

Trabajo Fin de Grado

Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea

Una solución a los fallos de mercado

European Union's Civil Protection Mechanism

A solution to market failures

Autor

Santiago Yáñez de la Horra

Directora

Prof.^a Dr.^a María Estela Sáenz Rodríguez

Facultad de Empresa y Gestión Pública, Huesca
2023

Autor

Santiago Yáñez de la Horra

Directora

Prof.^a Dr.^a María Estela Sáenz Rodríguez

Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea

Una solución a los fallos de mercado

European Union's Civil Protection Mechanism

A solution to market failures

Grado de Gestión y Administración Pública

Resumen

En este trabajo se analiza cómo la intervención del Estado y las políticas públicas comunitarias permiten minimizar los efectos provocados por los fallos de mercado. Para ello, se lleva a cabo un estudio del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, cuyo principal objetivo es hacer frente a amenazas como el cambio climático, pandemias mundiales como la COVID-19 o eventos como la guerra en Ucrania. Los pilares de este instrumento son la cooperación y la solidaridad, facilitando de este modo la coordinación de las políticas de protección civil y ayuda humanitaria de todos los Estados participantes. Se realiza un análisis detallado de su evolución histórica, de sus reformas y de su funcionamiento en la actualidad. Asimismo, se destaca cómo dicho mecanismo forma parte de la Agenda 2030 para fomentar un futuro más sostenible. Finalmente, se discuten las limitaciones y desafíos que debe afrontar para lograr sus objetivos.

Palabras clave: fallos de mercado, desastres, Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, Agenda 2030.

Abstract

This paper analyzes how State intervention and community public policies allow minimizing the effects caused by market failures. To do so, a study of the European Union's Civil Protection Mechanism is carried out, which aims to address threats such as climate change, global pandemics like COVID-19, or events as the war in Ukraine. The pillars of this instrument are cooperation and solidarity, thereby facilitating the coordination of civil protection policies and humanitarian aid among all participating states. A detailed analysis of its historical evolution, reforms, and current functioning is conducted. Additionally, it is emphasized that this mechanism is part of the 2030 Agenda to promote a more sustainable future. Finally, the limitations and challenges it must confront to achieve its objectives are discussed.

Key words: market failures, disasters, European Union's Civil Protection Mechanism, 2030 Agenda.

Astratto

In questo lavoro viene analizzato come l'intervento dello Stato e le politiche pubbliche comunitarie permettano di minimizzare gli effetti provocati dai fallimenti del mercato. A tal fine, è condotto uno studio sul Meccanismo di Protezione Civile dell'Unione Europea, il cui principale obiettivo è affrontare minacce come il cambiamento climatico, le pandemie globali come la COVID-19 o eventi come la guerra in Ucraina. I pilastri di questo strumento sono la cooperazione e la solidarietà, facilitando così il coordinamento delle politiche di protezione civile e dell'aiuto umanitario di tutti gli Stati partecipanti. Viene effettuata un'analisi dettagliata della sua evoluzione storica, delle riforme e del suo funzionamento attuale. Inoltre, si evidenzia come tale meccanismo faccia parte dell'Agenda 2030 per promuovere un futuro più sostenibile. Infine, vengono discussi i limiti e le sfide che deve affrontare per raggiungere i suoi obiettivi.

Parole chiave: fallimenti del mercato, disastri, Meccanismo di Protezione Civile dell'Unione Europea, Agenda 2030.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	5
1.2 OBJETIVOS Y ESTRUCTURA.....	6
1.2 METODOLOGÍA	7
2. DESASTRES Y FALLOS DE MERCADO.....	8
2.1 INESTABILIDAD DE LOS CICLOS ECONÓMICOS	8
2.2 BIENES PÚBLICOS GLOBALES.....	10
2.3 EXTERNALIDADES	11
2.4 DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA.....	12
2.5 INFORMACIÓN ASIMÉTRICA	13
2.6 MERCADOS INCOMPLETOS	13
3. PROTECCIÓN CIVIL: DESARROLLO HISTÓRICO Y LEGISLACIÓN	15
3.1 DESARROLLO HISTÓRICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL	15
3.2 LEGISLACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE DESASTRES.....	16
3.2.1 <i>Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC)</i>	17
3.2.2 <i>Comisión de Derecho Internacional</i>	18
3.2.3 <i>Marco Sendai</i>	18
3.2.4 <i>El caso español: la AECID</i>	19
4. MECANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA UNIÓN EUROPEA.....	20
4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	20
4.1.1 <i>Las Directivas Seveso en el marco legislativo comunitario</i>	21
4.2 EL NUEVO MECANISMO Y SU REGULACIÓN EN EL DERECHO COMUNITARIO	22
4.3 REFORMAS DEL MECANISMO.....	24
4.3.1. <i>Reforma de 2013</i>	24
4.3.2. <i>Reforma de 2019</i>	25
4.3.3 <i>Reforma de 2021</i>	26
5. FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA UNIÓN EUROPEA	28
5.1 PROCEDIMIENTO	28
5.2 ACTUACIONES.....	30
5.3 PRESUPUESTO	32
6. EL MECANISMO: FALLOS DE MERCADO, OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y RETOS FUTUROS.....	34
6.1 FALLOS DE MERCADO	34
6.2 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)	36
6.3 RETOS FUTUROS	37
7. CONCLUSIONES	42
8. BIBLIOGRAFÍA ACADÉMICA.....	44
9. WEBGRAFÍA.....	49

Índice de Contenidos Gráficos

Tabla 1. Directivas Seveso.....	21
Ilustración 1. Funcionamiento del Mecanismo de Protección Civil de la UE	28
Gráfico 1. Número de Activaciones del Mecanismo (2007-2022).....	30
Tabla 2. Activaciones del Mecanismo por Tipología de Peligro (2007-2022).....	31
Gráfico 2. Evolución del Presupuesto Anual de da UE para Protección Civil	33

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación del tema

La experiencia de los últimos años ha mostrado que existen determinadas crisis y emergencias que tienen repercusiones en todo el planeta. La pandemia sanitaria por COVID-19, las crisis de refugiados por los conflictos bélicos y los desastres ocasionados por el cambio climático constituyen buenos ejemplos.

Hacer frente a estas crisis implica grandes costes para los distintos gobiernos y países, que muchas veces se ven sobrepasados por la falta de recursos. Esto requiere de acciones colectivas simultáneas y de un marco mundial que reconozca una obligación compartida y que haga cumplir los compromisos adquiridos (Chin, 2021).

Sin embargo, como afirma Villani (2016), el derecho internacional de respuesta a los desastres está muy fragmentado y se basa principalmente en instrumentos “soft law”, es decir, acuerdos, principios y declaraciones que no son legalmente vinculantes. Esto provoca en numerosas ocasiones que la ayuda llegue tarde y que se creen problemas de control de calidad y coordinación.

Frente a este contexto destaca el marco legal de la Unión Europea, basado en la cesión de competencias y en la solidaridad de todos sus Estados miembros. Teniendo en cuenta el grado de integración legal y político que ha conseguido durante décadas, puede afirmarse que es la organización regional que ha desarrollado de forma más completa y elaborada el ámbito de la gestión de desastres (Casolari, 2023).

El principal instrumento comunitario en materia de protección civil es el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, creado en 2013 mediante la Decisión del Consejo 1313/2013/UE. Consiste en una red de cooperación y asistencia que permite ayudar en casos de emergencias a todos los países del mundo. Su activación se lleva a cabo para unir esfuerzos en la prevención y respuesta ante catástrofes naturales y derivadas de la actividad económica del ser humano.

1.2 Objetivos y estructura

El principal objetivo del presente trabajo es realizar un análisis detallado del Mecanismo, como política pública que permite solventar y minimizar los fallos de mercado y cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Los objetivos específicos se centran en:

- Definir el concepto de desastre y analizar los fallos de mercado asociados.
- Describir el principal marco legislativo internacional en materia de protección civil y ayuda humanitaria.
- Estudiar la evolución histórica del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, explicando sus antecedentes, su creación y todas las reformas que se han llevado a cabo hasta la actualidad.
- Explicar el funcionamiento, actuación y financiación del Mecanismo.
- Exponer cuáles son las debilidades actuales y los retos futuros de este instrumento.

Para conseguir este objetivo, la memoria presenta la siguiente estructura. En el primer apartado del trabajo se define el concepto de desastre de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas. A partir de dicha definición, se describen los principales fallos de mercado asociados a este fenómeno.

En el segundo apartado se describen los antecedentes de la protección civil y se explica cuáles son las bases del Derecho Internacional en el ámbito de la protección civil y humanitaria en casos de catástrofes naturales o causadas por el ser humano.

En el tercer apartado del trabajo se realiza un recorrido histórico del derecho comunitario del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea. Tras repasar sus primeros inicios como un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil, se presenta la introducción de esta nueva herramienta y se analizan las reformas más importantes que han tenido lugar desde entonces.

En el cuarto apartado se explica cuáles son los procedimientos que se llevan a cabo para la activación del Mecanismo, además de los medios con los que cuenta, los cuales han ido aumentando desde que se creó. También se analizan los tipos de actuaciones en los

que ha sido activado y los recursos financieros de los que dispone, tanto desde la perspectiva de los dos últimos Marcos Financieros Plurianuales como desde el año 2007 hasta el año 2020 con cuentas anuales. Todo ello nos permitirá analizar la evolución histórica de la financiación del Mecanismo, resaltando la de los últimos tres años, que tiene una mayor importancia debido a la necesidad de afrontar el reto de la pandemia de la COVID-19 y la guerra de Ucrania.

En el quinto apartado se identifican los fallos de mercado desde la perspectiva del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, comprobando cómo ayuda a solventar las deficiencias y a prevenir nuevos fallos, dando así una solución común para atenuar los efectos que estos causan no solo en las economías europeas, sino también en el resto de las economías mundiales. Además, analizaremos en qué Objetivos de Desarrollo Sostenible se trabaja para el futuro de la sociedad, siendo estos uno de los fines de la colaboración internacional. Finalmente se presentan cuáles son los retos futuros para la Unión Europea en relación con la protección civil y el Mecanismo.

1.2 Metodología

Para la realización de este trabajo se ha llevado a cabo una revisión de literatura académica relacionada con el tema, mediante la búsqueda de bibliografía en diversas bases de datos. Además, se han consultado información y estadísticas en las páginas web de distintos organismos oficiales, como el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Unión Europea, la Organización Mundial de las Naciones Unidas y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Los datos obtenidos son, por lo tanto, de fuentes primarias. Los artículos de prensa online también han sido de gran ayuda, ya que se han utilizado como fuentes de información para contrastar datos y obtener información actualizada.

2. DESASTRES Y FALLOS DE MERCADO

En la actualidad, la mayoría de los países tienen economías mixtas, donde el mercado actúa como mecanismo asignador, pero con una participación más o menos importante del sector público. Esta intervención se debe a los denominados fallos de mercado, ya que el mercado no es por sí solo eficiente y la producción de bienes y servicios no es en su totalidad sostenible. La primera vez que se usó el término de fallo de mercado fue en 1958 por el economista Francis M. Bator en el artículo *The Anatomy of Market Failure*¹, donde explica la necesidad de mantener bienes y servicios deseables y reducir aquellos que no lo son. A lo largo de la historia se han tomado decisiones políticas para corregir estos efectos negativos del mercado y tratar de minimizarlos, de forma que los sistemas económicos han intentado adaptarse a estas decisiones y han desarrollado nuevos mecanismos de producción. Estos fallos no solo afectan a la economía de las empresas y las distintas industrias, sino que también afectan en gran medida a la sociedad y al medio ambiente.

Según la Organización de las Naciones Unidas, un desastre puede definirse como “una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”². A partir de esta definición, puede deducirse que los desastres presentan los principales fallos de mercado considerados en la literatura económica.

