con las prioridades del Marco de Acción de Hyogo, el objetivo global de la Estrategia, los objetivos estratégicos y las prioridades de aplicación reflejan específicamente el contexto de asociación y cooperación existente entre la UE y los países en desarrollo, especialmente a nivel regional.

3.1. Objetivos

El objetivo global es **contribuir al desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza, reduciendo, gracias a una mejor RRC, el peso que las catástrofes suponen para los países y grupos de población pobres y más vulnerables.**

Con vistas a la consecución de este objetivo global, la UE respaldará los siguientes objetivos estratégicos:

- 1) ayudar a los países en desarrollo a que integren efectivamente consideraciones relativas a la RRC en sus políticas y planes de desarrollo;
- 2) apoyar a los países y sociedades en desarrollo a reducir de forma más eficaz los riesgos de catástrofe mediante acciones destinadas específicamente a la prevención, la mitigación de las consecuencias y la preparación;
- 3) integrar de forma más eficaz los aspectos relativos a la RRC en las políticas y la programación de desarrollo y de ayuda humanitaria de la UE, así como en la reacción frente a situaciones de crisis, cuando se trate de respuesta y recuperación en casos de catástrofes.

3.2. Cobertura geográfica, ámbito de aplicación y planteamiento

La Estrategia abarca a todos los países en desarrollo¹⁵ y a todos los países y territorios de ultramar (PTU), pero se prestará especial atención a las regiones más propensas a las catástrofes, a los países y localidades menos desarrollados y altamente vulnerables y a los grupos más vulnerables¹⁶. También se fomentará la colaboración en materia de RRC con las regiones ultraperiféricas.

¹⁴ Comunicaciones de la Comisión «Refuerzo de la capacidad de reacción de la Unión Europea en caso de catástrofes [COM(2008) 130]; «Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio» [COM(2007) 540]; «Potenciar la respuesta de la UE en las situaciones de catástrofe o crisis en terceros países» [COM(2005) 153]; Documento conjunto del Alto Representante y de la Comisión sobre el cambio climático y la seguridad internacional (S113/08) y Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la preparación ante las catástrofes y su prevención (2003).

¹⁵ Lista del CAD/OCDE de países beneficiarios de ayuda oficial al desarrollo.

¹⁶ Los campos de beneficiarios se delimitarán aún más atendiendo al análisis del riesgo a los niveles pertinentes y a las vulnerabilidades y necesidades específicas resultantes.

Las catástrofes contempladas son aquellas causadas por peligros naturales¹⁷ y tecnológicos. Puede darse el caso, sin embargo, de que interactúen diferentes peligros, generando un efecto dominó (p. ej. la degradación medioambiental puede agravar los efectos de una inundación, generando a su vez epidemias). Deberá adoptarse, cuando proceda, un modelo de cobertura «multipeligros», que puede asegurar una mayor resistencia también frente a otros tipos de catástrofes. Aun reconociendo que los catástrofes pueden exacerbar situaciones de tensión y de inestabilidad ya existentes, la Estrategia no se aplicará a las catástrofes provocadas por el hombre, como los conflictos y las guerras¹⁸. Se tomarán en consideración las catástrofes ya sean de lenta o rápida gestación, de gran envergadura o localizadas pero frecuentes, como corrimientos de tierras, riadas, incendios, tormentas, brotes de enfermedades humanas y animales y plagas fitosanitarias, teniendo siempre en cuenta que pueden requerir enfoques diferentes según el caso.

La Estrategia combina, por una parte, el apoyo a la integración de la RRC en la acción exterior de la UE y en las estrategias de los países en desarrollo y, por otra, acciones específicas que pueden complementar provechosamente los esfuerzos de integración y producir un efecto inmediato importante. Cabe citar como ejemplo las inversiones clave en RRC que presentan un potencial de réplica elevado, como los programas específicos de RRC o los sistemas regionales de alerta rápida. La dimensión regional es vital, porque las catástrofes no se detienen en las fronteras. La UE utilizará su presencia y su experiencia a nivel regional para apoyar las medidas de probada eficacia que se tomen a nivel regional conforme a los principios de ventaja comparativa y de subsidiariedad.

