



Cuadernos de Estrategia 165
España ante las emergencias
y catástrofes. Las Fuerzas
Armadas en colaboración
con las autoridades civiles

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Cuadernos de Estrategia 165
España ante las emergencias
y catástrofes. Las Fuerzas
Armadas en colaboración
con las autoridades civiles

Instituto
Español
de
Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autor y editores, 2013

NIPO: 083-13-239-7 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: enero 2014

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa



NIPO: 083-13-240-X (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9781-890-2 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma.
Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Introducción	
Consideraciones previas	9
Antecedentes históricos	9
Situación actual	13
El presente trabajo	14
Consideraciones finales	15
Capítulo primero	
El Sistema Nacional de Protección Civil	19
Introducción sobre la política pública de protección civil	21
Las catástrofes	21
La respuesta del Estado moderno al riesgo de catástrofes: de las políticas reactivas a la gestión integral del riesgo	25
Desarrollo histórico de la protección civil en España	30
Los antecedentes	30
La defensa pasiva	32
La protección civil	34
El Sistema de Protección Civil español	38
Ámbito de actuación	39
Estructura jurídica y organizativa	42
Estructuras de coordinación del Sistema	53
El funcionamiento del Sistema. Los procesos de gestión del riesgo	58
La coordinación general del Sistema de Protección Civil	67
Capítulo segundo	
Protección civil y Fuerzas Armadas	69
Introducción	71
Evolución normativa	73
Instrumentos de colaboración y coordinación	76

	Página
Convenios de colaboración entre el Ministerio de Defensa y las comunidades autónomas.....	76
Convenio de colaboración con la Xunta de Galicia para la prevención de incendios forestales.....	77
Convenio de colaboración con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) sobre el empleo de los medios aéreos del 43º Grupo de Fuerzas Aéreas del Ejército del Aire.....	78
Los planes de Protección Civil.....	80
Planes y operaciones de las Fuerzas Armadas	82
La Directiva 05/08 del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).....	82
El Plan Operativo (OPLAN) 02/08 del GEJUME.....	85
La operación «Centinela Gallego»	85
Planeamiento en terrenos e instalaciones del Ministerio de Defensa	87
Fuerzas Armadas y protección civil en el ámbito internacional.....	89
El ámbito bilateral: los acuerdos y protocolos con nuestros países vecinos..	89
El ámbito multilateral. El marco de Naciones Unidas y las «Directrices de Oslo».....	91
El Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea.....	93
El Planeamiento Civil de Emergencias de la OTAN.....	95
Conclusiones	97
 Capítulo tercero	
Las comunidades autónomas en el sistema nacional de protección civil....	99
Introducción.....	101
Presente de la protección civil en las comunidades autónomas.....	101
Marco jurídico actual.....	101
Los centros 112 y la planificación de la emergencia.....	105
Respuesta ante la emergencia: aspectos comunes y diferencias.....	110
Emergencia ordinaria y gran emergencia o catástrofe.....	111
Formación básica y entrenamiento.....	113
Hacia una formación común en emergencias. Intercambio de experiencias.	113
Los simulacros como instrumentos para el mantenimiento de la operatividad	114
Futuro de la protección civil en España.....	116
Integración en las comunicaciones	118
Futuro de las comunicaciones.....	123
Intercambio de información entre las distintas agencias. El modelo americano	125
Coordinación ante las emergencias entre las distintas administraciones:	
local, autonómica, estatal.....	127
Rasgos generales	127
Previsión y Planificación.....	127
Prevención.....	130
Intervención	130
Autonomías, la Unidad Militar de Emergencias y las Fuerzas Armadas ante la catástrofe.....	131
Un caso práctico de buena coordinación entre todas las administraciones: el terremoto de Lorca	132
Conclusión.....	140
 Capítulo cuarto	
La Unidad Militar de Emergencias	143
Introducción.....	145

	<u>Página</u>
Definición de la Unidad Militar de Emergencias.....	145
El pasado.....	147
El presente.....	148
Marco normativo de la UME.....	148
Misión de la UME.....	149
Cometidos de la UME.....	150
En qué situaciones interviene la UME.....	150
Activación de la UME.....	151
Encuadramiento de la UME.....	154
Composición orgánica de la UME.....	155
Capacidades de la UME.....	156
Los planes operativos de la UME.....	160
La preparación para las operaciones.....	161
El futuro.....	165
El salto cualitativo: riesgos tecnológicos.....	165
La proyección exterior.....	166
Cómo se organiza y prepara la UME para su razón de ser: la dirección operativa de una emergencia de interés nacional.....	169
Conclusión.....	178
 Capítulo quinto	
Las Fuerzas Armadas de diferentes países en la Protección Civil.....	181
Introducción.....	183
Alemania.....	184
Marco legal.....	184
Estructura.....	187
Procedimiento de actuación.....	189
Francia.....	190
Organización de la «Sécurité Civile».....	190
Contribución de las Fuerzas Armadas francesas a la Sécurité Civile.....	192
Reino Unido.....	193
Marco legislativo y normativo.....	194
Estructura y cometido de las Fuerzas Armadas.....	197
Procedimiento de activación.....	199
Esquema solicitud de operación MACA.....	200
Estados Unidos.....	200
Marco legislativo.....	200
Estructura y Organización para la gestión de emergencias.....	201
Dirección y gestión de la emergencia.....	202
Dirección operativa de las Fuerzas Armadas en emergencias.....	205
Chile.....	207
Marco legislativo: nuevo Sistema de Protección Civil.....	208
Estructura.....	210
Procedimiento de activación.....	212
Conclusiones.....	212
Bibliografía.....	215
Composición del grupo de trabajo.....	219

José Emilio Roldán Pascual
Teniente general

Introducción

Consideraciones previas

Desde que los Ejércitos dejaron de ser una serie de grupos armados, temporalmente organizados para guerrear, y se convirtieron en la Edad Moderna en organizaciones estables, permanentes y regidas por los principios de unidad, jerarquía y disciplina, se transformaron en herramientas y servidores del Estado, en una *ratio regis*.

Los Ejércitos han sido y son utilizados no solo para ejercer la «acción exterior del Estado», sino también para actuar en el interior, interactuando con el resto de las organizaciones estatales e instituciones en múltiples facetas, muy especialmente en proporcionar garantía de bienestar y seguridad a sus propios ciudadanos.

Antecedentes históricos

Corría el año 1796, cuando Manuel Godoy, príncipe de la Paz, creaba la «Brigada de Artillería Volante», encuadrada en el Real Cuerpo de Guardias de Corps. Su mando le fue encomendado al ya entonces brillante y prestigioso teniente coronel de Artillería, graduado de coronel, don Vicente María de Maturana.

De existencia efímera, pues tan solo permaneció activa desde 1796 hasta 1803, ha perdurado de dicha unidad una magnífica prueba gráfica: seis hermosos grabados, cuyas planchas se conservan en la Calcografía Nacional (Real Academia de Bellas Artes de San Fernando).

Creada esta brigada, Maturana inició, de manera inmediata, la redacción de un Reglamento para la formación, servicio y permanente conservación de la Brigada de Artillería Volante del Real Cuerpo de Guardias de Corps, que Godoy rubricó en Aranjuez el 20 de febrero de 1797. En su artículo XVI es donde encontramos el origen y la justificación de por qué hacemos esta alusión en la introducción de este trabajo, ya que su redacción, de forma clara, contiene elementos que hacen de esta brigada el precedente histórico de una concepción explícita del Ejército como servicio público, como Institución a disposición de los ciudadanos en caso de riesgo. Reza así este artículo:

«... será uno de los objetos principales de la Brigada emplearse en socorro de la Humanidad, en cualesquiera aflicción pública, y especialmente en apagar incendios, ocupándose de los trabajos de más riesgo y confianza, para lo que acudirán vestidos a propósito, y armados de todos los útiles y herramientas de gastadores a la primera señal de fuego que ocurra en la población donde se halle y dirigirán el manejo y servicio de las bombas ydráulicas quando se pongan a su cuidado...».

Se acerca el ocaso del siglo XVIII y nos queda de él un reglamento que reflejaba por escrito, por primera vez, la que ha sido siempre una vocación permanente en los Ejércitos: una vocación de servicio y de apoyo a sus conciudadanos en momentos difíciles o en situaciones complicadas en los que los Ejércitos pueden y deben poner en juego unas capacidades de las que solo ellos disponen.

En el caso que nos ocupa, el coronel Maturana tuvo la visión amplia y la generosidad de espíritu de poner las características y las capacidades de esta «nueva artillería» no solo al servicio de unos modernos y novedosos planteamientos tácticos, sino al servicio claro y sincero de esta nueva misión («objeto principal de la Brigada» la denominaba) que es la de «... emplearse en socorro de la Humanidad...», hermosa forma literaria para referirse al servicio desinteresado a la nación y a la absoluta entrega a sus conciudadanos.

Han transcurrido algo más de 200 años desde que el coronel Maturana redactara de su puño y letra este artículo XVI y muchas cosas han cambiado desde entonces. También los Ejércitos han transformado profundamente sus estructuras, su organización, sus capacidades... pero han seguido siendo fieles a un mismo espíritu, a una idéntica ética, en esencia, a su auténtica razón de ser.

Durante los siglos XIX y XX los Ejércitos españoles no han dudado en intervenir en labores de apoyo y ayuda a la población cuando esta se ha visto afectada por algún tipo de catástrofe o calamidad. Los militares han intervenido, sistemáticamente y desde siempre, en beneficio de la sociedad cuando esta ha sufrido situaciones de emergencia.

Aunque esta ayuda ha venido siendo prestada con los medios de dotación de las distintas unidades militares y con el trabajo de personal que no estaba formado específicamente para la actuación en este tipo de situaciones, sus resultados fueron siempre de gran efectividad y sus actuaciones positivamente valoradas y agradecidas por la población civil. Nunca los Ejércitos dieron la espalda a la sociedad a la que pertenecen «... en cualesquiera aflicción pública...».

En nuestros días, el ciudadano exige, cada vez en mayor grado, que el Estado sea el garante de su seguridad global. Una exigencia que trasciende la asistencia cotidiana ampliando sus demandas a nuevos requerimientos que permitan afrontar con eficacia los retos que amenazan su seguridad y su bienestar.

La descentralización del Estado, y su estructuración en comunidades autónomas, ha llevado a procesos de transferencia de competencias en diferentes materias. La gestión de las emergencias de cierto nivel (el denominado nivel 2) ha sido una de estas transferencias estatales a las Administraciones autonómicas (basada en la Ley 2/1985 de Protección Civil y legislación posterior).

España ha sido escenario, en el último decenio, de una serie de acontecimientos que han marcado un antes y un después en el análisis y en la reflexión sobre lo que debe ser la participación estatal en asuntos ligados a la ayuda en situaciones de emergencia. El hundimiento del barco *Prestige*, en 2002, que ennegreció las costas gallegas; las grandes nevadas en Burgos, en el año 2004; el grave incendio que afectó a la provincia de Guadalajara, en 2005... han movido, tanto a la Administración Central como a las autoridades autonómicas, en unos casos a la creación, en otros a la potenciación, de unos servicios de emergencias técnicamente especializados y de alta cualificación para atender con celeridad la demanda ciudadana en cada caso, viniendo a demostrar que la Administración Central debía aportar algo más que una normativa y una estructura de coordinación en materia de protección civil.

Realmente, hasta el año 2005, el Gobierno de España no contaba con un órgano de emergencias robusto, ágil y de suficiente entidad capaz de ofrecer la fiabilidad y la disponibilidad necesarias para el apoyo preciso a las comunidades autónomas, cuando estas se vieran superadas por la magnitud de la emergencia, o bien para hacer frente, por sí mismo, a una emergencia de «interés nacional».

No quedaba ajena a esta necesidad la constante demanda de la sociedad española por contar con la garantía del Estado en la salvaguarda de su bienestar y su seguridad cuando son elementos de la naturaleza, y no conflictos armados, los que la ponen en peligro.

Coincidiendo con los graves acontecimientos citados anteriormente, el presidente del Gobierno formulaba, a finales de 2004, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre, que contenía una directriz que establecía que las Fuerzas Armadas debían:

«... colaborar en el Sistema de Protección Civil y, junto con otras instituciones del Estado, contribuir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos».

Se ponían las bases para asignar, de manera explícita, una nueva misión a las Fuerzas Armadas y, a resultas de ello, el 7 de octubre del año 2005, el Consejo de Ministros acordó crear la Unidad Militar de Emergencias (UME). Es decir, el Gobierno, con la creación de la UME, optó, para solucionar el problema expuesto con anterioridad, por la creación de una unidad militar de «intervención rápida, con plena disponibilidad, con presencia en todo el territorio nacional y que responda de manera ágil y eficaz a las necesidades de la sociedad española ante catástrofes o emergencias que pongan en peligro la seguridad de los ciudadanos».

La UME quedó definida como un *mando conjunto* encuadrado en la estructura operativa de las Fuerzas Armadas, dependiendo orgánicamente del ministro de Defensa y operativamente del jefe de Estado Mayor de la Defensa. Esta unidad estaría organizada, instruida, adiestrada y dotada de material e infraestructura específicamente preparada para preservar, actuando junto con otras Administraciones e Instituciones, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en caso de catástrofe, calamidad, grave riesgo u otras necesidades públicas.

La UME se constituyó como la unidad de primera intervención de las Fuerzas Armadas en emergencias, canalizando el resto de las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas, en caso de ser necesarias. Se intentaba, con ello, lograr una unidad auténticamente especializada, lo que implica medios, instrucción y adiestramiento específicos así como doctrina y procedimientos propios.

Se daba así un salto cualitativo en la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo de la población civil. Una sensible diferencia separa las funciones que las Fuerzas Armadas tenían asignadas en el marco normativo anterior de las que define el actual en materia de apoyo a la población civil en situaciones de emergencias y que emergen de la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional. Hasta ese momento las Fuerzas Armadas colaboraban con la Administración Civil en aquellas situaciones de emergencia que así lo requerían. Ahora, las Fuerzas Armadas deben, por sí

mismas, como protagonistas junto con las otras Instituciones del Estado y Administraciones Públicas, cumplir la misión reflejada en el artículo 15.3 de la ya citada Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional:

«Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, deben preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente».

La UME, desde su creación, asumió esta misión como propia y no solo está dispuesta a «... emplearse en socorro de la Humanidad, en cualesquiera aflicción pública...», sino que lo hace con claro espíritu de máxima cooperación y estrecha coordinación con todos los servicios de emergencias con los que cuentan las diferentes Administraciones. La UME busca conseguir la máxima sinergia de todos los medios en su propósito de alcanzar la mayor eficacia en la respuesta ante crisis o emergencias. Se ha buscado, y creo que se ha conseguido, la complementariedad, añadiendo capacidades al Sistema Nacional de Protección Civil, sin sustituir o excluir las ya existentes, tratando de agregar las características propias de las Fuerzas Armadas, basadas en los principios de unidad, disciplina y jerarquía, además de sus capacidades operativas y logísticas que aseguran, de manera decisiva, niveles importantes de coordinación, mando y control.

La UME ha pretendido actuar siempre según un lema que a la Artillería española no le es en absoluto ajeno, «facta non verba», sabiendo que sus actuaciones, rápidas, eficaces y coordinadas, y la discreción y la humildad en su comportamiento deben constituir uno de sus mejores activos. La UME se considera no solo orgullosa heredera de aquel espíritu que reflejara el coronel Maturana en el Reglamento de 1797 «... ocupándose de los trabajos de más riesgo y confianza, para lo que acudirán vestidos a propósito, y armados de todos los útiles y herramientas de gastadores a la primera señal de fuego que ocurra en la población donde se halle...», sino que la unidad pretende llegar a compartir conceptualmente el lema artillero por excelencia, «última ratio regis», para convertirse en el último y fiable recurso del Estado en caso de «grave riesgo, catástrofe, calamidad u otra necesidad pública».

Situación actual

No es el momento de hacer una relación exhaustiva de los numerosos ejemplos en los que la sociedad ha actuado como tal, sin distinción entre «sociedad civil» y «sociedad militar», sino como esa única sociedad a la que los militares, como ciudadanos que de ella procedemos, servimos con vocación y pasión.

Rusia, Francia, Estados Unidos, Suiza, México, Canadá, Israel... son ejemplos de naciones que percibieron la necesidad de asignar funciones específicas a sus Fuerzas Armadas relacionadas con las emergencias y la protección civil, no solo por las circunstancias coyunturales, urgentes e imprevistas que pudieran surgir, sino también por el riesgo comprobado que supone la intervención en estas circunstancias de personal no experto y, en algunos casos, no lo suficientemente preparado, en un mundo como el de las emergencias que demanda cada vez una mayor profesionalidad.

Se crea, con la UME, una unidad organizada, instruida, adiestrada y dotada de material e infraestructura específicamente preparada para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en caso de catástrofe, calamidad, grave riesgo u otras necesidades públicas. Con ello se logra disponer de una unidad militar auténticamente especializada en emergencias, con medios, instrucción y adiestramiento específico y doctrina y procedimientos propios.

La UME es hoy, ocho años después de su creación, una unidad militar que ha alcanzado su «velocidad de crucero» convirtiéndose en un importante elemento de cohesión nacional, complementando y equilibrando los servicios de emergencia que prestan otras administraciones públicas y generando confianza en la sociedad, que ve cómo el Estado pone a su disposición todos sus medios, incluidas sus Fuerzas Armadas, en las situaciones comprometidas.

La capacidad y la agilidad de respuesta, el empleo en masa, el esfuerzo sostenido, la flexibilidad en sus despliegues y red despliegues y la capacidad de canalizar los medios del resto de las Fuerzas Armadas son características que permiten a la UME concentrar sus medios en cualquier punto del territorio nacional para hacer frente a cualquier emergencia con una total autonomía logística.

El futuro de la UME es un proyecto que se define cada día atendiendo a las nuevas necesidades de la sociedad española. Diferentes retos que afrontar junto a diversas capacidades que perfeccionar hacen que el movimiento no se detenga y que su progresión sea constante y siempre acorde con las demandas de la sociedad a la que intenta servir con vocación, eficacia, espíritu de servicio y siempre fieles a su lema: «Para servir».

El presente trabajo

Ante ustedes tienen un importante trabajo en el que se intenta analizar, desde diferentes puntos de vista, cómo intervienen todas las herramientas que el Estado dispone en «caso de catástrofe, calamidad, grave riesgo u otras necesidades públicas» y especialmente las unidades militares.

Personalidades procedentes de diferentes sectores del «mundo de las emergencias» exponen sus puntos de vista y analizan esta nueva realidad y sus resultados.

Don Fernando Talavera Esteso, hombre de amplísima experiencia en el mundo de las emergencias, donde ha ejercido importantes cargos, trata de manera rigurosa y detallada los aspectos históricos y la evolución del Sistema Nacional de Protección Civil, proporcionándonos, con ello, una imagen clara y completa del camino que ha seguido en España la protección civil.

El capitán de navío don José Sierra Méndez, desde su posición y destino en la Dirección General de Política de Defensa, trata la integración de las Fuerzas Armadas en el Sistema Nacional de Protección Civil.

El director general de Emergencias de la Comunidad de Madrid, don José Antonio Pérez Sánchez, y el director general de Emergencias y Protección Civil de la Comunidad de Murcia, don Luis Gestoso de Miguel, dan su amplia y certera visión de la participación de las comunidades autónomas en la protección civil. Ambas personalidades han desarrollado extensas carreras en este mundo de las emergencias, lo que les hace ser auténticos expertos en esta materia.

El teniente coronel don José Luis Guerrero Jiménez, jefe de la Sección de Planes de la UME, se refiere ya, de manera específica, a la UME, a su organización, a sus misiones, a su situación actual y a sus ilusionantes proyectos futuros.

Por último, el coronel don Javier Gallegos García-Lorenzana y el teniente coronel don Jesús Díez Alcalde exponen la participación de las Fuerzas Armadas en la protección civil en diferentes países, que nos puede ayudar como referencia de lo que fuera de nuestras fronteras se está gestando en la actualidad.

Se ha intentado ofrecer una visión amplia y desde diferentes puntos de vista de qué ha sido y qué es la protección civil en España y de la intervención de las Fuerzas Armadas, más concretamente de la UME, en el Sistema Nacional de Protección Civil así como definir en qué consiste el citado sistema.

Consideraciones finales

Para enmarcar legislativamente este trabajo tan solo dos consideraciones finales, la primera es la publicación, en el *Boletín Oficial del Estado del 24 de mayo de 2013*, de la Orden DEF/896/2013 de 16 de mayo, por la que se modifica la estructura orgánica y el despliegue de la UME que figuraba en el Real Decreto 416/2006, de 11 de abril de 2006, por el que se establecía la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército

de Tierra, de la Armada, del Ejército del Aire y de la UME, y la Orden DEF/1766/2007, de 13 de junio de 2007, por la que se desarrollaba el encuadramiento, organización y funcionamiento de la UME.

La disposición final primera 2 del Real Decreto 416/2006, autorizaba al ministro de Defensa a modificar la estructura orgánica y despliegue de la Fuerza de los Ejércitos y de la UME, que figuraban en sus anexos. De este modo, la estructura orgánica de la UME, prevista en el articulado del mencionado real decreto, queda modificada por la que establece esta nueva orden ministerial.

La justificación de esta modificación viene avalada por la experiencia acumulada a lo largo de los últimos años por la UME en las diferentes campañas, que han puesto de manifiesto la necesidad de contar con una mayor capacidad operativa en intervenciones en emergencias naturales e incendios forestales que permita el despliegue de un mayor número de destacamentos permanentes o semipermanentes, que contribuyan a reducir los plazos de actuación, contando al mismo tiempo con una mayor capacidad de concentración de efectivos y, en consecuencia, una mayor eficacia en el cumplimiento de la misión o misiones encomendadas, en uno o más escenarios geográficos de forma simultánea.

Así mismo, en el mes de mayo de 2013, ha visto la luz la Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido (ESN 2013): documento que viene a sustituir a la anterior Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos (EES 2011), aprobada por el Consejo de Ministros de 24 junio de 2011 y con la que España se dotaba por primera vez de un documento del tipo reseñado, diferenciando, con ello, los tres niveles de la estrategia: de Seguridad, de Defensa y Militar.

La EES 2011 tuvo un carácter mixto: elaborada por una personalidad externa (Javier Solana, que ya elaboró, en 2003 para la Unión Europea, una Estrategia Europea de Seguridad) se apoyó para su elaboración en un grupo de altos funcionarios de la Presidencia del Gobierno y de los diferentes Ministerios, fue aprobada por el Consejo de Ministros y, aunque anunciada, no fue finalmente presentada para su refrendo por el Congreso de los Diputados.

Con ello, España dio entonces un salto cualitativo en el mundo de las democracias avanzadas, promoviendo un planeamiento estratégico de seguridad, largamente esperado por la comunidad estratégica española.

Aquella EES 2011 no solo venía a cerrar un círculo necesario para enfocar de manera global e integrada la seguridad nacional, ni ocultaba con su propio título a quién iba dirigida y a quién quería implicar («una responsabilidad de todos»), sino que inauguraba una nueva idea de «transversalidad de la seguridad» (por la implicación de todos los actores: Ministerios, comunidades autónomas... y la necesidad absoluta de coor-

dinación), y una «vocación de trascendencia», de modo que incorporaba la seguridad global a todo tipo de futuros desarrollos normativos.

El pasado mes de mayo el presidente Mariano Rajoy firmaba la Estrategia de Seguridad nacional. Un proyecto compartido (ESN 2013) que, según indica el propio presidente en el preámbulo «...es un paso trascendente. Continúa y revisa la Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011, adaptando y actualizando su contenido a los cambios del escenario estratégico...». En este mismo preámbulo también afirma que «... esta Estrategia prevé una nueva estructura institucional...».

En este sentido, la ESN 2013 da un paso decisivo al crear la estructura del Sistema de Seguridad Nacional sobre la base de dos nuevos organismos: el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités especializados y, lo que es más importante, se determina que en el plazo de seis meses este Consejo de Seguridad Nacional elaborará una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional para su posterior elevación al Consejo de Ministros. Esta Ley Orgánica creará de manera definitiva una arquitectura institucional que permita la constitución de un sistema de seguridad integral, diseñado para proporcionar coherencia estratégica a la política de seguridad del Estado, englobando aspectos de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Industria y Hacienda, entre otros.

La ESN 2013 proporciona una perspectiva multidisciplinar, que tiene en consideración el nuevo conjunto de amenazas, riesgos y también la concepción estratégica propia de España. Al igual que los países más avanzados, España concibe su Seguridad Nacional por medio del equilibrio ponderado de todos los instrumentos disponibles, tanto públicos como privados. Siguiendo el camino ya marcado en 2011, la ESN 2013 se convierte en un proceso racional conformado por una variedad de acciones cuidadosamente integradas.

No oculta esta ESN 2013 su carácter continuista respecto a la EES 2011, pero su carácter generalista hace que no figuren en su redacción las herramientas concretas a disposición de la estrategia para conseguir la seguridad que persigue. No obstante, en su apartado 4 («Líneas de acción estratégicas») se definen y analizan los doce ámbitos prioritarios de actuación de esta estrategia y, dentro de estos ámbitos, las líneas de acción a alcanzar, queda claramente limitado el ámbito de «protección ante emergencias y catástrofes» por el que se establece un «... Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada ante los distintos tipos de *emergencias* y *catástrofes* originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea esta accidental o intencionada...» y como primera línea de acción estratégica, dentro de este ámbito, se define la «adopción de un enfoque integrador y potenciador de las actuaciones entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las Administraciones Locales –par-

ticularmente en los ámbitos de detección, planificación y desarrollo de actuaciones ante emergencias y catástrofes– para conseguir una acción preventiva, una respuesta adecuada y un uso eficiente de los recursos limitados disponibles ...».

En esta línea de acción estamos todos los que debemos actuar en este exigente mundo de las emergencias.

El Sistema Nacional de Protección Civil

Fernando Talavera Estes

Capítulo primero

Resumen

España puede ser considerada como un país moderadamente amenazado por riesgos de catástrofes. Mantiene un Sistema de Protección Civil con la capacidad necesaria para responder a esos riesgos. Hasta ahora ha sido autosuficiente. A los efectos de la actuación de los poderes públicos, el sistema se estructura como un ciclo dividido en procesos que abarcan racionalmente las fases que desarrollan las catástrofes. Sus fortalezas actuales son la planificación y la intervención en las emergencias y mantiene actuaciones notables en materia de prevención y rehabilitación, con un eficaz y singular sistema de aseguramiento. Sus debilidades provienen, sin embargo, de la coordinación y, sobre todo, de la integración de todos los recursos. Es lógico este déficit teniendo en cuenta el profundo cambio histórico que ha tenido la protección civil española a partir de la Constitución de 1978. Ha pasado de un modelo centralizado y desconcentrado en los ayuntamientos, a otro descentralizado en las comunidades autónomas y en ayuntamientos, en coherencia con el nuevo sistema político nacido de la Carta Magna. Las zonas de indeterminación competencial o funcional y las ineficiencias asociadas a los «límites fronterizos» con otros sistemas, otras funciones u otros servicios, se están reduciendo. A este fin pretende contribuir este capítulo, desde el análisis histórico y actual del Sistema Nacional de Protección Civil.

Palabras clave

Gestión del riesgo de catástrofes, defensa pasiva, formación, coordinación, política pública, historia de la protección civil.

Abstract

Spain can be considered a country moderately threatened by disaster risks. It maintains a civil protection system able to cope with the risks to which it is exposed. So far the country has been self-sufficient in this area. Depending on the needs of intervention of public authorities, the civil protection system is structured according to the phases in which disasters occur. At present the main strengths of the system are emergency planning and rapid response to emergencies. Other components of civil protection system, such as preparedness, remediation and particular risk insurance, are operating satisfactorily. Its main weaknesses are the poor coordination among the different elements and the inadequate integrated emergency management. This weakness is obvious if you think that the 1978 Constitution introduced a new distribution of powers between the various levels of government (national, regional and municipal). It caused a change in the civil protection system: formerly it was run by a centralized system with the cooperation of the municipalities, and after the Constitution the system was transformed into a almost federation with a decentralized distribution of competencies between the central and the regional governments. The civil protection system has areas where responsibilities among the different authorities are indeterminate. This has been causing inefficiencies. There is a purpose among those responsible for civil protection to limit and to correct these inefficiencies. This chapter analyzes the national civil protection system from a historical and current perspective, and its purpose is to help identify and address the existing inefficiencies.

Key words

Disaster risk management, civil defense, training, coordination, public policy, civil protection history.

Introducción sobre la política pública de protección civil

Las catástrofes

El peligro, el riesgo, que fundamenta la inseguridad y el miedo, ha acompañado al hombre desde siempre, es una experiencia y un sentimiento habitual desde miles o quizás millones de años. Se podría decir, para empezar, que el medio natural no ha sido un buen compañero de viaje para la humanidad, pero que es insustituible. El hombre ha tenido que sobrevivir a sus amenazas y espasmos catastróficos entendiendo primero su etiología y comportamiento con la ayuda de los dioses y de su razón y aprendiendo, con el tiempo, a evitarlos, protegerse de ellos o mitigar sus efectos¹. Ha sido, es y será una continua lucha por la supervivencia y por la recuperación en la desgracia. Paradójicamente, el *homo faber* ha dedicado parte de su industria a protegerse de la naturaleza, transformándola incluso, provocando en muchos casos nuevos peligros que ponen en riesgo aún mayor su existencia y que potencian la inseguridad, fuente de crisis y de cambio homeostático permanente y que puede ser aprovechada, a su vez, como factor de control social.

Objetivamente las catástrofes tienen una enorme trascendencia para los afectados y para el desarrollo de las naciones. Los datos publicados demuestran que no estamos ante una cuestión menor en el orden mundial. Aun restringiendo el análisis a las catástrofes naturales, excluyendo las de tipo biológico, un año «estadísticamente bueno», como el 2012, ha registrado 310 catástrofes en 115 países que se han cobrado 9 930 vidas y han afectado a 106 millones de personas en todo el mundo. Los daños económicos ascienden a 110 144 millones de euros, casi el presupuesto anual del Estado de un país industrializado medio como es España². Un año menos bueno, como el 2011, produjo el megadesastre del tsunami y la catástrofe consiguiente en la central nuclear en Fukushima, Japón, que terminó con la vida de casi 20 000 personas de manera directa y produjo un impacto en la economía de este país entre el 3 por ciento y el 5 por ciento de su PIB³. El continente más castigado por las catástrofes naturales es Asia,

¹ WITHINGTON, John: *Historia mundial de los desastres. Crónicas de guerras, terremotos, inundaciones y epidemias*. Ed. Turner, Madrid, 2009.

² Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), de la Université Catholique de Louvain. Base de datos de referencia para las Naciones Unidas <http://www.cred.be>, consultada el 16 de abril de 2013. Véanse también datos de desastres tecnológicos referenciados a 2011 en <http://www.ifrcmedia.org/assets/pages/wdr2012/data/index.html> de la Cruz Roja.

Los Presupuestos Generales del Estado previstos para 2013 ascienden a 124.000 millones de euros.

³ EIJO CÁNOVAS, Jesús: en *El País*, Madrid, 12 de abril de 2011, citando fuentes del Fondo Monetario Internacional.

aunque los mayores daños materiales se producen en el norte de América, con extensas zonas densamente urbanizadas y altamente industrializadas castigadas por fenómenos meteorológicos adversos, principalmente.

En Europa, y en España en particular, el riesgo de catástrofe se puede considerar moderado, según los datos del Anuario Estadístico del Ministerio de Interior y el Consorcio de Compensación de Seguros⁴. En un solo año, el 2012, en España, se han producido 45 víctimas mortales como consecuencia de las inundaciones (35) y de los incendios forestales (10); y las ayudas directas del Gobierno de la Nación por catástrofes ascendieron a más de 7 millones de euros a familias, establecimientos y a entidades locales por gastos extraordinarios para la atención urgente de emergencias catastróficas ocurridas en sus respectivos términos municipales. Hay que añadir que el Consorcio de Compensación de Seguros indemnizó a los afectados por los riesgos extraordinarios por valor de 656,8 millones de euros en el año 2011⁵ y 283,9 en el 2012.

Estos datos, en definitiva, apuntan una tendencia creciente en el número de catástrofes y sus costes económicos y medioambientales. Desde la mitad de la década de los noventa se incrementa el coste económico de las catástrofes que en los últimos tres años han superado la barrera de los 100 000 millones de dólares en todo el mundo. En el año 2010, según el Banco Mundial, las catástrofes naturales han supuesto unos daños equivalentes al 2 por ciento del PIB de la mayor potencia económica del mundo, Estados Unidos, y en el cómputo mundial, ascienden al 0'6 por ciento de la riqueza global. La previsión es que se acentuará esta tendencia destructora por la acción de los potenciadores del riesgo⁶ o factores subyacentes⁷. La no siempre racional actividad económica, que se mueve cada vez más hacia zonas de mayor riesgo con una urbanización inconsciente de cuencas fluviales, zonas costeras o con alta vulnerabilidad sísmica, intensificará las amenazas a escala mundial y local a

⁴ Consorcio de Compensación de Seguros: La cobertura de los Riesgos Extraordinarios en España, febrero de 2012, en <http://www.conorseguros.es>, consultada el 30 de septiembre de 2013.

⁵ Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2012, Protección Civil. Y Consorcio de Compensación de Seguros: Estadística de Riesgos Extraordinarios. Serie 1971-2011, <http://www.conorseguros.es>, consultada el 30 de septiembre de 2013.

⁶ VVAA: «Los potenciadores del riesgo», en Cuadernos de Estrategia, del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 159, 2013. Estudio sobre los potenciadores del riesgo que señala la Estrategia Española de Seguridad, aprobada por el Consejo de Ministros del día 24 de junio de 2011, enunciadas también en la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada en Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2013: las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, los peligros tecnológicos y las ideologías radicales y no democráticas.

⁷ MASKREY, Andrew (coord.): «Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres», en Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas, Ginebra. Suiza, 2011, p. 18.

corto y a largo plazo. No hemos encontrado la fórmula de equilibrio entre desarrollo y riesgo. El riesgo es inevitable, su eliminación imposible. Es verdad. Pero el riesgo, o sus consecuencias, no son «neutrales»⁸ y afectan pertinazmente a las sociedades menos desarrolladas⁹ y, en todos los casos, a los hogares y comunidades con ingresos más bajos, con menos recursos para protegerse.

Hay un dato esperanzador. Las estadísticas de los últimos años sobre catástrofes naturales revelan una disminución de las víctimas, fruto de las políticas de prevención que se están implementando en todas las latitudes. Así, en España, las víctimas mortales por catástrofes naturales han descendido de 91 a 35 desde el año 2000 hasta el 2012 (menos de una víctima por millón de habitantes)¹⁰. Esta tendencia descendente denota el efecto positivo persistente de las alertas tempranas y de las campañas de información a la población, en definitiva, de las políticas de prevención. Es coincidente también con las estadísticas del CRED sobre catástrofes de origen natural en el mundo, lo que hace pensar que es posible una inflexión positiva de la tendencia en el futuro con respecto a los daños materiales. Y, en consecuencia, se podrán liberar recursos para mejorar el bienestar de los ciudadanos¹¹, como ocurrió hace menos de un siglo con la universalización del Sistema de Protección de la Seguridad Social y está ocurriendo en seguridad vial.

En la medida que se mejore la gestión de los riesgos, es esperable que se ejerza un mayor control sobre las vulnerabilidades y se reduzcan los factores subyacentes. En cualquier caso la reducción de las catástrofes debe ser una exigencia ética colectiva no menor que la de evitar las guerras y un objetivo de la comunidad internacional para alcanzar un desarrollo sostenible. Es posible, es ético y, además, es rentable. La prevención ahorra costes futuros y puede ser fuente de riqueza y ocupación en el presente. Nadie la cuestiona, pero de momento los países siguen invirtiendo, cada vez más, en atender y paliar más que en prevenir las emergencias.

Las catástrofes, en definitiva, constituyen un fenómeno cuyas consecuencias dañosas afectan a muchas personas, bienes, e incluso a las estructuras sociales. Para eludirlas o mitigarlas, se necesitan medios y actuaciones de todo tipo que, de una u otra manera, involucran a toda la comunidad local, nacional e, incluso, mundial, diferentes en cada época

⁸ BAUMAN, Zigmunt: «Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global». Ed. Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 14.

⁹ ELISSALDE, Bernard: «Riesgo», en <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article277>, 2005, consultada el 20 de abril de 2013.

¹⁰ Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2012, <http://www.interior.gob.es>: 10 en incendios forestales, 1 en inundaciones, 2 por olas de calor, 14 por lluvias intensas, 1 por rayos y 7 por vientos fuertes.

¹¹ ONU, Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020, <http://www.un.org/es/roadsafety/>.

en razón de la identidad individual del momento. Estamos ante una aspiración ancestral, una demanda individual y social que siempre ha sido problematizada de una u otra forma y que ha dado lugar a formulaciones y acciones de los responsables políticos y religiosos de la comunidad para influir sobre este problema social, que se ha definido en cada época según el marco cultural, religioso y político imperante.