2.1 Inestabilidad de los Ciclos Económicos

La inestabilidad de los ciclos económicos se define como los desajustes en los ciclos económicos, con una fase expansiva donde la economía crece y una fase recesiva donde la economía retrocede. Esta inestabilidad cíclica afecta a toda la economía de un Estado y, normalmente, dichos efectos se pueden extrapolar a la economía mundial. No se trata de un fenómeno aislado en un solo país, ya que la globalización implica que estos ciclos

¹ Bator, F. M., (1958). The Anatomy of Market Failure. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 72, No. 3, p. 351-379.

² Definición obtenida de la web oficial de las Naciones Unidas.

afectan a todas las economías en mayor o menor medida. Las consecuencias del aumento o del descenso de las economías activan los mecanismos ya instaurados en nuestro Estado de bienestar, que se basa en una economía con mayor o menor intervencionismo dependiendo de los distintos sectores y atendiendo a los distintos fallos de mercado. Esto implica que el Estado intervenga en el consumo y en la producción de bienes y servicios para tratar de mitigar las fluctuaciones de las variantes económicas de forma que los ciclos tengan la menor repercusión posible en la economía.

Los efectos de las catástrofes suelen ser tan devastadores, que generan cuantiosos daños económicos y pueden llegar a afectar a la economía de un país o a la propia economía mundial. Además, tal y como afirma Petteri Taalas, secretario general de la Organización Meteorológica Mundial: "El número de fenómenos meteorológicos, climáticos e hídricos extremos está aumentando y será más frecuente y grave en muchas partes del mundo como consecuencia del cambio climático"³. El informe Stern ya indicó que el cambio climático representa "el mayor fallo de mercado que el mundo ha visto"⁴. Por este motivo, Moreno (2021)⁵ sostiene que la solución al fallo está en el mismo concepto de crecimiento económico. En este sentido, defiende que hay que modificar el objetivo de aumentar el PIB por el de incrementar el bienestar, tal y como establecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Ahora bien, si como sostiene Mizutori (2018)⁶, representante especial de la ONU y jefa de la Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres, las pérdidas por desastres están poniendo en riesgo la capacidad de los países en desarrollo para erradicar la pobreza, se hace necesario establecer un mecanismo integral frente a las catástrofes climáticas para reducir sus efectos sobre la vida de las personas y la economía de las sociedades. No olvidemos que, según el Atlas de Mortalidad y Pérdidas Económicas por Fenómenos Meteorológicos, Climáticos e Hídricos⁷, entre 1970 y 2019 el 74 % de las pérdidas económicas se debieron a estos fenómenos.

³ Noticias ONU. (01/09/2021). <https://news.un.org/es/story/2021/09/1496142>

⁴ Moreno, P., (23/02/2021). Economía del cambio climático (IV): Fallos del mercado. <http://blognewdeal.com/pablo-moreno/economia-del-cambio-climatico-iv-fallos-de-mercado/>

⁵ Ídem

⁶ Mizutori, M., (2018). Los desastres naturales hunden más en la miseria a los países pobres. <https://news.un.org/es/story/2018/07/1438352>

⁷ Organización Meteorológica Mundial (2021).

2.2 Bienes públicos globales

Los bienes públicos pueden definirse en oposición a los privados, debido a que sus características son antagónicas. Los segundos se caracterizan porque se pueden dividir y son excluibles, esto es, se pueden atribuir claros derechos de propiedad sobre ellos. Los bienes públicos, por el contrario, no pueden dividirse y no puede excluirse a nadie de los mismos. Por lo tanto, sus beneficios y sus costes son asumidos por la colectividad.

Cuando un bien no es excluible y su consumo es no rival, es decir, su consumo por parte de un individuo no disminuye la disponibilidad del bien para otros sujetos, se denomina bien público puro. La paz y la seguridad son claros ejemplos de este tipo de bienes. Si alguna de esas dos características (no exclusividad o no rivalidad) no se cumple, se trata de un bien público impuro. El uso de la playa podría entrar en esta categoría, pues si bien está disponible a todos los ciudadanos, el colocar una toalla en primera línea, impide el uso de ese espacio por otras personas. Esta definición, no obstante, no depende del bien en sí, sino de una decisión política o social, como señalan Kaul y Blondin (2015). La playa anterior podría ser privada si así lo permitiesen las leyes del país. Esto es, todos los bienes pueden ser potencialmente públicos, aunque no lo sean de facto.

Para Samuelson (1954)⁸, los mercados no proveen la cantidad socialmente óptima de bienes públicos puros por las características que los diferencian. No son económicamente eficientes, ya que su producción es costosa y el disfrute es tan amplio que sería imposible limitar su utilización a aquellos que no los pagan, los denominados free-riders o polizones. En esta situación, nos encontraríamos con un mercado que no cumple con la ley de la oferta y demanda, ya que el sector privado no oferta la cantidad demandada por la sociedad, motivo por el cual el Estado deberá intervenir. Como afirma Cascante (2019), todo bien público requiere una política pública para proveer dicho bien, por lo que las decisiones serán necesariamente políticas. Para Chin (2021)⁹, la solución al problema de la oferta de bienes públicos es la coordinación, que garantiza que todos los ciudadanos contribuyan al suministro y que los costes y beneficios se ponderen sin distorsiones -entre presente y futuro-. Esto lo consiguen en mayor medida aquellos gobiernos que cuentan

⁸ Samuelson, P. A., (1954). The pure theory of public expenditure.

⁹ Chin, M., (2021). ¿Qué son los bienes públicos mundiales?

con instituciones sólidas, que mediante el establecimiento de regulaciones estatales e impuestos eliminan el problema del polizón.

El alcance geográfico de los efectos públicos de un bien puede ser local, nacional, regional o global (Kaul y Blondin, 2015). Los bienes públicos globales son aquellos cuyos beneficios o costes son de alcance casi universal en términos de países, pueblos y generaciones o que puedan afectar a cualquier persona en cualquier lugar (Cascante, 2019). Ejemplos clásicos de estos bienes son el medio ambiente y la paz y la seguridad. Como bien afirma Ortega (2021)¹⁰, aunque no es un término nuevo, cobró una especial importancia con las vacunas para hacer frente a la COVID-19.

A pesar de que los bienes públicos locales, nacionales y mundiales tienen las mismas características -no excluyentes y no rivales-, la incapacidad de los gobiernos para suministrar una cantidad suficiente es mayor en el caso de los bienes públicos mundiales (Chin, 2021). Esto se debe a dos motivos. El primero tiene que ver con la falta de autoridad jurídica de las instituciones mundiales para aplicar regulaciones e impuestos. El segundo está relacionado con la dificultad en términos de coordinación para estas instituciones, que tienen que tratar con gobiernos nacionales, muchos de los cuales tienen problemas para proveer bienes públicos dentro de sus propios países.

2.3 Externalidades

Las externalidades son los efectos indirectos que generan las actividades de producción o consumo; es decir, los efectos que sufren o de los que se benefician individuos o colectivos diferentes a los responsables de la actividad. En este sentido, Pigou (1920) determinó que una externalidad era positiva cuando el beneficio social de una actividad económica era superior al beneficio privado de la misma y que la externalidad era negativa cuando el efecto era el contrario.

Se pueden distinguir cuatro tipos de externalidades según sean positivas o negativas y dependiendo de si son generadas por decisiones de consumo o de producción. Una misma actividad puede inscribirse en varios de estos tipos, como es el caso de las catástrofes.

¹⁰ Ortega, A. (2021). Nuevos bienes y males públicos. <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/nuevos-bienes-y-males-publicos-globales/>

Por una parte, suponen un deterioro no solo del capital físico sino también de la estructura social y cultural de una región (Domínguez y Domínguez, 2014). Por otra parte, también se han derivado externalidades positivas de hechos catastróficos, al haber provocado alguna reacción por parte de las autoridades públicas y la sociedad civil. Puede citarse por ejemplo la aparición y desarrollo del derecho ambiental y la mejora de los sistemas de alerta y gestión de las catástrofes (Cárdenas, 2023).

Para corregir estos fallos del mercado se ha recurrido tradicionalmente a dos mecanismos: el económico y el legal. En el primero de los casos, siguiendo las propuestas que ya desarrollara Pigou a principios del siglo XX, el Estado trata de motivar o desincentivar ciertas actividades mediante subvenciones e impuestos. El mecanismo legal tiene como objetivo prohibir o regular aquellas actividades que afecten negativamente al medio ambiente. Sin embargo, estos mecanismos no siempre son efectivos, porque al aplicarse en beneficio de un bien público global, su aplicación depende de los Estados nacionales. Así, resulta necesario el desarrollo de una tercera vía: la concienciación, la movilización y presión social y la sensibilización internacional.

2.4 Desigualdad en la distribución de la renta

Una mayor diferencia entre los ingresos de los ciudadanos produce una mayor desigualdad en el acceso a bienes y servicios de los sujetos más desfavorecidos. Esta situación se agrava en momentos recesivos o cuando las condiciones del mercado se ven alteradas y las condiciones laborales se vuelven inestables. En ocasiones, un menor ingreso público se traduce en reducción de prestaciones y los principales damnificados son las familias de rentas más bajas y los trabajadores con empleos precarios.

En este sentido, las consecuencias de los desastres naturales no afectan por igual a los distintos países. Los países desarrollados no solo cuentan con capacidad económica, sino con capital humano formado para replicar modelos productivos ya existentes y adoptarlos a la nueva situación, como señalan Domínguez y Domínguez (2014) al analizar la rápida recuperación de la ciudad japonesa de Kobe tras el terremoto que asoló la localidad en 1995. Sin embargo, como sostiene Mizutori (2018), “las pérdidas económicas por desastres en países de bajos o medianos ingresos están debilitando los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y privando a los gobiernos de fondos para

gastar en salud, educación, protección social y otras necesidades públicas importantes”. Como acaba de mencionarse, la naturaleza global de este problema requiere de la cooperación internacional para hacerle frente.

2.5 Información Asimétrica

La información asimétrica es un fallo del mercado que se produce cuando los agentes económicos carecen de la información completa que necesitan para tomar decisiones o cuando un sujeto se encuentra en situación de superioridad sobre otro al tener más información.

Como afirma Yébenes (2021), cuando los agentes económicos deben tomar una decisión, es muy probable que carezcan de toda la información sobre las variables que afectan a la misma, ya que la incertidumbre y el riesgo siempre se encuentran presentes. Esto requiere de la intervención estatal a través de un conjunto de normas e instituciones. Stiglitz (1989), por su parte, argumenta que los Estados deben solventar la falta de información aumentando la transparencia en todas las actividades.

2.6 Mercados Incompletos

En el mercado, todos los bienes tienen un precio que depende generalmente de la oferta y la demanda. Cuando nos encontramos en una situación en la que un bien o servicio no tiene la oferta suficiente para hacer frente a la demanda, nos encontramos frente a un mercado incompleto.

Este fenómeno es muy habitual en el mercado de seguros, sobre todo en aquéllos que cubren riesgos naturales, lo que supone un problema para la recuperación económica y social tras una catástrofe. Domínguez y Domínguez (2014) destacan que la importancia de los seguros no radica sólo en las compensaciones económicas, sino también en las medidas de prevención que las propias aseguradoras tomarían, como la supervisión del cumplimiento de normativas constructivas de los edificios asegurados. Landerretche (2010) también incide en la política de prevención, “tanto a aquella que se orienta a mitigar sus potenciales efectos como a la que busca traspasar parte del riesgo a otros agentes (seguros y reaseguros)” y destaca que esas medidas se basan en el establecimiento

de normas de construcción y uso del suelo que reduzcan a un nivel aceptable el daño para las personas en caso de catástrofe.

Tanto el Banco Central Europeo (BCE) como EIOPA, el supervisor europeo de seguros y pensiones, alertan de la falta de seguros adecuados ante el aumento de desastres naturales. Petra Hielkema, presidenta de EIOPA, señala que “los seguros son muy importantes para proteger a las empresas y la gente contra las pérdidas por catástrofes naturales relacionadas con el clima proporcionando rápidamente los fondos necesarios para la reconstrucción”¹¹.