4. ÁMBITOS DE ACTUACIÓN PRIORITARIA

4.1. Velar por que la RRC sea una prioridad a escala nacional y local y por que su puesta en práctica se asiente en un marco institucional sólido

El compromiso político es determinante a la hora de promover la RRC a todos los niveles. La UE apoyará a los países en desarrollo que tomen la iniciativa en esta materia y que apliquen el Marco de Acción de Hyogo, y abogará a favor de la RRC reforzando su visibilidad y demostrando sus beneficios.

La puesta en práctica del Marco de Acción de Hyogo pasa asimismo por respaldar una mejor integración de la RRC en: a) las políticas y planes de desarrollo y de ayuda humanitaria, b) la respuesta a situaciones de crisis en aquellos casos en que se trate de respuesta y recuperación en casos de catástrofes, y c) las estrategias de adaptación al cambio climático. Para apoyar este planteamiento se deberían prever recursos en la Comisión, los Estados miembros y los países en desarrollo.

Por otra parte, para ser eficaz, la RRC ha de asentarse en una base institucional sólida, que pueda fortalecerse aún más, por ejemplo, mediante el desarrollo de las capacidades, una buena gobernanza, la promoción de políticas y de una legislación apropiadas, la facilitación de la información y mecanismos de coordinación eficaces. El diálogo multipartito debería formalizarse en plataformas nacionales destinadas a facilitar directrices políticas y a coordinar las actividades. Es importante asimismo consolidar la capacidad del sistema internacional

¹⁷ Biológicos, geofísicos o hidrometeorológicos.

¹⁸ En tales situaciones, será importante establecer conexiones entre la RRC y la labor en materia de prevención y reacción a situaciones de crisis.

para actuar sobre la base de compromisos internacionales y para coordinar las intervenciones de los donantes de la UE, a fin de maximizar la eficacia de la ayuda.

La UE:

- ▶ promoverá la incorporación de la RRC en el orden del día de reuniones políticas de alto nivel y en el diálogo político regular con los países en desarrollo;
- ▶ respaldará la integración de la RRC en las políticas y los planes de desarrollo de los países en desarrollo, en particular en las políticas sectoriales pertinentes, las estrategias de adaptación al cambio climático y las cuestiones transversales;
- ▶ integrará mejor la RRC en las políticas, estrategias, programas y proyectos de apoyo de la UE;
- ▶ apoyará la creación y la puesta en práctica de marcos políticos, jurídicos e institucionales nacionales para la RRC, incluidas plataformas nacionales y regionales;
- ▶ garantizará una coordinación más estrecha del apoyo a la RRC en los países en desarrollo a fin de facilitar la puesta en práctica de la Estrategia;
- ▶ prestará su apoyo a la EIRD/UN como órgano de coordinación de la puesta en práctica del Marco de Acción de Hyogo.

4.2. Detectar, evaluar y supervisar los riesgos de catástrofes y reforzar los sistemas de alerta rápida

Un mejor conocimiento de los peligros, particularmente en un contexto como el actual, caracterizado por una creciente variabilidad y vulnerabilidad climáticas y un enorme aumento del comercio mundial de animales vivos y productos, permite a las comunidades y a los países comprender, anticipar y minimizar los riesgos de catástrofes, lo que lo convierte, por tanto, en un elemento indispensable a la hora de formular las políticas.

Debido a las lagunas analíticas actuales, es necesario levantar mapas de riesgos y afianzar la capacidad de análisis del riesgo, promover la evaluación integrada de la vulnerabilidad y de las capacidades, perfeccionar las estaciones de supervisión de datos y las capacidades de alerta rápida (AR) fiables y promover la evaluación conjunta de los daños y las necesidades después de las catástrofes (PDNA en sus siglas en inglés)¹⁹, a fin de desarrollar estrategias y medidas de RRC adaptadas a las circunstancias particulares de las poblaciones en situación de riesgo y de reforzar su capacidad de resistencia. En este contexto, será de vital importancia el desarrollo de capacidades e instrumentos que aseguren que la AR llega hasta el último tramo de las líneas de comunicación, para beneficiar a las comunidades y a las personas más expuestas.