En las sociedades tradicionales, la concepción fatalista de la vida atribuía las desgracias a la fortuna, a una voluntad metasocial-divina o al destino¹². Las religiones establecían las respuestas individuales y colectivas al enigma de los desastres naturales. Incluso determinaban prácticas socialmente aceptadas para evitar que las acciones y decisiones humanas despertaran la ira de los dioses. La más primitiva forma de prevenir los desastres. Esas creencias sirvieron como mecanismo de amortiguación y adaptación a la desgracia, alejaban del individuo cualquier responsabilidad sobre lo ocurrido, porque se consideraba como algo fatal¹³. Efectos parecidos tiene la amnesia colectiva sobre las catástrofes como estrategia mental de supervivencia contra el miedo. Ambos mecanismos perduran hoy como lo manifiesta la opinión pública española cuando todavía en el año 2011 considera al azar como primera causa de las catástrofes¹⁴.

Fatalismo y amnesia, por otra parte, canibalizan las habilidades necesarias para enfrentarse a ellas y han contribuido a la lentitud con que la humanidad ha reaccionado ante las catástrofes naturales, ofreciendo soluciones locales, puntuales y siempre cuando ya es demasiado tarde para evitarlas.

U. Beck califica a la sociedad moderna como «sociedad del trabajo o sociedad industrial», que ha transformado a la sociedad tradicional racionalizando el azar, cuantificando y reduciendo la indeterminación mediante un «constructo social histórico» que se denomina riesgo¹⁵. El hombre transforma paulatinamente el fátum en incertidumbre y vulnerabilidad que cimentan el poder político. El Estado moderno, al prometer a sus súbditos protección ante lo imprevisible, se legitima¹⁶. El nuevo contrato social le va a permitir al hombre tomar la iniciativa y restringir el papel del destino, controlarlo, preverlo, si bien desde la conciencia rousseau-

¹² BERIAIN, Josexto (comp.): *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. Ed. Anthropos, Barcelona, 1996.

¹³ PÁEZ, D., FERNÁNDEZ, I. y MARTIN BERISTAIN, C.: «Catástrofes, traumas y conductas colectivas: procesos y efectos culturales», en SAN JUAN, C. (ed.): *Catástrofes y ayuda en emergencia: estrategias de evaluación, prevención y tratamiento*. Ed. Icaria, Barcelona, 2001, pp. 85-148.

¹⁴ CIS, Barómetro de mayo de 2011, Estudio 2888.

¹⁵ BERIAIN, Josexto: op.cit.

¹⁶ BAUMAN, Zigmunt: op.cit. PRATS I CTALÁ, Joan: *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Ed. INAP, Madrid, 2005.

niana de que «es una previsión muy necesaria comprender que no es posible preverlo todo». El fenómeno de las catástrofes se «problematizará» en términos políticos, lo que posibilitará al Estado-nación plantear políticas públicas destinadas a dar seguridad y protección a sus ciudadanos¹⁷. Políticas gubernamentales, en fin, que constituirán la columna vertebral de la respuesta colectiva al riesgo y la catástrofe.

La respuesta del Estado moderno al riesgo de catástrofes: de las políticas reactivas a la gestión integral del riesgo

La respuesta gubernamental no ha sido siempre igual. Como cualquier otra política pública se ha ido adaptando a las necesidades cambiantes de la sociedad y del poder. Ha evolucionado desde la mera reacción cuando ocurrían las catástrofes, a una gestión preventiva del riesgo. Ambas en un marco estrictamente nacional. El modelo de gobernanza preventiva es el último intento de adaptar las respuestas colectivas a los nuevos riesgos generados por la globalización que, en esencia, son transnacionales y complejos.

La reacción y los principios de la prevención

La primera intervención del Estado moderno en las catástrofes estaba guiada por un enfoque «atencionista», centrado solo en atender a las necesidades de las víctimas que se derivaban de los grandes desastres para reparar sus consecuencias, cuando todavía apenas había otras expectativas ciudadanas de recibir ayuda en la desgracia que las de las instancias más próximas, la familia, los amigos, los vecinos, aparte del consuelo de la religión. La actuación emergente e improvisada del Estado-nación comenzó a prestar este servicio público a través de su estructura más próxima, los ayuntamientos¹⁸. El fatalismo en forma de golpe de suerte o de voluntad divina limitaba la visión de las poblaciones y del propio Estado sobre las catástrofes y lastraba o anulaba cualquier iniciativa en otra dirección.

La ciencia, como instrumento de comprensión de la naturaleza, ha actuado en este caso de vanguardia en el planteamiento y la solución del problema social de los desastres. Fue el pensamiento ilustrado el que cambió la visión providencialista de las desgracias por otra antropocéntrica y posibilitó que la ciencia se interesara por una incipiente forma de

¹⁷ TAMAYO SÁEZ, Manuel: «Análisis de las políticas públicas», en BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (comp.): *La nueva Administración Pública*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1997.

¹⁸ IZU BELLOSO, Miguel: «De la Protección Civil a la gestión de emergencias. La evolución del marco normativo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 35, 2009, p. 303.

analizar y gestionar las catástrofes naturales. Así ocurrió con motivo del terremoto de Lisboa en 1755 que destruyó gran parte de la ciudad. Frente a las voces ancestrales que interpretaban este fenómeno como un castigo divino por la irreverencia de las nuevas corrientes de pensamiento que estaban surgiendo en aquella época, nos ha quedado el testimonio de lo que pensaban dos ilustrados eminentes, Voltaire y Rousseau, sobre esta desgracia. En la correspondencia que mantuvieron después del terremoto, Rousseau responsabilizaba de los daños a la irresponsabilidad con que se había urbanizado la ciudad.

La observación científica comenzó a descubrir que algunos desastres naturales eran repetitivos y que su recurrencia, en algunos casos, podía incluso predecirse. Propició el nacimiento de una nueva percepción racional de las catástrofes y sus consecuencias. Las ciencias naturales y las ingenieriles fueron las pioneras en investigar sobre los desastres. Después lo han hecho también las sociales y humanas y las ciencias económicas. Se han esforzado por desentrañar causas y determinar consecuencias. Establecieron la actual taxonomía de las catástrofes ordenándolas según su origen; los estudios estadísticos en conjunción con la tecnología han hecho posible predicciones cada vez más exactas; las ciencias relacionadas con la gestión y las ingenierías han propiciado la determinación de modelos de gestión de todas las fases de los desastres, no solo la de respuesta; se han desarrollado avances enormes en los estudios y gestión de las vulnerabilidades normalmente provocadas por la propia actividad humana, etc. Hay que decir, sin embargo, que este desarrollo científico sobre los riesgos ha adolecido y adolece de una dispersión teórica importante. Por lo que es encomiable el intento de los geógrafos franceses en la década de los noventa de precisar el campo de estudio sobre los riesgos de catástrofe, sus problemáticas, los conceptos y los métodos por medio de una nueva disciplina, la Cindínica, cuyo objeto único sería el estudio de los riesgos en sí mismos, no como manifestaciones de otros mecanismos más generales¹⁹. Aunque es también cuestionable su intención de excluir del objeto de estudio a las catástrofes como consecuencia fatídica de los riesgos.

La gran aportación de las ciencias naturales y empíricas, por tanto, ha sido abrir la visión racional sobre los riesgos. Hoy nos parece la visión

¹⁹ HUGONIE, Gérard: «Cindínica», en Hypergeo <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article449>, consultado el 20 de abril de 2013. Cindínica, del griego Kindinos, peligro. Ciencia (o ciencias) que estudia (o estudian) los peligros o los riesgos en las sociedades y su prevención. El término fue definido en la década de los noventa, luego popularizado en 1995 por George-Yves Kervern. Él intentó precisar el campo, las problemáticas, los conceptos, los métodos de una disciplina concebida como nueva, radicalmente diferente de las aproximaciones de las ciencias que estudian, o tomaban en cuenta hasta ese momento, los riesgos de una manera u otra: ciencias naturales, ciencias sociales y humanas, ciencias económicas.

más normal, debido a nuestro contacto habitual con un riesgo que parecía más manejable, el tecnológico; pero donde realmente la ciencia ha producido una aceleración histórica sin parangón ha sido en los riesgos telúricos, misteriosos todavía. En poco más de un siglo se ha alcanzado un acervo de conocimiento tan importante sobre este fenómeno que ha generado una «conciencia ingenua en el progreso, en la ciencia y en la técnica»²⁰ como solución al problema que se intentaba solucionar. La experiencia, sin embargo, nos dice que no es así y que, por el contrario, está generando nuevos riesgos que generan la misma incertidumbre y miedo, si bien por causas diferentes. El azar todavía permanece en la memoria colectiva, como lo demuestran las encuestas ya citadas.

La visión racional ha conformado lo que actualmente consideramos como una parte integrante de la protección civil, la previsión, la anticipación, cuyo fin es evitar los desastres conociendo sus causas y sus consecuencias pretéritas. Ha pasado mucho tiempo, sin embargo, en que era difícil reconocer la conexión práctica entre este proceso eminentemente científico y el genuino de la protección civil.

La gestión de las catástrofes

Si algunas catástrofes se pueden prever científicamente, o al menos se pueden paliar sus daños al disminuir vulnerabilidades, era consecuente que en la transición de los siglos xix a xx los ciudadanos esperaran de un incipiente Estado social una solución más allá de la mera atención reactiva. Para llegar a este cambio de percepción ciudadana fue necesaria la conjunción de dos factores: por un lado las nuevas ideas que se derivaban de los planteamientos científicos aludidos, es decir, la convicción científica de que, además de atender a las víctimas cuando se habían producido los desastres, era posible hacer algo más, evitarlas; y, por otro, los nuevos planteamientos políticos sobre el servicio público como una de las formas, junto a la policía y al fomento, en que se manifiesta la actividad de la Administración Pública, instrumento por excelencia del Estado moderno concebido como proveedor de servicios que satisfacen unas necesidades que no pueden cubrirse individualmente, sistematizados por la Escuela Realista de Burdeos²¹. La actuación simultánea de la ciencia y del Estado social constituye la aportación genuina innegable del siglo xx a la solución del problema social de los desastres.

²⁰ INNERARITY, Daniel: «Gobernar el miedo», en *El País*, 5 de julio de 2010.

²¹ DUGUIT, L.: *Les transformations du Droit Public*. París, 1913. El poder del Estado se legitima a partir de entonces más que en la soberanía, en la utilidad práctica, en la oferta de servicios. No basta ya, como apunta Duguit, un Estado «mínimo» con seguridad interior y justicia, sino que se abre paso la necesidad de atender la satisfacción de bienes y servicios de naturaleza económica que serán determinados por los gobernantes, en función de las necesidades colectivas.

La sociedad industrial tenía necesidad de hacer frente al riesgo tecnológico. Y se comenzó por gestionar el que parece más previsible, los incendios urbanos, normalmente generados por la propia actividad humana. La gestión gubernamental de las catástrofes nació en el seno de las políticas públicas más consolidadas en ese momento, las de seguridad, como orden público, y de defensa. A los ayuntamientos se les encomendará esta competencia a partir de la primera mitad del siglo XIX, por su proximidad a los afectados²², aunque fuerzas policiales del Estado e incluso militares han colaborado y colaboran en los incendios de más importancia. Progresivamente se iría generando una especialización en la atención de incendios y otros socorros, los bomberos, que propiciarían la segregación posterior de la actividad de policía y orden público municipales.

La guerra, con los adelantos técnicos en armamento que se produjeron en el siglo XIX, empezó a tener unas consecuencias devastadoras sobre la población civil que resultaban cada vez más insoportables para gran parte de sociedad de la época. Las guerras conmueven y aterrorizan, como siempre, pero sus consecuencias dejan de parecer entonces fatídicamente inevitables e imprevisibles. Dicho de otro modo, al abrigo de la nueva visión antropocéntrica sobre las desgracias, nace la conciencia ciudadana de que debía paliarse el sufrimiento que provocaban, como ya reflejó Henry Dunant, creador de la Cruz Roja y primer premio Nobel en 1901, con su fortuita actuación de socorro a los militares heridos en la batalla de Solferino en 1859 y posterior publicación de su libro, que dio origen a la creación del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Las Convenciones de Ginebra celebradas desde 1864 constituyen la expresión de esa conciencia humanitaria colectiva. A partir de ese momento, a lo largo del siglo XX, los estados han transformado esa conciencia racional y humanitaria en instrumentos jurídicos internacionales como son los Convenios y Protocolos de Ginebra y de La Haya, base del derecho internacional humanitario, que pretende atender a las víctimas militares y civiles de los desastres bélicos y reglamentar la conducción de la guerra para evitar pérdidas inútiles o sufrimientos excesivos.

En los países más avanzados, la voluntad estatal de protección de las poblaciones civiles afectadas por la guerra, espoleada por la nueva visión humanitaria y obligada por los acuerdos internacionales, se concretó en la elaboración e implantación de políticas públicas orientadas a proteger a los habitantes de grandes ciudades en previsión de algún nuevo conflicto bélico y, particularmente, por el riesgo de bombardeos aéreos que habían causado múltiples víctimas en la Primera Guerra Mundial. La formulación de estas políticas públicas es un ejemplo de pragmatismo político.

²² RD de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino, artº 36 atribuía a los alcaldes y corregidores «tomar precauciones y facilitar auxilios contra los incendios, las epidemias y otras calamidades».

El modelo seguido para su elaboración es el incremental²³, por el que su diseño toma como referencia otra política conocida, experimentada y con prestigio, que aseguraba unos resultados previsibles, la de defensa. La organización disciplinada de sus «especialistas» y sus eficaces procesos para alcanzar objetivos la hacían la más adecuada, además de la cultura imperante que atribuía las cuestiones de la guerra exclusivamente a la corporación militar. De ahí su denominación inicial de defensa pasiva o civil, como política agregada incrementalmente a la de defensa nacional, de la que dependía. El Reino Unido diseñó esta política entre guerras y la utilizó en los ataques aéreos que sufrió en la Segunda Guerra Mundial. Se ha considerado el modelo y embrión de lo que llegaría a ser la protección civil. Todavía hoy es la denominación que reciben en algunos países las estructuras gubernamentales de protección civil.

Desde el punto de vista de la protección de los ciudadanos, su necesidad resultó evidente pues en la Segunda Guerra Mundial hubo más víctimas civiles que militares, y quizás en todas. Este hecho histórico influyó poderosamente para que en 1949, en el Convenio Internacional resultante de la IV Conferencia de Ginebra y, particularmente, en el Protocolo I sobre protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales aprobado en 1977, tome carta de naturaleza la protección civil como «esfuerzo» humanitario en «el cuadro general de precauciones a adoptar contra los efectos de los ataques, para proteger especialmente a la población civil en caso de conflicto armado»²⁴, que también incluye los de la Cruz Roja. Su cambio de denominación a protección civil en el artículo 61.a) del Protocolo I de 1977 obedece a la inclusión de catástrofes diferentes a las de origen bélico entre sus objetivos, lo que equivalía a un nuevo «incremento» de la política de defensa civil para los tiempos de paz.

La gestión integral del riesgo

La respuesta colectiva a los desastres hasta la mitad del siglo pasado estuvo condicionada por el convulso y bélico desarrollo histórico. En la defensa pasiva y la acción humanitaria predominan los postulados reactivos, aunque ya se empiecen a manejar los conceptos preventivos y de preparación para la acción. La observación e investigación científicas, por su parte, no habían cesado en su aludido papel previsor. No hubo ninguna iniciativa para integrar todos los esfuerzos. No era el momento.

Terminadas las hostilidades, la defensa civil fue evolucionando progresivamente hacia planteamientos civiles o, dicho de otra manera, la protección civil ha ido alejándose de sus orígenes militares en la medida que

²³ TAMAYO SÁEZ, Manuel: «Análisis de las políticas públicas» op.cit., pp. 296-298.

²⁴ RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, José Luis: «La Protección Civil en los conflictos armados», en *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 6 (1), 1997, pp. 151-178. Puede verse en <http://hdl.handle.net/10347/2655>.

la sociedad sentía más alejado el riesgo bélico (amnesia social sobre los riesgos), pero sin abandonar totalmente su conexión con las políticas de defensa nacional.

La confluencia de la disciplina militar en el tratamiento de la atención a las víctimas militares y civiles en los conflictos bélicos junto a las nuevas técnicas de gestión del *management* nacidas después de la Segunda Guerra Mundial orientarán la protección civil hacia un modelo de acción basado en sistemas y procesos estructurados adaptados a las fases de los riesgos y sus consecuencias catastróficas. La gestión integral del riesgo ha sido el paradigma doctrinal del último cuarto de siglo pasado y guía para la organización de la respuesta gubernamental desde el Estado-nación. Se fundamenta en una concepción ingenieril, en la que el riesgo es algo previsible, que se puede calcular, planificar su respuesta y, en consecuencia, neutralizarlo. El modelo constituye, en fin, el ideal de racionalidad sobre el que se ha organizado la protección civil en sus ya clásicos procesos interrelacionados de previsión o anticipación, prevención, preparación, intervención y recuperación. Ha inspirado unas políticas públicas caracterizadas por su sistematicidad y transversalidad dentro de cada Administración y su alto rigor técnico que han supuesto un aval para su legitimación social.

Desarrollo histórico de la protección civil en España

Los antecedentes

El nuevo Estado nacido de la Constitución de 1812 se puede considerar como el principio de la respuesta gubernamental organizada a los riesgos colectivos. Las ideas de la Revolución francesa penetraron en las estructuras políticas, culturales y jurídicas españolas, que tomaron como modelo en el nuevo régimen las ya experimentadas en el siglo anterior en el país vecino. La estructura de asistencia social basada en las actuaciones de los gremios del antiguo régimen fue suprimida en el período revolucionario y sustituida por otra de servicio público²⁵. En España el mismo proceso condujo, como en Francia, a la evidencia de que el Estado carecía de estructuras administrativas consolidadas en todo el territorio nacional para ofrecer un servicio público en esencia territorializado y, por tanto, descentralizado. Esto condicionó que las primeras actuaciones se desplegaran a través de los municipios como institución natural previa incluso al Estado, como proclamó Javier de Burgos, artífice de la división territorial previa al despliegue provincial de la Administración Pública que ha perdurado hasta nuestros días.

²⁵ ARIÑO ORTIZ, Gaspar: «Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico», en *El nuevo servicio público*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 18 y ss.

Como se ha anotado en el apartado anterior, ya en 1835 una norma estatal contemplaba actuaciones concretas y sistemáticas para abordar operativamente los riesgos tecnológicos más conocidos, los incendios urbanos, a través de los ayuntamientos. Desde entonces la centralización de la protección civil como forma de prestación de este servicio público ha sido una seña de identidad en nuestro país, hasta el reciente cambio de régimen de la Constitución de 1978. Adoptó una forma desconcentrada para apoyarse operativamente en los ayuntamientos y, cuando se crearon en el año 1978, en las comunidades autónomas.

Curiosamente la política de defensa pasiva instaurada en el año 1935, de carácter estrictamente militar, mientras estuvo vigente se siguió desconcentrando en los ayuntamientos. La desconcentración no suponía en ningún caso autonomía competencial para los ayuntamientos si se tiene en cuenta su dependencia de la Administración del Estado en cada provincia. Pero aun así es destacable esta voluntad política en la materia cuando el nacimiento de la estructura periférica de la Administración Estatal en aquellos momentos podía propiciar decisiones mucho más centralizadoras en un servicio público asociada en parte al orden público, a imagen, por ejemplo, de lo que ocurrió con los cuerpos policiales estatales.

Las primeras acciones preventivas ante catástrofes también tuvieron su origen en esta época. Se pueden rastrear en varias actuaciones. En las normas de creación de la nueva Administración periférica del Estado dictadas a partir de 1833, que denotan el interés político en que la acción previsoras frente a riesgos y calamidades públicas como incendios, inundaciones, terremotos y «plagas de langostas» fuera constante, regular y uniforme, alejada de inspiraciones generosas. Es patente también la prevención en la actividad administrativa de policía, nacida en las primeras décadas del siglo XIX, en la que se reconoce la voluntad de limitar los efectos negativos de la industrialización del país²⁶. Prevención general de riesgos de tipo tecnológico que también descansó en gran medida en los ayuntamientos. Con la misma orientación preventiva, en la segunda mitad del siglo XIX se produjo el nacimiento de varios centros de investigación oficiales estatales que incluyeron entre sus fines el estudio de los riesgos naturales. La Comisión para la Carta Geológica de Madrid y General del Reino, actual Instituto Geológico y Minero de España, creado en 1849; el Instituto Geográfico Nacional, en el 1870 y el Instituto Central Meteorológico que desde 1887, con diferentes denominaciones y adscripciones orgánicas, ha llegado a ser la actual Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) han estudiado las causas de las catástrofes de origen natural, definido mapas de riesgos y desarrollado sistemas de alertas tempranas²⁷.

²⁶ OCHOA MONZÓ, J.: op.cit. p. 89.

²⁷ Ya en siglo XX, otros centros oficiales se han creado para el estudio y control de actividades de riesgo como son el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioam-

La vertiente humanitaria ligada a las crisis bélicas tuvo en España temprana implantación. La Cruz Roja Española, que ha tenido desde sus orígenes una consideración especial por parte del Gobierno de la Nación, intervino por primera vez en territorio nacional en 1872 en la tercera guerra carlista y después en los conflictos bélicos en África en 1918²⁸.

La defensa pasiva

La conformación de la protección civil en España como sistema estructurado orgánica y funcionalmente para alcanzar sus fines se inició en el ámbito de la defensa nacional, que después de la Primera Guerra Mundial había visto nacer una amenaza bélica nueva y terrorífica, la aviación y la guerra química, que podía llegar a derrotar al enemigo atacando directamente su retaguardia. Es esta amenaza cualificada a la seguridad nacional la que espolea la acción estratégica gubernamental hacia la protección de poblaciones, centros de producción y comunicaciones, más que una previsión humanitaria, que también influía, vista la cantidad de víctimas que provocaban las guerras modernas²⁹. La República creó en el año 1935 el Comité Nacional para defensa pasiva de la población civil contra los peligros de los ataques aéreos³⁰. Nació así un nuevo concepto de defensa pasiva para preparar a la población para los bombardeos aéreos y la guerra química y garantizar su seguridad. Dependiente del presidente del Consejo de Ministros, preveía un funcionamiento centralizado a través del Ministerio de la Guerra y una organización territorial que descansaba en los municipios, pero bajo la dirección de los gobernadores Civiles de cada provincia. Nuevamente a los municipios, en este caso los mayores de 8 000 habitantes, se les encargaba la ejecución de los planes estatales de defensa civil y, además se les imponía la obligación de sufragar los gastos de este encargo. Apenas tuvieron oportunidad de constituirse los Comités Provinciales y Municipales, pues el estallido de

bientales y Tecnológicas (CIEMAT), que fue creado en 1951 con el nombre de Junta de Energía Nuclear (JEN); el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), creado en 1980; la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), en el 1993; la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESAN), en 2001; y la Red de Laboratorios de Alerta Biológica (RELAB) en el 2009. Todos forman una gran red de centros que no suelen ser encuadrados dentro del Sistema de Protección Civil, porque tienen otras finalidades además de la de anticiparse a los riesgos colectivos sentidos por la población en cada momento, pero sin cuyas aportaciones no sería posible hacer frente a los mismos racional y sistemáticamente.

²⁸ http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=33,12163821&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&url_show=/cre_web/historiaespa.htm, consultada el 6 de mayo de 2013.

²⁹ FERNANDO PABLO, Marcos Matías: «El sistema de Protección Civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública/Herri-rdulararitzako Euskal Aldizkaria*, 23, 1989, pp. 48-49.

³⁰ Decreto de 8 de agosto de 1935.

la Guerra Civil les sorprendió antes de un año desde la promulgación de la norma.

En cada una de las zonas contendientes en la Guerra se desarrollaron medidas urgentes para proteger a la población de los bombardeos aéreos. En la zona republicana fue el Gobierno de la Generalidad el que primero creó el Servicio de Defensa Pasiva Antiaérea en el año 1936, y con la misma finalidad lo hizo al año siguiente la Junta de Defensa de Madrid estableciendo la Junta Superior de Defensa Pasiva y Antigás. Las dos se anticiparon al Decreto de 1937 de la República que declaraba obligatoria la organización de la defensa pasiva en todo el territorio leal y atribuía a la Dirección de la Defensa Especial Contra Aeronaves (DECA) la organización de comités provinciales y locales. Fueron muchos los municipios españoles que construyeron defensas y refugios en estos años siguiendo las instrucciones republicanas. Y pocos meses antes de la finalización de la guerra, creó en Barcelona la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva para coordinar las actuaciones de los ministerios. Apenas tuvo tiempo para aplicarse.

En la zona nacional estuvo vigente el Decreto de la República de 1935 hasta que se creó en el año 1937 el Servicio de Antiaeronáutica, dependiente del Estado Mayor del Aire, que se hizo cargo de la defensa pasiva. Los gastos de la defensa pasiva recayeron una vez más en los municipios.

Terminada la Guerra, se reorganizó la defensa pasiva en 1941. De la Presidencia del Consejo de Ministros dependía la Jefatura Nacional de la Defensa Pasiva y del Territorio al mando de un general. Y de ella dependían a su vez las jefaturas provinciales presididas por los gobernadores civiles, así como las jefaturas municipales en los ayuntamientos que no fueran capital de provincia. Heredó una organización parecida a la que había establecido el Decreto de 1935 de la República. Durante casi veinte años, la defensa pasiva estuvo prácticamente militarizada. La aportación de los ayuntamientos y de los demás departamentos civiles estaba dirigida por las autoridades militares. La Cruz Roja formó parte de este organismo.

Es de destacar el surgimiento en España después de la Guerra Civil de una fórmula de indemnización pública por daños catastróficos única en el mundo. Apoyándose en que el sistema de seguro existente entonces no contemplaba en general el riesgo bélico, en 1941 se creó, con carácter provisional, el Consorcio de Compensación de Riesgos de Motín para facilitar la reparación de los cuantiosos daños causados por la guerra. Se intentaba redistribuir los daños individuales entre un número grande de personas, lo que ahora denominamos como transferencia del riesgo³¹.

³¹ TORTELLA, Gabriel: «Sobre los orígenes del seguro en España», X Congreso Internacional de la AEHE, 2011, Universidad Pablo de Olavide, Carmona (Sevilla), <http://www.aehe.net/xcongreso/pdf/>, consultada el 20 abril de 2013.

Su actividad se amplió para cubrir las consecuencias de otros eventos extraordinarios como los incendios de Santander (1941), Canfranc (1944) y la explosión del arsenal de Cádiz (1947). Y en 1954 se decidió refundir este Consorcio y algún otro residual en una única entidad aseguradora de carácter público, el Consorcio de Compensación de Seguros, que monopolizará a partir de entonces la cobertura de los denominados riesgos extraordinarios, como las catástrofes naturales. Después se le han ido añadiendo la cobertura de otros riesgos como el terrorismo, rebelión, sedición, motín y tumulto popular y los ocasionados por las Fuerzas Armadas y de Seguridad en tiempos de paz.

El modelo general de financiación del sistema de seguros era la mutualización o la mercantilización. Así se venía practicando en los seguros de incendios, por ejemplo, nacidos en Londres a partir del incendio que en 1666 destruyó gran parte de la ciudad edificada con madera. La originalidad consiste en que el Consorcio indemniza a las víctimas de las catástrofes mayores sin coste para el Estado. Para ello obtiene sus ingresos de un pequeño recargo, el 1'5 por mil, sobre las primas de la mayoría de los seguros del país y con ello cubre sus obligaciones, incluso las supera, o al menos así ha ocurrido hasta ahora³².

La protección civil

La atención del Estado hacia las catástrofes deja de ser exclusiva sobre las derivadas del riesgo bélico, aéreo en concreto, una vez «superada una primera etapa de desarrollo», como declara la exposición de motivos de la norma que creó la Dirección General de Protección Civil en el año 1960³³. Según evidencia dicho texto, es la comparación con otros modelos de países del entorno lo que motiva dar una nueva denominación a la defensa pasiva y establecer un rango orgánico que se corresponde con la importancia de la misión que se le atribuye, el de Dirección General. Y, lo más importante, contempla por primera vez calamidades públicas diferentes a las provocadas por la guerra como parte de la misión encomendada a un órgano especializado de la Administración Pública en una sociedad que ha iniciado un proceso acelerado de industrialización y urbanización³⁴; y no descarta llegar a establecer una «amplia organización» en prueba de la importancia creciente que se otorga a esta actividad pública. En ese momento se consideró más adecuado utilizar medios

³² MANZANO MARTOS, Alberto: «Una aproximación a la historia del seguro en España». Instituto de Ciencias del Seguro, Fundación Mapfre, 2012, <http://www.fundacion-mapfre.com/cienciasdelseguro>.

³³ Decreto 827/1960, de 4 de mayo, que crea en la Presidencia del Gobierno la Dirección General de Protección Civil que sustituye a la anterior Junta Nacional de Defensa Pasiva

³⁴ IZU BELLOSO, M.: op.cit.

ya existentes en las administraciones públicas y no crear una estructura *ex novo* porque imposibilitaría alcanzar sus fines, que constituye otra seña de identidad del servicio de protección civil español conservada hasta nuestros días.

Sin embargo, mantiene para este órgano funciones militares, aunque ya no se considera «servicio de retaguardia», ni su fin exclusivo defender a la población civil de «posibles agresiones aéreas». Se trata, además, de una disposición de tipo organizativo. Mantiene la dependencia del presidente del Gobierno, pero el director general tenía que ser un general del Ejército de Tierra y los responsables territoriales los mismos: gobernadores civiles y alcaldes. Su estructura y funcionamiento, por lo tanto, eran formalmente civiles, pero de facto estaba militarizada. Definía dos elementos clave de coordinación: la jerarquía propia de concepciones militares y de orden público; y la planificación, única y nacional, que por primera vez adquiere carta de naturaleza coordinadora.

En el año 1967, como consecuencia de una reorganización de la Administración Civil del Estado para «reducir gasto público», pierde el rango de Dirección General y pasó a ser una Subdirección General de la Dirección General de la Guardia Civil, en un Ministerio de carácter civil, dentro de un órgano mixto civil-militar que ejecuta básicamente políticas de orden público³⁵. Un año después se regulará su organización y funcionamiento. Abandona definitivamente las referencias a las agresiones aéreas, pero mantiene la atención prioritaria a los riesgos bélicos en general, y se introduce por primera vez un título sobre «bases doctrinales», del que hasta ese momento había carecido este servicio público. En la reorganización del Ministerio de Gobernación del año 1976 la Subdirección General de Protección Civil pasó a depender de una Dirección General totalmente civil, la de Política Interior. Mantuvo las mismas funciones y se dio un paso más hacia su carácter estrictamente civil³⁶.

Tras el giro copernicano que experimentó la vida política y la gestión pública en España tras la promulgación de la Constitución de 1978, se inició un proceso de construcción de un nuevo Ordenamiento Jurídico que debía trasladar a las normas la nueva forma del reparto del poder y los nuevos principios en los que su ejercicio debía basarse. Aunque en los debates parlamentarios previos a su aprobación sí se tuvo en algún momento la previsión de una ley de protección civil, finalmente no prosperó, ni tampoco esta materia fue objeto del reparto de competencias, ya fuera como exclusivas reservadas al Estado en el artículo 149 o dentro de las asumibles por las comunidades autónomas en sus estatutos. Esta laguna sería fuente de problemas de competencia en los años siguientes, como

³⁵ Decreto 398/1968, de 29 de febrero.

³⁶ RD 2614/1976, de 30 de octubre, por el que se introducen modificaciones en la estructura orgánica del Ministerio de la Gobernación.

se analizará posteriormente. Sí previó los estados de alarma, excepción y sitio, sin determinar a qué casos se debían aplicar. Sin embargo, pesaba sobre los operadores jurídicos en general la conciencia de que la protección civil era un tema que enraizaba con el bloque de seguridad pública y por tanto, con aquellas materias que conforman el núcleo del Estado. Esa conciencia se trasladó en la normativa relacionada con la materia promulgada en el período que va del año 1979 al 1985, en el que entró en vigor la Ley 2/85, de Protección Civil.

La promulgación de la Ley Orgánica 6/1980, de la Defensa Nacional y de la Organización Militar, regulaba la «defensa civil» en términos equívocos con respecto a la dependencia de la protección civil de la política militar, indiscutidamente competencia estatal³⁷. Y la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, que atribuye al Gobierno la potestad de declarar el estado de alarma cuando se produzcan «catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud», también potenció esa conciencia «estatal» de la protección civil.

Hubo otras normas específicas en este período que regulaban aspectos organizativos, de ayudas, un plan especial por sequía y otros temas secundarios sobre protección civil, que se restringieron al ámbito de la Administración General del Estado, eludiendo incluir en todas ellas a los ayuntamientos³⁸, como había sido habitual hasta ese momento, ni hacer mención a las comunidades autónomas, que estaban previstas en el texto constitucional, pero que se estaban creando entonces. Para más abundamiento, solo un Estatuto de Autonomía aprobado en ese período, el de Baleares, se atribuía competencia sobre protección civil, pero era como mera ejecución de la legislación del Estado. Mientras, el Gobierno preparaba un proyecto de ley en el que no se sabía bien cuáles eran los límites competenciales, por la falta de concreción constitucional. Por tanto, el conflicto de competencias era ineludible, como después se analizará.

Las señas de identidad de la protección civil española estaban ya definidas en el período de preparación de la ley que la iba a regular por primera vez en el año 1985. Podemos concretarlas en tres aspectos que había mantenido a lo largo de más de un siglo:

- a) Desde sus albores atenciónistas había sido una actividad pública centralizada cuando los sistemas políticos fueron centralizados, aunque desconcentrada en los ayuntamientos, en coherencia con

³⁷ Este equívoco quedó resuelto en la vigente Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que contiene una redacción más ajustada a las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre competencias en materia de protección civil que después se analizarán.

³⁸ Pendientes de una ley que regulara su régimen jurídico, que se aprobó cinco años después.

la naturaleza de servicio público próximo al ciudadano que la caracterizó desde su inicio. Se ha identificado desde el principio más con lo que hoy se denomina «seguridad humana» que con la seguridad nacional o del Estado³⁹. Esta vocación de proximidad la ha mantenido y acentuado el régimen constitucional que, en definitiva, ha definido las comunidades autónomas como la tercera Administración sobre la que descansa, en gran medida, la protección civil, aunque sin determinarlo en la norma suprema. La descentralización ha sido un proceso reciente, por lo tanto, y ha removido viejas estructuras en un servicio público bien conocido socialmente y de amplia tradición en España.

- b) La protección civil no ha tenido nunca estructuras de respuesta unitarias creadas *ex novo*, sino que su prestación se ha ido apoyando en los servicios públicos existentes en las distintas Administraciones competentes. Esto ha permitido que haya tenido un desarrollo variable en función del que han tenido los servicios públicos en que se ha apoyado, la ciencia, la sanidad, la policía, los bomberos, los seguros, etc. El modelo ha resultado mucho más competitivo, eficiente y económico, pero, evidentemente, más exigente en materia de integración de esfuerzos por medio de los mecanismos de coordinación disponibles en cada época. Su gran riesgo es la dispersión.
- c) Relacionado con b), hay que añadir que es flexible. Se ha ido adaptando con facilidad y rapidez a las sucesivas formas de vertebración política y administrativa, por su falta de estructuras unitarias consolidadas, como se ha tratado de señalar en el recorrido histórico precedente. Su desarrollo ha sido un modelo de pragmatismo y acomodación a las circunstancias y a las doctrinas imperantes en cada época, como las de policía administrativa, servicio público y *management* público últimamente.
- d) Y, en fin, la gestión de todo lo relacionado con las catástrofes se configura como algo complejo por su transversalidad y variabilidad.

La Ley 2/85 cierra por el momento el proceso de implantación de la protección civil en España como respuesta moderna de los poderes públicos al problema social de los riesgos y sus consecuencias catastróficas.

³⁹ NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A., HAGERAATS, Balder y REY MARCOS, Francisco: «Seguridad humana: recuperando un concepto necesario». Cuadernos del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid, 2007, p. 7. «En su esencia, cambia radicalmente el enfoque tradicional centrado en el Estado y presenta al ser humano y su seguridad personal como referentes principales en las estrategias de provisión de la seguridad.»

El Sistema de Protección Civil español

Las señas de identidad estaban predeterminadas por la tradición, como se ha dicho. Y también la necesidad de evitar la dispersión de esfuerzos de la que ya había evidencias y se esperaba fuera en aumento con el nuevo modelo político constitucional que consagraba un estado prácticamente federal. La concepción de la protección civil como sistema respondía mejor a las necesidades derivadas de la tradición y a las previsiones de dispersión antedichas; su carácter abierto y adaptable⁴⁰ lo convertía en un instrumento adecuado para las nuevas formas políticas y, además, se alineaba con la nueva doctrina de los servicios públicos nacida del informe que realizó la Comisión Redcliffe-Maud entre 1966 y 1969 para el Gobierno Británico⁴¹. Considerada la protección civil como un *personal service*, basado normalmente en relaciones interpersonales (educación, salud, seguridad, entre otros), los conjuntos en los que se integra constituyen sistemas lógicos. Por el contrario, el servicio denominado *physical environment service*, vinculado a un territorio y, por tanto, más físico y logístico, se suele organizar en forma de redes⁴².

El Sistema, en fin, mantiene acoplados los distintos elementos que lo componen por medio de objetivos globales compartidos, información recíproca y coordinación de sus acciones, de manera que se faciliten recíprocamente la consecución de sus propios objetivos desde el principio que el libre desarrollo de cada uno condiciona el de todos. En un sistema, la libre cooperación debe sustituir tanto a la rígida imposición de las formas unitarias de organización, como a la competencia caótica producida por múltiples elementos adoptando decisiones de forma desconectada.