Ante este fallo, donde el mercado no es capaz de proporcionar los seguros contra desastres naturales necesarios, caben varias opciones. Cavallo (2017)¹² propone los bonos de catástrofes, que pueden ser emitidos por gobiernos o compañías de reaseguros, respaldados por Letras del Tesoro y comercializables en el mercado financiero. Con ellos se podría pagar una parte de los daños causados por catástrofes, distribuyendo el riesgo a través de los mercados de capital. Landerretche (2010) da un papel preminente al Estado para que canalice los recursos financieros a aquéllos que en condiciones normales podrían hacer frente a los créditos pero que en circunstancias excepcionales no pueden demostrar su capacidad de hacer frente a los mismos. El problema de esta opción se encuentra en la capacidad financiera del propio Estado, ya que éste podría haber colapsado o no ser capaz de desarrollar una política económica adecuada en momentos de crisis. La tercera vía, elegida por la Unión Europea, es la de establecer un mecanismo de ayuda supranacional basada en la subsidiariedad entre sus miembros.

¹¹ EIOPA y el BCE reclaman más seguros contra las catástrofes naturales (24/04/2023). <https://www.diarioabierto.es/656619/eiopa-y-el-bce-reclaman-mas-seguros-contra-las-catastrofes-naturales>

¹² Cavallo, E., (2017). Seguros contra desastres naturales: ¿por qué tan pocos países los tienen? <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/seguros-contra-desastres-naturales-por-que-tan-pocos-paises-los-tienen/>

3. PROTECCIÓN CIVIL: DESARROLLO HISTÓRICO Y LEGISLACIÓN

3.1 Desarrollo histórico de la protección civil

La Unión Europea define la protección civil como aquellas medidas preventivas destinadas a reducir las consecuencias de futuras emergencias o catástrofes y la ayuda prestada a las poblaciones que la necesitan tras sufrir una catástrofe natural o de origen humano. Estas herramientas de protección son proporcionadas por el Estado y por los organismos nacionales e internacionales. Las ayudas prestadas por los equipos de protección civil no solo son humanitarias, sino que también pueden ser financieras y materiales. Van desde las operaciones de despliegue de equipos sanitarios hasta la reconstrucción de infraestructuras.

Si retrocedemos a los primeros antecedentes de la protección civil en el ámbito internacional, debemos empezar por la IV Conferencia de Ginebra en 1949. Tras la celebración de esta, se aprobó el Convenio Internacional por el cual los participantes declararon la necesidad de prohibir, ante cualquier acontecimiento bélico o no bélico, los atentados a la dignidad de las personas, sean estas civiles o militares. De esta forma, se pudieron integrar las labores de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En el Convenio también se incluyó la necesidad de asistencia para los heridos y enfermos (Talavera, 2013).

La aprobación del Protocolo I en 1977, adicional al Convenio Internacional de 1949, fue el primer paso para la creación de un marco jurídico internacional en materia de protección civil, ante y post guerras y desastres naturales (Oliva, 2010). Todo ello permitió establecer unos estándares internacionales que tienen el objetivo de proteger todo material e infraestructuras civiles que se encuentren en zonas de guerra. Además, se introdujo un distintivo¹³ que debe ser portado por todo personal de protección civil y humanitaria, de esta forma, se puede garantizar la neutralidad de dichos agentes ante los ataques en conflictos armados y permite su distinción durante su labor de protección.

¹³ Triángulo de color azul sobre círculo anaranjado.

3.2 Legislación internacional en materia de desastres

Las leyes, normas y principios aplicables a la respuesta internacional en casos de desastre se engloban en el Derecho Internacional de Respuesta ante Desastres. Tratan de crear un marco jurídico de “legislación blanda” o “soft law” que ayude a los Estados a crear un marco jurídico eficiente y coordinado en materia de respuesta ante situaciones de peligro en materia de desastres naturales. El mayor problema de este marco legislativo es que no tiene fuerza vinculante obligatoria para las partes. Por esta razón, los tratados bilaterales o multilaterales que se crean en este ámbito tienen un alcance normativo muy escueto, sin dar una verdadera respuesta que permita coordinar eficientemente las ayudas materiales y humanitarias a los países que han sufrido un desastre natural o por la acción del ser humano.

Los Estados tienen una mayor preferencia a unirse a tratados basados en la “soft law” debido a que de esta forma pueden mantener sus competencias y su soberanía, sin menospreciar los acuerdos alcanzados a nivel global. Al no estar vinculados jurídicamente a realizar una serie de actuaciones o producir determinadas políticas públicas, su estatus no queda señalado si deciden no realizar lo que se propone en dichos tratados o convenios internacionales. Es por ello por lo que el Derecho de la Unión Europea es tan novedoso. La gran mayoría de la normativa comunitaria tiene naturaleza vinculante y su no transposición al derecho de cada Estado miembro o su escaso cumplimiento conduce a la imposición de elevadas multas pecuniarias.

En el ámbito internacional existen organizaciones involucradas en la protección civil y humanitaria que actúan con el objetivo de desarrollar labores de este tipo. Algunas de ellas cuentan con tratados bilaterales con diferentes Estados, pero en ocasiones están respaldadas por un convenio multilateral, contando de este modo con un apoyo internacional para sus pautas de actuación. Estas organizaciones pueden ser gubernamentales y no gubernamentales y sus actuaciones pueden estar o no vinculadas jurídicamente. En la gran mayoría de los casos, los acuerdos bilaterales son vinculantes, mientras que los de carácter multilateral son de “soft law” (Sousa *et al.*, 2023).

3.2.1 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC)

En octubre del 2007 tuvo lugar la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Esta Conferencia dio lugar a la creación de una serie de pautas, recogidas en un documento llamado “Directrices sobre la facilitación de socorro internacional en casos de catástrofe y asistencia para la recuperación inicial” o Directrices IDRL. No tienen vinculación jurídica, pero permiten establecer un marco teórico sobre recomendaciones en materia de coordinación, prevención, control y recuperación de situaciones catastróficas. Estos modelos fueron ratificados por los países que conforman el Convenio de Ginebra y los que estaban presentes en dicha Conferencia.

Las Directrices IDRL invitan a proveer asistencia tanto a los Estados como a las Organizaciones Humanitarias. Esta asistencia se basa en unos estándares mínimos de calidad y responsabilidad, además de incluir bienes y servicios por parte de los países que atienden dichos llamamientos, de forma que permitan la recuperación de las zonas afectadas por el desastre.

Desde entonces, la Organización de Naciones Unidas las ha implementado para adoptar numerosas resoluciones, y aunque sean de “soft law”, permiten a los países elaborar políticas públicas y convenios internacionales teniendo en cuenta los estándares aceptados por numerosos gobiernos en el ámbito internacional. Además, los Estados cuentan con el asesoramiento de las Sociedades Nacionales¹⁴ para implementarlas dentro de su marco jurídico.

En 2012, la IFRC y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colaboraron en la realización de diversos estudios en el ámbito del marco jurídico para la reducción de los riesgos naturales. Fruto de dichos estudios, en 2015, se elaboró *La Lista de Verificación sobre el Derecho y la Reducción del Riesgo de Desastres*, en la cual se incluyen diez preguntas que tienen el propósito de herramienta de visión introspectiva de las políticas públicas de cada país. Este instrumento permite además evaluar si se cumplen o no las prioridades de acción del Marco Sendai. Fue en 2017 cuando la IFRC decidió

¹⁴ Formadas por voluntarios a nivel nacional de la IFRC

elaborar una nueva Lista con objetivos relacionados al marco de preparación y respuesta ante desastres¹⁵.

3.2.2 Comisión de Derecho Internacional

La Comisión de Derecho Internacional (ILC por sus siglas en inglés) está conformada por un grupo de expertos subordinados a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta comisión tiene el objetivo de regular y desarrollar tratados de derecho internacional. En el año 2016 publicó un *Borrador de artículos sobre la protección de las personas en caso de catástrofe*¹⁶. En dicho borrador, en el artículo 3, se definen los actores internacionales y el tipo de materiales utilizados dentro del ámbito de la ayuda internacional en caso de catástrofes. Además, se añaden las directrices que se pueden tomar por parte de los Estados afectados y los Estados que ofrecen asistencia a estos.

3.2.3 Marco Sendai

La Organización de las Naciones Unidas ha establecido desde 1989 una serie de marcos de acción internacionales con el objetivo de reducir, prevenir y mitigar los efectos adversos provocados por los desastres naturales. El primero fue el “Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales”. Este se acordó en 1989 y tenía como objetivo la prevención y mitigación, a medio y largo plazo, de los desastres naturales a nivel nacional y local. En 1994 fue aprobada la “Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro”, junto a un “Plan de Acción” en el que se establecían una serie de principios para la evaluación de los riesgos, la prevención de los desastres, el establecimiento de medidas de alerta temprana y la necesidad de establecer medidas de protección del medio ambiente en todos los planos -internacional, nacional y regional-. En 1999 se promulgó la “Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres”, de la que derivó el “Marco de Acción de Hyogo” para la década del 2005 al 2015. En este Marco, 168 países “se comprometieron a introducir en las políticas públicas los conceptos de prevención y evaluación de riesgos, así como la manera de enfrentar los desastres o los modos de actuación tras una crisis” (Rodríguez, 2021).

¹⁵ El derecho y la preparación y respuesta ante los desastres. Informe de la IFRC (2019).

¹⁶ Draft articles on the protection of persons in the event of disasters (2016).

En 2015 se firmó el Marco de Sendai, donde se acordaba para los quince años siguientes, hasta 2030, una serie de objetivos desglosados a partir de cuatro prioridades de acción¹⁷:

- Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.
- Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
- Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
- Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Todas estas prioridades se establecen tanto a nivel nacional y local como a nivel mundial y regional. Además, se constituyen las funciones de todos los actores presentes en la sociedad y los agentes a nivel internacional mediante la cooperación y las alianzas. Por último, se crean una serie de medidas de seguimiento para dichos objetivos.

3.2.4 El caso español: la AECID

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es un organismo estatal dependiente del Ministerio de Exteriores, Unión Europea y Cooperación. La AECID cuenta con fondos para la promoción del desarrollo que ayudan a contribuir y promover los sectores más necesarios de los países en los que desarrolla su actuación. Sus acciones permiten prevenir situaciones de desastres naturales mediante su identificación y análisis, además de reforzar la colaboración entre el país afectado y los socios de la Agencia, como son la Unión Europea, organismos internacionales, Organizaciones No Gubernamentales, empresas y universidades.

¹⁷ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (p. 14)

4. MECANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA UNIÓN EUROPEA

El párrafo 2 del Artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que es competencia exclusiva de los Estados miembros la protección del orden público y la seguridad nacional. Esto significa que la protección civil es competencia de los gobiernos, que disponen de diferentes instrumentos de intervención -policía, ONGs, asociaciones voluntarias...- (Villani, 2016). Sin embargo, el principio de cooperación sincera, recogido en el párrafo 3 del mismo Artículo 4, impone el deber de considerar las consecuencias de las acciones unilaterales sobre los demás Estados miembros y la propia Unión (Casolari, 2023).

Por otra parte, en virtud de la denominada cláusula de solidaridad incluida en el Artículo 222 del TFUE, la Unión y sus Estados miembros deben actuar de forma conjunta y asistir a otro Estado miembro que sufra un desastre, sea natural o humano. Para cumplir este objetivo, se ha creado el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, el cual permite agrupar todos los esfuerzos bajo el espíritu de la citada cláusula. En él participan los veintisiete países miembros de la Unión Europea y otros nueve países que no forman parte de la Unión: Albania, Bosnia y Herzegovina, Islandia, Macedonia del Norte, Montenegro, Noruega, Serbia, Turquía y Ucrania. Este último se unió como Estado participante en abril de 2023.

Partiendo del artículo de Villani (2016), se presenta a continuación la evolución del Mecanismo, incluyendo todas las reformas que se han llevado a cabo desde su creación. Es importante entender cuáles fueron sus inicios y cuál es su situación actual, ya que de esta forma podremos aclarar cuáles son los retos futuros que se deberán afrontar.