Para colmar las lagunas a las que se ha hecho referencia es indispensable ampliar las capacidades de investigación y elaboración de estadísticas, así como la divulgación de los datos relativos a la RRC. La UE dispone de capacidades de investigación importantes, entre las que cabe destacar el Séptimo Programa Marco de Investigación y el Centro Común de

¹⁹ Plataforma de Acción Común NU/BM/CE para las «evaluaciones después de las crisis y la planificación en materia de recuperación» después de catástrofes (PDNA).

Investigación, que, gracias al apoyo que prestan a herramientas como Kopernikus, deberían respaldar y complementar los propios esfuerzos de los países en desarrollo. La UE velará por que se establezcan las conexiones apropiadas con las iniciativas de consolidación de los conocimientos examinadas en el contexto de la Comunicación sobre un planteamiento comunitario en materia de prevención de las catástrofes naturales y provocadas por el hombre.

La UE:

- ▶ apoyará la ampliación de las capacidades de investigación (científica, tecnológica y socioeconómica) y de elaboración de estadísticas en los países en desarrollo;
- ▶ promoverá la implantación de una evaluación nacional del riesgo según un enfoque «multipeligros» y el intercambio de información y conocimientos sobre los riesgos;
- ▶ promoverá la PDNA conjuntamente con el BM y las Naciones Unidas en apoyo de la evaluación llevada a cabo a escala nacional, a fin de reforzar la capacidad de resistencia de los países frente a las situaciones de crisis;
- ▶ apoyará la evaluación participativa del riesgo a nivel de las comunidades y la pondrá en conexión con la evaluación a nivel nacional y regional;
- ▶ promoverá el intercambio de mejores prácticas, ideas y experiencias tanto entre los países en desarrollo como entre estos y los países desarrollados;
- ▶ respaldará la creación o el desarrollo de sistemas de alerta rápida centrados, en particular, en las poblaciones, y el desarrollo de las capacidades correspondientes.

4.3. Utilizar los conocimientos, la innovación, y la educación para forjar una cultura de seguridad y de resistencia a todos los niveles

Las catástrofes pueden reducirse sustancialmente si la población está bien informada sobre el riesgo al que está expuesta y sobre las posibles opciones y medidas que pueden tomar para reducir su vulnerabilidad y para prepararse mejor.

Una de las formas de sensibilizar a la opinión pública sobre la RRC consiste en informar a las autoridades pertinentes y a las poblaciones locales a fin de darles la posibilidad de protegerse y de hacer que sus medios de subsistencia sean más resistentes a las catástrofes. Los medios de comunicación están llamados a desempeñar un papel decisivo a este respecto. Los niños, en especial, también pueden concienciarse si se incluye material sobre esta cuestión en las actividades de educación y formación formales, no formales e informales y se facilita el acceso a la información sobre el riesgo de catástrofes y los medios de protección.

Otra herramienta de sensibilización sobre los riesgos de catástrofes que puede incitar a la adopción de comportamientos susceptibles de reducir los riesgos es el apoyo a la implantación de mecanismos de seguro basados en las fuerzas del mercado.

La UE:

- ▶ respaldará las campañas y programas de sensibilización;
- ▶ apoyará la inclusión de la RRC en la educación y la formación;
- ▶ contribuirá a facilitar el acceso a la información sobre la RRC, en particular a las personas

que viven en zonas de alto riesgo;

► respaldará el desarrollo y la transposición a mayor escala de programas de gestión del riesgo de catástrofes a nivel de las comunidades, incluido el uso de mecanismos de seguro basados en las fuerzas del mercado.