La Ley 2/85 de Protección Civil, como destaca su exposición de motivos, trata de poner en funcionamiento un Sistema de Protección Civil, con-

⁴⁰ EASTON, David: «Categorías para el análisis sistémico de la política», en *A Framework for Political Analysis*. University of Chicago Press, 1965.

⁴¹ VAQUER CABALLERÍA, Marcos: «Gobiernos Locales intermedios y prestación de servicios locales», en *Cuadernos de Derecho Local*, 29, junio de 2012, pp. 148-150.

En el informe Redcliffe-Maud la diferente caracterización de estos servicios públicos tiene también consecuencias en orden a la distribución de competencias. La eficacia y calidad de los servicios personales requieren interacción y contacto con el usuario y además su prestación afecta a la dignidad de las personas y a sus derechos constitucionales tanto de libertad como de prestación. Por todo ello, son servicios en los que la participación de los usuarios y de la ciudadanía cobra una especial legitimidad, siendo por todo ello conveniente la proximidad con el ciudadano a la hora de prestar el servicio y, por tanto, en los países descentralizados resulta conveniente su asignación a niveles descentralizados de Gobierno.

⁴² La propia terminología empleada en uno y otro caso no es neutral, y así se habla de red de carreteras, telecomunicaciones o red de agua potable, mientras que se emplean los términos de sistema de salud, sistema educativo o de protección social.

figurado con las características antedichas, además de las que señala Fernando Pablo:

- Generalidad y especialización. El Sistema se establece para luchar contra cualquier tipo de sucesos, pero se compone de servicios especializados en distintas misiones (rescate de personas, tratamiento de bienes, lucha contra el agente causante, etc.).
- Integra mecanismos de alta formalización y previsión, preordenando normativamente el comportamiento de los poderes públicos y las medidas a tomar en cada caso a través de planes.
- Se trata de un servicio público con carácter de continuidad y permanencia. Al margen de sus actuaciones singulares en los casos de emergencia, mantiene una actividad ininterrumpida de evaluación de riesgos, intercambio de información, elaboración de planes, realización de simulacros, etc.⁴³.

Ámbito de actuación

Una de las características de todo sistema es su apertura y adaptación permanente al entorno, lo que conlleva una necesidad de señalar sus límites, determinarlos, que, en definitiva, es parte de su definición. La aproximación al análisis del ámbito de actuación del Sistema de Protección Civil se hará desde tres ejes: qué tipos de riesgos gestiona; qué parte del ciclo de la catástrofe abarca; y hasta qué nivel de responsabilidad asume.

El análisis histórico de la protección civil a través de las disposiciones formales que la han regulado da una visión sobre la ampliación constante de su esfera de actuación concreta, desde la atención a los afectados por los incendios en los municipios, a las tareas humanitarias paliativas de los «daños colaterales» de las guerras, para desembocar en la prevención y atención en todo tipo de catástrofes de origen natural, tecnológico y antrópico. Se está consolidando coetáneamente otra ampliación hacia las emergencias de carácter no catastrófico o emergencias ordinarias. La propia denominación del órgano estatal que gestiona la protección civil, la Dirección General de Protección Civil, ha añadido a su denominación tradicional la de emergencias; y en las últimas leyes promulgadas por las comunidades autónomas se incluye dentro del sistema regional la atención de emergencias ordinarias. Las emergencias ordinarias y las colectivas tienen la misma naturaleza; las diferencia, en definitiva, la escala. Por eso las respuestas se han acomodado y complementado con tanta rapidez.

⁴³ FERNANDO PABLO, M. Matías, «El Sistema de Protección Civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública/ Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 23, 1989, pp. 48-49.

Por otro lado, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, cuando se refiere a las amenazas a la seguridad nacional en el epígrafe de emergencias y catástrofes, añade a las declaradas en la legislación vigente otras ocasionadas por la degradación ambiental, el uso insostenible de los recursos hídricos, la desertificación, las pandemias, etc., que ponen en riesgo además las bases de la seguridad del Estado. Todas están en la órbita de lo que se ha denominado riesgos de la posmodernidad, estudiadas por los sociólogos de la escuela de U. Beck. Están en el límite entre la seguridad de dimensión humana y la seguridad de las naciones. Puede que la atención a estas nuevas amenazas sea objeto del Sistema de Protección Civil o que no, como se entiende hoy, y a cuyo fin se han asociado a los sistemas nacionales o internacionales de gestión de crisis. La configuración de la protección civil como sistema abierto permitiría hacerlo. En cualquier caso, la determinación del objeto de la protección civil, por cambiante que sea, es una cuestión que estará resuelta en cada momento según las normas que la regulen, que reflejarán las necesidades que las generan y la oportunidad de emplear unos u otros medios públicos, como se ha hecho hasta ahora.

Desde el otro eje de análisis planteado, el campo de actuación de la protección civil está conceptualizado actualmente como un proceso de gestión que se denomina *ciclo del desastre*, con tres fases interrelacionadas entre sí: la previa, la emergencia y la posterior. Y estas se subdividen a su vez en varios procesos: la previa, en previsión o anticipación y prevención; la emergencia en intervención de rescate y socorro y reparación; y la posterior, en rehabilitación y reconstrucción. La actuación del Sistema de Protección Civil está afianzada en todos los procesos, pero en los de intervención y reparación de los servicios mínimos los servicios de rescate y socorro del Sistema de Protección Civil comparten intervención en muchos casos con los de ayuda humanitaria, tradicionalmente a cargo de organizaciones no gubernamentales. Son complementarios y requieren apoyo mutuo. El proceso posterior de rehabilitación es plenamente gubernamental y el Sistema de Protección Civil promueve y canaliza las ayudas para llevarla a cabo. Sin embargo, la reconstrucción suele llevarse a cabo mediante otras políticas públicas de cooperación y desarrollo de largo alcance habitualmente fuera de la estricta de protección civil. En este sentido, cuando hablamos de gestión integral del riesgo, no dejamos de ser inexactos en la medida que la política de prevención o reducción de catástrofes no esté presente en los programas de reconstrucción y de desarrollo para evitar nuevos desastres.

Desde la óptica propuesta del grado de responsabilidad, el Sistema de Protección Civil español se configura en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 como un instrumento que articula los medios para res-

ponder a los distintos tipos de emergencias civiles⁴⁴ dentro del Sistema de Seguridad Nacional y en conjunción con otros instrumentos como el Sistema de Gestión de Crisis, que será revisado como anuncia dicha Estrategia.

Para los efectos de este breve análisis de delimitación de campo de actuación del Sistema de Protección Civil, hay que considerar que las emergencias civiles están formalmente incluidas en las competencias de los dos sistemas⁴⁵ y que también los contempla la Ley Orgánica 4/81 como causa de la declaración del estado de alarma. De acuerdo con los conceptos de crisis y gestión de crisis⁴⁶ y las «discusiones conceptuales» sobre la gestión de crisis en el seno de la Unión Europea apuntadas por J. A. Lazúen y J. C. Búrdalo, se podría resumir que el Sistema de Protección Civil se responsabiliza de las emergencias civiles hasta el nivel máximo de gravedad señalado en la normativa que lo regula, es decir, el nivel 3, cuando lleguen a ser de interés nacional, pero sin que se presenten «circunstancias extraordinarias [que] hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes». Si concurrieran estas circunstancias, es decir, si fuera necesario declarar el estado de alarma, pasarían a ser dirigidas y gestionadas por el sistema de gestión de crisis del Sistema de Seguridad Nacional, con independencia del seguimiento que este haga de las emergencias de protección civil en previsión de que tuviera que intervenir. Es decir, el Sistema de Protección Civil gestiona los riesgos de catástrofes hasta que se convierten en una emergencia que afecta a la seguridad nacional, una crisis, gestionada por el sistema de gestión de crisis.

El campo de actuación del Sistema de Protección Civil desde una perspectiva tridimensional tiene unos límites en muchos casos indeterminados. No es una singularidad ni mucho menos, pues es fruto de la propia interacción mutua con otros sistemas, que se convierte en potencialidad para todos porque promueve la adaptación permanente a las necesidades que generan los entornos cada vez más complejos y exigentes.

Hasta aquí se ha visto qué hace el Sistema. A continuación se analizará quién lo hace, es decir, la estructura competencial y organizativa. Se revisarán los instrumentos de coordinación que utiliza, se terminará con la estructura de gestión, el cómo lo hace.

⁴⁴ Terminología NATO que no se corresponde exactamente con las emergencias de Protección Civil, pero a los efectos de este análisis es más clarificadora.

⁴⁵ LAZÚEN ALCÓN, Juan Antonio y RODRÍGUEZ BÚRDALO, Juan Carlos: «El Sistema Español de Gestión de Crisis y su proyección exterior», en VEGA, Enrique (comp.): *Gestión internacional de crisis*. Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. Madrid, 2006, pp. 39-64.

⁴⁶ SEPÚLVEDA, Isidro: «Análisis de los conceptos de crisis y gestión de crisis», en VEGA, Enrique (comp.): op.cit., pp. 13-36.

Estructura jurídica y organizativa

Bloque de constitucionalidad. Marco competencial

A falta de una inclusión de la protección civil en la CE como se ha dicho, ha sido el Tribunal Constitucional (TC) en las Sentencias (STC) 123/1984, de 18 de diciembre y 133/1990, de 19 de julio, el que ha establecido los límites competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas. Estas sentencias, junto a lo establecido en los estatutos de autonomía, forman el bloque de constitucionalidad y marco competencial presentes.

La Sentencia 123/1984 resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Central frente al Gobierno Vasco, que había creado en el año 1983 los Centros de Coordinación Operativa para organizar y coordinar las respuestas en caso de incidentes o emergencia para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos⁴⁷. El Ministerio del Interior entendió que se invadía una competencia de titularidad estatal, como era la seguridad pública y que incluso afectaba a la defensa nacional. El TC, en esta sentencia, estableció varios principios que influyeron decisivamente en la redacción de la vigente Ley 2/85, que se ajustó a este mandato del Alto Tribunal:

1. La protección civil debe englobarse dentro del concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 de la Constitución.
2. La competencia estatal respecto de la seguridad pública no es exclusiva, sino concurrente con las comunidades autónomas. Estas ostentan competencias en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de planes y para la dirección de sus propios servicios, pero dicha competencia queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que esta pueda entrar en juego, lo cual sucede en tres ocasiones: por aplicación de los estados de alarma, excepción y sitio, en emergencias de carácter supraterritorial, o en emergencias de tal envergadura que requieran una dirección de carácter nacional.

El Gobierno Vasco recurrió ante el TC gran parte de la Ley por presunta infracción de los artículos 149.1.29 de la Constitución y 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. El recurso en realidad atacaba la propia esencia de la Ley, por lo que se paralizó todo su desarrollo y la construcción subsiguiente del sistema en ella previsto, a la espera del pronunciamiento judicial

La STC 133/1990, auténtico *leadingcase* de la materia, reiteró la doctrina que había establecido la STC 123/1984 y añadió precisiones funda-

⁴⁷ IZU BELLOSO, M.: «El sistema de Protección Civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 1991», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 69, enero-marzo de 1991.

mentales para empezar a clarificar el mapa competencial surgido tras la aprobación del silente texto constitucional y de la Ley 2/1985. Así, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar.

El Estado tendrá «las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias». Esto es, podrá ejercer competencias de tipo normativo disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación, como pueden ser regular un marco legislativo común en materia de protección civil, de manera que las competencias de las comunidades autónomas se definan en él. También funciones preventivas, como disponer la creación de un catálogo de actividades que puedan dar lugar a situaciones de emergencia que puedan tener dimensión o intensidad supraautonómica; o un catálogo nacional de recursos movilizables; o, en fin, una red de alarma nacional coordinada por órganos del Estado. Y regular los planes de protección civil y su contenido, de manera que permitan su posterior integración en un conjunto plenamente operativo y susceptible de una rápida aplicación. Para esto podrá elaborar directrices básicas o comunes de protección civil «que hagan posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios» y que provean «un diseño o modelo nacional mínimo».

Es decir, la legislación estatal puede crear un modelo nacional o integrado a efectos de garantizar una actuación coordinada de todas las Administraciones para el caso de que la emergencia tenga dimensión supraterritorial.

La jurisprudencia justifica la asunción por el Estado de competencias de tipo ejecutivo, cuando establece que las emergencias que afecten al interés nacional por su carácter grave sean dirigidas por las instancias estatales, pudiendo movilizar los servicios y medios necesarios. Todo ello sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas para aquellos casos en que la emergencia no tenga ese carácter nacional.

En fin, el Estado puede regular un régimen de sanciones, aunque vinculado a sus competencias materiales sobre protección civil, lo que incluye una regulación (básica) del ejercicio de la potestad sancionadora por las distintas Administraciones implicadas. Y también puede elaborar un plan financiero con respaldo presupuestario, para hacer frente a las obligaciones que deriven de la legislación de protección civil.

La jurisprudencia constitucional que se ha resumido se elaboró en un contexto normativo en el que ni la Constitución ni los estatutos de autonomía (salvo rara excepción) aludían a la protección civil como materia competencial. Ahora, sin embargo, los nuevos estatutos o estatutos reformados a partir de 2006, sí hacen mención expresa de la protección

civil entre sus cláusulas de atribución de competencias. Por ello hay que plantearse si esos nuevos estatutos cambian el régimen existente hasta ahora y hasta qué punto.

En realidad, las fórmulas que los distintos estatutos recientemente aprobados utilizan para definir las competencias autonómicas sobre protección civil varían en su literalidad. Pero de esta heterogeneidad no se deriva una verdadera diferencia de niveles o techos competenciales en esta materia. La fórmula más extensa es la del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en su artículo 132 atribuye a la Generalidad la competencia «exclusiva» en la materia, pero eso sí, «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública». A ello añade el Estatuto catalán otro párrafo, según el cual en casos relativos a emergencias y protección civil de alcance superior a Cataluña, la Generalidad «debe promover mecanismos de colaboración con las comunidades autónomas y con el Estado». Da la impresión de que existe una voluntad estatutaria de solucionar estos problemas de interés supraautonómico mediante fórmulas de cooperación que la Comunidad Autónoma de Cataluña asume el deber de proponer. Pero ello no quita al debido respeto a las competencias del Estado, que expresamente se manifiesta. Ciertamente, se alude a las competencias estatales en materia de seguridad pública. Pero ya se ha visto cómo, según la jurisprudencia constitucional, la protección civil es materia que se reconduce a ese grupo de competencias y forma parte de ellas.

La misma fórmula general –competencia exclusiva autonómica, pero respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública– es la que utiliza el nuevo Estatuto de Andalucía (art. 66), si bien este no se refiere a la promoción de la colaboración con el Estado y las demás comunidades autónomas en caso de emergencia de alcance supraterritorial.

Por su parte los Estatutos de la Comunidad Valenciana (art. 49.3 14^a), de Aragón (art. 71.57^a), de Castilla y León (art. 71.16^a) y de Islas Baleares (art. 31.11) salvaguardan las competencias del Estado de una u otra forma. En realidad, a pesar de las diferentes fórmulas estatutarias, la situación no cambia. No solo porque sería bastante ilógico que el Estado asumiera diferentes funciones de protección civil en diferentes comunidades autónomas, sino porque, de una u otra manera, todos los estatutos se han preocupado de salvaguardar las competencias del Estado en la materia.

Conviene recordar en este sentido, que la jurisprudencia constitucional ha relativizado desde hace tiempo la supuesta exclusividad de muchas competencias que se denominan así en los estatutos (y también en la Constitución), cuando a ello se añaden los matices necesarios con las expresiones «sin perjuicio de» o «con respeto a» las competencias ajenas u otras semejantes. Según el TC, el calificativo de exclusivas se uti-

liza entonces con un sentido «marcadamente equívoco» y constituye un «exceso semántico», tratándose de competencias que están llamadas a ser objetiva y necesariamente concurrentes (SSTC 32/1981, 37/1981, 5/1982 y otras muchas posteriores). Por otra parte, de la jurisprudencia constitucional resulta también que los estatutos deben ser interpretados conforme a la Constitución, como norma superior del ordenamiento jurídico, de manera que «los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de este a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma» (SSTC 18/1982, 69/1982 y otras muchas posteriores).

Los nuevos estatutos, incluyendo los que con más énfasis parecen recalcar la supuesta exclusividad de las competencias en la materia –el catalán y el andaluz–, disponen el respeto a las competencias del Estado, y por lo tanto, no puede entenderse que las nuevas formulaciones estatutarias introduzcan cambios en la situación anterior, jurisprudencialmente consolidada. No cabe duda, pues, que el Estado sigue siendo competente para diseñar ese «marco legislativo común» y ese «modelo nacional mínimo» a que apela el TC. Y ello es compatible con el respeto del ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas en relación con las situaciones de emergencia que no tengan carácter o interés nacional, dicho sea sin perjuicio de las posibilidades de cooperación entre todas las Administraciones competentes en la materia.

Desarrollo normativo estatal

La Ley 2/1985, de Protección Civil es la primera norma que con este rango regula la protección civil en España. Supera el mero carácter organizativo de las pasadas normas de protección civil y tiene vocación de ser la primera que concibe la respuesta a las catástrofes como una acción sistémica y sustantiva de los poderes públicos.

En resumen, sus contenidos abarcan desde la definición de la protección civil como servicio público, la determinación de su objeto, la definición de los deberes y obligaciones de los ciudadanos en la materia, el reparto de competencias entre las tres Administraciones Públicas, en coherencia con lo que estableció aquel mismo año la Ley de Bases del Régimen Local 7/85, y, sobre todo, la regulación de las funciones del Gobierno y demás órganos competentes, así como la organización pública correspondiente. Distingue entre funciones normativas y de planificación, medidas de intervención mediante la movilización de los servicios necesarios para responder a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, actuaciones preventivas y el régimen de infracciones y sanciones. Reserva al Estado la adopción de las medidas normativas que contempla, como son la elaboración del catálogo de actividades que puedan dar origen a una situa-

ción de emergencia, Norma Básica de Protección Civil, directrices básicas para regular la autoprotección, reglamentos técnicos, mientras que prevé un Sistema de Protección Civil de elaboración descentralizada, aunque los planes territoriales más importantes, los de Comunidad Autónoma, deben ser aprobados por la Comisión Nacional de Protección Civil.

Por lo que se refiere a las competencias de ejecución administrativa (de intervención, preventivas, sancionadoras), la Ley viene a admitir la competencia de las distintas Administraciones Públicas, según el grado o tipo de emergencia, aunque reservando al Ministerio del Interior algunas decisiones, tales como disponer la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y solicitar la colaboración de las Fuerzas Armadas. Por lo demás, la Ley considera que el Gobierno es el «órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil», aunque puede delegar todo o parte de sus funciones en las comunidades autónomas (art. 14).

El diseño se completa con la previsión de unos órganos colegiados de colaboración entre Administraciones Públicas, la Comisión Nacional de Protección Civil y las Comisiones de Protección Civil de la Comunidad Autónoma, con funciones de informe, propuesta, participación y homologación de los planes de protección civil.

Introduce el voluntariado como actuación canalizadora de la solidaridad social movilizada para actividades típicamente preventivas previas o en colaboración con los servicios públicos de protección civil. Recoge la corriente social de participación altruista que con tanto éxito había instaurado la Cruz Roja.

El esquema organizativo y de distribución de competencias de la Ley de Protección Civil de 1985 era sencillo, pero adolecía de la necesaria claridad para poder determinar con certeza a qué Administración corresponde la competencia en la gestión de la emergencia. Estas precisiones se pospusieron al desarrollo reglamentario que no se llevó a cabo hasta que el TC en la sentencia del año 1990 ya analizada arrojó luz sobre los límites de la competencia estatal sobre la materia.

Por qué no se hizo una ley de bases, como en realidad ha funcionado, o incluso una ley marco, de acuerdo con las previsiones del artículo 150.1 de la Constitución, como propugnan varios juristas, no es una cuestión para analizar aquí, pero sí dejar la observación de estas alternativas y el funcionamiento de facto de la ley como norma de carácter básico para dar sentido al Sistema de Protección Civil⁴⁸. En cualquier caso, la Ley vigente, ha permitido eficazmente pasar de una posición de atención al riesgo

⁴⁸ IZU BELLOSO, M.: op.cit., p. 57. Cita, a su vez, en p. 37, a Fernando Pablo, M. M., que propugna que «la solución a la concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debiera haber pasado por una ley-marco de las previstas en el artículo 150.1 de la Constitución».

de catástrofe a otra de gestión sistémica del riesgo, acompañando a los tiempos, como ya se ha dicho.

La Norma Básica de Protección Civil, aprobada por RD 407/1992, de 24 de abril, es un elemento axial en el Sistema. Enumera en su preámbulo los principios informadores de la acción pública destinada a la protección civil, entre ellos los de carácter organizativo –autonomía de organización y gestión, coordinación, complementariedad, subsidiariedad, solidaridad, capacidad de integración y garantía de información– y también establece las «funciones fundamentales» en las que consiste el servicio de protección civil: la previsión, la prevención, la planificación, la intervención y la rehabilitación, procesos que determinan una moderna gestión integral del riesgo. Pero, sobre todo, establece cuáles son las emergencias en que está presente el interés nacional, de acuerdo con la doctrina del TC, y atribuye al Ministerio del Interior la facultad de declarar la «emergencia de interés nacional», ya sea por propia iniciativa o a instancia de las comunidades autónomas o de los delegados del Gobierno en las mismas.

Por otra parte, la Norma Básica establece que tipos de riesgo deberán ser objeto de planes para la preparación ante ellos, que serán elaborados de acuerdo con sus directrices y manteniendo los contenidos que determina, especialmente los órganos de dirección y coordinación. Este aspecto ha sido clave para la coordinación de las actuaciones de intervención en emergencias de las Administraciones Públicas. Las Directrices Básicas de planificación sobre riesgos específicos como el químico (1992), incendios forestales (1993), inundaciones (1995), sísmico (1995), volcánico (1996), transporte de mercancías peligrosas (1996), accidentes con sustancias peligrosas (2003), nuclear (2004), por ejemplo, han posibilitado que se haya desarrollado un subsistema de preparación para la intervención ante las emergencias y catástrofes de alto nivel. Se completó el año 2007 con la promulgación de la Norma Básica de Autoprotección de centros, establecimientos y dependencias que pueden dar origen a situaciones de emergencia, de gran proyección preventiva y largo recorrido que permitirá integrar todos los esfuerzos privados en esta materia en el Sistema de Protección Civil.

La normativa estatal «operativa» de protección civil se ha completado posteriormente con nuevos instrumentos como los que regulan la Unidad Militar de Emergencias (UME) y la de los centros de coordinación de emergencias 112. La UME constituye la aportación específica más cualificada del Estado al proceso de intervención en las emergencias de protección civil, además de las ya generales previstas anteriormente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad del Estado. Y los centros de coordinación de emergencias 112, cuya competencia se residenció en las comunidades autónomas mediante el Real Decreto 903/1997 en ejecución de la Decisión 1991/396/CEE del Consejo y cuyo espectacular desarrollo en la atención de emergencias ordinarias ha devenido en un medio sin-

gularmente eficiente para la coordinación operativa de las emergencias de protección civil.

El recorrido por la estructura jurídica positiva de la protección civil hasta aquí se ha detenido en lo que ha sido esencial para la misma: los procesos de organización y preparación de la planificación (qué hacer y quién lo hace) y el de planificación (cómo se hace la atención a la emergencia). Habitualmente los análisis de este tipo se limitan a estos dos procesos. Como ya se ha señalado, la propia legislación vigente reconoce otros procesos sustantivos para una gestión integral de los riesgos de protección civil, la previsión y prevención y, en segundo lugar, la rehabilitación. En el caso del primero, ha habido sectores con gran incidencia en la protección civil, como el de la edificación y el transporte, que han desarrollado una amplia normativa que les permite regular, autorizar, inspeccionar y sancionar, en el ámbito de sus competencias, a «empresas, actividades, edificaciones, industrias, medios de transporte colectivos, espectáculos, locales y servicios públicos», cuyos contenidos deberán adecuarse a la ley de protección civil (Disposición final primera). Y no menor desarrollo normativo ha seguido la configuración sectorial de la red de alertas sobre riesgos de posibles catástrofes de tipo meteorológico, hidrológico, sanitario o alimentario, ligado al desarrollo científico y tecnológico que producen importantes cambios.

Para terminar este recorrido general por la estructura jurídica estatal del Sistema de Protección Civil hay que referirse a cómo se regula el esfuerzo del Estado para paliar los daños producidos por las catástrofes. El RD 307/2005 establece el régimen general de concesión de ayudas para reparar los daños y rehabilitar bienes afectados por los desastres y se adoptan medidas urgentes específicas mediante reales decretos leyes aprobados ad hoc para cada situación catastrófica⁴⁹. El Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros constituye la base jurídica sobre la que se fundamentan las indemnizaciones que este ente público concede por daños derivados de acontecimientos extraordinarios producidos por fenómenos de la naturaleza a aquellos suscriptores de póliza de seguro en los ramos en que existe recargo obligatorio a favor del Consorcio. Toda la normativa está refundida en el Real Decreto Legislativo 7/2004.

Los tratados internacionales suscritos por España

1. La Unión Europea. La política europea de protección civil como tal es reciente. Desde los primeros Tratados de la Unión Europea fue la política humanitaria dentro de la de desarrollo la más definida y potenciada, hasta el punto de llegar a constituir la mitad del total de la ayuda humanitaria

⁴⁹ Como por ejemplo, Real Decreto Ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia.

que se produce anualmente en el mundo. En la última reorganización de la Unión Europea después del Tratado de Lisboa de 2007, las dos políticas se integraron en una misma estrategia, la de seguridad, dirigida y gestionada por la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisaría Europea de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis.

Las primeras actuaciones normativas de la Unión Europea en el campo de la protección civil se produjeron en forma de directivas sobre la protección radiológica: la Directiva del Consejo 89/618, sobre las medidas aplicables y sobre el comportamiento a seguir por la población en caso de emergencia radiológica; y la Directiva 96/29, por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes, que fueron incorporadas a la regulación nacional española dentro de las disposiciones sobre el riesgo nuclear y radiológico. Ambas, como el resto de directivas posteriores, estaban fundamentadas en competencias de la Unión Europea en otras materias diferentes a la de la protección civil. Porque en esta materia el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de Lisboa excluye expresamente la posibilidad de «armonizar» las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros⁵⁰, limitándose a la creación del Mecanismo Comunitario de Protección Civil con su instrumento financiero correspondiente⁵¹, aparte de la llamada «cláusula de solidaridad» del Tratado de Lisboa por la que los estados miembros se obligan a la asistencia mutua en el caso de que alguno de ellos sea objeto de una catástrofe o de un ataque terrorista.

Las iniciativas de la Unión Europea, por ahora, no pasan por el momento de articular respuestas para intentar coordinar intervenciones humanitarias, principalmente en catástrofes foráneas o de la propia Unión Europea. No hay intención a corto ni medio plazo de una normativa europea específica sobre la organización de los sistemas de protección civil nacionales⁵². Aunque para alcanzar los objetivos establecidos por dicho tratado vigente, apoyar y complementar la acción de los estados miembros a escala nacional, regional y local; fomentar una cooperación operativa entre los servicios de protección civil nacionales y favorecer la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional, se tendrán que producir en el futuro avances sucesivos en una regulación común sistémica y también en las directrices sectoriales.

⁵⁰ Art. 196.2.

⁵¹ Decisión 2007/779/CE, EURATOM del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil; y Decisión 2007/162/CE, EURATOM, de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil.

⁵² IZU BELLOSO, M: op.cit., p. 62.

Además, los nuevos riesgos derivados de la globalización hacen ya necesarias acciones que superan la capacidad de los estados, por lo que resultará imprescindible regularlas también fuera de los limitados espacios nacionales, no solo para atender actuaciones ante los nuevos riesgos, sino para crear y gestionar internacionalmente sistemas científicos y tecnológicos avanzados de detección y alerta de los riesgos convencionales. En esa dirección se mueve también la necesidad de integrar la normativa territorial, que responde a los principios de descentralización y subsidiariedad imprescindibles para la gestión de los riesgos conocidos y cuantificables, y que ha tenido un amplio desarrollo en los últimos años. El alineamiento eficiente de esfuerzos se consigue con una formulación concertada de principios rectores de la actividad pública y unas bases y directrices que generen las normas comunes que armonicen respuestas sistémicas a todos los niveles. Las normas internacionales facilitarían mucho este proceso de integración y sistematización.

2. *La OTAN.* Organismo que mantiene una estructura de carácter militar para operaciones «de asistencia a desastres», aunque admite que en ellas pueda haber un importante componente civil, al que normalmente las fuerzas militares apoyarán. No obstante, la visión de la OTAN sobre estas intervenciones en desastres está más próxima a la intervención en crisis que afectan de alguna manera a la seguridad nacional de los países socios o asociados, que a la de emergencias de protección civil. Originalmente su intervención se limitaba a la protección de la población en caso de conflicto nuclear y a partir de la década de los cincuenta se fue diversificando a otros desastres, empezando por inundaciones.

De los procesos de coordinación de estas operaciones entre los países asociados surgió el concepto de «planeamiento civil de emergencias» y una estructura que lo gestiona, el Alto Comité de Planes de Emergencia, que depende directamente del Consejo del Atlántico Norte, máximo órgano de decisión. El Alto Comité se articula en nueve comités subordinados, entre los que hay uno de Protección Civil, cuya función principal es la recolección, análisis e intercambio de información relativa a las posibilidades y recursos de los estados miembros para la respuesta a desastres, y el establecimiento de procedimientos comunes para el uso más eficiente de dichos recursos; y un Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres, creado en 1998, que dispone de una Unidad Euroatlántica de Respuesta A Desastres.

Lo más relevante a los efectos de este análisis es que, de esta Organización, nace la doctrina de la intervención de las Fuerzas Armadas en emergencias de protección civil: solo deben actuar cuando las necesidades de la situación rebasen las capacidades de las agencias especializadas gubernamentales y no gubernamentales y organizaciones internacionales. Y lo debe hacer siguiendo los principios establecidos en las Directivas de Oslo, centrándose en el establecimiento de un ambiente ge-

neral de seguridad, que permita a las demás organizaciones desarrollar sus cometidos, en la asistencia sanitaria y en la construcción de instalaciones básicas sanitarias, en la construcción de albergues y refugios y en la alimentación, aunque también, cuando sea necesario, en proporcionar transporte u otros apoyos logísticos, y telecomunicaciones⁵³.

3. Convenios internacionales.

Los Convenios de Ginebra sobre humanización de la guerra. Ya se ha hecho mención general a su contenido en apartados anteriores, pero hay que subrayar la obligación del Sistema Nacional de Protección Civil español de garantizar a la población civil, en caso de conflicto bélico, los derechos establecidos en el artículo 61 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) aprobado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, recogidos en parte en el artículo 3 de la Ley 2/85 de Protección Civil.

Otros Convenios Internacionales ratificados por España: la Convención de Viena de 1986 sobre pronta notificación de accidentes nucleares y asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica⁵⁴; el Convenio de Helsinki de 1992 sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales⁵⁵; y el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofes, de 1998⁵⁶.

Resoluciones de las ONU. La Resolución 44/236, de 1989, proclamó el periodo 1990-2000 como Decenio Internacional para la reducción de los desastres naturales, de cuya experiencia nació la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), adoptada por los estados miembros de las Naciones Unidas en el año 2000 para orientar y coordinar los esfuerzos para lograr una reducción sustancial de las pérdidas por desastres. El Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 fue aprobado y suscrito por España en 2005⁵⁷ y obliga, en esencia, a desarrollar políticas de prevención basadas en el aumento de la resiliencia ante las catástrofes.

⁵³ VEGA FERNÁNDEZ, Enrique: «Operaciones multinacionales de socorro en emergencias», en *La intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, pp.13-34.

⁵⁴ <http://boe.es/boe/dias/1989/10/31/pdfs/A34239-34253.pdf>, consultada el 10 de mayo de 2013.

⁵⁵ <http://www.boe.es/boe/dias/2000/03/11/pdfs/A10174-10188.pdf>, consultada el 10 de mayo de 2013.

⁵⁶ <http://www.boe.es/boe/dias/2006/04/05/pdfs/A13157-13163.pdf>, consultada el 10 de mayo de 2013.

⁵⁷ <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>, consultada el 10 de mayo de 2013.

Y la Resolución 55/2 del año 2000 de la Asamblea General conocida como Declaración del Milenio marca como objetivo «intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre»⁵⁸.

Otras referencias para el ordenamiento jurídico de la protección civil

La Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por el Consejo de Ministros del 31 de mayo de 2013, que revisa la Estrategia Española de Seguridad de 2011, señala que las emergencias y catástrofes son una de las amenazas para la seguridad nacional y al Sistema Nacional de Protección ante Emergencias y Catástrofes como respuesta que articula los medios para responder a los distintos tipos de emergencias civil en el marco del Sistema de Seguridad Nacional. Entra así la protección en el reducido grupo de estrategias gubernamentales que garantizan la seguridad de España, de sus habitantes y ciudadanos⁵⁹. No pertenece al ordenamiento jurídico positivo, en tanto no se promulgue la ley orgánica de seguridad nacional que anuncia, pero es una declaración del Gobierno de los principios que deben orientar la política pública de protección civil. En este sentido, señala las diez líneas de acción estratégicas que constituyen un catálogo de principios metajurídicos que deberán influir en la estructura jurídica del Sistema Nacional de Protección Civil en los próximos años.

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre, los negocios instalados en las Torres Gemelas se vieron sorprendidos por una eventualidad catastrófica que no todos habían previsto y que pusieron en trance de desaparición a muchos de ellos. Aunque ya se había iniciado una fuerte corriente doctrinal en la década de los ochenta del siglo pasado sobre la recuperación ante desastres de los centros de procesos de datos de las empresas, en la década de los noventa se amplió este análisis a todo el negocio, no solo a sus sistemas de información. De aquí arranca el nuevo concepto de *gestión de la continuidad del negocio* aplicado a las empresas, que ha tenido una revisión doctrinal definitiva a partir de los acontecimientos terroristas como el citado y de la incidencia de otras catástrofes naturales de gran intensidad, como los terremotos, tsunamis, tornados, etc.⁶⁰. El propio Banco de España ha sido sensible a esta amenaza sobre el sistema financiero⁶¹. Es imprescindible, abogan los teóricos de esta nuevo planteamiento de la

⁵⁸ <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>, consultada el 10 de mayo de 2013.

⁵⁹ Ministerio de la Presidencia: Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos. Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2011.

⁶⁰ ESPINOSA, J., GUASP, M. y LERMA, A., «Gestión Integral de Crisis: la nueva Continuidad de Negocio. Historia, evolución y nuevo enfoque», en *Seguritecnia*, abril de 2012.

⁶¹ Banco de España, «Recomendaciones relativas a la continuidad del negocio», en Memoria de la Supervisión Bancaria en España. 2006, pp. 100-104.

gestión de riesgos, coordinar esfuerzos y trabajos entre departamentos de la misma compañía e, incluso, entre compañías del mismo sector y la Administración Pública. Como consecuencia práctica, se ha desarrollado una Norma ISO 22301:2012 para ayudar a las organizaciones a gestionar el riesgo de este tipo de interrupciones y otra, la ISO 31000 sobre valoración de riesgos⁶² y sus correlato español UNE-EN 31010, Gestión del Riesgo. Técnicas de Apreciación del Riesgo, completado con la UNE-EN (P) 157602, Criterios generales para la elaboración de planes de autoprotección.

Esta nueva visión de la gestión de los riesgos, aunque privada, no debe quedar al margen de la actuación del sistemas de protección civil. Los estándares de gestión de riesgos que se están desarrollando e implantado van a influir, como mínimo, en los desarrollos futuros de normas técnicas sobre riesgos.

El recorrido realizado por toda la estructura jurídica del Sistema de Protección Civil español da una idea de su complejidad. Incluso puede llevar a una idea de «estructuras líquidas», que se corresponde en parte con la inveterada indeterminación de su campo de actuación de límites difusos con respecto a la ayuda humanitaria o, recientemente, con respecto a otras actuaciones públicas y privadas en infraestructuras críticas o los departamentos gubernamentales de crisis, por ejemplo. Sin embargo, puede y debe considerarse propio de un estado moderno que se ha preocupado de esta materia tanto en los aspectos competenciales, salvada la primera carencia constitucional, como en los organizativos y sectoriales. Se puede hablar de diligencia en la regulación de esta materia y de una falta de integración normativa, como reclaman las dos Estrategias de Seguridad Nacional al pedir una «actualización y perfeccionamiento» del marco jurídico. Carencia que también es predicable, por cierto, del de la Unión Europea y que sería deseable se minimizara con respecto a los sectores implicados en la protección civil.