4.1 Antecedentes históricos

Sus inicios se remontan al año 1985. Los ministros encargados de protección civil de los Estados miembros de la Comunidad Europea se reunieron para llegar a un acuerdo en el que se pudieran coordinar todos los equipos de protección civil, unificando así los criterios en materia de actuación ante desastres naturales.

A partir de las primeras conversaciones transcurridas entre 1985 y 1997, Europa evidenció la necesidad de unir fuerzas ante el auge de desastres naturales y accidentes catastróficos relacionados con las actividades humanas. Por esta razón, en 1997, con propuesta de la Comisión Europea, el Consejo aprobó la Decisión 98/22/CE para la creación de un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil. En ella se establecía la duración del programa, del 1 de enero de 1998 al 31 de diciembre de 1999, además de la dotación económica con la que contaba: tres millones de ECU (Unidad Monetaria Europea).

4.1.1 Las Directivas Seveso en el marco legislativo comunitario

Dentro del ámbito europeo se han sobrevenido grandes catástrofes naturales. Una de las primeras y más importantes tuvo lugar en una planta química en la ciudad de Seveso, Italia, en el año 1976. Este accidente dio pie a una serie de Directivas europeas de actuación y prevención de desastres en la industria (Tabla 1). Dichas directivas marcaron un claro enfoque europeo en materia de prevención y control dentro de la industria química.

Tabla 1. Directivas Seveso

Seveso I	Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982: Los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales
Seveso II	Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996: Control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas
Seveso III	Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012: Deroga la Directiva “Seveso II” y establece nuevos principios de prevención, preparación y respuesta ante accidentes químicos

Fuente: Elaboración propia

La directiva conocida como “Seveso I” tenía el objetivo de prevenir y proteger tanto el medio ambiente como a la población de los posibles efectos adversos provocados por fallos en las industrias químicas.

La segunda directiva, “Seveso II”, reforzaba los instrumentos de la primera, ya que se produjeron nuevos accidentes durante el tiempo en el que estuvo en vigor. La nueva directiva endurecía los aspectos que se habían constatado como insuficientes, otorgando así una mayor protección al medio ambiente y a los ciudadanos. Además, en su preámbulo se establecen las razones por las que es necesaria la actualización de la primera directiva, dando una mayor importancia a los accidentes transfronterizos y la necesidad de establecer unos “principios básicos” en los sistemas de prevención, control y gestión de los accidentes.

La tercera directiva, “Seveso III”, que derogó la anterior, ayudaba a simplificar las cargas administrativas sin comprometer la protección del medio ambiente y la vida humana. De esta forma, se aumentó el número de sustancias peligrosas que se incluían en la anterior directiva y se intensificaron las obligaciones de control y prevención de los actores en la industria química. Además, se incitaba a una mayor cooperación entre los agentes para tratar de minimizar los efectos adversos dentro de la industria.

4.2 El nuevo mecanismo y su regulación en el derecho comunitario

Cuando la Decisión 98/22/CE dejó de tener vigencia, los Estados miembros decidieron que era necesario un nuevo programa que perdurara en el tiempo, ya que las catástrofes naturales y las emergencias humanitarias eran cada vez más periódicas y traspasaban las fronteras. Tras los diversos acontecimientos catastróficos acaecidos en 1999¹⁸, en septiembre del 2000 la Comisión comenzó a elaborar los informes necesarios para crear un nuevo mecanismo de protección civil.

Con la adopción de la Decisión 2001/792/EC del Consejo, la Comunidad Europea introdujo en su derecho comunitario el primer Mecanismo de Protección Civil (MPC). Con este nuevo mecanismo los Estados miembros contaban con las herramientas e

¹⁸ Los terremotos en Turquía y Grecia, las tormentas devastadoras que provocaron grandes inundaciones en numerosos países europeos y la contaminación del litoral francés a causa del naufragio de “Erika”.

instrumentos necesarios para hacer frente a los desastres naturales futuros. El MPC contaba con un Centro de Monitorización e Información (CMI) que se usaba para monitorizar todas las actuaciones del MPC y coordinar las ayudas que se enviaban a los Estados solicitantes. Además, para agilizar las comunicaciones entre el CMI y los puntos de contacto de los Estados miembros, se creó un Centro Común de Comunicación e Información de Emergencia. El MPC estaba compuesto por todos los Estados miembros de la Comunidad Europea, pero podía prestar sus servicios tanto dentro como fuera de ella.

Dicha Decisión tuvo varias modificaciones y fue enmendada en algunas ocasiones. Mediante la Decisión 2007/779/CE se refunde el texto original con algunos cambios establecidos por la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)¹⁹, con el objetivo de otorgarle una mayor coherencia y eficacia. También se introdujo un nuevo instrumento de financiación con la entrada en vigor de la Decisión 2007/162/CE, sustituyendo al programa de acción comunitaria a favor de la protección civil aprobado mediante la Decisión 1999/847/CE (Oliva, 2010)²⁰. Dicho instrumento, señala Villani (2016), concedía el apoyo financiero necesario para el ejercicio de prevención y preparación, además de las herramientas de alerta temprana de emergencias y de las actividades llevadas a cabo por los expertos puestos a disposición del MPC por parte de los Estados. Estuvo en vigor entre 2007 y 2013, hasta que se instrumentó el Marco Financiero Plurianual en 2014.

También es importante hablar en este apartado del Fondo de Solidaridad, creado por la Unión Europea en el año 2002. Este fondo permite otorgar subvenciones a los países miembros y países candidatos en casos de emergencias graves por cuestiones relacionadas con catástrofes naturales o con la salud pública. No pertenece propiamente al MPC y su objetivo no es dar una respuesta rápida, sino que permite que los Estados reciban financiación directa para llevar a cabo las reformas infraestructurales necesarias para la recuperación. El otorgamiento de dicha financiación es excluyente en casos en los cuales

¹⁹ Fue creada en 1957, en virtud de uno de los tres tratados constitutivos de la Comunidad Europea. Este organismo público europeo se encarga de la gestión y el soporte jurídico de las acciones energéticas en Europa. Sus fines son favorecer las condiciones necesarias para la creación de una industria nuclear en el territorio de sus Estados miembros, y establecer las medidas necesarias para la existencia de un mercado común en materia nuclear.

²⁰ Esta Decisión expiró el 31 de diciembre de 2006 y el Instrumento entró en vigor el 1 de enero de 2007.

el Estado recibe ya una ayuda europea para los distintos tipos de sectores, como en los casos de la Política Agraria Común. Se trata de un instrumento de financiación a fondo perdido, ya que los Estados que lo reciben sólo deberán devolver aquello que no hayan gastado. Tal y como explica la Comisión, esta ayuda no cubre todos los daños ocasionados por una catástrofe, ya que solo cubre los daños no asegurables.

4.3 Reformas del mecanismo

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, el MCP debía de atender a las nuevas fórmulas jurídicas que se incluían en el mismo. Entre ellas, una de las más importantes era la cláusula de solidaridad. Es por ello por lo que la Comisión decidió comenzar a elaborar las bases de un nuevo mecanismo que fuese a la par con la nueva cláusula y las mayores pretensiones de los Estados de crear un nuevo marco jurídico en materia de protección civil.

4.3.1. Reforma de 2013

No será hasta la Decisión 1313/2013/EU cuando se introduzca el nuevo Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea (Mecanismo o MPCU) como lo conocemos en la actualidad. Mediante esta reforma se introducen nuevas herramientas e instrumentos que ayudarán a la acción de protección civil y la ayuda humanitaria, tanto dentro de Europa como fuera.

En el Artículo 7 se introduce la creación del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (Centro de Coordinación o CECRE), que está activo las 24 horas del día los 7 días de la semana. Presta sus servicios tanto a los Estados miembros como a la Comisión, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos. Es el Centro más importante del Mecanismo, ya que permite la coordinación de todos los efectivos desplegados y es la vía de comunicación para la solicitud de asistencia. El Centro de Coordinación sustituyó al CMI, actualizando así al anterior centro de comunicación del MPC.

Otra de las herramientas con las que cuenta el Mecanismo, recogida en el Artículo 8, es el nuevo Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (Sistema de Comunicación e Información), “que permite la comunicación y el intercambio de

información entre el Centro de Coordinación y los puntos de contacto de los Estados miembros”.

Además, el Artículo 11 estableció la creación de una Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias (CERE). La CERE está compuesta por voluntarios a disposición del Mecanismo por parte de los Estados además de unos “módulos”, expertos en materias de protección civil y humanitaria y de respuesta ante catástrofes. Para otorgar una respuesta adecuada y eficiente, el Mecanismo cuenta con tareas de formación para el personal de protección civil y emergencias, de forma que se puedan aplicar medidas preventivas en todos los Estados colaboradores.

En virtud del Artículo 28, se introduce la posibilidad de que Estados que no pertenecen a la Unión Europea puedan formar parte del MPCU como estados participantes, como los países del Espacio Económico Europeo, países adherentes y los países candidatos y candidatos potenciales.

4.3.2. Reforma de 2019

La reforma al MPCU por la Decisión (UE) 2019/420 del Parlamento Europeo y el Consejo introduce el cambio de nombre de la Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias por Reserva Europea de Protección Civil, que contará con las capacidades voluntarias de los Estados miembros introducidas por la reforma de 2013. Está constituida por equipos y materiales de emergencia puestos a disposición por los Estados y certificados por la Comisión y permite una respuesta planificada y de gran calidad. La certificación trata de crear unos requisitos estrictos de calidad de los materiales y equipos, de forma que se cumpla con unos estándares de calidad y homologación. La Reserva está en continuo contacto con el CECRE, de forma que su despliegue se pueda llevar a cabo lo más rápido posible²¹. Cuenta con la participación de 25 Estados, que han aportado al fondo 124 recursos -86 de los cuales certificados-²². Estos recursos pueden ser de todo tipo, desde purificadores de agua hasta equipos de rescate en cuevas. Este fondo cuenta

²¹ La Comisión cubre el 75 % de los costes operativos y de movilización de las capacidades de la Reserva dentro o fuera de Europa. https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/EERC_es.pdf

²² Dato actualizado a enero del 2023.

https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/EERC_es.pdf

además con un Cuerpo Médico Europeo, el cual atiende todas las capacidades de respuesta relacionadas con el ámbito sanitario.

Esta Decisión introduce también un nuevo mecanismo de adquisición y arrendamiento de materiales denominado rescEU, cofinanciado por la Comisión Europea. Este mecanismo de solidaridad se activa como último recurso, cuando los Estados miembros no pueden afrontar una catástrofe con los medios nacionales y los comprometidos previamente para la reserva de recursos colectivos. En estas situaciones, los Estados podrán adquirir o arrendar los bienes o servicios necesarios para llevar a cabo la protección civil y posteriormente la Comisión subvencionará directamente dichas transacciones sin una convocatoria de propuesta previa²³. Además, la Comisión podrá contratar “capacidades rescEU” en nombre de los Estados mediante un procedimiento de contratación conjunta. Estas capacidades están alojadas en los Estados miembros que así lo deseen, siendo el CECRE el que gestione su distribución en casos de activación del Mecanismo.

Dentro del programa rescEU se ha creado una reserva de capacidades, denominada reserva rescEU, que dispone de los recursos necesarios para cumplir con los objetivos del Mecanismo. Cuenta con flotas de aviones y helicópteros contra incendios, instrumentos médicos, herramientas de logística, instrumentos para el suministro de energía, unidades de refugio, etc. Con motivo de la pandemia sanitaria debido a la COVID-19, la Comisión Europea creó la primera reserva estratégica de rescEU de equipos médicos, como ventiladores, mascarillas, transporte especializado y equipos de protección individual.

4.3.3 Reforma de 2021

En el año 2021 se llevaron a cabo varias reformas. Las más importantes son las introducidas en el Reglamento (UE) 2021/836 y en la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1956.