4.4. Reducir los factores de riesgo subyacentes

Son muchos los factores que pueden incidir negativamente en la vulnerabilidad frente a los peligros, por ejemplo la pobreza, una mala planificación del territorio y unos asentamientos inseguros, el rápido crecimiento de la población, la creciente densidad demográfica y la rápida urbanización, problemas de gobernanza, la falta de redes de seguridad social y financiera, la mala salud y la discapacidad, una gestión insatisfactoria de los recursos naturales, la degradación medioambiental, las desigualdades entre hombres y mujeres, la inseguridad alimentaria, el cambio climático y el hecho de que cada vez es mayor el número de personas que viven en zonas expuestas.

La UE favorecerá la articulación entre la RRC y todas estas cuestiones, al objeto de dotar al apoyo de la UE de más coherencia y de hacerlo más resistente a las catástrofes, al tiempo que aprovecha las posibles sinergias. En concreto, velará por que se establezcan los nexos apropiados con los programas medioambientales y de recursos naturales, incluidas iniciativas como la Alianza Mundial para hacer frente al cambio climático (GCCA en sus siglas en inglés), el documento conjunto CE-SEC sobre cambio climático y seguridad internacional²⁰ y el Plan de Acción de la UE sobre el cambio climático en el contexto de la cooperación para el desarrollo²¹. La articulación entre la RRC y la adaptación al cambio climático puede reportar múltiples beneficios en términos de no duplicación de esfuerzos y de instituciones.

La UE:

► apoyará la integración de la RRC en las cuestiones que constituyan factores de riesgo subyacente de catástrofes;

► buscará formas de articular de forma más explícita y armoniosa la RRC y los objetivos de adaptación;

► prestará apoyo a los programas o proyectos integrados que aborden la RRC y otras múltiples cuestiones consideradas factores de riesgo subyacente (p. ej. RRC / adaptación al cambio climático / seguridad alimentaria);

► estudiará la forma de movilizar financiaciones innovadoras en beneficio tanto de la RRC como de la adaptación al cambio climático.

4.5. Reforzar la capacidad de preparación frente a las catástrofes a fin de poder intervenir más eficazmente a todos los niveles

La preparación puede incluir actividades muy diversas, como planes de contingencia, almacenamiento de equipos y suministros, servicios de urgencia y retenes, comunicaciones, mecanismos de gestión y coordinación de la información, desarrollo de capacidades en las

²⁰ (S113/08)

²¹ Documento del Consejo nº 15164/04.

comunidades en peligro y en sus instituciones, formación de personal, simulacros y ejercicios a nivel de las comunidades, y educación pública.

Las actividades de preparación se articulan también naturalmente con las medidas de reacción y recuperación. En este sentido, brindan una excelente oportunidad para asegurar la coherencia entre las actividades de gestión de las catástrofes, que suelen ser competencia de las organizaciones de protección civil, y para garantizar la coherencia y la complementariedad entre las esferas de la ayuda humanitaria y del desarrollo, por ejemplo mediante la creación o el desarrollo de capacidades nacionales para llevar a cabo evaluaciones de los daños y las necesidades después de una catástrofe y para elaborar planes de recuperación y reconstrucción desde una perspectiva de RRC.

Una planificación y una organización eficaces de las actividades de preparación son también de utilidad a la hora de hacer frente a las múltiples catástrofes de pequeña y mediana envergadura que azotan reiteradamente en tantas comunidades. Cualquier estrategia de reducción continuada de la pobreza pasa necesariamente por apoyar a las comunidades de modo que puedan desenvolverse en caso de catástrofe y por contribuir a su preparación financiera para que puedan absorber los efectos de una catástrofe sin crear problemas macroeconómicos o presupuestarios innecesarios. Las administraciones públicas podrían ofrecer incentivos y prestar apoyo con miras a promover comportamientos responsables por parte de las empresas y las asociaciones entre los sectores público y privado, que son particularmente importantes para la puesta a punto de mecanismos de seguro (financieramente asequibles) contra las catástrofes.