Estructuras de coordinación del Sistema

Como sistema abierto y, por tanto, habituado a los cambios, el de Protección Civil ha desarrollado estructuras de coordinación que equilibran en gran medida esta aparente deriva hacia modelos líquidos. Combina, en definitiva, la complejidad técnica y jurídica con la coordinación de manera que los resultados son eficaces, con un nivel de prestaciones muy solven-

⁶² Norma ISO 22301:2012, sobre Seguridad de la sociedad – Sistemas de gestión de la continuidad de negocio – Requisitos. Norma ISO 31000:2011, proceso formal documentado de valoración de riesgos que identifica, analiza y evalúa sistemáticamente el riesgo de incidentes que generen interrupciones en la organización.

te. Aunque las estructuras de coordinación están de una u otra manera establecidas formalmente en las normas jurídicas que regulan el Sistema, un breve repaso de todos los que se están utilizando clarificará lo que se acaba de afirmar.

La planificación

La estructura de todos los planes del Sistema de Protección Civil español es igual, incluidos los de autoprotección, que deben ser elaborados por las propias entidades generadoras de riesgo. Tienen unos niveles de alarma comunes para todos los órganos de decisión, sean nacionales, regionales o locales. Y la intervención en la emergencia sigue esquema idénticos en todos los casos: una dirección del plan que toma las decisiones asesorada por los técnicos especializados que mandan sobre los grupos operativos (de intervención, orden, sanidad, logístico y asistencia técnica) que se coordinan en el lugar de la emergencia a través de los Puestos de Mando Avanzado. Con independencia de todas estas similitudes, la obligatoriedad de la homologación de los planes ha resultado clave para la integración del Sistema de Protección Civil.

Se puede resumir afirmando que el esfuerzo que ha hecho la sociedad española en preparación para las emergencias ha sido excepcionalmente eficaz. Las razones de esta eficacia hay que buscarlas en la extensión e implantación de los planes y también en la similitud de su estructura de acuerdo con unas directrices básicas comunes. Y, por supuesto, el progresivo desarrollo de la implantación de los planes a través de ejercicios y simulacros ha favorecido una mejor coordinación operativa de todos los que participan en su ejecución.

La coordinación operativa

El momento de la verdad de todo Sistema de Protección Civil es el de la emergencia. Todo él debe estar orientado a que no ocurra; pero es inexorable, se producirá de una u otra forma. Los medios de respuesta deben estar previstos y preparados, pero su éxito dependerá fundamentalmente del grado de coordinación con que intervengan, porque las emergencias graves requieren la actuación de múltiples recursos de varias especialidades. Los Puestos de Mando Avanzados en el lugar de la ocurrencia y los Centros de Coordinación Operativa (CECOP) aseguran la coordinación de las actuaciones de respuesta.

En España se ha potenciado este factor coordinador en las operaciones de emergencia con la puesta en funcionamiento desde la década de los noventa de un centro de coordinación 112 en cada comunidad autónoma. Previstos en su origen como servicios *call center* facilitadores de la demanda de ayuda urgente a través de teléfono por los ciudadanos euro-

peos ante cualquier emergencia, en España avanzaron muy pronto hacia su configuración como centros de recepción de llamadas de urgencia y de coordinación de los servicios prestadores de esta ayuda. Su funcionamiento está muy tecnificado y protocolizado, por lo que son un elemento de coordinación importantísimo del Sistema. Su gratuidad y la calidad del servicio prestado les han hecho receptores de la mayor parte de las llamadas de emergencia del país. Gran parte, evidentemente, son llamadas de emergencias denominadas ordinarias, del tipo urgencias médicas que son las más abundantes, pero su experiencia permanente en la atención de las pequeñas emergencias los ha convertido en un instrumento formidable, preparado para la atención y coordinación de las grandes emergencias⁶³. De hecho actúan como CECOP en la mayoría de las emergencias graves que se producen actualmente.

Los órganos formales

Son las Comisiones de Coordinación Nacional y de comunidades autónomas y los Comités Estatales de Coordinación. Establecidas las dos primeras en la Ley 2/85 (art. 17 y 18), son los órganos máximos de coordinación del sistema. Su finalidad, aunque no está expresada en la ley, hay que deducirla de las funciones que se les asigna, básicamente la de garantizar que la planificación se desarrolle de acuerdo con las directrices básicas. Han tenido mucha actividad mientras ha durado el proceso de elaboración de los planes de todas las Administraciones Públicas, pero necesitan ampliar su acción coordinadora a otros procesos de gestión de las emergencias y de participación en las diferentes políticas relacionadas con la protección civil (preventivas, formación, inspección, evaluación).

Los Comités Estatales de Coordinación, previstos en las Directrices básicas para la planificación en el marco de los planes estatales sobre los diferentes riesgos, tienen el carácter administrativo de comisiones de trabajo y tienen como misión coordinar las medidas a adoptar por los distintos órganos de la Administración del Estado, normalmente en apoyo de las actuaciones de las comunidades autónomas. Con carácter puntual, se han formado Comisiones Interministeriales cuando ha sido necesario coordinar y hacer el seguimiento de las actuaciones de varios departamentos en ayuda de los afectados por alguna catástrofe.

Preventivas

La estructura de coordinación de las actuaciones preventivas se compone de redes de alerta temprana y de información. Las dos tipos de redes,

⁶³ La coordinación de las actuaciones de emergencia en el atentado terrorista en la estación de Atocha de Madrid de 2004 se llevó desde el Centro 112 de la Comunidad de Madrid, aunque la dirección correspondió al ministro del Interior.

por el alto coste de su instalación y mantenimiento, tienen más eficiencia cuanto mayor es el ámbito territorial que cubren. Por esa razón suelen ser de ámbito nacional, con conexiones a otras redes de ámbito internacional (por ejemplo, las alertas meteorológicas). En la ley de 1985 ya se previó una red de alarma de uso militar y civil y una base de datos sobre actividades que generaran riesgo. Si sobre las redes de alarma puede afirmarse que existe una cobertura razonable (fenómenos meteorológicos adversos, sanitarios, sísmicos, nucleares y radiológicos) con procedimientos establecidos para la comunicación rápida a los directores de los planes y a la población, no puede afirmarse lo mismo de las redes de información. La información sobre riesgos asociada a la planificación, incluida la de autoprotección, es abundante, pero no está convenientemente integrada. Lo mismo se puede decir de las estadísticas sobre catástrofes.

La formación

Es el mecanismo de coordinación por excelencia a medio y largo plazo. Denominada por Mintzberg⁶⁴ como «estandarización de los conocimientos y habilidades», es uno de los seis tipos de mecanismos de coordinación que utilizan las organizaciones para coordinar sus estructuras. Con la formación lo que se normaliza no son los procesos o procedimientos para la actuación, sino la capacidad de las personas que actúan, en el sentido organizativo de la expresión. La formación aporta a los miembros del Sistema de Protección Civil unas competencias comunes para hacer las cosas, que son determinantes para que sus actuaciones resulten coordinadas. Es una forma menos rápida y uniforme de coordinar el Sistema, y menos económica a corto plazo, pero más eficaz y, a la postre, más eficiente, en la medida que la formación tiene otras vertientes añadidas a la de la coordinación, como son la motivación del personal, de inversión en «inteligencia», en capacidad de innovación y de mejora de la calidad de los procesos internos y de prestación del servicio, cuyo beneficio no suele ser cuantificado.

Actualmente el subsistema de formación de protección civil en España se caracteriza por su complejidad y su falta de integración, como consecuencia natural de la descentralización de este servicio público. La formación en protección civil es una competencia compartida entre los diferentes niveles, pero no existe ni normativa común, ni hay establecida una función coordinadora ni mecanismos formales para llevarla a cabo. Los organismos especializados en este tipo de formación en emergencias tienen dependencia orgánica y funcional de los tres niveles referidos y se gestionan y organizan de manera diferente, por falta de una estructura coordinadora y armonizadora. En consecuencia, la oferta formativa

⁶⁴ MINTZBERG, Henry: *La Estructuración de las Organizaciones*. Ed. Ariel, Barcelona, 2012.

es heterogénea y sin reconocimiento mutuo entre los diferentes centros de formación públicos y privados que operan. No está asociada todavía a unidades de competencia de las definidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales relacionadas con las emergencias, ni conducente a la obtención de los títulos de formación profesional y de los certificados de profesionalidad. El profesorado, en general, no tiene competencia pedagógica reconocida. Carece de un sistema de evaluación, reconocimiento y acreditación de competencias sin homologar.

A semejanza del Sistema de Protección Civil, el subsistema de formación profesional se configura como una red de centros de formación públicos con una sola referencia clave para una futura integración de sus esfuerzos: el reconocimiento oficial de las competencias adquiridas en ellos por medio de los títulos de formación profesional y de los certificados de profesionalidad de las Administraciones Educativa y Laboral, ya elaborados y próximos a entrar en vigor. Es la única forma eficiente de armonizar la formación de los niveles operativos y de mandos intermedios de dicho Sistema Nacional.

A los mandos superiores se les exige como requisito tener formación universitaria, pero de diferentes especialidades, incluida la militar superior, aunque no todas están adaptadas a los requerimientos del desempeño real. No representa un problema, si se tiene en cuenta que la protección civil necesita en los niveles superiores diferentes especialistas y buenos gerentes públicos. Pero una dirección técnica bien coordinada sobre la base de conocimientos comunes incrementa la eficacia de las organizaciones. Este «plus» de eficacia se consigue, no con una formación universitaria única, que disminuiría la capacidad que aportan las diferentes especialidades, sino añadiendo a la formación especializada de base una parte común de tipo posgrado centrada en el desempeño en el Sistema de Protección Civil, lo que potenciaría el elemento de coordinación de actuaciones apuntado. La Escuela Nacional de Protección Civil podría ser el instrumento vertebrador de la formación de mandos de alto nivel con esta finalidad.

El personal de los sectores que actúan en las emergencias se capacita evidentemente en los circuitos de formación establecidos para cada especialidad. Las competencias necesarias sobre protección civil en los niveles operativos y de mandos intermedios deberían ser comunes. Los mandos de alto nivel que se especializaran en emergencias de protección civil, deberían seguir la formación de tipo posgrado apuntada.

La capacitación de los voluntarios de protección civil, todavía más heterogénea que la de los profesionales, tiene que adecuarse a las tareas de apoyo y complementarias que se pretende desarrollen, coherente con las competencias de los profesionales.

El funcionamiento del Sistema. Los procesos de gestión del riesgo

La forma más adecuada de funcionamiento para los sistemas complejos es la gestión por procesos. En el de protección civil los diferentes procesos que conocemos hoy se han ido generando desde el primitivo de intervención reactiva, hasta completar, o casi completar, el ciclo de la catástrofe, como se ha dicho. Es la concepción ingenieril, de base mecanicista, la que propone actuaciones en todas las fases con el fin ilusorio de controlar los factores causales de los desastres. Gestión integral del riesgo, tal como se ha venido denominando desde la década de los ochenta del siglo pasado. Esta concepción es la que fundamenta básicamente la mayoría de las políticas públicas sobre protección civil en los estados actuales y determina la normativa vigente. La que ha posibilitado reducir la morbilidad y mortalidad de las catástrofes a partir de su implantación y la que tiene el desafío de controlar y reducir los daños materiales que todavía asolan a la humanidad, aunque para ello necesite aunar esfuerzos de otros sistemas relacionados con el de la protección civil. La situación actual de estos procesos en España va a ocupar el siguiente análisis.

La prevención

Es la *idea fuerza* que ha transformado la respuesta a las catástrofes. También lo fue en materia de seguridad ciudadana, en su momento, cambiando la visión reactiva ante el fenómeno del crimen por otra anticipatoria para evitarlo; o en materia de sanidad, que ha articulado políticas preventivas eficacísimas donde solo había procesos de diagnóstico y terapéuticos una vez aparecida la enfermedad. Responde, en definitiva, a un deseo colectivo propio de la modernidad que, en un mundo en el que la tecnología parece solucionarlo todo, ha sustituido la resignación por la acción para que no ocurra lo que se detesta. La prevención, en definitiva, une elementos aparentemente antagónicos, acción frente a determinismo y resignación, especialmente en los desastres naturales.

Las actividades de prevención de desastres tienen una vertiente estratégica, de largo plazo, en la medida que para mitigarlos se necesita transformar estructuras socioeconómicas, educativas y culturales, que suelen estar presentes en las políticas nacionales e internacionales de inversión para el desarrollo socioeconómico y en las actuaciones sectoriales relacionadas. La prevención de desastres desde esta perspectiva no deja de ser otra política transversal con resultados que afectan, a su vez, al desarrollo socioeconómico. En esta medida, los objetivos estratégicos de prevención de la protección civil deberían recogerse de una u otra forma en dichas políticas transversales. Sin embargo, la regulación vigente del Sistema de Protección Civil no las determina, limitándose a tenerlas pre-

sentes⁶⁵. Sí ha establecido otras acciones concretas en el artículo 14 de la Ley 2/85, de Protección Civil⁶⁶ que, a la vista de las nuevas corrientes doctrinales, resultan todavía demasiado genéricas en muchos casos.

En el nuevo escenario doctrinal, de las actuaciones genéricamente preventivas, se consolidan un grupo que tienen por finalidad preverlos desde su análisis y estudio. Constituyen el nuevo proceso que se denomina previsión o anticipación, que ya se mencionan en el año 1992 en la exposición de motivos de la Norma Básica de Protección Civil. El objetivo de la anticipación en protección civil es definir y determinar los riesgos que afectan a un territorio basándose en las amenazas previsible según las vulnerabilidades de personas y bienes que puedan estar afectados. Es una vertiente esencialmente estática⁶⁷ de la protección civil, cambiante en la medida que se perfeccionan las técnicas cuantitativas aplicables. Se tendrán que realizar estudios y captación de información sobre las situaciones peligrosas pasadas y predicciones sobre las que puedan ocurrir. Su desarrollo, por tanto, tiene que apoyarse en organismos muy especializados que solo están al alcance de los estados o de las organizaciones internacionales, lo que no impide que sus resultados se pongan al servicio de las estructuras locales y regionales del Sistema de Protección Civil. La Estrategia Española de Seguridad de 2011 ya señalaba algunos de los recursos que cuenta el Estado que, en parte o en la totalidad de su actividad, inciden sobre el Sistema de Protección Civil, como el Instituto Geográfico Nacional, el Instituto Geológico y Minero de España, la Agencia Estatal de Meteorología o el Consejo de Seguridad Nuclear.

El principal resultado de este proceso debe ser una red que integre todo el conocimiento sobre catástrofes de protección civil, ahora bastante dispersa entre los diferentes niveles de las Administraciones y Organismos. No sería necesario, ni deseable, crear organismos nuevos: la tecnología lo permite, como lo demuestran grandes redes de información fiscal, sanitaria, seguridad social, que se han creado en los estados, y en los organismos internacionales, como Interpol o Organización Mundial de la Salud. La información que debe circular por esta red sería en esencia catálogos sobre actividades que pueden originar una catástrofe, mapas territoriales

⁶⁵ Ley 2/85, de Protección Civil, art. 14. «Sin perjuicio de las funciones y competencias que en materia de prevención de riesgos específicos otorgan las leyes a las diferentes administraciones públicas...».

⁶⁶ Simulacros de prevención de riesgos y calamidades públicas. La promoción de autoprotección corporativa y ciudadana. Asegurar la organización y formación de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento. Promover y apoyar organizaciones de voluntarios de protección civil, orientados a la prevención y control de situaciones de emergencia puedan afectarles, con carácter previo a la actuación de los servicios de protección civil o en colaboración con los mismos. Asegurar el cumplimiento de la normativa vigente de protección civil por medio de la inspección y sanción.

⁶⁷ OCHOA MONZÓ, Josep: «El modelo público de seguridad civil o Protección Civil española», en *Revista jurídica del Perú*, 53, diciembre de 2003, pp. 205-230.

de riesgo de catástrofes, registros oficiales de datos cuantitativos y cualitativos sobre catástrofes ocurridas, recursos movilizables individualmente considerados o en forma de módulos con autonomía para la intervención y registro de todos los planes de protección civil en vigor.

La prevención, propiamente dicha, es la parte más dinámica de los dos procesos referidos. Es el más ponderado en cualquier sistema de protección civil, puesto que es el que aspira al desiderátum, suprimir el riesgo. En la realidad engloba todas las acciones dirigidas a evitar o mitigar los efectos catastróficos de los riesgos. Y por esa razón, casi todas las actuaciones, empezando por la regulación y su cumplimiento, pueden considerarse incluidos en este proceso. A esta consideración responde también la disposición final de la Ley 2/85, que obliga a adecuar la normativa de las Administraciones Públicas para adaptarla a sus preceptos.

En términos de análisis de este proceso, atendiendo solo a actuaciones concretas de prevención, estas se pueden categorizar en varios tipos. En primer lugar la que ya se ha referido anteriormente de obligar a que todas las normas del ordenamiento jurídico prevean su impacto sobre los riesgos de catástrofe. Se debe promover, además, la obligación para las actividades catalogadas como de riesgo para la protección civil de elaborar estudios técnicos que determinen su impacto directo sobre el riesgo, como fase previa a su autorización administrativa. Similar a la que se ha implantado en las actividades con posible impacto medioambiental y que ha resultado muy eficaz.

En segundo lugar, los programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos. Constituyen uno de los resultados sustanciales de esta fase del ciclo de protección civil. La sensibilización es pieza sustancial para crear la resiliencia comunitaria, herramienta de vital importancia para afrontar el riesgo en nuestra sociedad posmoderna que se incluye novedosamente en la actual Estrategia de Seguridad Nacional 2013 como uno de los cuatro principios que la informan. La información se concreta básicamente en las redes de alerta temprana. La tecnología actual ha hecho grandes avances en esta materia en casi todos los riesgos naturales, los más impredecibles. Básicamente consisten en una red de comunicación de avisos de emergencias basada en sistemas altamente tecnificados de detección de indicios de emergencia. Alertan tanto a los responsables de activar los planes de contingencia como a toda la población afectada para protegerse y mitigar así sus efectos. En este segundo caso, es fundamental la participación de los medios de comunicación, obligados por la normativa a colaborar. España dispone de redes de alerta de inundaciones y sísmica, del Ministerio de Fomento, red de alerta a la radiactividad de la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, red de alerta epidemiológica, del Ministerio de Sanidad y previsiones de otra de tsunamis. La mejor fórmula para integrar los programas de sensibilización y de información es a través de su inclusión en

los planes de protección civil, como una parte más de preparación de los intervinientes como de los afectados por la emergencia concreta.

El Sistema de Protección Civil, por otra parte, tiene que dedicar importantes esfuerzos en el presente para que las futuras generaciones entiendan más y mejor los riesgos de catástrofes que les puedan afectar y aprendan a protegerse de ellos. Y esto solo se consigue con programas de educación para la prevención dentro de los currículum escolares.

La finalidad preventiva también está presente en las subvenciones anuales del Estado y de las comunidades autónomas destinadas a fomentar el voluntariado de protección civil en los ayuntamientos, la dotación de medios adecuados a los servicios de extinción de incendios y salvamento y mejora de las infraestructuras necesarias para la prevención del riesgo nuclear a los ayuntamientos incluidos en los planes exteriores de emergencia nuclear de las centrales instaladas.

Una actuación más que merece la pena anotar es el aseguramiento del riesgo, que ya ha sido mencionado más arriba. Los sistemas de aseguramiento, especialmente el español, tienen amplia tradición en nuestra cultura y modernas herramientas de análisis y previsión de riesgos, incluidos los de catástrofe, como se ha dicho. No es racional que dos sistemas tan próximos, el de protección civil y el de aseguramiento, no estén más integrados. La generalización del aseguramiento en actividades que puedan generar o soportar riesgos de catástrofe transferiría el riesgo a entidades con amplia capacidad para preverlos, lo que aportaría un potencial importante para su prevención. Además, naturalmente, de aumentar la seguridad jurídica del Sistema de Protección Civil.

La planificación

La planificación de Protección Civil en España es dual y se ha estructurado desde dos clases de planes: los generales o territoriales y los especiales, con postulados comunes en cuanto a función, contenido mínimo, niveles de alerta para la emergencia, dirección y coordinación, que son sus elementos de integración más importantes, como se ha dicho en apartados anteriores. Los principios en que se fundamenta la técnica de planificación que se aplica en la ley vigente son el de racionalización de actividades y de medios disponibles en el marco de los diferentes niveles de respuesta a la emergencia y el de garantizar una mínima protección uniforme en todo el Estado. Determina para ello unos mínimos operativos que garantizan dichos principios y permiten una dirección y coordinación de los distintos servicios, medios y recursos que están llamados a intervenir, según los casos.

La Norma Básica de Protección Civil determina los riesgos a planificar como son los nucleares, situaciones bélicas, inundaciones, sismos, químicos, transportes de mercancías peligrosas, incendios

forestales y volcánicos. De todos ellos solo se han planificado mediante planes básicos estatales el de riesgo nuclear; el bélico, no; mediante planes especiales de ámbito estatal todos (incendios forestales, sísmico, inundaciones, sustancias peligrosas y volcánico); y mediante directrices básicas todos también, habiéndose añadido el de riesgo radiológico. Además la AEMET ha elaborado el plan nacional de predicción y vigilancia de fenómenos meteorológicos adversos en el año 2009 y también se ha elaborado un protocolo de coordinación de actuaciones de los órganos de la Administración General del Estado ante nevadas y otras situaciones meteorológicas extremas que puedan afectar a la red de carreteras del Estado. El grado de implantación en el nivel estatal es prácticamente total, por tanto.

Todas las comunidades autónomas, por su parte, han aprobado su plan territorial. El riesgo de inundación lo han planificado 14 de las 19 en total, con las ciudades autónomas; relacionados con las inundaciones, se han aprobado 265 planes de presas de las 1 668 clasificadas por la Dirección General del Agua en los Grupos A y B; todos los planes especiales de riesgo sísmico de comunidades autónomas con obligación de aprobarlo, están en vigor; se han aprobado 292 planes especiales sobre sustancias peligrosas; planes especiales de transporte de mercancías peligrosas se han homologado 14 de los 19 preceptivos; los planes de incendios forestales, están todos homologados y el único preceptivo de riesgo volcánico, el de la Comunidad Autónoma de Canarias, también está homologado. Está prácticamente cerrado el mapa de planes a los niveles estatal y autonómico. Sin embargo, en el nivel municipal es más desigual: se estima que menos del 20 por ciento de los municipios españoles tienen plan territorial. Bien es verdad que la inmensa mayoría de estos municipios son menores de 5 000 habitantes y tienen muy pocos recursos y quedan cubiertos, en todo caso, por los planes de su comunidad autónoma respectiva⁶⁸.

En el año 2007 se aprobó la Norma Básica de autoprotección⁶⁹, que responsabiliza a los titulares de las actividades, públicas o privadas, de los centros donde tengan lugar actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia a elaborar planes de autoprotección, que son preceptivos para obtener la autorización oficial de la actividad. Deben utilizar sus propios medios y recursos e integrarse en el Sistema de Protección Civil. Son instrumentos de gestión de la seguridad en los centros gene-

⁶⁸ Para una revisión actualizada, véase la página web de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, <http://www.proteccioncivil.org/riesgos;jsessionid=A798FB19F049F4BFBC8A53952EA67672.n1>, consultada el 7 de mayo de 2013.

⁶⁹ RD. 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

radores de riesgo y responden a una visión de la protección civil más avanzada y justa: intenta distribuir riesgos y responsabilidades. Su implantación no está cuantificada, pero es menor en cualquier caso que los planes anteriormente descritos.

Todo este repaso al despliegue de los planes de protección civil da una idea del esfuerzo que se ha hecho en este país en esta materia en los últimos treinta años, como respuesta pública y privada al riesgo de catástrofes. Porque al esfuerzo de planificar, hay que sumar el que se ha realizado para aportar los medios humanos (más de 65 000 empleados públicos, además de los más de 20 000 voluntarios, dedicados exclusivamente a la atención de emergencias, además de la disponibilidad de muchas más pertenecientes a los otros sistemas relacionados, como el de sanidad, seguridad, Defensa, además de la UME, etc.) y materiales necesarios para el desarrollo de dichos planes. Sobre la capacitación de estas personas, ya se ha comentado atrás las carencias del subsistema de formación de protección civil y las posibles vías de trabajo para su mejora.

Intervención inmediata en las catástrofes

La fase de intervención debe estar en la mayoría de los casos prevista en los anteriores procesos, especialmente en el de planificación. Comienza la intervención, pues, donde termina el de planificación y una vez que no han dado resultado las medidas preventivas programadas. Es, por tanto, la última ratio de las fases de la protección civil y su momento de la verdad, como se ha dicho. Todos los esfuerzos deben orientarse primero a que no ocurran los hechos catastróficos y, si ocurren, que haya una respuesta solvente de acuerdo con lo planificado.

En la mayoría de los hechos catastróficos⁷⁰ se produce una primera «sub-fase» de emergencia, en la que existen unas previsiones desfavorables con un alto índice de probabilidad de ocurrencia, que se encargan los sistemas de alerta temprana de advertir. La respuesta, por lo tanto, se considera escalable en función de la evolución de la emergencia detectada. Y por ello en todos los planes es obligatorio establecer unos niveles comunes de activación del plan a los que corresponde una intervención del sistema graduada según la gravedad de los hechos. Estos niveles comunes van desde un primer momento de preemergencia o alerta, como así se denomina en algunos planes, hasta el máximo nivel 3, que se corresponde en su grado máximo con una emergencia de interés nacional en los casos establecidos en la Norma Básica en cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional ya analizadas. La preemergencia no se declara formalmente, pero dispone para actuar a los medios del sistema de respuesta, cuando existen previsiones desfavorables de una

⁷⁰ En los riesgos químicos, por ejemplo, el tiempo de alerta es mínimo en la mayoría de los casos.

o varias situaciones de riesgo. El resto de niveles es escalable e integrado, de manera que el nivel 1 en los casos más leves puede declararse a nivel local, lo que debería alertar al sistema de respuesta regional correspondiente; el nivel 2 local permitiría la actuación conjunta de medios de respuesta locales y regionales de apoyo, teóricamente en su nivel 1 de emergencia; y, sobrepasado este, se elevaría al nivel 3 el plan local y la emergencia dejaría de gestionarse en la localidad local para pasar al nivel 2 regional, en el que, en función del desarrollo de los acontecimientos, podría pedir ayuda a los medios nacionales, que supondría estar en el nivel 1, y así sucesivamente.

Evidentemente este es el plano teórico que debe seguirse cuando las tres Administraciones competentes en la emergencia tengan establecidos sus planes y tengan los recursos necesarios para atenderlas. Lo normal es que la declaración de las emergencias se haga por parte de los directores de los planes regionales que desde el primer momento han activado el dispositivo de emergencia ordinaria, el servicio 112. La declaración de los niveles de emergencia por la autoridad competente (alcalde, consejero responsable de protección civil, ministro del Interior) se hace en función de unos parámetros determinados para cada plan. Como ya se ha dicho, la capacidad de respuesta del Sistema de Protección Civil español ha ganado en rapidez y eficacia desde la implantación de estos servicios de emergencia, además de en coordinación.

En definitiva, es un proceso integrado y reconocible incluso por la opinión pública. La única excepción se da en la activación de los planes de emergencia nuclear que siguen para ello la Escala Internacional de Sucesos Nucleares y Radiológicos, que distingue siete niveles agrupados en niveles de incidentes y de accidentes, los más graves⁷¹.

Otro caso singular es el nivel de emergencia de interés nacional, no declarado todavía formalmente en ninguna ocasión en España. La delimitación del interés nacional que recoge la Norma Básica de Protección Civil es poco clarificadora a algunos aspectos⁷². En primer lugar, porque existe cierta contradicción entre la declaración de interés nacional y asunción de la dirección de la emergencia por parte del Ministro del Interior y la posibilidad de que este delegue funciones de dirección en una comunidad autónoma. En segundo lugar, por la falta de límites claros entre la declaración de emergencia de interés nacional de protección civil y declaración de estado de alarma, a la que ya se ha aludido anteriormente. Y también

⁷¹ Escala establecida por la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA). Consúltese la página web del CSN, http://www.csn.es/index.php?option=com_content&view=article&id=8281%3A%2Fde-0206-escala-internacional-de-sucesos-nucleares-ines&catid=75%3Afolletos-divulgativos&Itemid=160&lang=es, consultada el 7 de mayo de 2013.

⁷² OCHOA MONZÓ, J.: op. cit., p. 222.

por la duda que plantea de si para pedir ayuda al Mecanismo Europeo debe hacerse desde la previa declaración de emergencia de interés nacional. Por fortuna, y por los esfuerzos colectivos realizados, en España no ha habido que declarar ninguna emergencia de interés nacional. Pero esto no es excusa para perfeccionar este mecanismo que en un momento determinado ayudaría a su gestión.

La articulación de la dirección de los planes en todos los niveles de responsabilidad y de emergencia y los mecanismos de coordinación operativa, CECOP son comunes y han sido eficaces hasta ahora. Sin embargo mejoraría mucho más el sistema si se configurara un centro nacional de seguimiento y coordinación de emergencias en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias para gestionar las redes de información y alerta, para actuar como CECOP en las emergencias de interés nacional, como punto de contacto con el sistema nacional de gestión de crisis y con el Centro de Control de la Información del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea.

Los servicios públicos que intervienen en las emergencias catastróficas no están determinados en la normativa estatal vigente. De esta carencia, solucionada en parte con la inclusión en algunas normas de rango regional, se ha derivado una escasez crónica de demanda de capacitación conjunta por la vía de los programas de formación y de lecciones aprendidas. Estos instrumentos y una buena protocolización participada por todos los intervinientes, como se ha producido en las emergencias ordinarias en los servicios 112, además de mejorar sus capacidades, incrementan el cambio de una cultura competitiva a otra cooperativa que aumenta su eficiencia. Pero todo pasa, evidentemente, por determinar formalmente qué servicios son los que se encargan prioritariamente de intervenir en caso de catástrofe, para que dichos programas de capacitación y coordinación puedan orientar bien sus objetivos.

A los resultados previstos de este proceso que figuran en la Norma Básica⁷³, en general, el rescate, el refugio y los socorros de urgencia a personas, incluyendo, naturalmente los propios de combate del propio suceso catastrófico, hay que añadir otros que tienen especial demanda últimamente y son de gran interés para el sistema. Se trata de la atención a las víctimas y a sus familiares, identificación rápida e inequívoca de cadáveres, si se producen, y de la asistencia psicosocial. En esta parte del proceso hay que destacar el buen servicio que prestan organizaciones no gubernamentales especializadas y generales, como la Cruz Roja, que forman parte de la respuesta pública a las catástrofes. En consecuencia, además del reconocimiento, deben participar del apoyo gubernamental a

⁷³ RD 407/1992, Norma Básica de Protección Civil, artículo 3, planes territoriales, normas para su elaboración, apartados f), g) y h).

todos los servicios de intervención y por lo tanto acomodar su participación a los citados protocolos comunes.

Junto a la atención prioritaria a las personas deben proteger bienes y servicios afectados. La seguridad ciudadana debe quedar garantizada por las fuerzas policiales que intervengan y también la reparación de los daños producidos en elementos sustanciales para restablecer el suministro de servicios públicos esenciales (agua, luz, sanidad, comunicaciones, etc.) «cuando la carencia de estos servicios constituya por sí misma una situación de emergencia o perturbe el desarrollo de las operaciones». Deberán tener capacidad para valorar los daños producidos y, en consecuencia, determinar los equipamientos y suministros necesarios para atender a la población. Esta labor de valoración y restablecimiento de los servicios públicos esenciales normalmente la hacen junto a los servicios especializados correspondientes cuya actuación, al igual que la de los no gubernamentales referidos, tiene que coordinarse con los demás intervinientes del Sistema de Protección Civil para resultar eficaz.

Este proceso acaba, por tanto, cuando los servicios públicos esenciales se restablecen o su carencia ya no plantea situaciones de emergencia adicionales, como deben establecer los respectivos planes de emergencia activados, en cumplimiento de la directriz de la Norma Básica⁷⁴. Es el final de la emergencia, la vuelta a la normalidad y la desactivación del plan respectivo.

La recuperación de la normalidad. Rehabilitación

La actuación del Sistema de Protección Civil no acaba en el proceso anterior. Aunque la recuperación de la normalidad es un proceso que no está previsto en la ley de Protección Civil ni en la Norma Básica, que solo establece directrices para la intervención en la catástrofe, la rehabilitación es una actuación tradicional y recurrente del Estado desde el inicio de su intervención atencionista ante las desgracias.

La rehabilitación para la vuelta a la normalidad empieza en cuanto se acaba la emergencia, y consiste básicamente en la habilitación de medidas económicas y financieras en forma de ayudas para la realización de las obras, servicios o suministros de urgencia necesarios para paliar los daños ocasionados por la catástrofe, previa declaración de zona catastrófica por el Gobierno. Habitualmente es el Estado quien articula este tipo de ayudas a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, aunque comunidades autónomas y entes locales parti-

⁷⁴ RD 407/1992, artículo 3, planes territoriales, normas para su elaboración, apartado «o) Determinación de las medidas reparadoras, referidas a la rehabilitación de los servicios públicos esenciales, cuando la carencia de estos servicios constituya por sí misma una situación de emergencia o perturbe el desarrollo de las operaciones».

cipan con actuaciones propias del mismo tipo o diferente. Todo ello en concurrencia con las indemnizaciones que correspondan por parte del Consorcio de Compensación de Seguros.

La reconstrucción

De todas las fases del ciclo de la catástrofe, la reconstrucción es probablemente la más larga, la más costosa y la más compleja. Estamos en el tiempo de la prevención, como paradigma que lo soluciona casi todo en esta materia, pero en muchas ocasiones se olvida que gran parte de los programas de prevención a largo plazo, que realmente son los que solucionan problemas crónicos de vulnerabilidad (los urbanísticos por ejemplo) pueden aprovechar fases de reconstrucción para poder aplicarlos. De otra manera se convierten en utopías. No se quiere decir que las actuaciones de prevención a largo plazo tengan que esperar a que ocurra la catástrofe, sino todo lo contrario, que hay que aprovecharlas para hacer lo que se debe hacer, que, en otras circunstancias, resulta tremendamente dificultoso.

En este sentido, la reconstrucción es considerada como una oportunidad para realizar los cambios a largo plazo para reducir vulnerabilidades en urbanismo, alojamiento e infraestructuras, por ejemplo, y para mejorar las capacidades sociales, económicas y culturales, en especial la resiliencia. Son programas complejos y a largo plazo, diferentes a los de ayuda inmediata que se restringen al proceso anterior, la rehabilitación. Pertenecen a este tipo los programas de reconstrucción material del hogar y del empleo, para que los afectados dejen de ser receptores pasivos de ayudas, reconstrucción de los servicios que presta normalmente la comunidad, relocalización de actividades y espacios públicos comunes, etc.

Exige esfuerzos combinados de tipo local, regional, nacional e incluso internacional, dependiendo del alcance de los daños. Y especialmente necesita la coordinación de todas las capacidades sectoriales desde las diferentes políticas que desarrolla el Estado. La participación del Sistema de Protección Civil es fundamental en la parte de corrección preventiva de vulnerabilidades.

La coordinación general del Sistema de Protección Civil

Aunque se trata de un mecanismo de coordinación, en definitiva, su carácter estratégico le da una cualificación especial sobre los demás que ya fueron revisados en el apartado correspondiente. Por esa razón se ha dejado para el final.

Por la observación racional de las catástrofes sabemos que tienen un ciclo formado por fases y procesos sobre los que inciden las diversas actuaciones del Sistema de Protección Civil, instrumento de la política

pública del mismo nombre. El sistema, aunque abierto, mutable y complejo, tiene varias estructuras que, además de facilitar su análisis y comprensión, funcionan de manera articulada propiciando una respuesta variable, multinivel y multifacética para dar soluciones a un fenómeno tan poliédrico como el de las catástrofes. Hemos visto que en esa articulación sistémica existen puntos de mejora que la harían mucho más eficiente. La cuestión es cómo detectar cuantitativamente esos puntos de mejora y cómo orientar el esfuerzo del sistema hacia donde proceda en cada momento.

Existen dos instrumentos de gestión complementarios adecuados para este fin: la evaluación y la planificación estratégica, que conformarían una estructura diferente a las ya analizadas. La evaluación del Sistema de Protección Civil contribuye a mejorar la calidad de la respuesta de sus actuaciones y es una referencia imprescindible para orientar las políticas públicas en la materia. Las estrategias intersectoriales sirven para definir líneas de acción política comunes que alinean, integran y priorizan los esfuerzos durante un período de tiempo, optimizando recursos y propiciando el impulso y la coordinación de esfuerzos. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 recoge este planteamiento al establecer como línea de acción estratégica del Sistema Nacional de Protección ante emergencias y catástrofes la «elaboración de un marco de referencia en la materia que propicie el impulso y la coordinación de esfuerzos, establezca prioridades y optimice los recursos para alcanzar objetivos comunes». Ambos deben configurarse cooperativamente y adaptándose a la distribución competencial descentralizada. En otros sistemas públicos se han creado observatorios a los que se les encarga esta misión.