En el Reglamento se incluyeron nuevas medidas para que el Mecanismo pueda actuar con mayor rapidez y de forma más solidaria. Esto se debe a que se vieron algunas deficiencias tras las actuaciones durante la pandemia global de la COVID-19. Estas medidas hacen

²³ La Comisión Europea financia el 90% de la reserva de rescEU, financiando el Estado miembro que aloje la reserva el 10% restante.

hincapié en la celeridad de las acciones que se deben tomar por parte del Mecanismo y, en concreto, por la Comisión. Principalmente, el programa rescEU permite a la Comisión, en momentos de catástrofes, la adquisición inminente de equipos necesarios reduciendo burocracia. A su vez, la Unión Europea decidió que con el fin de reforzar las capacidades rescEU, estas se financiarán íntegramente con los presupuestos de la Unión, de forma que el 10% que debía ser financiado por el Estado que tenía el depósito de las capacidades pasaría a ser financiado por la Unión Europea²⁴.

La Decisión de Ejecución creó una nueva Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión. Dicha Red crea un ágora de experiencias que se centra en canalizar la información procedente de todos los grupos involucrados en el Mecanismo. Esto permite a los expertos y voluntarios compartir conocimientos y lecciones aprendidas que faciliten en el futuro la prevención y coordinación, además de su formación en el presente. Está compuesta por dos órganos consultivos, la Junta y los grupos de trabajos de los pilares. La Junta es un órgano que asesora a la Comisión de conformidad con el Artículo 13 de la Decisión 1313/2013/EU, con relación a la formación y las lecciones extraídas de la experiencia en las acciones del Mecanismo. Los grupos de trabajo de los pilares son foros en los que se llevan a cabo los diseños de las actividades que permiten el cumplimiento de los objetivos del Mecanismo. Tanto la Junta como los grupos de trabajo son muy relevantes, ya que proporcionan la información necesaria a la Comisión para las futuras actualizaciones del Mecanismo e informan de sus deficiencias.

También en el año 2021 se procedió a la fusión del Fondo de Solidaridad y la Reserva para ayudas de Emergencia, creando un solo fondo denominado Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia. De esta forma, dicho instrumento cuenta con una mayor capacidad de financiación y permite unificar las directrices a la hora de subvencionar a los Estados que han solicitado la ayuda. Esta reserva permite, además de obtener subvenciones para mitigar los efectos por catástrofes naturales, la financiación de equipos de protección y de material sanitario, además de las propias reservas rescEU con las que cuenta el Mecanismo. En este caso, se llevará a cabo una cofinanciación entre Estado y Unión de todos los costes operativos y logísticos de los recursos.

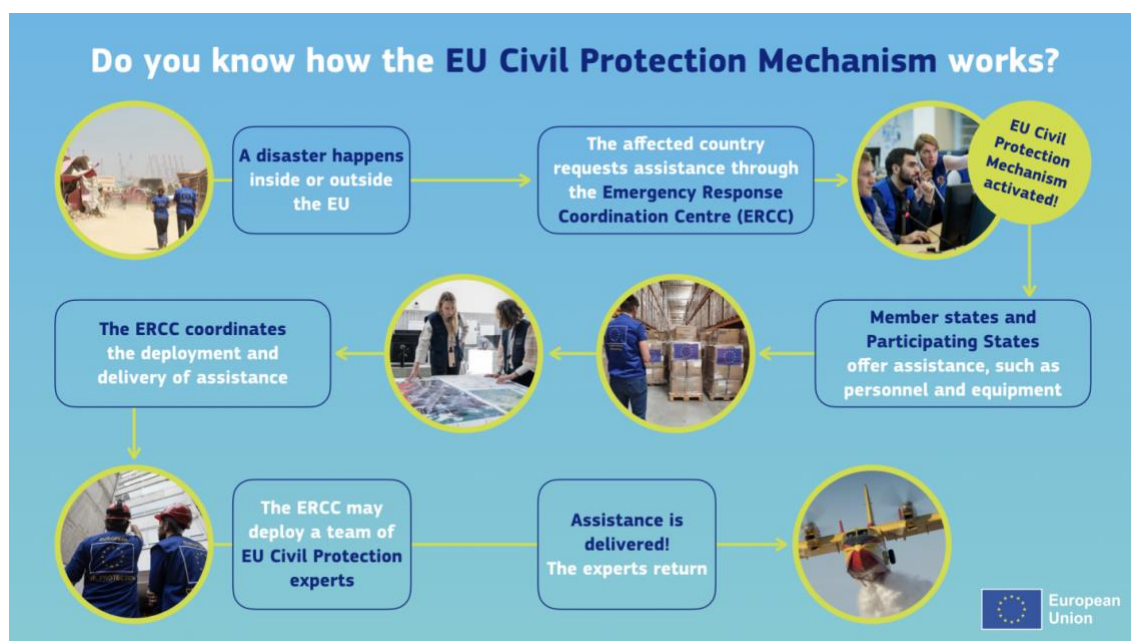
²⁴ Preámbulo del Reglamento (UE) 2021/836.

5. FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA UNIÓN EUROPEA

5.1 Procedimiento

A continuación, se explica cómo se activa el MPCU y cuáles son los pasos que se han de tomar por parte del Estado beneficiario y de los Estados solidarios²⁵, además del control preventivo y de respuesta de la Unión Europea. La ilustración 1 nos permite observar de forma rápida el procedimiento que se debe llevar a cabo cuando sucede una catástrofe de cualquier tipo. En ella se indica de forma muy sencilla la forma en la que se pone a disposición del Estado beneficiario los recursos y herramientas con los que cuenta el Mecanismo.

Ilustración 1. Funcionamiento del Mecanismo de Protección Civil de la UE



Fuente: Unión Europea

1-. Cualquier país, dentro o fuera de la Unión Europea, afectado por catástrofes naturales o de origen humano, actos de terrorismo, catástrofes de carácter tecnológico, radiológico o medioambiental, sea a nivel nacional o subnacional, podrá solicitar asistencia directamente al citado Centro de Coordinación de la Respuesta de Emergencias

²⁵ Denominación establecida en los convenios de asistencia en materia de prevención civil del Derecho Internacional Humanitario. Oliva Martínez, J. D., (2010). Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil. *AFDUDC*, 14, p. 605-634.

(CECRE), núcleo operativo del MPCU²⁶. Entre los posibles peticionarios, también se debe incluir a la Organización de las Naciones Unidas y a sus organismos, además de otras organizaciones, ya que estas también pueden solicitar la activación del Mecanismo²⁷. Es importante señalar que la solicitud de esta herramienta es una decisión voluntaria e individual de cada país, relacionada con su incapacidad de responder por sí solo ante una emergencia de gran calibre.

2-. El CECRE remitirá la solicitud a una red de puntos situados en territorios dentro de los Estados miembros y participantes del Mecanismo. Estos tendrán que indicar si se encuentran en posición de poder actuar o, en caso contrario, motivar sus razones por las que no pueden auxiliar en dicha emergencia.

3-. El CECRE emitirá un informe indicando cuáles son los Estados que pueden emitir las herramientas necesarias y los pondrá en contacto con las autoridades del Estado que solicitó la asistencia.

4-. El CECRE coordina la asistencia al país solicitante y garantiza el despliegue de medios necesarios para hacer frente al evento que ha causado la activación. Además, actúa como centro de coordinación entre todos los Estados miembros, los Estados participantes, el o los Estados afectados y todos los expertos que estén involucrados en la protección civil y humanitaria.

Al estar el CECRE operativo en todo momento, ya que debe hacer un seguimiento real de todo lo que sucede alrededor del mundo, cuenta con el Servicio de Gestión de Emergencias de Copernicus. Este servicio le otorga acceso a los datos geoespaciales que permiten delimitar de forma actualizada y con información muy precisa cuáles son las zonas damnificadas y planificar las operaciones oportunas en caso de necesidad de socorro.

El Mecanismo cuenta además con la ayuda de un grupo altamente especializado dentro de los denominados “Órganos preparatorios del Consejo”. El Grupo de Protección Civil

²⁶ Regulado en los artículos 15 y 16 de la Decisión 1313/2013/EU.

²⁷ En España las solicitudes al Mecanismo se coordinan y tramitan desde el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias (CENEM) de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, órgano adscrito al Ministerio del Interior.

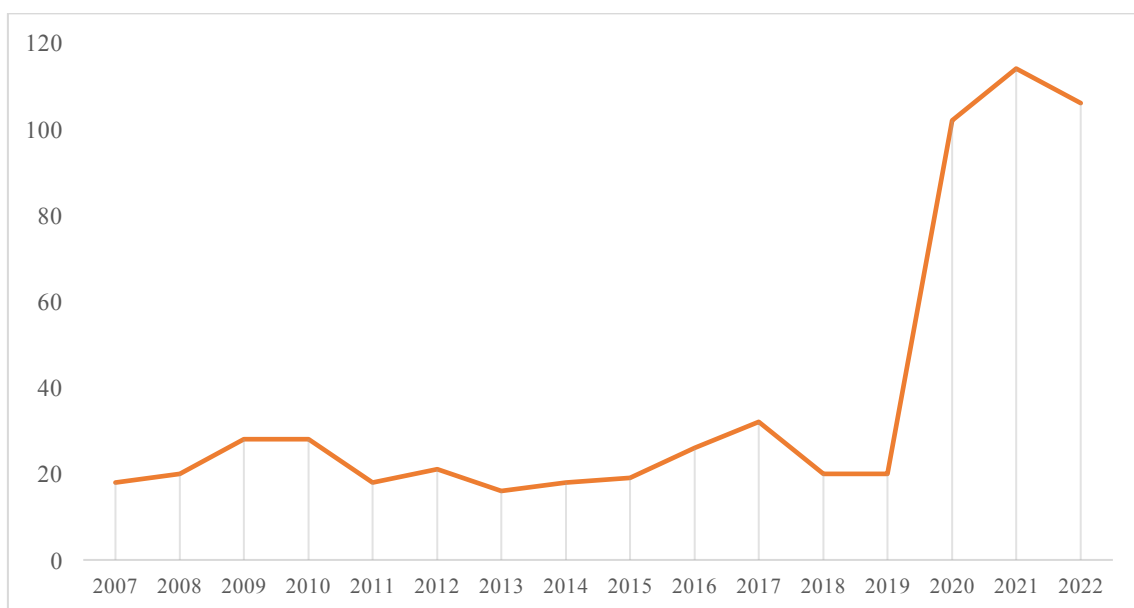
(PROVIC) tiene como labor las cuestiones relacionadas con la prevención, preparación y respuesta ante las catástrofes naturales y las causadas por el ser humano. Es un órgano que no se encuentra dentro del Mecanismo, pero su trabajo permite analizar las situaciones en las que este debe involucrarse, tanto dentro como fuera de la Unión Europea. Su trabajo también está relacionado con la asistencia entre Estados miembros y la cooperación en materia de protección de infraestructuras críticas dentro de la Unión Europea.

5.2 Actuaciones

El Mecanismo ha actuado en más de 600 ocasiones desde el 2007 hasta el 2022, llevadas a cabo tanto dentro como fuera de la Unión Europea. El mayor número de actuaciones se ha realizado para la extinción de incendios.

En el gráfico 1 puede observarse el gran incremento de actuaciones entre 2020 y 2022. Esto se debe a que el Mecanismo ha destinado una gran cantidad de efectivos y materiales para tratar de minimizar los efectos de la pandemia sanitaria y de la guerra en Ucrania. El pico de activaciones relativas a la COVID-19 se produjo en 2020, ascendiendo a un total de 85 veces y suponiendo más del 83% del total. En el año 2022 se ha activado en 16 ocasiones por la guerra en Ucrania, con un peso relativo del 15% en el total.