La UE:

- ▶ apoyará los programas de preparación a nivel de las comunidades;
- ▶ respaldará el desarrollo de planes de preparación y contingencia basados en las evaluaciones del riesgo más recientes;
- ▶ promoverá la integración de la RRC en los procesos de reacción y recuperación en casos de catástrofe;
- ▶ promoverá mecanismos de distribución y transferencia del riesgo.

5. PUESTA EN PRÁCTICA DE LA ESTRATEGIA

5.1. Prioridades

La UE apoyará la plena puesta en práctica de la Estrategia haciendo uso de su amplia experiencia en materia de RRC. Sin embargo, se recomienda empezar cuanto antes en los ámbitos que se indican a continuación, en los que la UE posee una ventaja comparativa:

- *Diálogo político sobre la RRC.* La UE pondrá en marcha, en foros ya existentes, un diálogo político sobre la RRC con todas las regiones y países en desarrollo, especialmente a fin de impulsar las negociaciones sobre el cambio climático relativas a un acuerdo CMNUCC para después de 2012. Además, procurará asegurar una presencia coordinada en la 2ª Plataforma Global sobre RRC, en junio de 2009.

- *Planes de acción regionales de RRC.* La UE apoyará la elaboración y la puesta en práctica de planes de acción de RRC en las regiones más propensas a las catástrofes. Estos planes podrían ponerse parcialmente en práctica introduciendo ajustes en los proyectos y programas de la UE existentes en la materia, aprovechando para ello las estrategias y prioridades de los países en desarrollo. Además, deberían complementar y apoyar iniciativas de adaptación como la GCCA. Se recomienda empezar por un plan de acción para el Caribe, a fin de apoyar, entre otras cosas, la puesta en práctica de la Estrategia Global de Gestión de Catástrofes²², al que seguirían otros, por ejemplo para América Latina, Asia Sudoriental, África y el Pacífico.
- *Integración de la RRC en las políticas y los planes de la UE y los países en desarrollo y apoyo a las inversiones nacionales clave en RRC.* La UE integrará la RRC en su labor en materia de cooperación al desarrollo, respuesta humanitaria y recuperación, sirviéndose para ello de las buenas prácticas y las herramientas de integración desarrolladas por la Comisión y los Estados miembros, en particular las relativas al cambio climático, el medio ambiente y la protección civil. La Comisión aprovechará la próxima revisión intermedia de los documentos de estrategia regionales y nacionales como punto de partida para incorporar plenamente, en su caso, consideraciones de RRC en su ayuda al desarrollo en el próximo ciclo de programación que comenzará en 2012.
- La UE apoyará asimismo la integración de la RRC en las políticas y los planes nacionales de los países en desarrollo, incluidas las políticas y estrategias sectoriales pertinentes, particularmente los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y los sectores más sensibles a las catástrofes, así como las cuestiones transversales pertinentes. La UE coordinará su apoyo a las inversiones clave en RRC ya definidas y planificadas en dichos marcos nacionales.

5.2. Colaboración, complementariedad y coordinación de la UE

La UE pondrá en práctica la Estrategia siguiendo el espíritu de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y del Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo: empleo de mecanismos de coordinación activa; intensificación del diálogo político de la UE sobre la RRC en los países en desarrollo y apoyo a la responsabilización a escala nacional y local con miras a colmar las lagunas que existen en relación con la RRC como una cuestión de desarrollo, de ayuda humanitaria y de cambio climático; y promoción activa de una estrecha coordinación a nivel nacional y regional entre los donantes y las administraciones públicas, haciendo especial hincapié en las metodologías de coordinación y armonización de la UE.

A nivel de las oficinas centrales, la UE coordinará sus esfuerzos con otros procesos de elaboración de políticas, instrumentos y programas importantes²³, tanto dentro de la UE como

²² Los países del Caribe Oriental están entre los diez países más propensos a las catástrofes del mundo. Un plan de acción para el Caribe debería también estar estrechamente coordinado con la puesta en práctica de la Declaración Cariforum-UE sobre el cambio climático y la energía (05/08).