Protección civil y Fuerzas Armadas

José Sierra Méndez

Capítulo segundo

Resumen

Los profundos cambios en el escenario internacional y en la tipología de los conflictos, así como una mayor percepción por parte de la sociedad de los desastres naturales y sus consecuencias, han propiciado un empleo creciente de medios militares en apoyo a las autoridades responsables de la Protección Civil. Aparte de su papel primordial, las Fuerzas Armadas, como un instrumento más de los estados, son especialmente aptas para colaborar en la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos, ante eventuales situaciones de emergencia o catástrofe. En España, durante los últimos años hemos vivido una importante evolución en la forma en que este apoyo se lleva a cabo. Se ha conseguido un modelo especializado, con una Unidad Militar de Emergencias dotada con personal específicamente preparado y equipamiento adecuado, que actúa como punta de lanza en apoyo a las autoridades civiles, y articula la movilización de capacidades adicionales de las Fuerzas Armadas en caso necesario. Todo ello ha conllevado la necesaria adaptación de la normativa y los instrumentos de coordinación con las administraciones responsables del Sistema Nacional de Protección Civil. Pero si bien la UME es su instrumento principal, el Ministerio de Defensa, y concretamente las Fuerzas Armadas, han llevado a cabo actuaciones en este ámbito desde hace mucho tiempo, las cuales son, aunque menos conocidas, igualmente importantes. A ellas se dedica también este capítulo.

Palabras Clave:

Fuerzas Armadas, Protección Civil, UME, comunidades autónomas.

Abstract

The great changes in the international scene and in the typology of the conflicts, as well as an increased perception of the society about natural disasters and their consequences, have led to an increased employment of military resources in support to the authorities responsible for civil protection. Apart from their primary role, the armed forces, as an instrument of the states, are particularly suited to assist in the preservation of the security and well-being of citizens, facing any emergency or disaster situations. In Spain, during the recent years, we have experienced an evolution in the way in which this support takes place. We have now a specialized model, with an Emergency Military Unit, equipped with expert staff and appropriate equipment, at the forefront support to civilian authorities, and able to manage the mobilization of additional armed forces capabilities, if necessary. All this has brought the necessary adaptation of the rules and instruments for the coordination with the administrations responsible for the national Civil Protection System. Although the EMU is his main instrument, the Spanish Ministry of Defence, and specifically the Armed Forces, have carried out actions in this area from long time ago, which are, though less known, equally important. This chapter is also dedicated to them.

Keywords:

Armed forces, autonomous regions.

Introducción

En los países avanzados, las administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con los principios de lealtad institucional y respeto del ejercicio legítimo de sus respectivas competencias, colaborando y auxiliándose para prestar adecuadamente el servicio a sus ciudadanos, servicio que es su razón de ser. En un país descentralizado como el nuestro, estos principios cobran especial importancia, máxime en el ámbito de la Protección Civil, en el que los poderes públicos deben estar preparados y coordinados para hacer frente a situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

El Estado posee distintos instrumentos para ello y uno de estos es las Fuerzas Armadas. Estas, por su dotación de medios humanos y materiales, su preparación, su estructura jerarquizada y su disciplina y sobre todo por su alto grado de disponibilidad, se encuentran, en todo momento, preparadas para intervenir en aquellas situaciones en las que otras instituciones necesitan de alguna forma ser reforzadas. En definitiva, las Fuerzas Armadas se encuentran en las mejores condiciones posibles para prestar tan valioso servicio a la sociedad, amortiguando los efectos de estas situaciones e infundiendo confianza en la población.

Aunque no es su función tradicional, la actuación de las Fuerzas Armadas en este ámbito es cada vez más común en todos los países. Baste recordar las imágenes que se nos han mostrado con motivo de recientes catástrofes (Fukushima, huracán Katrina, tsunami del sudeste asiático, entre otras), en las que el protagonismo de los militares de los países afectados ha sido notable.

España no es diferente y, en el contexto actual, nuestros ciudadanos demandan más seguridad y protección, así como una respuesta eficaz por parte de las administraciones públicas en tales casos. Esta creciente demanda ha propiciado una serie de reformas normativas y organizativas en el ámbito del Ministerio de Defensa, en aras de un mayor grado de integración y eficacia del apoyo que prestan las Fuerzas Armadas a las autoridades responsables de la Protección Civil. De hecho, hoy esta colaboración forma una parte fundamental de nuestra Política de Defensa.

Desde la perspectiva que dan los años, tras su creación en 2005 y sus primeras intervenciones en 2007, es un hecho la enorme aceptación y valoración que las intervenciones de la Unidad Militar de Emergencias (UME) tienen actualmente en la opinión pública. Su actuación en el combate de riesgos que los ciudadanos perciben como cotidianos, y que día a día amenazan su seguridad, otorga, aparte de una gran repercusión mediática, un importante refuerzo de la percepción que aquellos tienen de la cercanía de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, a nadie se le escapa que la decisión de crear una unidad militar especializada y dedicada como instrumento de Protección Civil despertó muchos recelos, y fue muy criticada en su día desde diversos sectores, incluso desde la propia institución militar, y lo sigue siendo por diversos motivos. Máxime en un período de restricciones presupuestarias que afectan a todas las administraciones públicas y especialmente al Ministerio de Defensa, que debe detraer parte de sus recursos humanos, materiales y financieros en reforzar la actuación del Estado en este ámbito. Esfuerzo que, a priori, debería ser soportado por otras administraciones.

No solo en tareas de apoyo a la Protección Civil, sino también en otros muchos ámbitos de colaboración, la actuación de medios militares despierta cierto debate y, por ello, debe guardar la necesaria proporcionalidad y equilibrio. Consecuentemente, toda colaboración debe estar presidida por unos principios y criterios que cabe enunciar, ya que estos vienen a impregnar toda la normativa, planes, convenios y demás instrumentos de colaboración.

- En primer lugar, la actuación de las Fuerzas Armadas debe ser subsidiaria. Son las autoridades locales y autonómicas las primeras responsables en materia de Protección Civil ante sus ciudadanos. La gravedad de la situación o su potencial evolución debe justificar una actuación que debe ser excepcional y su empleo debe solicitarse expresamente, caso por caso, al Ministerio de Defensa, y considerarse como último recurso tras haber agotado la disponibilidad de otros medios de carácter civil.
- Los medios de las Fuerzas Armadas complementan a otros que ya están sobre el terreno, ante la insuficiencia de estos. Las autoridades civiles son las responsables de la dirección operativa de la emergencia¹, siendo los medios militares coordinados por las mismas. La duración de su actuación debe ser limitada en el tiempo, alargándose solo lo preciso para revertir la situación que motivó la solicitud de su intervención.
- Por último, se debe preservar el mantenimiento de la cadena de mando militar. Las unidades de las Fuerzas Armadas que actúan ante emergencias lo hacen bajo las órdenes de sus mandos naturales, coordinados estos con las autoridades civiles responsables.

En cualquier caso, no se pretende en este capítulo analizar ninguna de estas u otras controversias, sino dar a conocer como está actualmente estructurado el apoyo del Ministerio de Defensa al Sistema Nacional de Protección Civil, bajo el prisma de la normativa existente, los principales

¹ Excepto, como se verá más adelante, en las emergencias declaradas de interés nacional por el ministro del Interior, en cuyo caso la dirección operativa recae en el general jefe de la UME.

instrumentos de colaboración y coordinación, los convenios y acuerdos de colaboración, los planes y los procedimientos de las Fuerzas Armadas así como la colaboración internacional en este ámbito.

Evolución normativa

Desde la creación de la Protección Civil en España, la posibilidad de colaboración de las Fuerzas Armadas siempre ha estado presente en la diversa normativa, de forma más o menos explícita. Así, el artículo cuarto de la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, facultaba al ministro de la Gobernación para solicitar, en casos de necesidad, la cooperación de unidades militares a fin de desempeñar los servicios públicos que se les encomendaran.

De la misma forma, la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre incendios forestales, en su artículo 13 atribuía a los gobernadores civiles la facultad de solicitar la colaboración de las Fuerzas Armadas en el caso de que un incendio forestal alcanzara proporciones que rebasaran las posibilidades de su extinción con los medios a disposición de las respectivas autoridades gubernativas.

Si bien la cooperación entre autoridades militares y civiles surgía de forma espontánea ante todo tipo de alteración grave de la normalidad, el Gobierno vio la necesidad de establecer unas normas generales para organizar y llevar a cabo dichas colaboraciones.

En este marco se encuadraba el Decreto 1125/1976, de 8 de abril, sobre colaboración de las autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción. En él se regulaba fundamentalmente el mecanismo de solicitud de colaboración de unidades militares, que se debía efectuar habitualmente a través de los gobernadores civiles, así como la participación de las autoridades militares en la formulación de los planes de emergencia que fueran necesarios, a través de las denominadas Comisiones Provinciales Coordinadoras de Movilización.

Bien es verdad que, por aquel entonces, la Protección Civil estaba en cierto modo «subordinada» a la Defensa Nacional, concretamente a la Defensa Civil², que en su concepción más maximalista hacía frente a una amenaza muy bien definida, en un mundo dividido en dos bloques ideológicamente opuestos. De esta forma, tanto la Ley 50/1969 Básica de Movilización Nacional, como posteriormente la Ley Orgánica 6/1980 de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, establecían que «todos los recursos humanos y materiales y todas las actividades, cualquiera que sea

² La Ley Orgánica 6/80 definía la Defensa Civil como «la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales, no propiamente militares, al servicio de la Defensa Nacional y también en la lucha contra catástrofes extraordinarias».

su naturaleza, podrán ser movilizados por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la defensa nacional o las planteadas por circunstancias excepcionales».

En aquel contexto, la posibilidad de colaboración se contempló, tanto en la Ley Orgánica 6/1980, que en su artículo 14.1 establecía que «las Fuerzas Armadas, a requerimiento de la autoridad civil, podrán colaborar con ella en la forma que establezca la ley para casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga», como la Ley 2/1985 de Protección Civil, que en su artículo 16.f establece que «en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la Protección Civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen».

Desde 1980, las sucesivas Directivas de Defensa Nacional (DDN) fueron estableciendo las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo, priorizando estas hacia el refuerzo de la acción exterior del Estado, como uno de sus elementos fundamentales. No fue hasta el año 2004 cuando se promulgó una nueva DDN en la que, de forma diferente a las anteriores, se daba un peso significativo a las directrices en el ámbito nacional. Concretamente, sobre la cooperación con otros organismos, se establecía expresamente la directriz de «colaborar en el sistema de Protección Civil y, junto con otras instituciones del Estado, particularmente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, contribuir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos».

En la línea de la DDN 1/2004, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional materializa esta directriz estableciendo, en sus artículos 15.3 y 16.e) respectivamente, entre las misiones y tipos de operaciones que pueden llevar a cabo las Fuerzas Armadas, «junto con las instituciones del Estado y las administraciones públicas, la de preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente».

Para hacer efectiva esta misión, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005, se creó la UME, que ha de intervenir en cualquier lugar del territorio nacional en apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil.

Como fuerza conjunta de las Fuerzas Armadas, con dependencia orgánica directa del ministro de Defensa, la unidad quedó conformada mediante Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la UME.

Una vez puesta en funcionamiento la unidad, era preciso regular sus condiciones de intervención y establecer las reglas imprescindibles de coordinación con los medios de las restantes administraciones públicas. Todo ello en el marco de la Ley 2/1985 de Protección Civil, que atribuye al ministro del Interior la condición de autoridad superior en esta materia y la facultad de disponer la movilización de los recursos del Estado cuando la intensidad de las situaciones de emergencia así lo exijan o cuando así lo soliciten las comunidades autónomas.

Para ello, mediante el real decreto 399/2007, de 23 de marzo, se aprobó el Protocolo de intervención de la UME, del que cabe destacar los siguientes aspectos:

- En situaciones de emergencia de carácter grave³, las autoridades autonómicas competentes en materia de Protección Civil pueden solicitar, a través del Ministerio del Interior, la intervención de la UME. Es el ministro de Defensa, por delegación del presidente del Gobierno, quién ordena dicha intervención.
- En emergencias declaradas de interés nacional⁴, el general jefe de la UME (GEJUME) asumiría la dirección y coordinación operativa de las actuaciones en el ámbito de la Protección Civil, bajo la dependencia directa del Ministerio del Interior.
- En sus intervenciones, la UME puede utilizar efectivos y medios de otras unidades de las Fuerzas Armadas en caso necesario.
- Los medios aéreos de lucha contra incendios operados por el 43º Grupo de Fuerzas Aéreas se adscriben operativamente en permanencia al GEJUME, si bien es normalmente el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) quien decide sobre su utilización.
- Se faculta al ministro de Defensa para reglamentar las condiciones operativas de posibles intervenciones de la UME en el exterior.

Cabe también destacar que este real decreto fue anulado por el Tribunal Supremo, a raíz de un recurso contencioso y administrativo presentado por el Gobierno Vasco en noviembre de 2007. En la sentencia, el Tribunal Supremo únicamente valoró los defectos de forma que se alegaron en el recurso, la falta de los informes preceptivos previos de la Comisión Nacional de Protección Civil y del Consejo de Estado. Una vez solventadas dichas formalidades, el protocolo fue de nuevo aprobado en 2011, mediante Real Decreto 1097 de 22 de julio.

³ De acuerdo con la normativa de Protección Civil, las emergencias se clasifican en cuatro niveles, del 0 al 3, en función de su gravedad potencial. A los efectos de este protocolo, se considera que las autoridades autonómicas deben declarar la emergencia al menos como nivel 2 para solicitar la intervención de medios supraautonómicos.

⁴ Esta sería una emergencia de nivel 3.

Para finalizar esta descripción de los aspectos más importantes de la evolución normativa referida a las Fuerzas Armadas y la Protección Civil, solamente queda por reseñar que, en la fecha de redactar este capítulo, se encuentra en fase de coordinación, y pendiente de promulgación, una Orden Ministerial que regulará las condiciones operativas de intervención de la UME en el exterior. Esta orden constituiría el último eslabón de la cadena normativa que la unidad precisa para el satisfactorio cumplimiento de las misiones que se le encomienden.

Instrumentos de colaboración y coordinación

La colaboración entre las administraciones públicas se materializa mediante instrumentos y procedimientos establecidos de manera común y voluntaria⁵. En el ámbito de la protección civil, la colaboración del Ministerio de Defensa se articula, bien a través de diversos acuerdos y convenios que, en sus diversas modalidades, se establecen con otros organismos de la Administración General o con las comunidades autónomas, bien a través de los planes aprobados en la Comisión Nacional de Protección Civil.

En cuanto a la coordinación entre administraciones, en los citados convenios y planes se establecen, para los distintitos niveles, los organismos responsables de su ejecución. En este apartado se pretende describir los principales instrumentos de colaboración y coordinación, así como el papel que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas tienen en ellos.

Convenios de colaboración entre el Ministerio de Defensa y las comunidades autónomas

Pudiera parecer paradójica la necesidad de celebrar convenios con todas las comunidades autónomas en materia de protección civil y gestión de emergencias. No obstante, el hecho de que estas competencias estén descentralizadas ha conllevado con los años una gran diversificación de modelos de desarrollo de los sistemas autonómicos, con la consecuente pluralidad a su vez de sistemas técnicos de apoyo a la gestión de urgencias y emergencias.

⁵ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Artículo 6.1. La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. Artículo 7.1. La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden acordar la realización de planes y programas conjuntos de actuación para el logro de objetivos comunes en materia en las que ostenten competencias concurrentes.

Es por ello que el mencionado Real Decreto 1097/2011 faculta al Ministerio de Defensa para, en el ámbito de sus competencias, celebrar aquellos conciertos, convenios de colaboración, acuerdos técnicos o encomiendas de gestión necesarios para un eficaz funcionamiento de la UME. En el Real Decreto se establece además que el Ministerio de Defensa suscribirá los acuerdos de colaboración necesarios para el acceso de la UME a las redes y sistemas técnicos de alerta y emergencia autonómicos.

Como consecuencia de lo anterior, se ha iniciado la tramitación de convenios marco con cada una de las comunidades y ciudades autónomas, todos con un contenido semejante. En ellos se contemplan actuaciones de cooperación en materia formativa, de preparación, programación y realización de actividades conjuntas, de planificación y ejecución de ejercicios, de intercambio de documentación, de colaboración en materia de sanidad y de planificación e intervención psicosocial en emergencias y catástrofes.

Pero lo más relevante de los convenios es que establecen la posibilidad de interconexión de las redes y sistemas de alerta y emergencia existentes⁶, a través de la denominada Red Nacional de Emergencias (RENEM). La RENEM es un sistema de sistemas de información y telecomunicaciones de intercambio e integración de información de alertas, para la coordinación de los organismos responsables en la gestión de emergencias, a todos los niveles. Integra sistemas pertenecientes a la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones privadas a cargo de infraestructuras críticas del Estado. Amparados por dichos convenios, se están estableciendo los correspondientes acuerdos técnicos para la adscripción a la RENEM de todos los servicios 112 autonómicos.

En el momento de redactar este capítulo, se han firmado ya convenios marco entre el Ministerio de Defensa y las respectivas Consejerías de Aragón, Islas Baleares, Melilla, Ceuta, Región de Murcia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias y Valencia. Se espera finalizar la tramitación y la firma de los restantes convenios marco durante el presente año 2013.

Convenio de colaboración con la Xunta de Galicia para la prevención de incendios forestales

Aunque la colaboración de las Fuerzas Armadas con la Xunta de Galicia en la prevención de incendios forestales comenzó en 1999, es a raíz de la catastrófica oleada de incendios de 2006, que afectó no solo al me-

⁶ Para interconectarse con la RENEM, los servicios 112 de emergencias de cada comunidad autónoma precisan normalmente de un desarrollo técnico que posibilite, en mayor o menor grado, una integración eficaz de las redes de alerta y sistemas de gestión de las emergencias, lo cual conlleva un coste económico en algunos casos.

dio natural, sino también a las vías de comunicación y al entorno urbano, y que costó la vida de cuatro personas y la devastación de más de 77 000 hectáreas, cuando dicha colaboración hubo de ser reforzada. Estos incendios desvelaron la necesidad de contar con medios adicionales, así como de incrementar la colaboración entre las diversas administraciones públicas.

En este marco, la Xunta de Galicia y la Administración General del Estado suscribieron un protocolo de actuación en la campaña de incendios forestales de 2007, al que acompañaba como anexo un programa de aportación de medios y efectivos de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas para la prevención, apoyo a la extinción y extinción de los incendios forestales en Galicia. Dicho programa preveía una aportación de recursos militares articulada según la gravedad de la situación en cada momento. A raíz de ello, desde 2007 se han venido suscribiendo anualmente sucesivos convenios de colaboración para la actuación de las Fuerzas Armadas en la prevención de incendios forestales en esta comunidad autónoma.

Mediante los convenios se acuerda el despliegue de un número determinado de patrullas terrestres y, eventualmente y dependiendo del nivel de riesgo que se establezca, de helicópteros con misión de vigilancia y disuasión. Por su parte, la Xunta de Galicia se compromete principalmente a satisfacer el importe de los gastos que se produzcan con motivo de la colaboración de las Fuerzas Armadas.

Es importante resaltar que las patrullas terrestres no tienen responsabilidad alguna en la extinción o ataque directo al fuego. Su misión consiste en disuadir con su presencia a los posibles incendiarios, notificar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cualquier sospecha de personal implicado en la provocación de incendios, facilitar información temprana de los incendios y conatos de incendios a los servicios forestales de la Xunta, e informar de la prohibición de realizar cualquier quema.

Más adelante se describirán los detalles en cuanto a la ejecución de esta operación, a la que tradicionalmente se ha bautizado como «Centinela Gallego».

Convenio de colaboración con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) sobre el empleo de los medios aéreos del 43º Grupo de Fuerzas Aéreas del Ejército del Aire

Desde su primer empleo allá por la década de los cincuenta, los medios aéreos han demostrado su idoneidad en la lucha contra incendios forestales. Dotados de una gran capacidad extintora, poseen, por otro lado, la habilidad de atacar el fuego en lugares complicados o inaccesibles. Esta

actividad se puede calificar como pionera de la colaboración de las Fuerzas Armadas en protección civil.

En nuestro país, durante las campañas contraincendios, se despliega una amplia panoplia de medios aéreos de extinción para prestar apoyo a las comunidades autónomas. El grueso de este dispositivo aéreo lo constituyen los aviones anfibios de gran capacidad, que en su mayoría son propiedad del MAGRAMA⁷, aunque operados por el Ejército del Aire. El MAGRAMA dispone también cada año de una serie de medios operados bajo contratos con diversas empresas civiles⁸.

Desde su incorporación en 1971, fecha en que los primeros aviones apagafuegos CL-215 fueron adquiridos por el entonces Ministerio de Agricultura, estas unidades han estado encuadradas orgánicamente, primero en el 803º Escuadrón, posteriormente en el 404º Escuadrón y a partir de 1980 el 43º Grupo de Fuerzas Aéreas. La base de esta colaboración conjunta se determinó por un acuerdo entre los Ministerios de Agricultura y del Aire, acuerdo que se ha ido adaptando hasta llegar al actualmente vigente.

Tras la entrada en vigor del protocolo de intervención de la UME, en el que se establece la adscripción orgánica de los aviones al Ministerio de Defensa, y funcional al MAGRAMA, en diciembre de 2007 se suscribió el Protocolo específico para atender las necesidades de los medios aéreos propiedad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y su coordinación y complementariedad con el conjunto de medios de la Unidad Militar de Emergencias.

Dicho protocolo se ha actualizado en agosto de 2013 mediante la firma de un nuevo convenio. De él cabe destacar los siguientes aspectos:

- El 43º Grupo de Fuerzas Aéreas es una unidad orgánica más del Ejército del Aire, dependiente operativamente de forma permanente del GEJUME. No obstante, es el MAGRAMA, a través de su Centro de Coordinación de la Información Nacional sobre Incendios Forestales, quien coordina y dirige la movilización de estos medios.
- El despliegue de los medios durante la campaña anual de extinción de incendios forestales, así como las fechas de la misma, se acuerdan de forma conjunta en la denominada Comisión Paritaria estable-

⁷ El MAGRAMA posee 14 aviones Canadair CL215T (5 500 litros), operados por el Ejército del Aire. El Ministerio de Defensa posee además 3 aviones Bombardier CL415. Todos ellos se integran en el 43º Grupo de Fuerzas Aéreas. El MAGRAMA posee además 4 aviones Canadair CL-215, que son operados por una empresa privada contratada durante los periodos estivales.

⁸ Helicópteros bombarderos KAMOV (4.500 litros), aviones de carga en tierra AT-802 (3 100 litros), aviones anfibia AT-802FB (3 100 litros) Helicópteros medios de transporte SOKOL / BELL 412 (1 500 litros) Aviones de comunicaciones y observación VULCAIR.

cida por el Protocolo. Esta Comisión está compuesta por personal del MAGRAMA y del Ministerio de Defensa (Ejército del Aire y UME).

- Durante el período que abarca la citada campaña, el convenio establece que el Ejército del Aire realizará los esfuerzos necesarios para mantener operativos en el conjunto de las bases el 66 por ciento de la flota. Contando actualmente el 43º Grupo con 17 aviones, este esfuerzo supone mantener al menos 12 de ellos operativos simultáneamente.
- Los créditos necesarios para la financiación de los costes derivados de las necesidades operatividad, mantenimiento y disponibilidad de los medios se mantienen en el presupuesto del MAGRAMA. Para establecer los detalles de dichos presupuestos y los procedimientos de pago, se contempla además la elaboración de una adenda a este convenio.

Los planes de Protección Civil

En general, se entiende por plan de Protección Civil⁹ «la previsión del marco orgánico y funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes en caso de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, así como el esquema de coordinación entre las distintas administraciones públicas llamadas a intervenir».

En el ámbito de la protección civil, la estructura general de planificación integra los planes estatales, los planes de las comunidades autónomas y, dentro de estos últimos, los planes de actuación de ámbito local.

En los planes estatales se establece la organización y procedimientos de actuación de aquellos recursos y servicios del Estado necesarios para asegurar una respuesta eficaz ante situaciones de emergencia en las que esté presente el interés nacional, los mecanismos de apoyo a los planes de cada comunidad autónoma en el supuesto de que estos lo requieran o no dispongan de capacidad suficiente de respuesta, así como el esquema de coordinación entre las distintas administraciones públicas llamadas a intervenir.

En la cúspide de la estructura orgánica que se establece en los planes estatales se encuentra el Consejo de Dirección. Presidido por el ministro del Interior, el Consejo se constituye en su órgano de apoyo y cuenta entre sus miembros con el subsecretario de Interior como vicepresidente, el director general de Protección Civil y Emergencias, el GEJUME, y un representante de cada uno de los órganos de gobierno de las comunidades autónomas afectadas.

⁹ Norma Básica de Protección Civil. Real Decreto 407/1992, de 24 de abril.

La pertenencia del GEJUME al Consejo de Dirección se fundamenta en su atribución para ejercer, bajo la dependencia directa del ministro del Interior, la Dirección Operativa de aquellas emergencias declaradas de interés nacional. Como tal, al GEJUME le corresponde asignar las misiones a realizar y los ámbitos geográficos de actuación, no solo de la fuerza militar bajo su mando, sino también de todos los servicios de intervención civiles disponibles en el ámbito territorial afectado. Así mismo, le corresponde coordinar la aportación de medios y recursos adicionales, civiles o militares, a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y del jefe de Estado Mayor de la Defensa respectivamente.

En un nivel inferior de la pirámide de la estructura orgánica se encuentra el Comité Estatal de Coordinación (CECO), órgano de participación de la Administración General del Estado en las funciones de preparación, implantación, actualización y aplicación de los Planes Estatales.

La función primordial del CECO consiste en coordinar las medidas a adoptar para la aportación de medios y recursos extraordinarios en aquellas situaciones que, por su gravedad, pudieran ser requeridos por los órganos competentes de las comunidades autónomas o, en el caso de emergencias declaradas de interés nacional, por la Dirección Operativa del Plan Estatal.

Bajo la presidencia del subsecretario de Interior, el CECO cuenta con representantes de los organismos competentes en el plan. El Ministerio de Defensa está representado por el director general de Política de Defensa que, en el ámbito del departamento, es la autoridad responsable de «preparar y gestionar la contribución a la acción del Estado para hacer frente a situaciones de crisis y emergencias»¹⁰.

En cuanto a la coordinación sobre el terreno, en este nivel se situaría el denominado Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI). Este es un órgano que se constituye a instancias de la comunidad autónoma afectada, cuando se prevea la necesidad de aportación de medios y recursos ubicados fuera de su territorio, o a instancias del correspondiente delegado del Gobierno, en caso de emergencias declaradas de interés nacional.

En los CECOPI se integra normalmente un oficial de enlace de la UME, quien garantiza la coordinación en la ejecución de las actuaciones llevadas a cabo por los diferentes grupos de acción autonómicos y los efectivos de la unidad y, en su caso, otros efectivos militares, junto a los responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y autoridades autonómicas competentes.

¹⁰ Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

La generación de medios y recursos de la Administración General del Estado para apoyar a las autoridades autonómicas que lo requieran es, como decíamos, el principal fundamento de la operatividad del plan estatal. En lo referente a la posible contribución de medios de las Fuerzas Armadas, cabe destacar que estos no están atribuidos a ningún plan autonómico. A diferencia de otros medios de titularidad estatal que pueden ser movilizados por los delegados o subdelegados del Gobierno en la comunidad autónoma o provincia afectadas, como son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es competencia del Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, la formulación de la solicitud de intervención de las Fuerzas Armadas al Ministerio de Defensa¹¹.

Cada uno de los planes estatales se completa con una serie de planes de Coordinación y Apoyo, en los que se detalla la organización y los procedimientos de actuación, no solo de los recursos de titularidad estatal, sino también aquellos que puedan adscribirse por entidades públicas y privadas, para la realización de determinadas actividades que pueden ser necesarias para la atención de una emergencia, complementando a las previstas en los planes de comunidades autónomas.

Forma parte de cada plan la elaboración de una base de datos en la que se incluya un catálogo de los medios y recursos disponibles, cualquiera que sea su titularidad. De esta base de datos, la parte relativa a especificaciones sobre cantidad y ubicación de medios y recursos de las Fuerzas Armadas permanece bajo la custodia del Ministerio de Defensa, siendo puesta a disposición del CECO en aquellas situaciones de emergencia que lo requieran.

Planes y operaciones de las Fuerzas Armadas

La Directiva 05/08 del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD)

Hasta la creación de la UME, la colaboración de las Fuerzas Armadas con el Sistema Nacional de Protección Civil se regulaba en el denominado Plan de Contingencia del JEMAD COP 00060 «Tormenta Negra». Aprobado en septiembre de 2000, en él se fijaban normas de actuación, así como procedimientos y canales para el intercambio de información entre los actores implicados. El Plan establecía como objetivo la elaboración de un catálogo de capacidades que permitiera la rápida generación de «Módulos de Fuerza» necesarios para apoyar a los planes de protección civil. Como desarrollo del «Tormenta Negra», los jefes de Estado Mayor

¹¹ En el caso del Plan Estatal de Protección ante Riesgo Químico, se establece así mismo, que el Ministerio del Interior podrá solicitar, a través de la Subsecretaría de Defensa, la colaboración del Centro Militar de Farmacia.

del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire promulgaron respectivamente los Planes de Contingencia «Tormenta Blanca», «Tormenta Amarilla» y «Tormenta Azul», en los que fundamentalmente se identificaban las unidades susceptibles de inclusión en dicho catálogo.

Tras la aprobación del protocolo de intervención de la UME, el JEMAD promulgó su Directiva 05/08, Participación de las Fuerzas Armadas ante una emergencia producida en casos de grave riesgo, catástrofe, calamidad pública u otras necesidades públicas, cuyo propósito es regular la actuación en apoyo a las autoridades civiles, mediante la actuación de la UME como primera unidad de intervención, y en caso necesario mediante la atribución de otros efectivos y medios de las Fuerzas Armadas que pudieran considerarse necesarios.

En primer lugar, la Directiva establece las autoridades militares responsables de la coordinación de dicho apoyo, así como sus cometidos. En el nivel superior, los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada deben elaborar y mantener un Catálogo de Capacidades y Medios disponibles para actuación en casos de emergencia.

Recae en el GEJUME la figura de Autoridad Militar de Coordinación de Emergencias (AMCE), responsable de materializar y coordinar la actuación de las Fuerzas Armadas. Para ello debe preparar los correspondientes planes operativos ante los posibles riesgos contemplados en la normativa de la Protección Civil. El AMCE debe igualmente coordinar con las autoridades civiles implicadas en la emergencia las actuaciones de las unidades bajo su mando, así como evaluar la necesidad de eventuales apoyos de otros medios del resto de las Fuerzas Armadas y, en caso necesario, tramitar su solicitud.

El AMCE designa al Coordinador Militar de la Emergencia (CME), responsable de la ejecución de las tareas o cometidos asignados a las unidades participantes en apoyo de las autoridades civiles. Normalmente esta designación recae en el jefe del Batallón de Intervención de la UME en cuyo ámbito geográfico se desarrolla la actuación. El CME ejerce, al mismo tiempo que el mando de sus propias unidades, el control táctico¹² de otras unidades de las Fuerzas Armadas que eventualmente se le pudieran atribuir para colaborar ante una emergencia, así como de coordinar con las autoridades civiles sus actuaciones.

Para coordinar los apoyos que la UME pueda necesitar del resto de las Fuerzas Armadas, la Directiva crea la figura de la Autoridad Militar de Coordinación de Apoyos (AMCA), cuya designación corresponde al jefe de

¹² Control Táctico (TACON): autoridad delegada o transferida a un comandante para la conducción detallada y generalmente local de los movimientos y maniobras de las unidades, necesarios para el cumplimiento de las misiones o cometidos encomendados.

Estado Mayor del Ejército de Tierra¹³. Aparte de la citada coordinación, el AMCA ejerce el control operativo¹⁴ de las unidades reseñadas en el mencionado Catálogo de Capacidades y Medios puestas a disposición de la UME, y transfiere su control táctico al AMCE, de acuerdo con los procedimientos establecidos.

La directiva detalla el procedimiento para la activación de los apoyos requeridos por las autoridades civiles. Así, de acuerdo con la Ley 2/85, sobre Protección Civil, corresponde al ministro del Interior solicitar el apoyo al ministro de Defensa. Dicha solicitud se efectúa a través del director general de Protección Civil y Emergencias al director general de Política de Defensa. El Ministerio de Defensa, por delegación del presidente del Gobierno¹⁵, ordena la intervención de la UME, informando al JEMAD, quien desde el momento del comienzo de la operación ejerce el mando operativo de la fuerza.

En caso de que el GEJUME considere que sus medios son suficientes, da las órdenes de actuación oportunas a sus unidades subordinadas, manteniendo informado al JEMAD y al DIGENPOL. En caso de requerir la participación de otras capacidades de las Fuerzas Armadas contenidas en el Catálogo de Capacidades y Medios, el GEJUME puede solicitar su atribución al AMCA, quien tiene la potestad de su activación.

En caso de que las capacidades adicionales que requiera el GEJUME no estén incluidas en el catálogo, la solicitud se debe efectuar directamente al JEMAD, quien a su vez requerirá dichos medios a los Ejércitos y Armada, y eventualmente a otras autoridades del Ministerio de Defensa.

Pudiera darse el caso de que una autoridad militar (pertenezca o no a la UME) reciba directamente de una autoridad civil competente en la materia una solicitud de intervención ante una emergencia. Si esta implica riesgos que requieran una respuesta inmediata, dicha autoridad puede actuar de forma excepcional con sus medios, informando a su cadena de mando orgánica, al JEMAD, DIGENPOL, GEJUME y AMCA de la situación y actuaciones llevadas a cabo.

La Directiva establece igualmente una serie de limitaciones en cuanto al uso de medios de las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades civiles, que no son sino una plasmación de muchos de los principios y criterios ya referidos anteriormente:

¹³ Actualmente recae en el 2º JEME la designación como AMCA.

¹⁴ Control Operativo u Operacional (OPCON): autoridad delegada o transferida a un comandante para planear y conducir las actividades de las fuerzas asignadas, de manera que pueda desempeñar misiones o cometidos específicos, normalmente limitados por la función, el tiempo o el lugar, para desplegar las unidades asignadas y retener o delegar el Mando Táctico sobre ellas.

¹⁵ Artículo 4.3 del Protocolo de intervención de la UME.

- La UME es la unidad de primera intervención de las Fuerzas Armadas. La colaboración de capacidades y medios militares adicionales para suplir las carencias de la unidad será por el período de tiempo estrictamente necesario.
- La responsabilidad de las medidas a adoptar será siempre de la autoridad civil que dirija la emergencia, siendo el CME únicamente responsable de la ejecución de las tareas o cometidos asignados a las unidades militares participantes.
- La participación de Unidades Militares se hará bajo el mando de sus jefes naturales.
- La seguridad de la fuerza será primordial y no será utilizada en cometidos que entrañen un riesgo adicional para los que no haya sido preparada anteriormente.
- Las capacidades y medios de las Fuerzas Armadas susceptibles de prestar apoyo en caso de una emergencia no se asignarán a los planes estatales o autonómicos de Protección Civil.

El Plan Operativo (OPLAN) 02/08 del GEJUME

Los referidos Planes de Contingencia «Tormenta» fueron anulados con la entrada en vigor de la Directiva 05/08 del JEMAD, dando paso a la elaboración del OPLAN UME 02/2008, cuyo objetivo es dirigir y coordinar la actuación de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional en las emergencias citadas. Se propone, así mismo, emplear al máximo las capacidades conjuntas que posee la UME, de tal forma que el uso de otras capacidades de las Fuerzas Armadas lo sea, en su caso, por el tiempo estrictamente necesario y para complementar determinadas limitaciones de la UME.

Con la puesta en práctica de este OPLAN, la UME adopta una organización operativa que le permite actuar con inmediatez a la situación de emergencia de tal forma que, estando preparada para todo tipo de emergencias, prioriza su esfuerzo hacia las más probables según las campañas definidas. Así mismo, se definen «elementos de intervención» con distintas configuraciones según el riesgo más probable y diferentes niveles de alistamiento para atender a una activación escalonada en el tiempo.

Este OPLAN contempla que, en caso de intervenir, habrá una actitud de colaboración máxima por parte de la UME con las autoridades, población civil y otros actores presentes en la emergencia.

La operación «Centinela Gallego»

Como se ha expuesto anteriormente, a raíz del protocolo de actuación en la campaña de incendios forestales de 2007 entre la Administración General del Estado y la Xunta de Galicia, y con el fin de concretar los as-

pectos operativos y económicos de la colaboración entre el Ministerio de Defensa y la Xunta, se efectuaron sucesivos convenios de colaboración para la actuación de las Fuerzas Armadas en la prevención de incendios forestales en dicha Comunidad Autónoma. Esta colaboración se materializa mediante la ejecución de la denominada operación «Centinela Gallego», que se lleva a cabo cada año, normalmente entre los meses de julio y septiembre.

Bajo el mando operativo del JEMAD y el control operativo del general jefe de la Brigada de Infantería Ligera Aerotransportable, designado habitualmente como comandante jefe de la Fuerza, se organiza un contingente cuya entidad varía dependiendo del nivel de riesgo¹⁶.

El número de medios, efectivos y patrullas terrestres dedicados de forma permanente a la prevención durante la operación se incrementa de forma gradual según la gravedad de la situación. Así, para el nivel de riesgo medio, el de menor gravedad, el contingente se compone normalmente de entre 23 a 25 patrullas terrestres, pertenecientes al Ejército de Tierra y a la Armada. Con niveles de riesgo alto y muy alto está previsto que el contingente se incremente progresivamente hasta las 75 patrullas, 5 de ellas del Ejército del Aire, y hasta dos helicópteros de la Armada.