Gráfico 1. Número de activaciones del Mecanismo (2007-2022)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea

Tabla 2. Activaciones del Mecanismo por tipología de peligro (2007-2022)

Tipología de peligro	Media de activaciones entre 2007 y 2019	Activaciones en 2020	Activaciones en 2021	Activaciones en 2022	Media de activaciones entre 2020 y 2022
Biológico/ Médico	1,1	58	71	65	64,7
Migración y Refugiados	2,1	3	2	11	5,3
Ayuda Consular	0,6	27	15	2	14,7
Terremotos	1,6	2	1	0	1,0
Climatologías Extremas	1,8	7	0	3	3,3
Inundaciones	3,6	3	3	6	4,0
Incendios forestales	6,5	1	9	12	7,3
Contaminación Marina	0,4	0	4	2	2,0
Erupciones volcánicas	0,2	0	4	1	1,7
Otros	4,0	1	5	4	3,3
Total	21,9	102	114	106	107,3

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea

El número medio de activaciones entre 2020 y 2022 fue cinco veces superior al del periodo 2007-2019 (tabla 2). En este periodo prepandemia el mayor número de solicitudes de asistencia tuvo que ver con incendios forestales e inundaciones, es decir, con catástrofes naturales.

Sin embargo, tal y como acaba de mencionarse, entre 2020 y 2022 el Mecanismo se usó principalmente para proporcionar ayuda en la pandemia sanitaria y en la guerra de Ucrania:

- Como se puede ver en la tabla 2, en esos tres años el mayor número de activaciones fue de tipo biológico/médico. En 2021 se activó el mayor número de veces por esta cuestión (71), teniendo un peso relativo de más del 62%.
- Debido a la pandemia también fueron muy importantes las activaciones de ayuda consular en 2020 y 2021. Esta ayuda, que permitió repatriar a ciudadanos de la UE que estaban en el extranjero, supuso más del 26% de las activaciones en 2020.
- En 2022, con motivo de la guerra de Ucrania, se produjo un gran incremento de las activaciones por conflictos y migración y refugiados.

No obstante, en esos tres años también han estado creciendo las activaciones por desastres naturales, en especial las de incendios forestales, que han alcanzado un total de 12 en el año 2022. De hecho, puede observarse que el número medio de activaciones por esta causa fue muy similar al del periodo 2007-2019.

5.3 Presupuesto

Debemos detenernos en el marco financiero del Mecanismo, ya que sin la debida financiación no podría llevar a cabo todas sus actividades de protección civil y ayuda humanitaria. Los presupuestos relativos a este fin forman parte del Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea (MFP)²⁸.

En el periodo comprendido entre 2007 y 2013 el MPC no tenía una partida presupuestaria delimitada dentro del Marco Financiero, porque estaba condicionado por el Instrumento Financiero de Protección Civil. Por tanto, el primer MFP en el que entra el Mecanismo es el relativo al periodo 2014-2020, con una asignación presupuestaria de 574,02 millones de euros. En el actual Marco 2021-2027 cuenta con 1.260 millones de euros. Además, este presupuesto se ha incrementado en 2.000 millones de euros por el instrumento de recuperación “Next Generation EU”, creado para apoyar a los Estados miembros en la recuperación y resiliencia económica después de la crisis de la COVID-19²⁹. No obstante, los presupuestos para el Mecanismo también se han visto incrementados debido a la periodicidad y mayor magnitud de los desastres naturales como consecuencia del cambio climático y a la guerra en Ucrania.

Como se puede observar en el gráfico 2, el presupuesto se ha quintuplicado en menos de una década, registrándose entre 2010 y 2018 un incremento del 45%. Se trata de una ampliación sostenida debida al aumento de catástrofes naturales acaecidas durante dicho

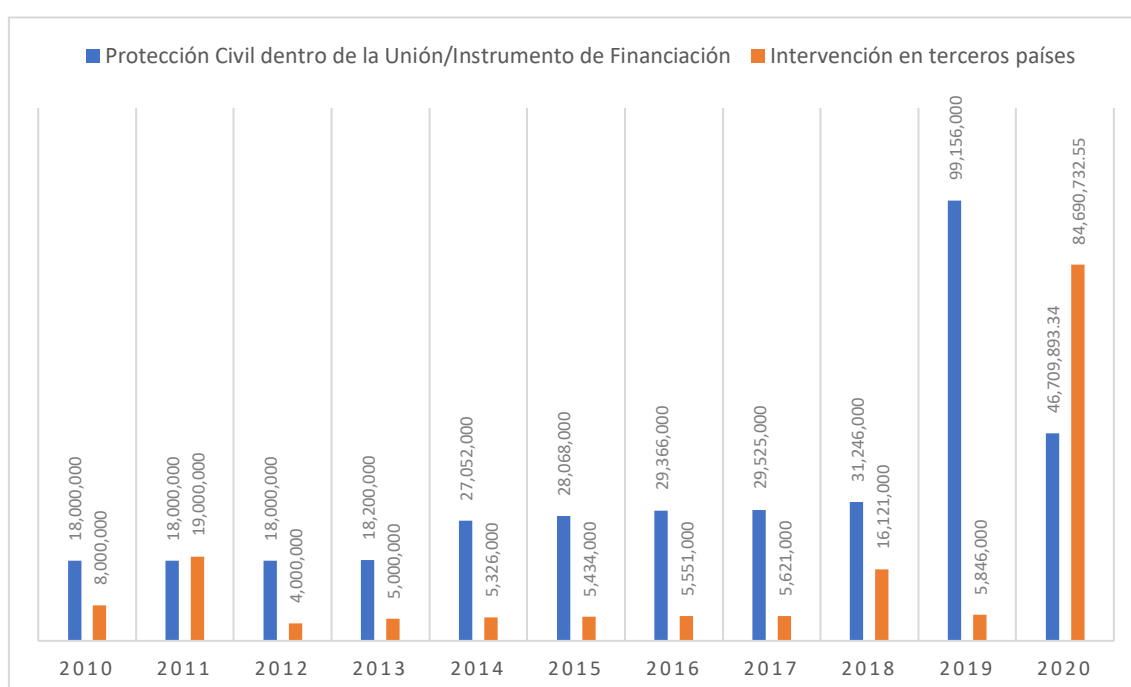
²⁸ En el MFP se establecen los importes máximos que la UE puede gastar en distintas partidas en una perspectiva temporal plurianual. En la actualidad su vigencia es de cinco a siete años. El presupuesto anual de la UE suele mantenerse por debajo de estos límites, para poder tener margen de maniobra ante necesidades no previstas.

²⁹ En julio de 2020, los dirigentes de la UE acordaron el instrumento Próxima Generación UE (Next Generation EU), que autoriza a la Comisión Europea a endeudarse por un importe de 806.900 millones de euros en los mercados de capitales en nombre de la Unión. Estos fondos se transfieren a los Estados miembros a través de unos programas, entre los que se encuentran las capacidades europeas rescEU.

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-long-term-budget/>

periodo. Sin embargo, los mayores crecimientos se concentran en el año 2019 dentro de la Unión y en 2020 en intervención en terceros países, con un crecimiento del 317% y del 1.448% respectivamente con relación al año anterior. Estos incrementos tan notables se deben, no solo al incremento de catástrofes naturales, sino también a la necesidad de financiar los efectos negativos provocados por la pandemia de la COVID-19. En la mayor parte del periodo analizado el presupuesto destinado a los Estados miembros ha sido superior al de terceros países, con la excepción de los años 2011 y 2020.

Gráfico 2. Evolución del presupuesto anual de la UE para protección civil (en €)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea

6. EL MECANISMO: FALLOS DE MERCADO, OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y RETOS FUTUROS

6.1 Fallos de mercado

Para tratar de solucionar las ineficiencias del mercado, el Estado puede intervenir con políticas públicas de ámbito económico. Podemos entender este tipo de intervención como la “actuación del Estado a través de instrumentos y de mecanismos jurídicos que a nivel institucional se dirigen a resolver dichos problemas, independientemente a que estos sean de tipo estructural o coyuntural” (Arango, 2016). Los cuales, no solo permitirán el desarrollo sostenible de la economía, sino que también ayudarán a incrementar la igualdad económica de los agentes y sus oportunidades de crecimiento.

También es necesario implementar políticas públicas para prevenir y mitigar los fallos de mercado asociados a los desastres. Los objetivos del MPCU son muy importantes en este aspecto, ya que el fomento de la cooperación entre Estados, la educación y preparación de los ciudadanos ante catástrofes naturales y la coordinación eficaz y rápida de las autoridades ante este tipo de calamidades, forman parte de este tipo de instrumentos.

Tal y como se ha explicado en el segundo capítulo del presente trabajo, hay determinados bienes y servicios que los mercados no suministran adecuadamente. Este es el caso de los bienes públicos globales y los mercados incompletos. Para tratar de solventar dichos fallos, el Mecanismo cuenta con las herramientas que se han ido introduciendo en las diversas reformas desde su creación. Por una parte, cuenta con la Reserva Europea de Protección Civil y con la reserva rescEU, que garantizan que siempre se pueda contar con equipos especializados y material actualizado y adecuado para la gran mayoría de situaciones de emergencia. Además, dispone del Cuerpo Médico Europeo, necesario en situaciones de catástrofes y de emergencias sanitarias, y para los movimientos migratorios de refugiados.

Por otra parte, la Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia es la solución proporcionada por la Unión Europea para aquellos casos en los que es necesaria la financiación de la reconstrucción de espacios físicos en los países donde han tenido lugar

catástrofes naturales de gran magnitud. De esta forma, la Unión trata de solventar los problemas que nacen de la falta de seguros privados para este tipo de emergencias.

La piedra angular del mecanismo es la lucha contra las catástrofes, que pueden dividirse en dos grupos: las naturales, como terremotos o inundaciones, y las humanas, como los incendios provocados o los conflictos bélicos. No obstante, en las últimas décadas se ha comprobado que muchas de las catástrofes consideradas naturales también son consecuencia de la actividad humana y de la organización socioeconómica de los países. Un claro ejemplo lo podemos encontrar en el cambio climático provocado por el calentamiento global, que no solo provoca pérdidas económicas sino también humanas. Nos encontramos por tanto ante externalidades negativas derivadas de las actividades de consumo y de producción. A este respecto, el Mecanismo constituye un instrumento de gestión pública que permite su prevención y garantiza una respuesta rápida y adecuada para minimizar los daños, ayudando así tanto a los países solicitantes como a la economía global.

Por otra parte, también podemos hablar de externalidades positivas con relación a este instrumento, ya que permite a todos los agentes estar formados y saber cómo actuar frente a todo tipo de desastres. Esto ayuda a la colaboración entre agencias, además de que los gobiernos tengan personal capaz de actuar, incluso dentro de sus fronteras, frente a eventos adversos que pueden incidir en la economía, minimizando así los efectos económicos negativos y favoreciendo una economía más sostenible y duradera. Además, los equipos con los que cuenta el Mecanismo permiten analizar las situaciones en las que se ha activado, facilitando de este modo aprender de los errores cometidos e instruir al personal en mecanismos de alerta temprana para minimizar los tiempos de reacción.

Otro de los grandes pilares del MPCU es la solidaridad. Las consecuencias de un desastre no dependen solo de la intensidad de la catástrofe en cuestión, sino también de lo vulnerable que sea la población afectada. Es evidente que las comunidades o sectores con menos recursos materiales y humanos sufrirán un impacto mucho mayor. Como ya se ha mencionado anteriormente, el Mecanismo puede ser activado por cualquier país del mundo, además de por organizaciones internacionales. Esto permite que los países en desarrollo tengan la oportunidad de activarlo en situaciones críticas, ayudando de esta forma a establecer unos mínimos de igualdad entre países y entre la sociedad.

La toma de decisiones en situaciones de incertidumbre en todo el proceso de activación y actuación del Mecanismo se presenta como uno de los mayores desafíos. El CECRE deberá llevar a cabo un análisis del problema y tendrá la obligación de buscar las mejores soluciones de actuación, incluyendo la posibilidad de no activación. Para ello, tendrá que establecer supuestos y fijar los riesgos a los que está dispuesto a enfrentarse.