²³ Por ejemplo el GFRRD del BM y la labor en materia de reducción de catástrofes y adaptación al cambio climático llevada a cabo por el PNUD.

en el marco de la colaboración con organizaciones regionales e internacionales, donantes extracomunitarios, ONG internacionales y comunitarias, la Federación de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Banco Mundial, la ONU y el sistema de la EIRD.

A fin de impulsar el diálogo político sobre la RRC, de supervisar la puesta en práctica de la Estrategia y de favorecer la coordinación y la armonización del apoyo de la UE, la Comisión creará un grupo directivo de la UE sobre la RRC, en el que estarán representados la Comisión y los Estados miembros. Este grupo directivo tendrá los cometidos siguientes:

- desarrollar, en 2009, un plan de aplicación en el que se especificarán las acciones clave, las responsabilidades, los principales instrumentos y el orden en que se pondrán en práctica las prioridades indicadas en el apartado 5.1; en 2011 proceder a revisar estos extremos con vistas a la ejecución del resto de la Estrategia;
- promover la creación de redes de RRC en los países y regiones más propensos a las catástrofes, al objeto de intercambiar información y experiencias y de brindar oportunidades de colaboración y de mejora de la puesta en práctica de la Estrategia;
- crear un foro de consulta e intercambios regulares con la sociedad civil, las ONG y representantes nacionales y regionales;
- implantar un marco apropiado para supervisar los progresos registrados y la financiación, y evaluar la puesta en práctica de la Estrategia.

5.3. Instrumentos de financiación de la UE²⁴

La UE pondrá en práctica la Estrategia utilizando todos los instrumentos de financiación a su alcance y teniendo en cuenta el objetivo que se ha fijado de incrementar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) hasta un 0,56 % del PNB en 2010 a más tardar²⁵. De hecho, varios Estados miembros y la Comisión²⁶ están intensificando su financiación a la RRC dentro de los marcos financieros existentes. Aunque la presente Comunicación no tiene ninguna implicación financiera adicional y aunque las acciones se financiarán en el marco financiero 2007-2013, ofrece el marco que permite asegurar la complementariedad de los instrumentos existentes y que se les da a estos el uso debido, en particular una mejor articulación entre la financiación de la RRC procedente de los instrumentos de ayuda humanitaria y de desarrollo.

Por lo que hace a la CE, sus principales fuentes de financiación incluyen el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) e instrumentos del presupuesto general de la CE²⁷. Las dotaciones individuales para la RRC figuran en los documentos estratégicos nacionales y regionales para todas las regiones en desarrollo, en los programas intra-ACP, en los programas de preparación frente a la sequía y los programas DIPECHO en el marco de la ayuda humanitaria, y en los programas temáticos sobre la seguridad alimentaria y el medio ambiente/los recursos naturales. Así, por ejemplo, se ha propuesto que se asignen a la RRC 180 millones EUR con

²⁴ Anexo II.

²⁵ Objetivo nuevamente confirmado en Doha 2008.

²⁶ Compromisos en 2006: 39,95 millones EUR y en 2007: 65,06 millones EUR con cargo a Dipecho, Greater Horn of Africa y el FED.

²⁷ i) Instrumento de Cooperación al Desarrollo, ii) Instrumento de Ayuda Humanitaria, iii) Instrumento de Estabilidad, y iv) Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

cargo a los recursos intra-ACP del 10º FED²⁸. La Comisión estudiará la posibilidad de una articulación más integrada entre los referidos elementos. El Séptimo Programa Marco de Investigación y el Centro Común de Investigación de la Comisión también apoyan numerosos instrumentos e investigaciones relacionadas con los peligros y las catástrofes.

La UE analizará asimismo la forma de movilizar financiaciones innovadoras, que vendrían a sumarse a la AOD existente, en beneficio tanto de la RRC como de la adaptación al cambio climático. Un instrumento para ello podría ser el mecanismo mundial de financiación de la lucha contra el cambio climático, que está preparando la Comisión.

²⁸ Programa plurianual intra-ACP, cuya adopción está prevista para febrero de 2009.