El diseño del despliegue inicial de las patrullas se establece por la Xunta de Galicia, normalmente en las provincias de Orense, Pontevedra y La Coruña, pudiéndose modificar de común acuerdo entre el comandante jefe de la Fuerza y las autoridades autonómicas responsables. Cada una de las patrullas terrestres está formada por dos o tres militares sobre vehículo, y tiene como cometidos la vigilancia, detección, disuasión y enlace, para disuadir la iniciación deliberada de incendios y a alertar a los servicios contra incendios sobre la aparición de conatos.

La presencia de las patrullas militares se ha demostrado extremadamente eficaz en la disuasión y la alerta temprana, que son factores de enorme importancia en la lucha contra incendios. De hecho, a lo largo de estos años, aparte del gran apoyo del que disfruta la presencia militar entre la población, se ha constatado que el número de incendios contabilizados desde el despliegue de las patrullas terrestres disminuye, y que en aquellos que se iniciaron, la superficie quemada ha sido menor, debido principalmente a la mencionada alerta temprana.

Siendo la disuasión la principal herramienta para lograr el objetivo principal de la operación, una de las limitaciones más destacadas con las que se encuentra el mando de la Fuerza es no poder dar a sus integrantes la

¹⁶ El convenio establece tres niveles de Riesgo: Medio, Alto y Muy Alto. Los niveles de Riesgo Alto y Muy Alto se corresponden con situaciones generalizadas de incendios de nivel de gravedad potencial 2 en alguna de las provincias gallegas o en varias de ellas respectivamente.

consideración de «agentes de la autoridad». Las «Normas de Seguridad en las Fuerzas Armadas»¹⁷ establecen que sus miembros tendrán tal carácter en el ejercicio de sus funciones cuando intervengan encuadrados en la UME, bajo mando o control operativo de esta, o en otras unidades, en las operaciones descritas en el artículo 16.e)¹⁸ de la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional. Sin embargo, en las misiones¹⁹ de la operación «Centinela Gallego» «no concurren las circunstancias de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, requisito necesario a tal efecto en la normativa vigente para el otorgamiento de tan específico carácter»²⁰.

Ahora bien, la ausencia de la condición de agente de la autoridad no es impedimento para que los efectivos militares no tengan la facultad de detener, conforme al artículo 490 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, «a cualquier persona que intente cometer un delito, en el momento de ir a cometerlo, así como al delincuente in fraganti, o al que se fugare estando detenido». Debiendo entenderse, no obstante, que la persona retenida deberá ponerse a disposición de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de la comunidad autónoma que intervengan en la operación o que acudan al efecto.

Planeamiento en terrenos e instalaciones del Ministerio de Defensa

El hecho de que el 96 % de la superficie total de los terrenos de titularidad estatal adscrita al Ministerio de Defensa²¹, más de 99 000 hectáreas, sean de naturaleza forestal, obliga a una planificación contra el riesgo de incendios y justifica una mención en este capítulo. Y más teniendo en cuenta que este Ministerio ha venido demostrando a lo largo de los últimos años un fuerte compromiso medioambiental, trabajando a través de planes y programas en la conservación de los terrenos que gestiona y destinando un significativo porcentaje de recursos e inversiones directas en infraestructuras destinadas, entre otras actuaciones, a la protección del medio natural²².

¹⁷ Aprobadas por Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero.

¹⁸ La colaboración con las diferentes administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

¹⁹ El convenio con la Xunta de Galicia establece, en su cláusula primera que «el Ministerio de Defensa, se compromete a llevar a cabo los despliegues operativos de patrullas terrestres, con misión de vigilancia y disuasión...».

²⁰ Informe de la Asesoría Jurídica General de la Defensa nº 10007898 de 17 de julio de 2010.

²¹ Del total de los terrenos del Ministerio de Defensa, unas 104 000 hectáreas, el 96 % es forestal, el 3 % de uso urbano y el 1 % de uso agrícola.

²² Una muestra de este compromiso es la ejecución, junto con el Ministerio de Medio Ambiente y en el marco del denominado Plan E de dinamización del empleo y la econo-

Si bien la Ley 43/2003 de Montes instituye un régimen especial para los territorios forestales adscritos al Ministerio de Defensa, subordinando la aplicación de sus artículos a la Defensa Nacional, establece también la responsabilidad de este departamento en la defensa contra incendios forestales, con el asesoramiento técnico del MAGRAMA. La Ley prescribe que corresponde al Ministerio de Defensa dotar de infraestructuras preventivas y equipos de extinción a los terrenos que entrañen peligro directo de incendios, de acuerdo con los planes técnicos aprobados así mismo por el MAGRAMA.

Los campos de maniobras y centros de adiestramiento son objeto de especial atención, dada su naturaleza y la utilización de municiones y explosivos, lo que implica un importante riesgo de que se produzcan incendios, e incluso de que estos se puedan extender al exterior con la consecuente alarma social. Por ello, constituyen una de las prioridades ambientales del departamento, habiendo sido sujetos de regulación mediante sucesivas directivas de los ministros de Defensa, siendo la más reciente la Directiva 42/2010 para la prevención y extinción de incendios forestales en los Campos de Maniobra y Tiro, en sustitución de la Directiva 165/1999.

La actual Directiva establece que las normas específicas de cada campo son competencia exclusiva de los Ejércitos²³ a los que se adscribe su titularidad. No obstante, establece también una serie de directrices y restricciones en cuanto al empleo de los mismos, como son la necesidad de efectuar los trabajos preventivos de acuerdo a los citados planes técnicos y con anterioridad al período estival, la necesidad de desplegar equipos de vigilancia y retenes especialmente organizados, preparados y equipados para hacer frente a posibles focos de incendio, las condiciones en las que un tiro debe ser suspendido, y la exigencia de comunicar la ejecución de dichos ejercicios a los ayuntamientos colindantes y a la comunidad autónoma.

En caso de que se produzca algún incendio que supere las capacidades de extinción de un centro o campo de maniobra, su jefatura debe solicitar normalmente el apoyo de las autoridades locales o autonómicas, de acuerdo a protocolos y acuerdos establecidos al efecto. En ocasiones, dichas autoridades, a su vez, se ven obligadas a solicitar el apoyo de la UME, lo cual puede parecer, cuanto menos, paradójico. Con objeto de regular un procedimiento más ágil y eficaz para que estas instalaciones reciban directamente el apoyo de la UME ante una emergencia cuando los medios locales o autonómicos no estén en disposición de hacerlo, se

mía, de obras e inversiones orientados fundamentalmente a la recuperación y mejora de la cubierta arbórea en campos de maniobra e instalaciones adscritas al Ministerio de Defensa por un importe de 21 524 634'83 euros durante el ejercicio de 2009. Ello supuso la repoblación de 2 800 hectáreas con la plantación de más de 2 600 000 árboles, y obras de limpieza de montes preventivos de incendios en más de 2 200 hectáreas.

²³ La Directiva 42/2010 ha sido desarrollada en el ámbito del Ejército de Tierra por la Directiva del JEME 06/2012.

prevé que el JEMAD promulgue próximamente una directiva que establecerá el procedimiento de actuación en unidades, centros y organismos del propio Ministerio de Defensa.

En el ámbito de este Ministerio, la planificación y desarrollo de las políticas medioambientales, así como la supervisión de su ejecución, corresponde a la Dirección General de Infraestructura. Esta, en estrecha colaboración con la entonces Dirección General para la Biodiversidad, promulgó en 2004 unas directrices técnicas para la elaboración de los citados planes técnicos de defensa contra incendios forestales. Dichos planes deben ser desarrollados para todos los establecimientos identificados como afectados por actividades que entrañan riesgo directo de incendio. En la actualidad, un total de 33 campos de maniobra y tiro, centros de adiestramiento e instalaciones (con una extensión total de más de 97 000 hectáreas), que suponen prácticamente la totalidad de terreno de naturaleza forestal del Ministerio de Defensa, poseen sus planes técnicos de defensa contra incendios aprobados por el MAGRAMA.

En esta materia, cabe reseñar también que el Ministerio de Defensa ha suscrito sendos convenios de colaboración con las comunidades autónomas de Aragón y de Castilla y León, para el establecimiento de un protocolo operativo de actuación frente a incendios forestales en los campos de adiestramiento y tiro de «San Gregorio» en Zaragoza, y «El Teleno» en León.

Fuerzas Armadas y protección civil en el ámbito internacional

El ámbito bilateral: los acuerdos y protocolos con nuestros países vecinos

En el ámbito bilateral, la cooperación internacional de nuestras Fuerzas Armadas en materia de Protección Civil se produce fundamentalmente con nuestros vecinos portugueses, marroquíes y franceses, países con los que existen respectivos convenios y protocolos de cooperación y asistencia mutua.

La cooperación con Portugal es especialmente relevante. Los más de 1200 kilómetros de frontera compartida contienen una amplia franja forestal común a uno y otro lado. Los incendios deben abordarse de forma conjunta entre ambos países, por lo que tradicionalmente ha existido la necesidad de establecer los correspondientes convenios de colaboración. El instrumento legal vigente es el Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Técnica y Asistencia Mutua en materia de Protección Civil²⁴, firmado en Évora (Portugal) en 1992.

²⁴ Previamente a este existía un Convenio de Asistencia Mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro Portugueses y Españoles, firmado en Lisboa en 1980.

No obstante, este protocolo no permitía actuar con la agilidad necesaria para hacer frente a incendios forestales que, iniciándose en un país se propagaba a su vecino. Así, en 2003, se firmó el Protocolo Adicional sobre Ayuda Mutua en caso de Incendios Forestales en Zonas Fronterizas, que complementaba al anterior.

El ámbito territorial del Protocolo Adicional comprende los municipios limítrofes a la línea fronteriza, en sendas franjas de 5 kilómetros de ancho a ambos lados de la misma. En este espacio se establece un procedimiento especial de primer ataque al fuego como consecuencia del carácter urgente de actuación. De esta forma y llegado el caso, las autoridades competentes²⁵ pueden solicitarse ayuda mutua y directamente, siempre y cuando un incendio se encuentre a menos de 5 kilómetros de la frontera y existiera alta probabilidad de que el fuego pase de un país a otro en un corto período de tiempo. En estos casos, la autoridad puede decidir la intervención de los servicios de extinción de su país, sin más requisitos que la comunicación previa a la autoridad competente del país del país vecino. Este es normalmente el escenario en el que intervienen los aviones apagafuegos del MAGRAMA, y particularmente los operados por el 43º Grupo de Fuerzas Aéreas.

En el caso de Marruecos, el convenio de cooperación y asistencia mutua data de 1987²⁶, y posee un protocolo adicional en el que se desarrolla y detalla principalmente la asistencia de medios aéreos en la lucha contra incendios forestales. La última intervención de aviones españoles en este país ha tenido lugar en agosto de 2013, con ocasión de un incendio en la zona de Agadir. Fruto también de este convenio, es destacable el envío por Marruecos de dos aviones CL-415 de su Fuerza Aérea para contribuir a luchar contra el incendio de la Isla de la Gomera en agosto de 2012.

En cuanto a la colaboración con Francia, esta posee una especial dimensión. No en vano las Formaciones Militares de Seguridad Civil (FORMISC) francesas han sido el principal modelo de referencia para la creación de la UME. Desde el año 2007, en el que la unidad alcanzó sus capacidades operativas iniciales, ha sido intensa la relación con este país y se ha buscado establecer acuerdos para colaborar, fundamentalmente a través de las FORMISC, en numerosos campos.

Así, en el año 2009 se suscribió un el Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el de la República Francesa en el ámbito de las situaciones de emergencia y de protección y seguridad civiles, que por parte espa-

²⁵ Los gobernadores Civiles de los distritos portugueses y los subdelegados del Gobierno en las provincias españolas respectivamente limítrofes.

²⁶ Convenio de cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Rabat en enero de 1987, y Protocolo Adicional firmado en Málaga en julio de 1997.

ñaola fue firmado conjuntamente por los ministros de Defensa e Interior. Este acuerdo, que complementa al Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil, en vigor desde marzo de 2003, busca intensificar la cooperación, conocimiento y la acción operativa conjunta de sus respectivas unidades militares, a través de acciones de información, formación, instrucción, entrenamiento y ejercicios.

Todo ello se materializa anualmente mediante el intercambio de observadores y la participación activa de unidades de la UME y la FORMISC en ejercicios en ambos países, así como la colaboración en actividades diversas de tipo institucional.

No solo con nuestros países vecinos existe esta colaboración. Cabe destacar que en diciembre de 2010, a petición de la Embajada de Israel en España, se desplazaron a ese país cuatro aviones del 43 Grupo, para contribuir a la extinción del incendio que devastó la cordillera de Monte Carmelo.

En el ámbito bilateral cabría finalmente mencionar las actividades que, en materia de gestión de emergencias y apoyo a la Protección Civil, se desarrollan en el marco de los programas de cooperación que el Ministerio de Defensa tiene establecidos con sus homólogos de numerosos países, fundamentalmente iberoamericanos. Estas actividades cuentan con la participación de la UME y van desde la celebración de cursos y ejercicios conjuntos, el intercambio de información, la asistencia técnica de diverso tipo, y visitas.

El ámbito multilateral. El marco de Naciones Unidas y las «Directrices de Oslo»

Como se ha descrito hasta ahora, la utilización e integración de nuestras Fuerzas Armadas en el Sistema Nacional de Protección Civil se puede considerar como un hecho consolidado. Sin embargo, en lo que al ámbito internacional se refiere, el uso de medios y recursos militares en estas tareas ha sido tradicionalmente objeto de controversias por diversos motivos. Muchos de ellos tienen que ver con que esta ayuda puede ser percibida como una injerencia en la soberanía e integridad territorial, no siempre imparcial o neutral, y por otro lado frecuentemente instrumentalizada política o militarmente.

A pesar de ello, el devastador tsunami que asoló el sur y sudeste asiático en 2004 marcó un punto de inflexión en cuanto a esta percepción. Hoy son pocos los que cuestionan la necesidad, al menos, de establecer mecanismos y procedimientos para mejorar la cooperación entre organizaciones gubernamentales, civiles o militares y las organizaciones no gubernamentales sobre el terreno. En una catástrofe de tal magnitud,

las capacidades militares, principalmente de mando y control, logísticas y sanitarias se muestran imprescindibles, fundamentalmente en los primeros momentos²⁷.

En el contexto de las citadas controversias y coincidiendo con los cambios en el escenario internacional desde principios de la década de los noventa, las Naciones Unidas han desarrollado un marco doctrinal y normativo para clarificar las competencias de las fuerzas armadas en operaciones de socorro ante desastres. El documento *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre*²⁸, también conocido por «Directrices de Oslo», si bien no reviste carácter vinculante para los estados miembros, establece un marco básico para formalizar la utilización de medios militares en este tipo de operaciones, los principios que la orientan, así como las tareas y responsabilidades de los principales agentes en estas situaciones.

Bajo la coordinación global de OCHA²⁹, entre dichos agentes destaca la figura del Coordinador de Asuntos Humanitarios, encargado de dar curso a las solicitudes de medios militares y autorizar su empleo, previa consulta con las autoridades del país afectado. Destaca así mismo la Sección de Coordinación Civil-Militar de OCHA, quien tramita dichas solicitudes, coordina las aportaciones de los estados y se ocupa del seguimiento de la utilización de estos recursos por los organismos humanitarios de Naciones Unidas.

Según las «Directrices de Oslo», la utilización de medios militares debe ceñirse a los siguientes principios:

- La petición debe hacerse por las organizaciones humanitarias, y su uso debe contemplarse como último recurso, solo si no existe una alternativa civil comparable que pueda contribuir a una respuesta similar.
- La operación debe conservar su naturaleza y control civil, con los necesarios acuerdos con los responsables de la utilización de los medios militares.
- Los medios militares no deben participar en la prestación directa de ayuda, de modo que se mantenga una distinción clara entre los roles de los actores humanitarios y militares. Los militares, en la medida de lo posible, deben ir desarmados.

²⁷ De acuerdo con OCHA, un total de 35 naciones contribuyeron con 75 helicópteros, 41 buques, 43 aviones y más de 30 000 soldados (incluyendo controladores aéreos, equipos médicos, e ingenieros).

²⁸ <https://ochanet.unocha.org/p/Documents/OSLO-GUIDELINES-SPANISH.pdf>.

²⁹ La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH, más conocida por sus siglas en inglés OCHA), agencia del secretariado General de la ONU que tiene como principal tarea la coordinación de la respuesta de la ONU ante emergencias complejas y desastres naturales, además de las respuestas de carácter humanitario.

- Cualquier uso de medios militares debe estar limitado en el tiempo y en su escala y deben estar previstas estrategias de salida, previendo cómo esas funciones serán desempeñadas por civiles en el futuro.
- Los países que aporten tropas en apoyo a operaciones humanitarias deben asegurar el respeto a los códigos de conducta, y a los principios de las organizaciones humanitarias responsables de la operación.
- El uso de estos medios no debe suponer un coste adicional, ni ir en detrimento de otras partidas presupuestarias programadas, como puede ser la ayuda oficial al desarrollo.

El Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea

La cláusula de solidaridad, recientemente introducida en el Tratado de Lisboa, establece que la Unión Europea y sus estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad en caso de que uno de ellos sea víctima de un ataque terrorista, una catástrofe natural o de origen humano. La Unión Europea movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares, para prestar asistencia a cualquier estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas.

La aplicación de la cláusula de solidaridad no supone sustituir ninguno de los instrumentos o políticas ya existentes ni a los procedimientos concretos para su activación³⁰. Uno de estos instrumentos es el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea³¹.

Dependiente de la Comisión Europea, el Mecanismo de Protección Civil es un conjunto de elementos y medidas de respuesta ante emergencias, incluidas las catástrofes naturales y de origen humano, los actos terroristas y los accidentes tecnológicos, radiológicos y medioambientales, ya sea en estados miembros o países terceros, el Mecanismo de Protección Civil abarca desde la determinación de equipos y expertos de intervención y apoyo disponibles en los estados miembros, programas de formación, evaluación y coordinación, establecimiento y envío de equipos de evaluación o de coordinación, contribución al desarrollo de sistemas de detección y alerta rápida y su interconexión entre sí, hasta el apoyo a los estados miembros para que tengan acceso a dichos equipos y a recursos de transporte.

La herramienta principal del Mecanismo de Protección Civil es el Centro de Control e Información (conocido como MIC por las siglas en inglés de Monitoring and Information Centre)³², accesible y capaz de responder in-

³⁰ DOC UE 18124/12 Propuesta conjunta de Decisión del Consejo relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad.

³¹ La Decisión del Consejo de 08/11/2007 establece el Mecanismo Comunitario de Protección Civil.

³² De acuerdo con la Propuesta conjunta de Decisión del Consejo relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad, este centro se fusionará

mediatamente las 24 horas del día, en beneficio de los estados miembros y la Comisión a los fines del Mecanismo de Protección Civil. Este cuenta con un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia, que permite la comunicación con los sistemas de alerta rápida y el intercambio de información entre el MIC y los puntos de contacto de los Estados miembros. En el caso de España, dicho punto es la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, el Mecanismo de Protección Civil puede ser activado si las capacidades del país afectado no son suficientes para hacer frente a una determinada emergencia. Cualquier nación (perteneciente o no a la Unión Europea) afectada por un desastre de magnitud relevante puede solicitar asistencia a través del MIC, que desarrollaría las siguientes funciones:

- Actúa como centro de alerta difundiendo de forma permanente información actualizada sobre desastres naturales.
- Es el punto focal durante los procesos de solicitud y ofrecimiento de ayuda, y es el foro de intercambio de información sobre capacidades y recursos disponibles.
- Realiza tareas de coordinación integrando los ofrecimientos de las naciones para adecuarlos a las necesidades del país afectado, identificando deficiencias en la ayuda y proponiendo soluciones y, en caso necesario, proporcionando expertos para actuar sobre el terreno.

En caso de intervención en terceros países, el MIC colabora con las organizaciones internacionales y regionales en la coordinación de la ayuda.

La capacidad de respuesta rápida europea se basa en los denominados módulos de Protección Civil de los Estados Miembros³³. La Comisión Europea define el módulo como «el dispositivo autosuficiente y autónomo para una tarea y unas necesidades previamente definidas de las capacidades de los Estados miembros, o un equipo operativo móvil de los Estados miembros que combine medios humanos y materiales y que pueda describirse por su capacidad de intervención o por las tareas que pueda desempeñar».

Existen diecisiete tipos de módulos³⁴ que los estados miembros pueden ofertar, cada uno de los cuales debe reunir una serie de requisitos, en

con el centro de crisis para ayuda humanitaria de ECHO con el fin de crear el denominado Emergency Response Centre (ERC).

³³ La Decisión de la Comisión Europea de 29/07/2010 detalla los requisitos generales de los módulos de Protección Civil europeos.

³⁴ 1. Bombeo de alta capacidad. 2. Depuración del agua. 3. Búsqueda y rescate urbanos en condiciones medias. 4. Búsqueda y rescate urbanos en condiciones extremas. 5. Extinción de incendios forestales mediante helicópteros. 6. Extinción de incendios forestales mediante aviones. 7. Puesto médico avanzado. 8. Puesto médico avanzado con cirugía. 9. Hospital de campaña. 10. Evacuación médica aérea de víctimas de ca-

aras de su homologación por la Unión Europea y la necesaria interoperabilidad en operaciones. La oferta de módulos favorece la agilidad en la activación y empleo de estas capacidades. No obstante, ello no significa que automáticamente la Unión Europea pueda disponer de ellos ante una emergencia, pues la decisión final sobre su empleo recae en los estados miembros³⁵. Cabe destacar que la DGPCyE ha iniciado el procedimiento para ofertar a la Unión Europea, entre otros, un módulo de Búsqueda y Rescate Urbanos de la UME.

Como ejemplo de colaboración de las Fuerzas Armadas a través del Mecanismo Unión Europea se puede citar la actuación de los aviones del 43º Grupo, que todos los años suelen colaborar en la extinción de incendios forestales en diversos países de nuestro entorno. Por citar las colaboraciones más recientes, en el año 2008 estos aviones participaron en la extinción de incendios tanto en Marruecos como en Bulgaria, en 2009 han atendido la solicitud de Grecia y más recientemente y, durante el pasado año, 2012, los aviones han intervenido en Portugal.

El Planeamiento Civil de Emergencias de la OTAN

Si bien la OTAN no posee un mecanismo de Protección Civil propiamente dicho como el de la Unión Europea, cuenta desde su creación con un Sistema de Planeamiento Civil de Emergencias, destinado fundamentalmente a apoyar el abanico de operaciones en las que la Organización intervenga, desde operaciones militares «Artículo 5», hasta la cooperación con los países partners en el ámbito de las emergencias civiles, pasando por el apoyo a autoridades nacionales en gestión de emergencias civiles y en la protección de la población ante los efectos de las armas de destrucción masiva.

Paralelamente a la evolución de las amenazas, el Planeamiento Civil de Emergencias de la OTAN se ha ido adaptando a sus prioridades, a la vez que ha cobrado un mayor protagonismo y se ha convertido en un importante elemento de cooperación con terceros países.

Es en el Comité de Planes Civiles de Emergencia (conocido como CEPC por sus siglas en inglés de Civil Emergency Planning Committee), como organismo responsable ante el Consejo del Atlántico Norte, donde se coordina la acción de los gobiernos y la industria en el planeamiento de

tácticos. 11. Refugios temporales de emergencia. 12. Toma de muestras y detección química, biológica, radiológica y nuclear. 13. Búsqueda y rescate en situaciones de contaminación química, biológica, radiológica y nuclear. 14. Extinción de incendios forestales desde tierra. 15. Extinción de incendios forestales desde tierra mediante vehículos. 16. Contención de inundaciones. 17. Rescate en inundaciones mediante barcos.

³⁵ Decisión del Consejo de 08/11/2007 por la que se establece el Mecanismo Comunitario de Protección Civil. Art. 7.

la Protección Civil, así como de la aportación de recursos civiles para la gestión de crisis (transportes, recursos industriales, telecomunicaciones, sanidad, recursos hídricos y alimentarios).

Como se ha dicho, el Planeamiento Civil de Emergencias se ha convertido en un importante elemento de cooperación de la OTAN con los países partners. De hecho, una parte de la agenda de las reuniones del CEPC se celebra en formato EAPC³⁶, dando así cabida a los socios que no son miembros de la OTAN³⁷.

Los instrumentos más importantes de la OTAN en materia de protección civil son el Euroatlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) y la Euroatlantic Disaster Response Unit (EADRU).

El EADRCC, creado a instancias de Rusia en el año 1998, e integrado en la División de Operaciones del Estado Mayor Internacional, dispone de un staff propio en el que participan los países del área EAPC, y en el que se encuadra también un oficial de enlace de OCHA. El Centro se encuentra permanentemente cubierto con un oficial de guardia, que actúa como punto de contacto para emergencias. En caso de tener que actuar para coordinar la respuesta a un desastre de magnitud relevante, el EADRCC puede ser reforzado eventualmente con personal procedente de los países EAPC o del propio Cuartel General de la OTAN. Para ello, el EADRCC mantiene una lista de expertos (actualizada periódicamente) que pueden ser incorporados en caso de necesidad. Los principios básicos de actuación del Centro son los siguientes:

- La nación afectada por el desastre es la responsable de la gestión de la respuesta.
- La ONU retiene el papel principal como coordinador de las operaciones internacionales de ayuda en caso de desastre.
- El EADRCC no duplica, sino que complementa y apoya el esfuerzo de la ONU. Es por tanto un mecanismo de coordinación regional de respuesta a los desastres que ocurran en el área EAPC.
- Cada nación decide si proporciona ayuda o no, y en caso afirmativo, si dicha ayuda la proporciona a través de la OTAN o directamente a la nación afectada.

Del EADRCC depende la EADRU que, similarmente a como se los módulos Unión Europea, mantiene un inventario de posibles contribuciones nacionales y procedimientos de actuación, para estar en situación de poder articular la contribución conjunta de organizaciones civiles y unidades militares ad hoc, en caso necesario.

³⁶ Consejo de la Asociación Euro-Atlántica (conocido por EAPC por sus siglas en inglés de Euro-Atlantic Partnership Council).

³⁷ Además de los 28 países miembros de la OTAN, forman parte del EAPC 22 países occidentales, antiguas repúblicas soviéticas y países pertenecientes a la antigua Yugoslavia.

A través del EADRCC se recibió la petición de apoyo internacional con motivo del terremoto de Pakistán de octubre de 2005. Ello motivó la puesta en marcha de la operación «Respuesta Solidaria II», en la que 370 militares españoles se desplegaron formando parte de la NRF-5 (Fuerza de Respuesta Rápida de la OTAN), para ayudar a las víctimas en la montañosa región de Cachemira.

Conclusiones

Siempre, de forma más o menos regulada, nuestras Fuerzas Armadas han estado en disposición de actuar en apoyo a las autoridades civiles cuando se les ha requerido, por causas de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otra necesidad pública. No obstante, es el grado en que dichas intervenciones están actualmente debidamente estructuradas, planeadas, coordinadas y ejecutadas, el que marca la diferencia con los países de nuestro entorno.

Se puede considerar que la DDN 1/2004 y la Ley Orgánica 5/2005, la primera estableciendo como una de las directrices de la política de defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas con el Sistema de Protección Civil, y la segunda, que les asigna dicha misión, constituyen el punto de inflexión en cuanto a la cualificación con la que se presta dicho apoyo. De un modelo basado en la posibilidad de colaboración eventual, con unidades militares no preparadas específicamente, se ha evolucionado a un modelo «profesionalizado», con una unidad especializada, la UME, dotada con equipamiento adecuado para actuar como punta de lanza, y articulando la movilización de capacidades adicionales de las Fuerzas Armadas en caso necesario.

Hoy en día, el Ministerio de Defensa participa de forma cotidiana en los distintos niveles de planificación y coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil. Los procedimientos de actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades competentes, ya sea en intervenciones puntuales durante las campañas contra incendios o de vialidad invernal; en el caso de catástrofes como el terremoto de Lorca; o meramente en tareas preventivas, como las que se llevan a cabo en los montes de Galicia, están apropiadamente regulados y contrastados por la experiencia. Experiencia que, sin duda, se verá reforzada gracias a una mayor interacción en materia de formación y ejercicios con los dispositivos autónomos, actividades estas contempladas en los convenios que se están celebrando con cada una de las comunidades y ciudades autónomas.

Por todo ello, podemos concluir que España ha logrado satisfacer con éxito y en un corto espacio de tiempo la adopción del mencionado modelo, que actualmente despierta interés en muchos países, e incluso se ha constituido en referente para otros.

No obstante, las decisiones de intervención de las Fuerzas Armadas deben ser cuidadosa y prudentemente ponderadas. El mensaje a transmitir debe ser que, aun teniendo los medios y estando preparados porque así se nos está exigiendo, dichas actuaciones no deben constituir la norma, sino más bien una última ratio. Además, esta colaboración se debe llevar a cabo con el máximo respeto a las competencias de cada una de las autoridades responsables de la Protección Civil, como apoyo y complemento de sus medios cuando estos no sean suficientes.

Las comunidades autónomas en el sistema nacional de protección civil

José Antonio Pérez Sánchez
Luis Gestoso de Miguel

Capítulo tercero

Resumen

En la actualidad, nadie pone en duda el papel de las comunidades autónomas en la gestión de las emergencias, así como su condición de sujeto activo en el Sistema de Protección Civil. Y aún más importante, sobre ellas recae una gran responsabilidad y aportan un número muy significativo de recursos. Sin duda, los avances en este campo en los últimos años han sido muy importantes. Aun así, debemos buscar mecanismos que incrementen la colaboración entre todos y que posibiliten el intercambio de experiencias, tanto de las comunidades autónomas entre sí, como entre estas y los entes locales, principalmente con los ayuntamientos y con la Administración del Estado.

Los autores del capítulo (directores generales de esta materia en dos comunidades) tratan de explicar cuál es el papel de las comunidades autónomas españolas en la gestión de emergencias, y como estas se coordinan con el Estado. Además, hacen una reflexión sobre cuál podría ser el futuro de esta materia para mejorar la seguridad de todos los españoles,

Palabras clave

Comunidades autónomas, intervención, Prevención, previsión, planificación, planes de emergencia, CECOPAL; CECOPI, UME.

Abstract

Nowadays, no one doubts the role of Autonomous Communities in the management of emergencies, as well as its status as an active subject in the Civil Protection System. And even more importantly, they bear a great responsibility and provide a significant number of resources. Without doubt, advances in this field in recent years have been very important, but we should seek ways to increase collaboration among all and to enable the exchange of experiences, between the Autonomous Regions, and between them and local authorities, mainly with the municipalities and the state administration.

The authors of the chapter (General Directors of this matter in two Autonomous Communities) try to explain what the role of the Spanish Autonomous Communities in emergency management, and how they are coordinated with the state. In addition, they reflect on what could be the future of this area to improve the safety of all Spanish.

Key words

Autonomous Communities, intervention, prevention, forecasting, planning, emergency plans, CECOPAL; CECOPI, UME.

Introducción

En nuestro actual Sistema de Protección Civil, caracterizado por la concurrencia de competencias entre las diferentes administraciones, las comunidades autónomas desempeñan un papel fundamental, tanto en situaciones de catástrofe o calamidad pública como en la atención de la emergencia ordinaria. En este capítulo trataremos de definir la participación de las comunidades autónomas en materia de protección civil sin olvidarnos de hacer una referencia a las entidades locales (provincias, islas, municipios y agrupaciones de estos diferentes a la provincia) que junto a las mismas estructuran territorialmente el Estado español.

Trataremos de identificar los elementos comunes pues en cada comunidad autónoma, en función de las competencias asumidas y su nivel de desarrollo en esta materia, pueden existir diferencias. Igualmente, sin olvidarnos de nuestras fortalezas, intentaremos analizar algunas de las debilidades de nuestro sistema e intentaremos apuntar cuáles pueden ser las oportunidades que se nos presentan, tanto en el campo de la armonización legislativa y operativa, así como con el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación por vía de los convenios y los protocolos de colaboración

Presente de la protección civil en las comunidades autónomas

Marco jurídico actual

Hasta llegar al modelo actual del Sistema de Protección Civil en España, se ha tenido que recorrer un largo camino en el que se ha avanzado desde un concepto de defensa pasiva, propio de las situaciones de guerra, hasta llegar al concepto más moderno y amplio de la gestión de emergencias, pasando por el de protección civil que tiene sus orígenes en los diferentes servicios establecidos a nivel local, basados, principalmente, en aquellos que daban respuesta al riesgo de los incendios urbanos.

Otro antecedente en materia de protección civil lo encontramos en las disposiciones que tenían por objeto hacer frente a los incendios forestales, como un riesgo que amenaza no solo a nuestros espacios naturales, sino que además se cobra en ocasiones vidas humanas y afecta igualmente a los bienes fundamentales de las personas, principalmente a sus viviendas. Precisamente, este desarrollo previo a los actuales planes especiales de protección civil frente a los incendios forestales es el que explica que en la actualidad, en algunas comunidades autónomas, la competencia en materia de prevención y extinción de incendios forestales esté compartida entre los órganos de la Administración Forestal y los correspondientes de Protección Civil. La concurrencia de competencias

en esta materia se da igualmente entre los organismos de la Administración del Estado.

Por el contrario en otras comunidades autónomas, las competencias en materia de prevención y extinción de incendios forestales son ejercidas por el órgano competente en materia de protección civil a través del correspondiente plan especial en la materia.

Tras la promulgación de la Constitución de 1978 y la aparición de las comunidades autónomas, surge un nuevo sujeto que va a estar llamado a desempeñar un papel fundamental en el ámbito de la protección civil. Es cierto que nuestro texto constitucional no regula como tal la protección civil, ni siquiera a la hora de establecer las competencias del Estado y las comunidades autónomas en los artículos 148 y 149. Solo podemos encontrar referencias a dicho concepto en el apartado 4 del artículo 30 cuando se afirma que, mediante ley, podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

También podemos encontrar otra referencia indirecta en el apartado 3 del mencionado artículo 30 que afirma que podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general. Hay incluso quienes ven un fundamento de la protección civil en el artículo 15 de la Constitución de 1978 que consagra el derecho a la vida y a la integridad física.

Tampoco la mayoría de estatutos de autonomía promulgados inicialmente, se refieren a la protección civil, si bien en posteriores modificaciones ya se recogería la competencia sobre esta materia. No obstante y tras las sentencias del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1984 (sentencia 123/1984) y de 19 de julio de 1990 (sentencia 133/1990), podemos afirmar que la competencia en materia de protección civil es una competencia en la que concurren los tres niveles de Administración (del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales).

La primera de ellas, dictada a raíz del conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de España contra un Decreto del País Vasco, que creó los denominados Centros de Coordinación Operativa para casos de emergencia, en la que el Gobierno Central reclamaba la competencia exclusiva del Estado. El Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico segundo, afirma que los Centros de Coordinación Operativa entran de lleno en la órbita de lo que modernamente se conoce con el nombre de protección civil, cuyas bases doctrinales definió el Decreto de 29 de febrero de 1968 señalando que «la protección civil, está constituida por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública».

Igualmente viene a señalar que los servicios de protección civil, inicialmente incardinados en la organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, han ido poco a poco adquiriendo un carácter nítidamente civil como competencia de los departamentos o Ministerios de Interior.

Seguidamente, el Alto Tribunal afirma en el fundamento jurídico tercero de la referida sentencia que debe reconocerse a las comunidades autónomas competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan.

Continúa el Tribunal afirmando que «la materia objeto de discusión en este conflicto ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 de la Constitución», sin entrar en estos momentos a dilucidar de manera más detallada cómo debe entenderse tal concepto en su sentido material y considerándolo grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y al mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano.

No obstante, el Tribunal Constitucional subordina la competencia autonómica en materia de protección civil a las superiores exigencias del interés nacional en los casos que pueda estar en juego y, en todo caso, siempre que se aplique la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

La segunda de las sentencias citadas se produce como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno del País Vasco contra la Ley 2/1985, de 21 de enero de Protección Civil, que se tramitó de forma acumulada con el conflicto positivo de competencia planteado por dicho Gobierno frente a determinados anexos de la Orden de 29 de marzo de 1989 por la que se dispuso la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989 que aprobó el Plan Básico de Emergencia Nuclear.

En síntesis, en esta segunda sentencia el Tribunal Constitucional viene a señalar que la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de la emergencia y de los recursos y servicios a movilizar y por tanto las comunidades autónomas pueden tener competencia con el límite de la existencia de un posible interés nacional que esté por encima del autonómico. La sentencia viene a consolidar el criterio de interés nacional como determinante para la atribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, al afirmar que la comunidad autónoma posee en esta materia una competencia que concurre con la estatal, pero de manera separada, porque se proyecta

sobre aquellos casos en que no se plantean las superiores exigencias del interés nacional.

La única vez que se ha declarado el estado de alarma fue con motivo del conflicto planteado por los controladores aéreos y el abandono masivo de sus puestos de trabajo que se produjo a lo largo del día 4 de diciembre de 2010. Mediante Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre el Gobierno de España declaraba el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. Quedaban así los controladores aéreos sometidos a la autoridad y supervisión del Ejército del Aire, pasando a tener la consideración de personal militar durante el tiempo en que se mantenga el estado de alarma que inicialmente era por un período de 15 días, si bien fue prorrogado por el Congreso de los Diputados durante un mes. Este es, por tanto, uno de los supuestos en que está presente el interés nacional.