Como se ha explicado en el quinto capítulo, el CECRE es el encargado de la coordinación de toda la ayuda e información necesaria para los Estados en caso de activación del Mecanismo. De esta forma, se trata de minimizar la información asimétrica presente en los casos de emergencia. Es una labor primordial gracias a la cual los bienes y servicios prestados por los Estados pueden llegar a su destino de forma adecuada y no terminar siendo desechados por razones técnicas o socioculturales.

6.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La Organización de las Naciones Unidas creó en el año 2015 la Agenda 2030. Esta agenda institucional cuenta con una serie de objetivos que se deben materializar mediante la creación y evaluación de políticas públicas en todos aquellos países que se adhirieron a la iniciativa. Los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) están formados por 17 objetivos generales que cuentan con un total de 169 metas a alcanzar. Los ODS persiguen erradicar situaciones sociales de desigualdad, pobreza, lucha contra el hambre, pero también la mejora de la sostenibilidad en nuestras ciudades, la protección del medioambiente, la paz y la justicia en el mundo.

El Mecanismo también permite desarrollar políticas públicas que forman parte de la Agenda 2030. Es por ello por lo que todas las intervenciones en materia de protección civil y ayuda humanitaria forman a su vez parte de los ODS. En particular, los objetivos y sus metas que se vinculan a estas actuaciones son³⁰:

- Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

³⁰ Datos obtenidos de la Web Oficial de la Organización de las Naciones Unidas

- Meta 11.4: Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- Meta 11.5: Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.
- Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
 - Meta 13.1: Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.
 - Meta 13.2: Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.
 - Meta 13.b: Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

6.3 Retos futuros

Para conocer la opinión pública de los ciudadanos sobre las acciones de protección civil que realiza la Unión Europea están disponibles las encuestas del Eurobarómetro³¹. Este instrumento permite al Parlamento Europeo, la Comisión y al resto de organismos desarrollar nuevas medidas, saber si su labor es o no conocida por la población, además de proporcionar datos de calidad y fiables para los expertos, de forma que puedan actuar conforme a la opinión de la sociedad.

³¹ La Unión Europea realiza las encuestas del Eurobarómetro desde 1974, para conocer la opinión de los ciudadanos de todos los Estados miembros sobre cuestiones de gran interés.

La última publicación hasta la fecha en relación con la labor de protección civil de la Unión es el Eurobarómetro realizado en los meses de noviembre y diciembre de 2020, publicado en abril del 2021³². Los principales resultados que pueden destacarse son los siguientes:

- El 51% de los encuestados son conocedores de las acciones de coordinación que realiza la Unión Europea.
- El 92% de los encuestados están de acuerdo de que un Estado miembro deba prestar ayuda a otro cuando sus capacidades de respuesta ante un desastre no sean suficientes.
- El 92% de los encuestados están de acuerdo en que su país preste ayuda a otro Estado miembro si su capacidad de respuesta ante un desastre no es suficiente.
- El 46% de los encuestados reconoce que la Unión Europea está preparada para responder ante catástrofes naturales causadas por el cambio climático.
- El 84% de los encuestados están de acuerdo en que las acciones de la Unión Europea deberían ser más coordinadas para aumentar la eficiencia ante desastres futuros.

Entre ellos llama la atención que una gran parte de la población, el 49%, no conoce las labores de protección civil llevadas a cabo en la Unión Europea. Además, el 54% de los encuestados considera que la UE no está preparada para hacer frente a los desastres naturales. Cabe recordar que la decisión de solicitar ayuda al Mecanismo es voluntaria y corresponde a cada país de forma individual. Por tanto, uno de los retos de las autoridades será desarrollar nuevas medidas de publicidad para que se conozcan mejor los objetivos y las formas de actuar de esta herramienta. En este sentido, puede señalarse algunas de las recomendaciones del dictamen publicado en marzo de 2022 por el Comité Económico y Social Europeo (CESE)³³:

- Hay que fomentar una comunicación adecuada en la esfera de la opinión pública internacional para potenciar la acción del MPCU.
- 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,

³² Special Eurobarometer 511b (Comisión Europea).

³³ Dictamen Comité Económico y Social Europeo. 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. (2022). REX/542.

las redes sociales), así como un papel activo de las organizaciones de voluntariado.

También sobre la base metodológica de las encuestas, la Comisión Europea llevó a cabo la primera evaluación del propio Mecanismo requerida por la legislación³⁴. Su objetivo era consultar la opinión de los principales agentes implicados en la aplicación de este instrumento durante los tres primeros años (2014-2016), abordando de este modo las posibles deficiencias en materia de efectividad y eficiencia³⁵. Esta evaluación llegó a la conclusión de que, aunque el Mecanismo había desarrollado su actividad favorablemente, existía una necesidad de mejorar la prevención y preparación de las misiones. A su vez, se valoró que el MPCU necesitaba encarecidamente mejorar la capacidad de preparación de la población ante todo tipo de catástrofes. Además, existía una preocupación sobre cómo sería la actuación en los retos futuros que no estaban contemplados hasta la fecha. Como se puede observar, las conclusiones de dicha encuesta determinaban la necesidad de mejorar los instrumentos y las herramientas con las que contaba entonces el Mecanismo.

Por otra parte, la legislación también requiere a la Comisión Europea una segunda evaluación de la aplicación del Mecanismo, que deberá presentar en diciembre de 2023³⁶. En este caso, para reunir evidencia y conocer la opinión de los ciudadanos y las organizaciones implicadas sobre el papel de la protección civil en la UE y la implementación de las reglas existentes, se llevarán a cabo entrevistas, encuestas, focus groups y workshops. Esta segunda evaluación, que tendrá en consideración los resultados obtenidos en la primera encuesta que acabamos de mencionar, tiene el objetivo de conocer cuáles son las carencias actuales del Mecanismo, además de facilitar la mejora del marco jurídico actual. Todo ello permitirá evaluar los nuevos aspectos incluidos tras las diversas reformas, como son las capacidades rescEU y los fondos creados por la Unión Europea en el ámbito de protección civil. Debido a las recientes emergencias globales a las que se

³⁴ El artículo 34 de la Decisión 1313/2013 requería a la Comisión la entrega de un Informe de Evaluación Intermedia no más tarde del 30 de junio de 2017. Para realizar dicho informe se contrató a una empresa privada, que se encargó de hacer las encuestas y de integrar los principales resultados.

³⁵ Interim evaluation of the Union Civil Protection Mechanism 2014–2016 (2017).

³⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13366-Union-Civil-Protection-Mechanism-UCMP-evaluation_en

ha enfrentado el Mecanismo, los datos obtenidos permitirán obtener una visión más concreta sobre su actuación y sus futuras reformas.

El 24 de febrero de 2022 el Consejo de la UE adoptó una serie de conclusiones respecto a la implicación de la población en material de protección civil y cambio climático³⁷:

- Proseguir la actualización periódica de la "visión de conjunto intersectorial de las catástrofes naturales y de origen humano a los que puede enfrentarse la Unión", teniendo en cuenta los efectos del cambio climático, sobre la base de los informes nacionales de evaluación de riesgos de los Estados miembros.
- Fomentar operaciones europeas de protección civil más ecológicas y sostenibles apoyando la investigación y la innovación, estableciendo una visión general de la situación actual y elaborando guías de buenas prácticas en este ámbito.
- Seguir fomentando la participación de la sociedad civil en la prevención y respuesta operativa al cambio climático apoyando las contribuciones de los ciudadanos a su propia seguridad y resiliencia y promoviendo cualquier iniciativa de respuesta voluntaria en caso de catástrofe, en coordinación con las autoridades nacionales o subnacionales, incluso mediante premios europeos.
- Explorar la cuestión del cambio climático en las acciones internacionales de protección civil, en particular fomentando el intercambio de experiencias y buenas prácticas con los socios.

Como se puede observar, la implicación de la población y de los gobiernos debe ser constante dentro del ámbito de la protección civil. Gracias a la formación, las actividades de prevención cuentan con una estructura sólida que permite solventar las futuras deficiencias del Mecanismo, dando pie a nuevas reformas que cuenten con el apoyo de la sociedad.

En el citado dictamen del CESE de marzo de 2022, también se hace alusión al problema de la falta de efectivos y se exige una mejor preparación para los voluntarios que forman parte de la Reserva Europea de Protección Civil. Este organismo también considera que la protección civil europea no tiene una dimensión diplomática suficientemente desarrollada y propone para ello la creación de una agencia europea de protección civil y

³⁷ Draft Council conclusions on civil protection work in view of climate change.
<https://www.consilium.europa.eu/media/54659/st06528-en22.pdf>

ayuda humanitaria, que permitiría realizar acciones de política exterior más potentes. En la actualidad, es la Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DG ECHO) la que se encarga de gestionar el Mecanismo.

El 8 de febrero de 2023, mediante una Recomendación y una Comunicación, la Comisión Europea expresó la necesidad de fomentar la resiliencia frente a las catástrofes, es decir, mejorar la capacidad de los países para anticipar y resistir a sus efectos. Para ello ha definido cinco grandes grupos de objetivos³⁸:

- la anticipación;
- la preparación;
- la alerta temprana;
- la respuesta;
- la protección.

Entre las acciones llevadas a cabo para conseguir estos objetivos puede destacarse la Iniciativa preparEU, un programa para aumentar la sensibilización y la preparación de los ciudadanos europeos frente a los riesgos, ya que está comprobado que una mayor resiliencia de la población reduce los impactos de los desastres. Para ello, se va a realizar un análisis de todas las iniciativas y buenas prácticas en materia de comunicación de riesgos a nivel europeo³⁹.

³⁸ Objetivos de resiliencia. https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/proteccion-civil-la-ue-indica-objetivos-de-resiliencia-frente-las-catastrofes-2023-02-08_es

³⁹ <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=13896>

7. CONCLUSIONES

La ONU define los desastres como “una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”⁴⁰. Ya sean por causas naturales o por la acción humana, presentan los problemas clásicos de fallos de mercado: inestabilidad de los ciclos económicos, bienes públicos de alcance geográfico mundial, externalidades negativas y positivas, desigualdad en la distribución de la renta e información asimétrica. Esto requiere la intervención del Estado para solventarlos o minimizarlos.

En el Derecho internacional sobre desastres, la gran mayoría de tratados y acuerdos se basan en la “soft law”, es decir, instrumentos que no tienen fuerza vinculante obligatoria. Esto significa que ofrecer ayuda no es un deber para un país sino un derecho. Entre estos instrumentos pueden señalarse las “Directrices sobre la facilitación de socorro internacional en casos de catástrofe y asistencia para la recuperación inicial” o Directrices IDRL, elaboradas por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Se trata de una serie de recomendaciones para que los países puedan desarrollar normas jurídicas y procedimientos con los que hacer frente a las catástrofes de gran magnitud.

Frente a este panorama internacional, puede destacarse el marco legal de la Unión Europea, con un elevado nivel de elaboración y articulación en el ámbito de la protección civil y ayuda humanitaria. Uno de los principales instrumentos es el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea (MPCU o Mecanismo), una herramienta novedosa y única que permite llevar a la práctica la cláusula de solidaridad del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Cuando se produce una emergencia de gran envergadura y un país ve sobrepasadas sus capacidades de respuesta, facilita la coordinación de la asistencia de los Estados que lo integran. Además, esta solidaridad se extiende fuera de las fronteras de Europa, ya que cualquier país del mundo puede solicitar

⁴⁰ Definición obtenida de la web oficial de las Naciones Unidas.

ayuda a través del Mecanismo, así como la ONU, sus agencias y otras organizaciones internacionales.

El MPCU actúa gracias a una serie de herramientas que le permiten fomentar una protección civil real y con garantías institucionales. Además, cuenta con un respaldo financiero para que sus actuaciones sean lo más adecuadas posibles. Desde su creación hasta la actualidad ha sido reformado en tres ocasiones. Gracias a estas reformas se han podido incluir nuevos instrumentos, pero también se han simplificado los procedimientos y las restricciones para que tenga una mayor flexibilidad a la hora de poder activarse.