En el período comprendido entre ambas sentencias se promulga la Ley 2/1985, de 21 de enero de Protección Civil, primera norma que trata de regular la materia de protección civil de manera sustantiva a diferencia de normas anteriores que se limitaban a regular los aspectos organizativos en el ámbito de la Administración General del Estado. En esta ley se reconoce a las comunidades autónomas la competencia para la aprobación de los planes de comunidad autónoma y los reglamentos de sus Comisiones de Protección civil. Igualmente se reconoce a las entidades locales la competencia para la aprobación de los planes municipales supramunicipales, insulares o provinciales. La ley contenía la previsión de que el Gobierno debería aprobar una Norma Básica de Protección Civil con las directrices para la elaboración de los planes territoriales de comunidad autónoma, y de las entidades locales así como los planes especiales para dar respuesta a determinados tipos de riesgo.

Transcurridos más de 7 años desde la aprobación de la Ley de Protección Civil y dando cumplimiento a las previsiones de la misma, se aprueba por el Gobierno de la Nación la Norma Básica de Protección Civil, mediante Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, y que va a constituir el instrumento fundamental para la integración de los diferentes planes de protección civil y que establece los criterios generales de la planificación para conseguir la coordinación necesaria entre las diferentes Administraciones Públicas, permitiendo, en su caso la función directiva del Estado cuando esté presente el interés nacional presente en las emergencias en tres supuestos: los que implican la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio; los que requieren la coordinación de diversas administraciones porque afectan a varias comunidades autónomas y exigen una aportación de recursos a nivel supraautonómico; y las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas.

Sentada pues la competencia concurrente que, en materia de protección civil a la vista de la vigente Ley de Protección Civil y las interpretaciones en esta materia dadas por las sentencias del Tribunal Constitucional vistas, las distintas comunidades autónomas han venido realizando el desarrollo normativo en materia de protección civil y emergencias. En este desarrollo, existen diferencias entre las distintas comunidades autónomas. Algunas han desarrollado su propia Ley de Protección Civil, de Emergencias o de los Centros 112, regulando en algunos casos los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos. Existen además diferencias entre las comunidades autónomas que están integradas por más de una provincia o aquellas que están compuestas por una sola.

Generalmente, estas últimas asumen competencias de las Diputaciones Provinciales que pueden ser especialmente relevantes en materia de prevención y extinción de incendios y salvamentos. Como hemos señalado en la introducción de este capítulo, a pesar de las diferencias que pueden existir entre unas comunidades autónomas y otras, no solo por su marco regulador específico, sino en atención a sus peculiaridades geográficas, territoriales y población y en definitiva a los riesgos específicos a que deben hacer frente, la forma de abordar las emergencias, tengan o no el carácter de catástrofe o calamidad pública, es muy similar en todas y ello es debido que los instrumentos de planificación en materia de protección civil se ajustan, en todos los casos, a la normativa básica del Estado, integrada por la vigente Ley de Protección Civil, la Norma Básica de Protección Civil y las diferentes Directrices Básicas de Planificación de determinados riesgos específicos. En el apartado siguiente entraremos a analizar los principales instrumentos de planificación que las comunidades autónomas han venido aprobando.

Los centros 112 y la planificación de la emergencia

Antes de entrar a analizar los diferentes instrumentos de planificación de las comunidades autónomas, nos referiremos a los centros de atención de las llamadas de emergencia a través del número único 112, que supuso la consagración en la evolución de un Sistema de Protección Civil hasta un sistema integral de gestión de emergencias, que presenta como elementos comunes el que se trata de actuaciones urgentes de protección de personas, sus bienes y el medio ambiente, tanto en casos de emergencia ordinaria como en caso de catástrofe o calamidad pública, que suponen una situación que aparece de modo súbito y que exige una respuesta rápida para hacer frente al riesgo e intentar, sino evitar, minimizar sus consecuencias.

Por tanto, el concepto de gestión de emergencias es más amplio que el de protección civil, pues comprende tanto las situaciones catastróficas o extraordinarias, como las emergencias ordinarias que en el día a día gestio-

nan las comunidades autónomas o las entidades locales en el ámbito de sus competencias y en función de los recursos disponibles, si bien, como veremos a continuación, la aparición de los centros 112, cuya competencia ejercen las comunidades autónomas, ha supuesto un salto cualitativo fundamental en la gestión de las emergencias.

Mediante Directiva 91/396/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, se disponía la creación del número único europeo para las llamadas de urgencia, el número 112. La citada decisión en el apartado 1 de su artículo 1 establecía que «Los estados miembros velarán para que se introduzca el número 112 en sus respectivas redes telefónicas públicas, así como en las futuras redes digitales de servicios integrados y en los servicios públicos móviles, como número de llamada de urgencia único europeo». Por otra parte en el apartado 2 del mencionado artículo disponía que «En los casos en los que se estime oportuno, el número de llamada de urgencia único europeo se introducirá paralelamente a cualquier otro número de llamada de urgencia nacional existente». El número de llamada de urgencia, a tenor de lo establecido en el artículo 2, se introduciría como muy tarde el 31 de diciembre de 1992, salvo en los casos y por las circunstancias establecidas en el artículo 3 de la Decisión. Por último el artículo 4 imponía a los estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las llamadas al número de urgencia único europeo recibieran la respuesta y la atención apropiadas del modo que mejor se adaptara a la estructura nacional de los sistemas de urgencia dentro de las posibilidades tecnológicas de las redes.

A partir de ese momento las comunidades autónomas fueron creando los centros 112 e integrando en los mismos a los distintos organismos que participan en la emergencia. A pesar de que siguen existiendo otros números de urgencia (por ejemplo el 092 de la policía local) hoy día la práctica totalidad de llamadas de emergencia que realizan los ciudadanos en relación con diferentes incidentes (incendios, seguridad, sanidad, entre otras) se realizan al número de teléfono 112. Todas las comunidades y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla tienen operativo dicho servicio que abarca su área geográfica. Ha supuesto como decimos un paso decisivo en la atención de las emergencias. En la situación anterior existían diferentes números para cada uno de los servicios que participaban en las emergencias (080 y 085 bomberos, 062 guardia civil, 061 urgencias sanitarias, 091 policía nacional o 092 la local) y los ciudadanos debían memorizar todos. Si, por ejemplo, un ciudadano resultaba afectado o era testigo de un accidente de tráfico en el que el vehículo se encontraban personas atrapadas y heridas debía llamar bien a cada uno de los servicios que deberían intervenir (en este caso guardia civil de tráfico, bomberos y servicios sanitarios) o avisar a cualquiera de ellos y una vez personados en el lugar reclamar estos la intervención de los demás, con la consiguiente demora en la emergencia. Ahora una vez que el operador

del 112 recibe la llamada y recoge la información sobre el siniestro, la transmite simultáneamente de manera telemática a cada uno de los servicios que deben intervenir según los protocolos suscritos con los mismos, con el consiguiente ahorro de tiempos de respuesta.

Si el número 112 supuso un avance en la emergencia ordinaria, en caso de la emergencia extraordinaria los recursos de que disponen algunas de las plataformas tecnológicas con capacidad de mandar avisos telefónicos masivos, dentro de un radio de acción definido en el sistema de información geográfica, supone una potente herramienta a la hora de informar sobre un confinamiento en la vivienda o evacuación de un área en el caso de determinadas emergencias.

Ya entrando en la planificación de las emergencias, en las comunidades y ciudades autónomas, el instrumento básico de planificación lo constituye el Plan Territorial de las mismas. Las 17 comunidades autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, disponen de Plan Territorial de Protección Civil. El Plan Territorial es un plan que tiene carácter director y multirisgo en el que se deben integrar todos los demás planes de ámbito inferior, bien sean territoriales correspondientes a un Municipio o los que se refieran a determinados riesgos especiales que la Norma Básica de Protección Civil establece. Entre dichos riesgos la Norma Básica incluye los relativos a emergencias nucleares, situaciones bélicas, inundaciones, seísmos, químicos, transportes de mercancías peligrosas, incendios forestales y volcánicos. Los dos primeros (emergencias nucleares y situaciones bélicas) serán objeto de Plan Estatal y estarán presentes en el concepto de interés nacional. Con respecto al resto de planes especiales, en general todas las comunidades autónomas han desarrollado el correspondiente plan teniendo en cuenta si la comunidad autónoma en cuestión está afectada por un determinado riesgo (por ejemplo si está afectada por el riesgo sísmico o volcánico).

Igualmente, para las entidades locales, el Plan Territorial es el principal instrumento para dar respuesta a las emergencias que se produzcan en su ámbito geográfico. A diferencia de las comunidades autónomas, no todos los municipios, disponen de Plan Territorial. Aunque pueden existir diferencias entre los diferentes Planes Territoriales en función de las competencias que asume cada comunidad autónoma, en su contenido y estructura todos se ajustan a lo establecido en la Norma Básica de Protección Civil, dentro del apartado 4 «Directrices para su elaboración», lo que hace posible su homologación por la Comisión Nacional de Protección Civil.

En síntesis, los Planes Territoriales deben incluir como contenido básico el objetivo y alcance de los mismos, la identificación de los riesgos o análisis de los mismos, los recursos para movilizar en caso de emergencia y la estructura organización y funciones distinguiendo entre la estructura

de dirección y coordinación y la estructura operativa. Dentro de la primera encontramos que entre principales órganos está la Dirección del Plan, el CECOP/CECOPI, el Comité Asesor, el Puesto de Mando Avanzado y el Gabinete de Información. Dentro de la estructura operativa tenemos los denominados Grupos de Acción integrados por el Grupo de Seguridad, el Grupo de Intervención, el Grupo Sanitario, el Grupo de Apoyo Técnico y el Grupo Logístico.

Así mismo dentro de la operatividad del plan tenemos las situaciones y niveles de gravedad que van desde la situación 0 hasta la situación 3, que se declara cuando estamos ante emergencias en las que está en juego el interés nacional. La situación del nivel 3 prevista en el Plan Territorial de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM) fue declarada con ocasión de los atentados terroristas acaecidos en la ciudad de Madrid el 11 de marzo de 2004. En tan luctuosa fecha se producen diferentes explosiones, entre las 7:37 horas y las 7:42, en 4 trenes de la red de cercanías, uno de los cuales se encuentra en la calle Téllez, junto a la estación de Atocha, otro en la misma estación de Atocha, otro en estación de Santa Eugenia y otro en la estación del Pozo del Tío Raimundo. Los atentados dejaron tras de sí el trágico balance de cerca de 200 fallecidos y de 1 500 heridos, muchos de los cuales aún sufren graves secuelas tanto físicas como psíquicas. Sin duda la magnitud de tal tragedia supuso una prueba de fuego para los servicios de emergencia y sirvió para constatar la importancia de la planificación ante las grandes catástrofes, y la coordinación entre las diferentes administraciones, estatal, regional y local. Otro factor a destacar fue la colaboración ciudadana, sobre todo en los primeros momentos de los tristes acontecimientos.

Los Planes Territoriales suelen contener directrices para la elaboración de los planes de ámbito local, a veces a modo de guía que permite una ordenada planificación a nivel municipal y posibilita así su integración en el propio Plan Territorial de la comunidad autónoma. Además del desarrollo de los Planes Especiales para dar respuesta a determinados tipos de riesgos previstos en la Norma Básica de Protección Civil, debemos hacer referencia por su importancia a los Planes Especiales de Emergencia Exterior, que deben elaborar las comunidades autónomas, en aquellas industrias o establecimientos afectadas por la normativa europea Seveso y su desarrollo a nivel estatal. El Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales, modificado por el Real Decreto 952/1990, de 29 de julio, incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 82/501/CEE, del Consejo Europeo, de 24 de junio, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales (Directiva Seveso I). Posteriormente la Comisión Europea consideró conveniente realizar una revisión fundamental de la Directiva, lo que condujo a la aprobación de la Directiva 96/82/CE del Consejo de la Unión Europea, de 9 de diciembre de

1996 (Directiva Seveso II), relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que ha sido incorporada a nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. La nueva normativa tenía como finalidad la obtención de un alto nivel de protección de las personas, bienes y el medio ambiente en caso de accidentes graves, mediante medidas orientadas tanto a su prevención como a la limitación de sus consecuencias. Recientemente por Directiva 2012/18/UE, de 4 de julio del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea (Directiva Seveso III), relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la anteriormente citada Directiva 96/82/CE. Esta última directiva aún no ha sido incorporada a nuestro ordenamiento jurídico.

Debe igualmente mencionarse los Planes de Emergencia de Presas, cuya elaboración corresponde a los propietarios de las mismas, según lo dispuesto en la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones y el Reglamento sobre seguridad de presas y embalses y que son aprobados por la Dirección General del Agua, previo informe favorable de la Comisión Nacional de Protección. En la implantación de dichos Planes participan las diferentes administraciones tanto estatal, autonómica y local.

Otro riesgo específico que es objeto de Plan Especial no previsto en la Norma Básica de Protección Civil y que se contempla en los Planes Territoriales, habiendo desarrollado alguna Comunidad Autónoma un plan específico, es el derivado del transporte aéreo, principalmente en la zona de influencia de aeropuertos y aeródromos. Nos referimos a los Planes de Emergencia Aeronáutica. Hoy día encontramos dos niveles de desarrollo. Uno interior a las diferentes instalaciones aeronáuticas, como Plan de Autoprotección, y otro exterior que es objeto del correspondiente Plan de Emergencias Aeronáuticas (como en el caso de Cataluña o Valencia) o, en caso de no existir este último, del correspondiente Plan Territorial de Protección Civil de la comunidad autónoma. Desgraciadamente nuestro país ha sufrido graves accidentes de aviación como los ocurridos en el Aeropuerto de Los Rodeos de Tenerife, el 27 de marzo de 1977, uno de los más graves de la historia de la aviación por número de víctimas (583 fallecidos), o los acaecidos en las cercanías de dicho aeropuerto el 23 de abril de 1980, en el Monte Oiz (País Vasco) el 19 de febrero de 1985 o los sucedidos en Madrid, el 27 de noviembre de 1983, en la localidad de Mejorada del Campo, el ocurrido en el propio aeropuerto de Barajas el 7 de diciembre de 1983, en el que colisionaron dos aviones o el que tuvo lugar el 20 de agosto de 2008 en el despegue de un avión en el citado aeropuerto.

Para finalizar esta rápida visión a los instrumentos de planificación de las comunidades autónomas y de las entidades locales, no podemos olvidarnos de hacer referencia al Real Decreto 1564/2010, de 19 de noviembre por el que se aprueba la Directriz Básica de planificación de protección civil ante el riesgo radiológico, que obligará a las diferentes administraciones a elaborar sus correspondientes planes de protección civil frente al riesgo radiológico, conforme a lo establecido en la mencionada directriz.

Respuesta ante la emergencia: aspectos comunes y diferencias

El hecho de que los instrumentos de planificación sean similares en las diferentes comunidades autónomas y entidades locales y todos ellos sigan la estructura y contenido establecidos por la Norma Básica de Protección Civil y las diferentes directrices de planificación de los riesgos que deben ser objeto de Plan Especial, unido a que en todas las comunidades autónomas han implantado el número único de emergencias 112 y creado sus centros 112 de atención de llamadas de urgencia, hace que la respuesta ante la emergencia presente unas características comunes en todos los casos. Las diferencias vendrán, por tanto, derivadas del mayor o menor grado de competencias que en esta materia tengan asumidas en relación con los diferentes organismos que participan tanto en las emergencias ordinarias como en la grandes emergencias o catástrofes (por ejemplo, si cuentan o no con Policía o con Cuerpo de Bomberos autonómicos). Igualmente incidirá en la posible respuesta la organización y extensión territorial de la propia comunidad autónoma. También influirá el desarrollo a nivel local de los correspondientes planes y la capacidad de respuesta de cada entidad.

Como podremos comprender fácilmente, no tendrán la misma capacidad de respuesta los municipios de Madrid o Barcelona, que cuentan con importantes recursos para hacer frente a las emergencias, que otros municipios de dimensiones menores y por tanto con menos recursos. Hoy día la atención de las emergencias, especialmente las ordinarias, está muy protocolizada y a ello ha contribuido sin duda, como ya hemos señalado, la implantación y el desarrollo de los centros 112. Sin embargo uno de los motivos por el cual podemos encontrar diferencias entre las diferentes administraciones en esta materia puede ser debido a la diferente distribución de competencias entre los órganos de las mismas. Por ejemplo, como ya hemos señalado, el hecho de que en materia de incendios forestales existan dentro de una misma administración diferentes organismos con competencia en esta materia, obliga a que los mecanismos de coordinación sean más intensos, estableciendo los correspondientes protocolos al efecto. En ocasiones las diferencias derivan del número y naturaleza de los organismos que actúan en la emergencia, tanto de carácter público como privado, que en cada comunidad autó-

noma presentan rasgos diferentes. Como ya apuntamos anteriormente, los centros 112 van a desempeñar un papel básico en la organización de todos los recursos que deben ser activados ante una concreta emergencia. Con ello se va a conseguir una actuación rápida y efectiva en cuanto a los servicios que deben participar en la resolución de la emergencia en cuestión. Como complemento, dichos servicios van a poder graduar y escalar su respuesta, de acuerdo con los procedimientos o protocolos operativos que cada uno posee y enviar los recursos adecuados desde sus respectivos centros de coordinación operativa, escalando su oferta a la demanda de los mismos, tanto la prevista inicialmente en los citados procedimientos operativos e incrementando los mismos con base en la informaciones que se vayan recibiendo por los que se encuentran en el lugar donde tienen lugar la emergencia concreta.

La experiencia adquirida en los últimos años ha permitido tener prácticamente definidas todas las posibles situaciones que pueden darse en relación con los incidentes a los que se pueden enfrentar los servicios de emergencias y que son demandados por los ciudadanos mediante su llamada al 112 o que puedan ser requeridos por los propios servicios de emergencias a otros para complementar su actuación.

Emergencia ordinaria y gran emergencia o catástrofe

Podríamos definir la emergencia ordinaria en contraposición a la gran emergencia o catástrofe, afirmando que la primera es la que no requiere la activación de ninguno de los Planes de Protección Civil con los que cuenta la Administración competente para su resolución y que en consecuencia ni por la población o los bienes afectados, como por la gravedad del hecho producido, puede ser resuelta por los servicios que intervienen en un breve plazo de tiempo, y que las consecuencias negativas solo afectan a unas personas concretas o a bienes muy localizados.

Nos referimos a las situaciones que, en una sociedad compleja como la nuestra, se producen cada día desde un accidente de tráfico, un atraco, un incendio de vivienda, un infartado, entre otras muchas. No obstante las citadas emergencias pueden requerir de la participación de un solo servicio o de varios de forma simultánea, no perdiendo por ello su carácter de emergencia ordinaria, ya que como hemos señalado, lo que la caracteriza es, además de una rápida resolución en el tiempo, el limitado alcance en cuanto a la afección de personas y bienes.

Por el contrario, una gran emergencia o catástrofe es aquella situación que se caracteriza por afectar a un elevado número de personas y en la que los bienes afectados son numerosos. Como ya hemos adelantado, generalmente este segundo tipo de emergencias va a requerir la activación de alguno de los Planes de Protección Civil existentes, bien el Plan Terri-

torial correspondiente en función del lugar donde se produzca o bien el Plan Especial en atención al tipo de riesgo al que hay que dar respuesta.

Pensemos, por ejemplo, en un gran incendio forestal como los que hemos sufrido en nuestro país la pasada campaña, con grandes superficies de nuestros espacios naturales afectados, donde se ha tenido que desalojar a muchas poblaciones, en las que se han producido daños en las viviendas e incluso en los que ha habido que lamentar la pérdida de vidas humanas. Igual podemos pensar cuando se produce un terremoto con graves consecuencias para la población y para los edificios e infraestructuras de las localidades en que tiene lugar.

Sin duda, las diferencias entre ambos tipos de emergencia imponen que los recursos y mecanismos de respuesta ante las mismas sean diferentes y escalonados. Para dar respuesta a una emergencia extraordinaria o catástrofe, además del número de recursos movilizados, entran en juego otros órganos que no se contemplan en la emergencia ordinaria, como son la dirección del plan o la constitución de un comité asesor, entre otros. Tanto para atender la emergencia ordinaria como la gran emergencia o catástrofe, las comunidades autónomas utilizan los mismos recursos de que disponen, no teniendo recursos diferenciados para un tipo u otro, siendo la única diferencia en la utilización de los mismos el mayor o menor número de estos y el mayor o menor tiempo en su uso. Esta optimización de recursos viene obligada por lo limitado de estos, máxime en unos momentos en los que la situación económica obliga a la necesaria austeridad en el Sector Público.

Ante una catástrofe, resulta igualmente importante la complementación de los recursos de que dispone una determinada administración, mediante la colaboración y cooperación entre las diferentes administraciones como tendremos ocasión de ver más adelante. En ocasiones se producen situaciones a las que una comunidad autónoma no puede dar respuesta adecuada a una determinada emergencia solo con los recursos de que dispone siendo por tanto necesaria la aportación de recursos extraordinarios que pueden o no estar previstos en los correspondientes Planes de Protección Civil. Por tanto podemos afirmar que si bien en general los servicios de emergencias pueden dar respuesta sin mayores problemas a las emergencias ordinarias, cuando se trata de grandes emergencias o catástrofes, los mismos pueden resultar insuficientes. También con base en los criterios de necesaria austeridad, no se pueden tener dimensionados los servicios de emergencias para una situación de catástrofe o gran emergencia y que para ello hay que contar con la aportación de los recursos necesarios provenientes de otras administraciones y organismos, bien sean nacionales e internacionales.

Formación básica y entrenamiento

Hacia una formación común en emergencias. Intercambio de experiencias

La formación en materia de protección civil y emergencias resulta fundamental si queremos tener unos profesionales con altos niveles de cualificación que les permita realizar una intervención eficaz y segura, donde no solo se garantice la seguridad de las personas a socorrer, sino también la de los propios intervinientes. En materia de formación, al intervenir diferentes organismos con competencia en la misma y debido a la diferente tipología de las emergencias y el hecho de no existir una única disciplina que abarque todos los posibles aspectos, la situación es sumamente heterogénea, existiendo diferencias entre las diferentes administraciones (comunidades autónomas y entidades locales). Algunas disponen de centros de formación en materia de seguridad y emergencias, otras por el contrario disponen de centros diferenciados para la formación de los diferentes profesionales que actúan en la emergencia, otras organizan esta formación con base en los propios servicios que deben recibir la misma.

En este campo, la Escuela Nacional de Protección Civil, dependiente de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio de Interior, está haciendo en los últimos tiempos un gran esfuerzo en la oferta de cursos y actividades en materia de protección civil y sirve además como infraestructura para ser utilizada por los diferentes servicios de emergencia de otras administraciones. No obstante, y sin perjuicio de la formación singular que deban recibir los profesionales de los diferentes servicios que participan en las emergencias, debería tenderse hacia la homogenización de la formación de manera que podamos disponer de unos profesionales que, con independencia donde desarrollen su actividad, dispongan al menos de unos conocimientos básicos comunes que, sin duda, redundarían en una mayor efectividad en el caso de colaboración ante una catástrofe.

Un intento en este sentido lo constituye la inclusión en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales de determinados módulos de formación relacionados con los profesionales del campo de las emergencias. Dicho catálogo fue creado por el artículo 7 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, con el fin de facilitar el carácter integrador y la adecuación entre la oferta de formación profesional y el mercado laboral. Entre otras se establecen, dentro la familia profesional de sanidad, en el nivel 2, la cualificación profesional de atención sanitaria a múltiples víctimas y catástrofes e igualmente dentro de la familia profesional de seguridad y medio ambiente, en su nivel 2, se establecen las cualificaciones profesionales de extinción de incendios y salvamento y la cualificación profe-

sional de las operaciones de vigilancia y extinción de incendios forestales y apoyo a contingencias en el medio natural y rural, estableciéndose en el nivel 3 la coordinación de operaciones en incendios forestales y apoyo a contingencias en el medio natural y rural así como la gestión y coordinación en protección civil y emergencias.

No obstante, el nivel de desarrollo de las cualificaciones profesionales vistas dependerá principalmente de cada comunidad autónoma en el desarrollo de sus Planes de Formación Profesional y de que los organismos con competencia en materia de protección civil y emergencias reconozcan en su caso tal titulación a los efectos de acceder a los diferentes cuerpos o escalas de los distintos servicios de emergencias. Resulta cada vez más necesario el intercambio entre todas las comunidades autónomas de las experiencias que cada una tenga en materia de formación en emergencias, dado que el llegar a una formación común será tarea compleja, al menos a corto y medio plazo.

En estos momentos se produce el intercambio de experiencias mediante la impartición de cursos por parte de la comunidad autónoma a las entidades locales de su ámbito territorial, como puede ser la formación de los voluntarios de protección civil o la formación de bomberos, tanto en materia de formación básica como en cursos de especialización. No obstante este intercambio es mucho más limitado entre las diferentes comunidades autónomas entre sí limitándose, en algunos casos, a la participación puntual o aislada de profesionales de una comunidad autónoma que participan en cursos impartidos en otra.

También se produce el intercambio de experiencias profesionales cuando los profesionales del sector de las emergencias pertenecientes a una determinada administración colaboran como profesor o ponente en cursos o seminarios organizados por otra administración que no es la de su procedencia. Sin duda esta es una tarea que en un futuro los responsables en materia de emergencias debemos abordar, no solo compartiendo programas formativos, sino incluso instalaciones y profesionales, experiencia que sin duda será enriquecedora para todos aquellos que participen en la misma.

Los simulacros como instrumentos para el mantenimiento de la operatividad

Uno de los elementos fundamentales para el mantenimiento de la operatividad no solo de los diferentes Planes de Protección Civil, sino de los diferentes servicios que participan en las emergencias, además de las prácticas puntuales, lo constituye la realización de simulacros. Un simulacro consiste en recrear una situación que puede darse en un determinado ámbito y circunstancia y organizar la respuesta ante la misma

como si se tratara de un hecho real. En definitiva la realización de los simulacros nos permite determinar el nivel de conocimiento de todos los implicados en un determinado plan y, posteriormente, valorar cómo se ha realizado la respuesta y si es necesario la actualización del plan porque se hayan detectado fallos o lagunas en el mismo.

Los simulacros puede ser más o menos complejos en función de cuál sea el objetivo que pretendemos alcanzar con los mismos, pudiendo ir desde un simulacro para verificar que las comunicaciones y la localización de las personas que deban participar en una determinada emergencia funcionan correctamente, a la simulación de situaciones complejas con despliegue de los operativos sobre el terreno y con la participación de diferentes administraciones. Por lo general los simulacros en los casos en que afectan a determinadas infraestructuras críticas, como pueda ser el caso de un aeropuerto o los que se realizan en túneles de carreteras o de alta velocidad ferroviaria, suelen hacerse sobre el mismo lugar en el que una emergencia concreta puede surgir. La dificultad de este tipo de simulacro radica en que debe compatibilizarse con el normal funcionamiento de la infraestructura en cuestión, lo que obliga a realizar los mismos dentro de una franja horaria en la que se incida lo menos posible en el normal desarrollo de las actividades.

Por el contrario existen simulacros que pueden realizarse en un escenario que no comprometa la actividad. Tal es el caso, por ejemplo, de los simulacros que se realizan en el ámbito de los Planes de Protección Civil de emergencia por incendios forestales, en los que, con independencia del lugar en que se realiza, se busca la capacidad de respuesta de los diferentes operativos y el nivel de coordinación de los mismos.

En definitiva, cuanto más compleja sea la situación a recrear, más complejo será el simulacro que hay que realizar. Unos simulacros singulares a los que nos hemos referido, y que sin duda tienen gran importancia, son los que se realizan para comprobar las comunicaciones entre los diferentes servicios llamados a intervenir cuando se produce una determinada emergencia. Desafortunadamente los diferentes servicios de emergencias poseen redes y sistemas de comunicaciones que no son compatibles entre sí y solo mediante el establecimiento de pasarelas o elementos integradores de los mismos pueden llegar a entenderse unos con otros. Esto no solo sucede cuando nos encontramos ante situaciones en las que participan operativos de diferentes comunidades autónomas, sino que ocurre igualmente entre servicios pertenecientes a una misma administración, dándose casos de coexistencia de sistemas de comunicaciones analógicos y digitales.

Los simulacros tienen igualmente como objetivo el comprobar el nivel de activación y movilización de los servicios de emergencias así como comprobar la adecuación de los protocolos de actuación ante circunstancias

concretas, aunque en este caso sean simuladas. Por lo tanto cuanto más complejo sea un simulacro, mayor será el conocimiento tanto del Plan de Protección Civil de que se trate como del nivel de implantación del mismo.

En un Sistema de Protección Civil tan complejo como el nuestro con la concurrencia de diferentes administraciones y debido a la participación de entidades privadas como consecuencia de las obligaciones de auto-protección, hace cada vez más necesaria la realización de simulacros no solo porque así se establezca en los diferentes planes, sino por la puesta a punto continua de los mecanismos de coordinación entre todos los actores que se van a ver obligados a participar ante una determinada emergencia. Las emergencias no conocen de límites territoriales competenciales y hoy día resulta muy frecuente que diferentes administraciones se vean obligadas a hacer frente de forma coordinada a un determinado siniestro. Conviene por tanto realizar una planificación periódica, tanto de los simulacros que deban realizarse de manera recurrente así como establecer aquellos que sin estar previstos en el correspondiente plan de Protección Civil o en el respectivo plan de autoprotección, que permita constatar la puesta a punto de todos los recursos que puedan participar en la resolución de una emergencia.

Futuro de la protección civil en España

Armonización legislativa

Los países desarrollados han ido configurando su Sistema de Protección Civil, integrado por el conjunto de normas, procedimientos, órganos y recursos humanos y materiales dispuestos para la protección frente a daños. Se trata de un nuevo servicio público con carácter de continuidad y permanencia, donde prima la coordinación de recursos.

En el ámbito de la integración jurídica, la cuestión principal a tener en cuenta no es discernir la norma aplicable a una situación, sino la integración de distintas normas sustanciales.

De ahí que si bien, de manera genérica se habla siempre de armonización legislativa, técnicamente, en las áreas integradas y en el caso que nos ocupa, de las distintas fuentes de donde manan normas de protección civil, habrá que buscar no solamente a la armonización de los criterios de distribución de competencias legislativas a través de la adopción de idénticos puntos de conexión, sino a una técnica de un nivel superior de intensidad, de mayor compromiso, como es la unificación de las medidas a tomar y de la norma a regir en el territorio integrado.

La Ley Estatal de Protección Civil, Ley 2 /1985, de 21 de enero, describe a esta como la «acción permanente de los poderes públicos orientada

al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, y la actuación dirigida a la protección y socorro de personas y bienes en los casos que dichas situaciones se produzcan». De esto no hay que deducir que la protección civil implica la creación de unos servicios ex novo, sino, antes bien, la coordinación y eficaz implementación de los existentes, para hacer frente a determinados supuestos de catástrofes o riesgos mayores.

Dicho lo anterior, nos encontramos que la protección civil, se configura como servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan todas las Administraciones Públicas siendo por lo tanto, un problema de organización, armonización legislativa y dotación de medios y recursos.

Por su propio concepto, que apela a la puesta en acción de todos los medios necesarios, la Protección Civil es un conjunto de acciones en el que son llamados a intervenir todos los poderes públicos, incluso todas las entidades privadas necesarias y los particulares. Por ello, en mayor o menor grado, en el sistema participan todos los entes territoriales.

La entrada en vigor de la Constitución y la formulación del sistema autonómico plantearon un problema antes inexistente, el del papel que desempeñaría cada comunidad autónoma. El problema se ha visto agravado porque los estatutos de autonomía, en general, no han incluido, como competencia propia, la Protección Civil, rúbrica o título competencial tampoco enumerado entre los que el artículo 149 de la Constitución reserva al Estado, posibilitando la asunción de competencias por los propios estatutos, siendo el Tribunal Constitucional el que, en la argumentación sobre esta materia, engloba el concepto de protección civil en el de seguridad pública, para mantener que sin merma de las competencias inalienables y exclusivas del Estado, en la materia específica de la protección civil, se producen competencias concurrentes.

La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, que se asentó sobre la ordenación de un servicio público de carácter «esencial», en su artículo 2 sienta el principio de que la competencia en materia de protección civil corresponde a la Administración Civil del Estado y en los términos que ella misma establece, a las restantes Administraciones Públicas. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local, atribuyó competencias también a los municipios.

Desde un plano positivo, hablar de Plan de Protección Civil implica hacerlo del marco orgánico y funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes en caso de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, así como el esquema de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir. El mecanismo de planificación se diseña por la Norma Básica de Protección Civil

de 1992, siguiendo la ley de 1985, que se remitía a la aprobación por el Gobierno de una Norma Básica que contuviera las directrices esenciales para la elaboración de los Planes Territoriales y Especiales.

La mayoría de las leyes autonómicas entra a definir la nueva materia de la gestión de emergencias, que no estaba presente en la Ley de Protección Civil. Aunque las definiciones son incluso más variadas que en el caso de la protección civil.

Resulta pues, que la gestión de emergencias es una materia más amplia que la protección civil, ya que abarca tanto las situaciones catastróficas (propias de esta) como las no catastróficas u ordinarias, cuya atención corresponde a las comunidades autónomas.

Se impone la necesidad de configurar un sistema de gestión de emergencias integrado y armonizado, esto es:

- que sea capaz de dar respuesta inmediata a todas las situaciones de emergencia, de mayor o menor gravedad, recaigan bajo la competencia de una u otra Administración Pública;
- que coordine bajo normas y mandos comunes para cada caso a los diversos servicios que deban intervenir, sean públicos o privados;
- y que sea fácilmente accesible a los ciudadanos afectados mediante un centro de recepción de llamadas de auxilio.

Queda configurado un Sistema de Protección Civil organizado en el triple nivel estatal, autonómico y local en el cual la delimitación competencial se ha realizado principalmente sobre el concepto de interés nacional. La intervención sobre las situaciones de riesgo o catástrofe que afecta a ese interés nacional corresponde al Estado; en el resto de los casos la atención de emergencias (catastróficas o no catastróficas) corresponde a las comunidades autónomas, aunque cuando la afección no sobrepase el ámbito municipal son las entidades locales las llamadas en primer lugar a intervenir. A esos tres niveles se superpone otro más todavía en formación: el europeo. Es previsible que a través de las fórmulas de cooperación emprendidas por la Unión Europea llegue a configurarse en el futuro un Sistema de Protección Civil europeo.

Integración en las comunicaciones

Planteamiento

Las comunicaciones de emergencia son aquellas que permiten gestionar determinadas situaciones en las que el ciudadano se encuentra ante un riesgo grave y, por tanto, requiere urgentemente los cuidados más inmediatos y eficaces de los servicios de emergencia, para lo cual se precisa el apoyo indiscutible de las nuevas tecnologías, de las comunicaciones y los sistemas de información.

Básicamente, podemos distinguir los siguientes tipos de comunicaciones de emergencia:

1. Llamadas de emergencia, de los ciudadanos hacia los servicios de emergencia.
2. Información desde los sistemas de alerta hacia los servicios de emergencia.
3. Comunicaciones de seguridad pública, entre los servicios de emergencia.
4. Avisos a la población, desde los servicios de emergencia hacia los ciudadanos.
5. Comunicaciones entre los ciudadanos durante las emergencias.



Figura 3.1 Comunicaciones de emergencia.

En la mayor parte de este tipo de comunicaciones interviene el Centro de Coordinación de Emergencias 112 del que dispone cada una de las comunidades autónomas del Estado español, con la finalidad de atender, gestionar y coordinar las emergencias de cualquier tipo que se puedan presentar en sus respectivos ámbitos territoriales.

1. Llamadas de emergencia

El 112 es el número único de emergencia europeo establecido por la Decisión 91/396/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas, de 29 de julio de 1991, para que cualquier ciudadano pueda acceder fácilmente, en caso de urgente necesidad, a los servicios de emergencia en cualquiera de sus estados miembros.

La citada Decisión se transpuso al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, que regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112, habilitando, con carácter exclusivo nacional, el número telefónico 112 de llamadas de urgencia europeo, cuyos aspectos más significativos se resumen a continuación:

- El número telefónico 112, podrá utilizarse por los ciudadanos para requerir, en casos de urgente necesidad, la asistencia de los servicios públicos competentes en materia de atención de urgencias sanitarias, de extinción de incendios y salvamento, de seguridad ciudadana y, por la posible necesidad de coordinar las anteriores, de protección civil, cualquiera que sea la Administración de la que dependan.
- La prestación del servicio 112, se llevará a cabo por las comunidades autónomas, que establecerán los correspondientes centros de recepción de llamadas de urgencia.
- Para garantizar la respuesta y atención adecuadas de las llamadas que se produzcan y asegurar una actuación rápida, ordenada y eficaz de los servicios de urgencia requeridos, en el ámbito de las funciones y competencias que a cada uno le corresponden, las comunidades autónomas adoptarán las medidas necesarias en relación con los servicios de urgencia de su competencia y establecerán los acuerdos o convenios de colaboración que sean precisos cuando tales servicios no sean de su titularidad.

Las llamadas al 112 son gratuitas para los usuarios de este servicio, y pueden realizarse desde terminales telefónicos fijos, móviles e incluso desde cabinas telefónicas o teléfonos públicos sin necesidad de introducir ningún medio de pago.