A partir del análisis detallado de su funcionamiento, se ha podido comprobar cómo el Mecanismo ayuda a minimizar los fallos de mercado mencionados, tanto a priori, con la formación y prevención necesarias, como a posteriori, con la respuesta europea ante las catástrofes. Además, permite la colaboración internacional para poder cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible marcados en la Agenda 2030. Esto es de vital importancia, ya que no solo se trata de una herramienta que ayuda a los países en momentos de necesidad, sino que también forma parte de una esfera global que lucha contra la degradación de nuestro planeta.

No obstante, todavía existen aspectos que deberían mejorarse. La necesidad de una mayor comunicación a los ciudadanos europeos -tanto del propio Mecanismo como de los posibles riesgos de desastres-, reforzar la preparación y coordinación de los equipos de trabajo y cumplir con los objetivos europeos de resiliencia frente a las catástrofes, son sólo algunos de los retos que la Unión Europea junto a los Estados miembros y participantes deberán analizar y solventar en el futuro.

8. BIBLIOGRAFÍA ACADÉMICA

Acción de la UE en materia de protección civil. (2002). Comisión Europea. Dirección General de Medio Ambiente.

Arango Buelvas, L. J., (2016). El Estado de bienestar: una aproximación a la intervención estatal. *Revista Pensamiento Generacional, Edición 4*.

Bator, F. M., (1958). The Anatomy of Market Failure. *The Quarterly Journal of Economics, Vol. 72, No. 3*, p. 351-379.

Casolari, F., (2023). The EU approach towards disaster management. A Critical Appraisal in the Light of the Action Put in Place to Face the COVID-19 Pandemic. *Yearbook of International Disaster Law Online*, 4 (1), 51-69.

Chin, M., (2021). ¿Qué son los bienes públicos mundiales? *Finanzas y desarrollo, N° diciembre*, p. 62-63.
Colección de Fichas Informativas “Me pregunto qué es”. *Los Bienes Públicos Globales*, Ficha no 9.

Coll, F., (2023). Competencia imperfecta. *Rankia.com*

Commoner, B., (1971). Los límites del crecimiento.

De Sousa Serradinho, J. A., Ngugi, S. N., & Da Costa, R. (2023). Legal Preparedness for International Disaster Assistance in the SADC Region, *Yearbook of International Disaster Law Online*, 4(1), 93-122.

De Sousa Serradinho, J. A., Njeri Ngugi, S., Da Costa, R., (2023). Legal Preparedness for International Disaster Assistance in the SADC Region.

Decisión (UE) 2019/420 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Decisión 1313/2013/EU del Parlamento Europeo y del Consejo.

Decisión 2001/792/EC de la Comisión Europea.

Decisión 2007/779/CE de la Comisión Europea.

Dictamen Comité Económico y Social Europeo. 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. (2022). REX/542.

Domínguez Enfedaque, N., Domínguez Martínez, J. M., (2014). El impacto económico de los desastres naturales. *eXtoikos*, N°15, 99-101.

Domínguez Martínez, J. M., (2014). ¿Es imprescindible la intervención del sector público para corregir un efecto externo negativo? *eXtoikos*, N°15, 95-97.

Draft articles on the protection of persons in the event of disasters (2016). Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II, Part Two.

El derecho y la preparación y respuesta ante los desastres. Informe de la IFRC (2019).

Francis M. Bator (1958). The Anatomy of Market Failure. *Quarterly Journal of Economics*, 72 (3), 351-379.

Furton, G., Martin, A., (2018). Beyond market failure and government failure. *Public Choice*.

Gea Almudever, J. M., (Osorio Acosta, E.), (2021). Análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de los Presupuestos Generales del Estado (2008-2015).

Goode, E-J., Thomas, E., Landeg, O., Duarte-Davidson, R., Hall, L., Roelofs, J. y Schulpen, S., (2021). Development of a Rapid Risk and Impact Assessment Tool to Enhance Response to Environmental Emergencies in the Early Stages of a Disaster: A Tool Developed by the European Multiple Environmental Threats Emergency NETwork (EMETNET) Project. *International Journal Disaster Risk Science*, 12, 528-539.

Hernández Cabrera, J., (2016). El papel económico del Estado: una crítica. *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Pública*, Vol. XIII, n° 2, 41-86.

Informe sobre el mecanismo de protección civil europeo. (2018). CCOO.

Interim evaluation of the Union Civil Protection Mechanism 2014–2016. (2017). European Commission.

Isturitz Pérez, J. J., Martínez Quirante, R., (2013). Regulación y organización de servicios de atención de emergencias y protección civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial.

Izu Belloso, M. J., (2009). De la protección civil a la gestión de emergencias. La evolución del marco normativo.

Jordan Fuchs, R., Sabatino Downey, F., (1988). Economía política de los desastres naturales: prevención y capacitación. *Revista EURE*, Vol. XIV, N° 43, 53-77.

Juul Andersen, T., (2007). Utilización de técnicas de financiamiento del riesgo para gestionar las exposiciones económicas de amenazas naturales. *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*.

La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco. Comisión, (2001/C 278/01).

Landerretche Gacitúa, O., (2010). Amenazas exógenas y vulnerabilidades endógenas. *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 15-16., p. 39-67.

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030).

Mascarilla i Miró, O., (2009). La ineficacia de los estados en la corrección de los fallos del mercado mundial. *Cuadernos de Economía*, Vol. 32, N° 88, 253-268.

Ocampo, J. A., Gobernanza global y desarrollo nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional.

Oliva Martínez, J. D., (2010). Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil. *AFDUDC*, 14, 605-634.

Pastrana Huguet, J., Pontenciano de las Heras, A., Gavari Starkie, E., (2019). Gestión del riesgo de desastres y protección civil en España: aportes para el desarrollo de una cultura preventiva. *REDER*, Volumen 3(2), 44-57.

Pérez Bernández, C., (2015). La problemática coordinación de la ayuda humanitaria de la Unión Europea. *Revista electrónica de estudios internacionales*, 30, 1-35.

Pigou (1920). La economía del bienestar.

- Raikes, J., F. Smith, T., Baldwin, T., Henstra, T., (2022). The influence of international agreements on disaster risk reduction. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 76.
- Reche Motos, M. I., (2017). Los Accidentes Graves en la Industria Química. Análisis de la Normativa Seveso y Nuevas Propuestas.
- Rodríguez Esteves, J. M., (2021). Marco de Acción de Hyogo, reducción de riesgos a causa del medio ambiente. *El Colegio de la Frontera Norte*.
- Rosell-Martínez, J., (2015). Competencia imperfecta, regulación y política de defensa de la competencia. *ResearchGate*.
- Samuelson, P. A., (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387.
- Special Eurobarometer 511b, (2021). Comisión Europea.
- Stern, N., Stiglitz, J. E., Taylor, C., (2022). The economics of immense risk, urgent action and radical change: towards new approaches to the economics of climate change. *Journal of Economic Methodology*, 29:3, 181-216.
- Stiglitz, J. E., (1989). Perspectives on economic development: Markets, Market Failures, and Development. *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 79, N° 2, 197-203.
- Talavera Esteso, F., (2013). El Sistema Nacional de Protección Civil. *Cuadernos de Estrategia, IEEE*, N° 165, 19-68.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 2012.
- Vargas, J. E., (2002). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales. *CEPAL*, N°50.
- Villani, S., (2016). The EU Civil Protection Mechanism: instrument of response in the event of a disaster. *Revista Universitaria Europea*, N°26 (Enero-Junio), 121-148.
- Wimmer, B. S., & Chezum, B. (2003). An empirical examination of quality certification in a “lemons market”. *Economic Inquiry*, 41(2), 279–291.

Yévenes Subiabre, A. (2021). Fallos del mercado y crisis económica en perspectiva Covid-19. *Journal of Management & Business Studies*, Vol. 3, No 1.

9. WEBGRAFÍA

¿Cómo funciona el comercio de derechos de emisión de la UE? (16/06/2023).

<https://climatetrade.com/es/comercio-de-derechos-de-emision/>

Reforzar la prevención, la preparación y la respuesta ante catástrofes de la Unión Europea. (17/06/2023).

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/strengthening-eu-disaster-prevention-preparedness-and-response.html>

Ortega, A. (2021). Nuevos bienes y males públicos.

<https://www.realinstitutoelcano.org/blog/nuevos-bienes-y-males-publicos-globales/>

Ortega, A. (2021). El impacto del COVID-19: la digitalización como bien común.

<https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/el-impacto-del-covid-19-la-digitalizacion-como-bien-comun/>

EIOPA y el BCE reclaman más seguros contra las catástrofes naturales (24/04/2023).

<https://www.diarioabierto.es/656619/eiopa-y-el-bce-reclaman-mas-seguros-contras-las-catastrofes-naturales>

Cavallo, E., (2017). Seguros contra desastres naturales: ¿por qué tan pocos países los tienen?

<https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/seguros-contradesastres-naturales-porque-tan-pocos-paises-los-tienen/>

Cárdenas Valverde, R. F., (2021). Externalidad positiva de las catástrofes naturales. El Peruano.

<https://elperuano.pe/noticia/123536-externalidad-positiva-de-las-catastrofes-ambientales>

Fondo de Solidaridad.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/97/el-fondo-de-solidaridad>

Reserva Europea de Protección Civil.

https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/EERC_es.pdf

RescEU.

https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_es?ettrans=es

Marco Financiero Plurianual.

[https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=13113&IDTIPO=11&RASTRO=c764\\$m2574](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=13113&IDTIPO=11&RASTRO=c764$m2574)

Objetivos de resiliencia.

https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/proteccion-civil-laue-indica-objetivos-de-resiliencia-frente-las-catastrofes-2023-02-08_es

Emergency Response Coordination Centre (ERCC). (30/05/2023).

https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

EU Civil Protection Mechanism. (30/05/2023).

https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en

EU Civil Protection. (30/05/2023).

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/civil-protection/>

Objetivos de Desarrollo Sostenible. (30/05/2023).

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Mercado único. (01/06/2023).

https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/single-market_es

Acerca de los sistemas de comercio de emisiones. (16/06/2023).

<https://icapcarbonaction.com/es/acerca-de-los-sistemas-de-comercio-de-emisiones>

International disaster response law (IDRL). (17/06/2023).

<https://phap.org/PHAP/PHAP/Themes/IDRL.aspx>

International disaster response law. (17/06/2023).

<https://disasterlaw.ifrc.org/IDRL#:~:text=The%20IDRL%20Guidelines%20are%20a,Emergency%20Decree%20and%20IDRL%20Checklist.>

Modalidades e instrumentos. (17/06/2023).

<https://www.aecid.es/en/la-aecid/modalidades-e-instrumentos-de-cooperaci%C3%B3n>

Financiación del Mecanismo de Protección Civil. (18/06/2023).

https://wayback.archive-it.org/12090/20211108084340/https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/financing-civil-protection_en

Protección Civil. (29/06/2023).

https://es.wikipedia.org/wiki/Protecci%C3%B3n_civil

The Pool. (29/06/2023).

<https://reliefweb.int/map/world/european-civil-protection-pool-offered-capacities-emergency-response-coordination-centre-ercc-dg-echo-daily-map-18042023>

https://erccportal.jrc.ec.europa.eu/ERCC-Response/CP-Pool#/how_to_contribute/certification

https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en

Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la UE. (25/07/2023).

<https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/Noticias/RescEU-la-UE-protege-a-sus-ciudadanos.aspx>

https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-knowledge-network_en

DG ECHO. (26/07/2023).

<https://europedirect.dipucordoba.es/ayuda-humanitaria-en-la-union-europea/>

Union Civil Protection Mechanism (UCMP) – evaluation. (26/07/2023).

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13366-Union-Civil-Protection-Mechanism-UCMP-evaluation_en

Next Generation EU. (03/08/2023)

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-long-term-budget/>