Los estados miembros deben velar para que las llamadas al 112 reciban la atención y el tratamiento adecuado por parte de las entidades prestatarias de este servicio. Así mismo deben garantizar el suministro de información de localización del llamante a las citadas entidades. Actualmente la información de localización proporcionada para redes móviles se basa en suministrar información de la celda o estación base que cursa la llamada, lo que irá perfeccionándose a medida que los terminales móviles o las redes incorporen elementos más precisos de localización.

2. Información desde los sistemas de alerta

Un sistema de alerta sirve para predecir un fenómeno potencialmente peligroso y para dar a conocer los datos acerca de un fenómeno que acaba de suceder. En el primer caso se pueden adoptar medidas preventivas de urgencia y en el segundo se facilita la rapidez en las acciones de salvamento. En ambos casos tiene por objeto disminuir los tiempos de res-

puesta para una rápida intervención y mantenerse atento a la recepción de nuevas informaciones.

En España, la planificación de los sistemas de alerta es una función de los Planes Estatales de Protección Civil. La adquisición de los datos queda asegurada con la distribución de las redes de sensores de organismos técnicos estatales, en colaboración con aquellas otras entidades que dispongan de redes de medición. Estos organismos técnicos, juntos con los órganos de coordinación de la Protección Civil, están encargados de realizar la difusión eficaz de los datos. Como ejemplos de sistema de alerta, podemos citar la red sísmica del Instituto Geográfico Nacional, el sistema de predicción meteorológica de la Agencia Estatal de Meteorología, los sistemas de adquisición de información hidrológica de las Confederaciones Hidrológicas, etc.

3. Comunicaciones de Seguridad Pública

Las Comunicaciones de Seguridad Pública en una situación de emergencia dependen de la naturaleza de esta. Los diferentes flujos de comunicación en situaciones de emergencia son los siguientes:

- Comunicación entre centros 112 y servicios de emergencias.
- Cuando se atiende una llamada de emergencia, el centro 112 comunica en tiempo real con el servicio de emergencias competente para prestar la asistencia requerida, informándole de la localización, naturaleza de la emergencia y demás datos que pueden ser necesarios para su correcto tratamiento. Así mismo es necesaria una comunicación en tiempo real entre los servicios de emergencia y entre estos y el centro 112, para coordinar recursos y actividades de distinto ámbito. Para garantizar este tipo de comunicación se suelen usar enlaces de voz (líneas telefónicas públicas o privadas, o radiocomunicaciones) y enlaces de datos (sistemas informáticos compartidos o integrados), de forma simultánea y complementaria.
- Comunicaciones entre centros 112.
- Dado que los centros 112 operan en el ámbito territorial de sus respectivas comunidades autónomas, es necesaria que intercambien información en aquellas emergencias que ocurran en zonas limítrofes, así como en catástrofes que afecten a varias comunidades autónomas. Normalmente estas comunicaciones se llevan a cabo mediante llamadas telefónicas convencionales (líneas telefónicas públicas).
- Comunicaciones entre servicios de emergencia y equipos de intervención asociados.

Los equipos de intervención necesitan información básica para gestionar la emergencia o desastre durante el tiempo necesario, desde que son movilizados hasta que finalizan la actuación. Así mismo requieren poder comunicar a su centro de control cualquier novedad sobre la reso-

lución del incidente. Este tipo de comunicaciones suelen implementarse a través de redes de radiocomunicaciones, que generalmente son redes privadas (analógicas, Trunking analógico o Trunking digital) debido a su alta fiabilidad y disponibilidad, aunque también puede estar basadas en redes móviles públicas.

- Comunicaciones entre los equipos de intervención.

Para que los equipos de intervención en emergencias actúen coordinadamente durante una emergencia, se necesita una comunicación con otros equipos de emergencia que actúan sobre el mismo incidente. Este tipo de comunicaciones puede implementarse de distintos modos: a través de la telefonía móvil, compartiendo terminales de la misma red PMR, intercambiando equipos de radio, intercambiando puestos de enlace, etc.

4. Avisos a la población

Existen diversas situaciones de emergencia masivas (inundaciones, nevadas, etc.) previstas o no, donde es necesario llegar a la mayor parte de ciudadanos presentes o entrando en la zona de emergencia, para facilitarles un determinado mensaje de aviso o información. Por ello, el establecimiento de una comunicación eficaz entre las autoridades y los ciudadanos es una tarea muy importante en situaciones de emergencia, por lo que se necesitan sistemas de aviso a la población adecuados. Para ello se dispone de diversas tecnologías y métodos, como los medios de comunicación social (radio, televisión, prensa), las comunicaciones móviles (servicios SMS y Cell Broadcast), Internet (redes sociales) así como los Sistemas de Aviso PWS (Public Warning Systems).

5. Comunicaciones entre los ciudadanos durante las emergencias

Cuando las comunidades se enfrentan a una crisis, por ejemplo causada por condiciones meteorológicas adversas, ataque terrorista o graves accidentes de tráfico, existe una gran demanda de asistencia y de información por parte de los ciudadanos. Se trata de comunicaciones entre los individuos afectados en una situación de emergencia ya que, en muchos casos, la infraestructura de comunicaciones en la zona puede haber quedado muy afectada, porque se ha dañado, o porque se encuentra totalmente saturada. En ambos casos, existe una necesidad urgente de los individuos atrapados en una emergencia de conocer la situación de sus familiares y amigos, así como el estado de sus bienes, y comunicar con ellos para poder coordinar acciones mutuas.

En este tipo de situaciones es fundamental recuperar las comunicaciones cuanto antes, llegando a ser necesario, incluso, instalar grupos electrónicos y unidades móviles temporales para restablecer el acceso a las redes públicas. Es un caso claro del importante papel que desempeñan las redes públicas en casos de emergencia, en poder prestar las comuni-

caciones restableciéndolas y gestionándolas rápidamente para alivio de los ciudadanos.

Futuro de las comunicaciones

El futuro de las comunicaciones de emergencias en toda Europa viene condicionado por las novedades introducidas por la Directiva 2009/136/CE, que modifica la Directiva Servicio Universal, y en concreto su artículo 26, estableciendo lo siguiente:

- Extensión de la obligación de cursar llamadas 112 a cualquier operador (incluidos los operadores de VoIP).
- La respuesta y tratamiento de las llamadas 112 será, al menos, tan diligente y eficaz como las llamadas a los números nacionales.
- El acceso a los servicios de emergencia para los usuarios finales con discapacidad será equivalente al que disfrutaban otros usuarios finales.
- La información de localización del llamante se facilitará a los PSAPs (Public Safety Answering Points) gratuitamente, tan pronto como la llamada llegue a dicha autoridad.
- Los ciudadanos, incluidas las personas que viajen a otros estados miembros, recibirán información adecuada sobre la existencia y uso del 112.
- Se prevé la posibilidad de que la Comisión adopte medidas técnicas de ejecución, con la finalidad de garantizar el acceso efectivo a los servicios 112.
- En cuanto a proyectos impulsados por la Unión Europea, cabe destacar los siguientes:
 - El proyecto europeo eCALL para avisos automáticos de emergencia desde vehículos en caso de colisión, que actualmente está implantando la Comisión Europea.
 - El proyecto REACH 112, que investiga vías alternativas a la voz para que personas con discapacidades auditivas y del habla puedan acceder al servicio 112.
- La puesta en práctica de aplicaciones de nueva generación para el 112 (mensajes de texto, vídeo y redes sociales) y la manera en que estas aplicaciones, de las que ya disponen los ciudadanos, pueden utilizarse para las comunicaciones de emergencia con objeto de mejorar el acceso al 112.
- El establecimiento de un «sistema 112 a la inversa», es decir, un sistema a nivel de la Unión Europea, universal, multilingüe, accesible, simplificado e interconectado de manera eficiente para alertar a los ciudadanos en caso de emergencias y desastres de todo tipo graves, inminentes o en gestación, naturales o provocados por el hombre.

Compatibilidad de las plataformas tecnológicas.

Plataformas tecnológicas del 112 en España.

La actividad de un servicio de emergencias se sustenta sobre una plataforma tecnológica que comprende los sistemas y subsistemas que hacen posible gestionar la intervención en emergencias y actuar en tres grandes áreas: telecomunicaciones, carta de asunto y distribución de recursos.

Todo asunto comienza con una llamada solicitando ayuda, por lo que lo primero a gestionar son las telecomunicaciones, ya descritas en detalle en el apartado anterior.

Esta llamada da lugar a la creación de la carta de asunto, que es una estructura de datos para contener toda la información sobre la emergencia, medidas que se tomen y actuaciones que se produzcan, posibilitando que los gestores puedan tomar decisiones eficaces y certeras encaminadas a la resolución de la emergencia.

Finalmente, las decisiones desencadenan actuaciones de intervención que implican la distribución de recursos, humanos y materiales, para poner fin a la emergencia.

La creación de los servicios de teléfono único de emergencias 112 en las comunidades autónomas no fue un proceso unificado bajo directrices comunes a nivel nacional, por lo que cada centro 112 tiene su propia plataforma tecnológica, abarcando desde soluciones comerciales hasta desarrollos a medida.

La evolución de la dinámica de la gestión de emergencias ha ido enriqueciendo y complicando, la gestión de los procesos, por razones tecnológicas y también sociológicas, como la expansión de la telefonía móvil y la posterior aparición de los actuales teléfonos con funciones inteligentes que multiplican sus posibilidades. Además de ello, los años transcurridos han aportado valioso conocimiento de diferentes buenas prácticas aplicables a la operatoria de las actuaciones.

Por ello existe dispersión en cuanto a las funcionalidades y operatorias de las plataformas tecnológicas, resultado de la diferente gestión en cada centro 112 de las tendencias evolutivas mencionadas que, probablemente aumentarán en los próximos años.

Necesidad de armonización

Es necesario coordinar iniciativas para llegar a un escenario en que las diferentes plataformas tecnológicas sean compatibles entre sí, e integrables unas con otras tanto para intercambio de información como en lo tocante a metodologías y operatorias. Para lograrlo han de adoptarse estándares abiertos, que aportan beneficios tales como lenguaje común, flexibilidad y mayor disponibilidad de recursos humanos, aplicación de

métricas a los procesos, uso de conocimiento de otros centros, etc. Las plataformas tecnológicas deberán tener elementos para intercambio de datos entre ellas, sistemas comunes de codificación y modelos semejantes de datos.

Ya se han dado pasos significativos en esta línea, tales como la pasarela de integración entre las plataformas tecnológicas SIMGE, de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y ECHO, del centro 112 de la Región de Murcia, sistema ya desarrollado, probado en simulación y utilizado de hecho con éxito en casos reales.

El resultado, en un futuro, podría ser una suerte de gran entorno virtual común de datos sobre emergencias que podrá ser consultado por cualquiera de los centros interesados u otros organismos pertenecientes a otras Administraciones, etc.

Intercambio de información entre las distintas agencias. El modelo americano

La idea del intercambio de información como elemento de fuerza y dinamizador de la eficacia en todo el proceso de gestión de emergencias, parte de la experiencia de aplicación de dicho concepto en otros ámbitos, que se ha revelado como muy positiva y generadora de ventajas cualitativas para todo el proceso.

Estados Unidos, país pionero en materia de gestión de emergencias que fue el primero en poner en marcha el concepto de teléfono único de emergencias, en 1968, es un buen ejemplo a seguir pues suele ser de los primeros en aplicar iniciativas de mejora, tanto tecnológicas como metodológicas, dedica importantes recursos materiales para hacer una sociedad más segura frente a adversidades, y además, al llevar mucho tiempo trabajando en este ámbito, ha recopilado un importante cuerpo de conocimiento sobre el tema, así como una larga batería de buenas prácticas y recomendaciones.

Su historia reciente le ha hecho afrontar numerosos momentos de criticidad y dificultad, especialmente dos que superan con creces cualquier posible escenario imaginable: el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 y el huracán Katrina de 2005.

El fatídico 11-S, con la caída de las torres gemelas en Nueva York, que dejaron cerca de 3 000 víctimas y puede considerarse el mayor atentado terrorista de la historia, marca un antes y un después en materia de seguridad ante amenazas de origen humano. Pero no fue un sacrificio inútil, pues, tras él, cambió literalmente la forma de gestionar la seguridad y amenazas contra la población cuando tienen origen humano malintencionado y todas las metodologías actuales de seguridad, protocolos

de actuación, etc., alcanzando notables mejoras, haciendo del mundo un lugar más seguro.

Una gran parte de esa mejora es atribuible a la integración de sistemas de información e intercambio de datos, puesto que la multiplicidad de agencias policiales, de emergencias, de seguridad, entre otros, complica el flujo de información para la toma de decisiones.

En Estados Unidos existen numerosas agencias, con varios niveles de rango administrativo, y ámbito competencial y su compromiso de transparencia en actuaciones administrativas, complica la burocracia asociada y, sin embargo, han desarrollado y puesto en marcha protocolos de integración de sistemas e intercambio de información, así como centros multidisciplinares, tales como el Real Time Crime Center donde se plasman en tiempo real los resultados de los acopios de información procedentes de todos esos orígenes.

Por otro lado, el tristemente célebre huracán Katrina, que, en 2005 casi arrasó la ciudad de Nueva Orleans, también es un hito histórico en los anales de las grandes catástrofes.

Es difícil pensar en una peor gestión de una crisis que la que allí se dio. Los avisos meteorológicos no fueron tomados en serio por lo que, cuando ya el huracán fue una trágica realidad, se reaccionó tarde y con desconcierto, con las agencias de la Administración en sus tres niveles (federales, estatales y locales) llevando a cabo intervenciones torpes y poco efectivas. Pasado el núcleo duro del huracán, ya en la gestión de las consecuencias, hubo descoordinación entre agencias, de forma que, por conflictos de jurisdicción, o de competencias o falta de entendimiento entre intervinientes, se llegó a situaciones de indefensión de grandes sectores de población, sobre todo en barrios marginales y de bajo nivel económico, que fueron los más castigados.

Esta catástrofe no podía impedirse, pero sí podía haberse gestionado mejor, evitando los cuantiosos daños materiales, humanitarios y morales para un importante número de afectados que estuvieron sin servicios básicos en algunos casos durante semanas.

También aquí, de lo malo surgió algo bueno, porque el Katrina provocó que se revisasen todos los protocolos y metodologías de actuación en materia de gestión de grandes emergencias. Se potenció el poder y las capacidades de la FEMA (Federal Emergency Management Agency), el organismo institucional de mayor rango a nivel federal para la gestión de estas situaciones. Así mismo, se establecieron protocolos muy concretos de coordinación de actuaciones, poniendo énfasis en las diferentes funciones, y quedó patente la gran importancia de nombrar una jerarquía de mando, ejecutiva y vinculante, que todos deben seguir en una situación de emergencia grave. Se aprendió que nunca deben anteponerse intereses burocráticos, jurisdiccionales o competenciales frente a los intereses

reales e inmediatos de salvar vidas y bienes, reducir riesgos y mitigar daños ya producidos.

La suma de las dos iniciativas metodológicas se resume en que el ciudadano jamás debe sufrir las consecuencias de una complejidad administrativa y burocrática que le viene impuesta desde el gobierno y, para ello, se han de dar los pasos para sumar recursos, poner en común información, y ser capaces de «caminar todos en la misma dirección». Es lo que esperan los ciudadanos de los servicios de emergencia y es lo que estos deben darles.

Coordinación ante las emergencias entre las distintas administraciones: local, autonómica, estatal

Rasgos generales

Con la entrada en vigor de la Norma Básica de Protección Civil, en 1992, quedó configurada la distribución competencial de las Administraciones Públicas, permitiendo la asunción y desarrollo de las mismas.

La planificación se estructura en diferentes niveles espaciales, coordinados y jerárquicamente integrados, que abarcan desde el Plan Estatal (territorio nacional) a los Planes de Actuación de ámbito local (municipios), pasando por los Planes de comunidades autónomas.

Como ejemplo, voy a exponer a continuación el desarrollo competencial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuya evolución es muy parecida a la de la mayoría de las comunidades autónomas.

Tomando como referencia las denominadas funciones básicas de protección civil (previsión, prevención, planificación, intervención y rehabilitación), se han clasificado dentro de cada una de ellas las actuaciones más significativas desarrolladas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, referentes a riesgos naturales, antrópicos y tecnológicos.

Previsión y Planificación

Planes de Emergencia de Protección Civil

En este apartado se recogen los Planes de Emergencia de Protección Civil elaborados por o en colaboración con el Servicio de Protección Civil de la Comunidad Autónoma donde se encuentran incluidos los correspondientes análisis de peligrosidad y riesgo.

- Plan INFOMUR (1995) Plan de Protección Civil de Emergencia para Incendios Forestales.
- PLATEMUR (2002) Plan Territorial de Protección Civil de la Región de Murcia.

- Plan Sectorial de Evacuación, Albergue y Abastecimiento de la Región de Murcia (2002).
- TRANSMUR (2004) Transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril.
- SISIMUR (2006) Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia.
- Plan de Protección Civil ante nevadas y olas de frío en la Región de Murcia (2007).
- INUNMUR (2007) Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones en la Región de Murcia.
- PLANQUIES (2005) Plan de Emergencia Exterior del Sector Químico del Valle de Escombreras, Cartagena (Murcia).
- PLANQUIGE (2006) Plan de Emergencia Exterior General Electric Plastic, Cartagena (Murcia).
- PLANQUIAL (2006) Plan de Emergencia Exterior del Sector Químico de Alcantarilla.
- PLANQUIFOM (2007) Plan de Emergencia Exterior FOMDESA, Totana (Murcia).
- PLANEXMU (2011) Plan de Emergencia Exterior de EXPALSA, Murcia.
- PEMU Plan Municipal de los municipios de la Región de Murcia.

Convenios y acuerdos de colaboración

Con objeto de afrontar situaciones concretas de riesgo, desarrollo de los Planes Especiales o evitar duplicar servicios en el mismo ámbito territorial, la Comunidad Autónoma establece Convenios y protocolos de colaboración con diferentes entidades, instituciones y agentes, públicos y privados, cuyo fin es mejorar la calidad del servicio prestado mediante la mejora en la coordinación del mismo, aprovechando las ventajas y especialidades en cada caso de dichas entidades y agentes, con objeto de complementar la labor de la cooperación y generar sinergias.

Con el fin de mostrar el desarrollo de este mecanismo de colaboración a nivel autonómico, paso a describir el ejemplo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

1. Convenios con la Administración del Estado:

- Convenio Marco de Colaboración entre El Ministerio de Defensa y la Comunidad Autónoma de La Región de Murcia en materia de Protección Civil y Gestión de Emergencias.
- Acuerdo Técnico de Colaboración entre El Ministerio de Defensa, a través de la Red Nacional de Emergencias (RENEM) y La Consejería de Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el Intercambio de Información de Utilidad en Situaciones de Emergencia.

- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Gobierno de la Región de Murcia en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación del medio marino.

2. Convenios de colaboración para la mejora de la efectividad de los Planes Especiales de Emergencia:

- Convenio con los Ayuntamientos costeros para financiar el servicio de vigilancia y rescate en playas y salvamento en el mar (Plan COPLA).
- Convenio marco de cooperación entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Comité Autonómico de Cruz Roja Española en la Región de Murcia para la Integración de las actividades de Cruz Roja en los Planes de Emergencia de Protección Civil.
- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de meteorología (AEMET) (inundaciones, incendios forestales).
- Convenio de colaboración en materia de prevención y lucha contra los incendios forestales entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).
- Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Murcia y REPSOL BUTANO S. A. para la gestión de incidentes de emergencia.
- Convenio de colaboración entre la Consejería de Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Red Eléctrica de España SAU, en materia de prevención y lucha contra los incendios forestales.

3. Convenios de colaboración con grupos especializados para la gestión de situaciones de Emergencia:

- Convenio entre la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas y la Asociación Unidad Canina de Salvamento con Guías Voluntarios de Protección Civil Región de Murcia para tareas de búsqueda, rescate y salvamento de personas desaparecidas.
- Convenio con Cruz Roja.
- Convenio con el Ayuntamiento de Cehegín para financiar un grupo operativo de rescate subacuático con voluntarios de protección civil.
- Convenio con el Ayuntamiento de Santomera para financiar un grupo de apoyo en transmisiones y coordinación de emergencias.
- Convenio con determinados ayuntamientos de la Región de Murcia para financiar los gastos de los Grupos de Apoyo Logístico.

4. Servicio de Atención de llamadas 112:

- Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Ayuntamientos para la integración en el Servicio de Atención de Llamadas de Emergencia 112-Región de Murcia.

Prevención

- En este apartado se consideran las medidas adoptadas tendentes a evitar o reducir, las situaciones de riesgo o a minimizar consecuencias cuando estas se producen.
- De acuerdo con la legislación vigente de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Dirección General de Medio Ambiente efectúa consultas a la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias sobre los impactos que en materia de sus competencias pueden derivarse de los proyectos presentados, y así realizar las alegaciones correspondientes.
- Impulso y promoción de las Agrupaciones/Asociaciones de Voluntarios de Protección Civil dependientes de los ayuntamientos.
- Alerta de riesgos meteorológicos: el protocolo de aviso y seguimiento ante meteorología adversa, METEOMUR, que advierte mediante la emisión de avisos, de la probabilidad de desencadenarse fenómenos meteorológicos capaces de provocar emergencias de protección civil (vientos, marejadas, lluvias, nieve, etc.).
- Anualmente se realizan simulacros, tanto de dirección como de intervención en emergencias por incendios forestales, sismos, inundaciones o accidente químico.

Intervención

En este apartado se recogen las principales medidas y factores que permiten actuaciones de socorro y protección más eficaces:

- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia dispone de un Centro de Coordinación de Emergencias que es el ente encargado de gestionar la Plataforma de Atención de Llamadas 112, activar eficazmente el mecanismo de respuesta y coordinar las actuaciones de los servicios de urgencia, con independencia de la Administración a la que estén adscritos. Así mismo, en dicha unidad se integran los servicios que actualmente efectúan la planificación y la coordinación de las operaciones en situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, que alertan, activan, movilizan, coordinan y gestionan los medios y recursos relacionados con los Planes de Emergencia. Se encuentran conectados con este Centro de Coordinación de Emergencias, a través de terminales remotos, diversos ayuntamientos de la Región, la Policía Nacional, los Bomberos de Murcia y Cartagena, ADIF, UME y SASEMAR.
- Las competencias en materia de extinción de incendios forestales esta compartida entre la Dirección General del Medio Natural, los Servicios y Consorcio de Bomberos y la Dirección General de Seguri-

dad Ciudadana y Emergencias de quien dependen los medios aéreos y brigadas helitransportadas.

- La implantación y gestión de la Red de Emergencias de Protección Civil (RADIECARM) que integra a los servicios del Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Región de Murcia, Protección Civil, Unidad de Defensa Forestal de la Dirección General de Medio Ambiente, Gerencia de Urgencias Sanitarias 061.
- En relación con la coordinación del cuerpo de bomberos, el director general de Seguridad Ciudadana y Emergencias es el vicepresidente del Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Región de Murcia, participando en sus presupuestos, por lo que su intervención en los mismos facilita la integración funcional de estos en el sistema de respuesta frente a emergencias.

Autonomías, la Unidad Militar de Emergencias y las Fuerzas Armadas ante la catástrofe

Dentro de los recursos del Estado se encuentra la UME, fuerza conjunta compuesta por personal de las Fuerzas Armadas con capacidad para desplegarse ordenadamente sobre el terreno, concentrando medios operativos en poco tiempo, y disponiendo de modo permanente de personal altamente cualificado y con adiestramiento específico para intervenir de forma inmediata en situaciones de grave emergencia.

La movilización de la UME, como unidad de intervención, corresponde al ministro del Interior, autoridad superior en materia de protección civil, cuando la magnitud de la situación de emergencia así lo exija.

Cuando la solicitud sea realizada por las comunidades autónomas, será el director del Plan de Emergencia Autonómico quien solicite al Ministerio del Interior la colaboración de la UME, que, tras valorar la dimensión de la emergencia y los medios disponibles, solicitará del Ministerio de Defensa su intervención, que se reserva así mismo la decisión de que esta intervención se realice. El inicio y la finalización de la intervención se notificarán por parte del Ministerio de Defensa al Centro Nacional de Gestión de Crisis de la Presidencia del Gobierno.

De acuerdo con el Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la UME, se establece en el apartado 3 punto 1:

La intervención de la UME podrá ser ordenada cuando alguna de las siguientes situaciones de emergencia se produzca con carácter grave, independientemente de que se trate de una emergencia de interés nacional o no:

- a) Las que tengan su origen en riesgos naturales, entre ellas inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, gran-

des nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud.

- b) Los incendios forestales.
- c) Las derivadas de riesgos tecnológicos, y entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico.
- d) Las que sean consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, incluyendo aquellos contra infraestructuras críticas, instalaciones peligrosas o con agentes nucleares, biológicos, radiológicos o químicos.
- e) La contaminación del medio ambiente.
- f) Cualquier otra que decida el presidente del Gobierno.

Así mismo, el protocolo de intervención de la UME recoge que el Ministerio de Defensa podrá celebrar aquellos conciertos, convenios de colaboración, acuerdos técnicos o encomiendas de gestión, que coadyuven al mejor y más eficaz funcionamiento de la UME, con los distintos órganos de las administraciones públicas.

Es en este contexto donde la UME está realizando convenios de colaboración con las comunidades autónomas para mejorar la respuesta conjunta y la eficacia ante situaciones de emergencias, así como la adscripción a la RENEM.

Un caso práctico de buena coordinación entre todas las administraciones: el terremoto de Lorca

El 11 de mayo de 2011 tuvieron lugar dos terremotos de magnitudes 4'5 y 5'1 en la escala de Richter que afectaron a la Región de Murcia, especialmente a Lorca. El primer terremoto produjo múltiples daños materiales, pero no sería hasta el segundo terremoto cuando se produjeron 9 víctimas mortales y alrededor de 300 heridos por caída de cornisas y diversos elementos de las fachadas de los edificios.

Ante la gravedad de los daños tanto personales como materiales, la Consejería de Presidencia declaró la situación 2 de emergencia contemplada en el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia (Plan SISMIMUR).

De acuerdo con lo establecido en el apartado 6.2.2 del citado Plan SISMIMUR, se define como situación 2 cuando se han producido fenómenos sísmicos que por la gravedad de los daños ocasionados, el número de víctimas o la extensión de las áreas afectadas, hacen necesario, para el socorro y protección de personas y bienes, el concurso de medios, recursos o servicios no asignados a este plan que la organización del Plan Estatal debe proporcionar.

La dirección y coordinación de la emergencia fue ejercida dentro de un Comité de Dirección, integrado por el consejero de Justicia y Seguridad Ciudadana en representación de la Administración Autonómica y por el

delegado del Gobierno en representación de la Administración General de Estado.

La estructura de dirección y operativa del Plan SISMIMUR ha sido la siguiente:

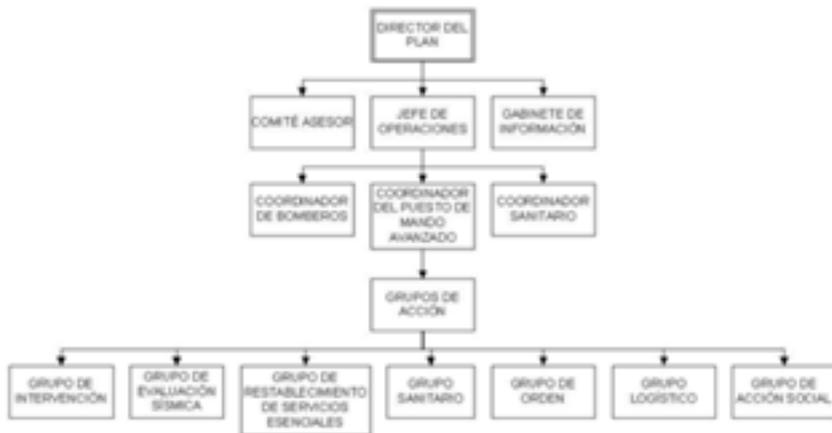


Fig 3.2 Estructura de dirección.

La UME fue activada en la misma tarde del miércoles, día 11, tras la petición realizada por el Gobierno Autonómico a la Delegación del Gobierno en Murcia, para colaborar en las labores de búsqueda y rescate de personas, evaluación de daños y ayuda a los damnificados.

El Puesto de Mando Avanzado (PMA), se estableció en el Huerto de la Rueda, en Lorca, a las 19:00 horas. Desde el PMA se coordinó in situ las actuaciones de los Grupos de Acción, cuyos mandos o coordinadores se establecieron en el mismo. El PMA se mantuvo en el Huerto de la Rueda hasta el día 17 de mayo que se trasladó al Campamento de la Torrecilla.

Los Grupos de Acción activados han sido los siguientes:

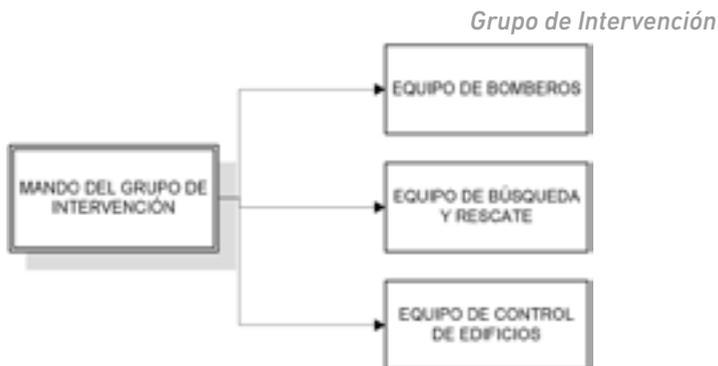


Fig 3.3 Pie de figura

En un primer momento, además de los bomberos del Consorcio de la Región de Murcia, se incorporaron bomberos de los ayuntamientos de Cartagena, Murcia y Guadix, así como bomberos del Consorcio de Almería-Levante.

El Servicio de Emergencias municipal de Lorca desplegó cinco unidades por las distintas zonas de la ciudad para la evaluación y control de daños, y reforzaron su centro remoto 112-CECOPAL con un operador más y un técnico coordinador. Se contactó con las distintas pedanías de Lorca, para comprobar el nivel de afectación por el terremoto. Se alertó a la unidad del Servicio de Emergencias destacado en la base Lorca Norte, comunicándoles que prepararan el material logístico y de apuntalamientos para enviarlos de inmediato a Lorca.

A partir del día 12 de mayo el Servicio de Emergencias Municipal, formado por 26 profesionales, intervino en jornadas de hasta 16 horas en la consolidación de estructuras a través de diversas actuaciones de apeo y apuntalamiento, así como saneamiento de fachadas.

Así mismo y hasta el día 23 de junio también colaboraron bomberos de los Ayuntamientos de Valencia y Almería y de los Consorcios de Alicante, Almería-Poniente y Málaga.

Igualmente ofrecieron su ayuda la Asociación de Consorcios de Bomberos de España, Bomberos de Barcelona, Bilbao, La Rioja, Huelva, Córdoba y en general se constató una gran solidaridad de los servicios de bomberos de España con la ciudad de Lorca...

En los primeros diez días, además de la guardia diaria del Parque de Lorca (9 efectivos), actuaron 949 bomberos de los servicios antes mencionados y hasta el día 31 de junio, 1 346, de los cuales 726 pertenecen a la plantilla de este Consorcio.

La UME ha intervenido con 590 efectivos, además de siete autobombas, tres grúas, tres minimáquinas y tres retroexcavadoras en trabajos de búsqueda, desescombros y limpieza.

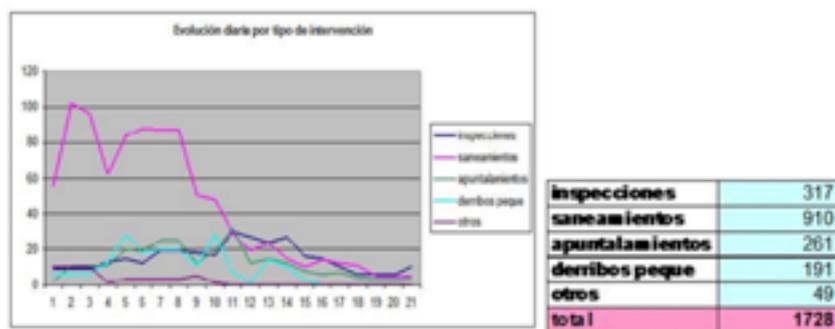


Fig 3.4 Evolución diaria por tipo de intervención

Grupo de Evaluación Sísmica

La estimación rápida de la habitabilidad se llevó a cabo desde el Centro de Coordinación de Valoración de Daños y Análisis de Necesidades (CEDAN), ubicado en la Gerencia de Urbanismo de Lorca.

- Coordinación de 200 arquitectos, aparejadores e ingenieros de caminos, entre voluntarios y trabajadores de las administraciones regional y local y UME.
- División de la ciudad en 29 sectores o cuadrículas.
- Creación de brigadas compuestas por un jefe de equipo y cinco técnicos.
- 12 brigadas de limpieza y desescombro y 17 de evaluación.
- Evaluación inicial estructural de los edificios tras el seísmo y calificación con códigos de colores (verde, amarillo, rojo) para determinar la posibilidad de acceder o no a estos.

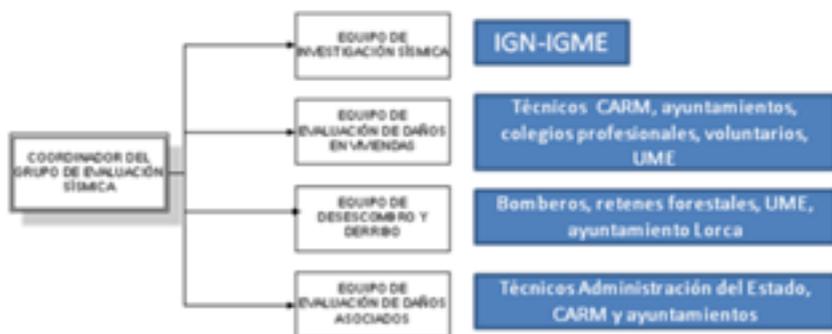


Fig 3.5 Grupo de evaluación sísmica

Grupo de Restablecimiento de Servicios Esenciales

Desde el Centro de Coordinación Integrado (CECOPI) se solicitó a los distintos organismos competentes el estado de las infraestructuras viarias e hidráulicas, así como de la situación de las infraestructuras eléctricas, de gas, y agua. También se pidió información sobre el estado de centros de salud y residencias de ancianos.

En cuanto al estado de las infraestructuras viarias se confirmó:

- Túnel: se vieron afectados los viaductos de las dos calzadas de la autovía A-7 que salvan el río Guadalentín y que dan acceso al túnel de Lorca. Se repararon en 30 horas. La autopista se cortó entre los kilómetros 593 y 595.
- Carreteras: se interrumpió el tráfico en la RM-701, en ambos sentidos, en los alrededores de Lorca.

- Tren: la línea férrea entre Lorca y Águilas ha permanecido cerrada desde el 11 al 25 de mayo, como consecuencia del peligro que existía por el mal estado de un edificio, en la zona de Mundo Nuevo, situado muy cerca de la vía.
- Gas: HC Energía, compañía distribuidora de gas natural en Lorca, en coordinación con los servicios de emergencia, cerraron las 1.200 llaves de suministro de gas natural que hay en Lorca para evitar cualquier riesgo.

Se comienza a suministrar gas partir del 17 de mayo en aquellas zonas donde se ha comprobado que no existía ningún riesgo.

- Hospitales: El hospital Rafael Méndez, con capacidad para 257 camas, fue evacuado por seguridad, aunque no se han detectado daños estructurales importantes. Los servicios de urgencias se volvieron a abrir el 13 de mayo.
- Telefonía móvil: se solicitaron repetidores móviles a las distintas operadoras para restaurar la telefonía móvil en la zona.

Grupo Sanitario



Fig 3.6 Grupo sanitario

Dentro de las funciones que realizó este grupo cabe destacar: la coordinación de la evacuación del Hospital Rafael Méndez y residencias de la tercera edad, asistencia sanitaria in situ y a los albergados, inspecciones sanitarias y campañas de vacunación, asistencia psicológica a la población...

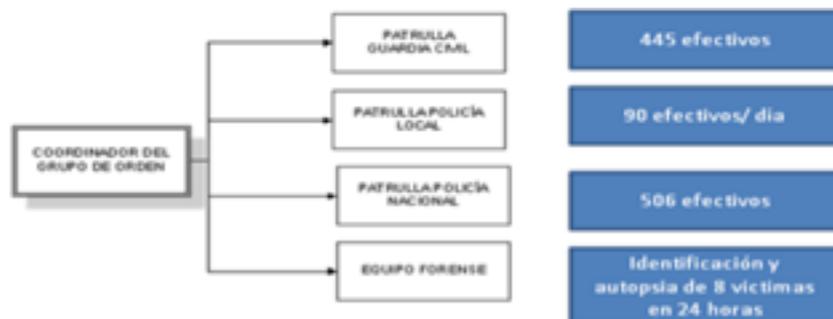


Fig 3.7 Grupo orden

Grupo Logístico

La jefatura de este grupo ha correspondido a las concejalías de Protección Civil y Sanidad, apoyados por voluntarios del propio ayuntamiento, el grupo de apoyo logístico de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias y técnicos y voluntarios de otras protecciones civiles municipales.



Fig 3.8 Grupo logístico

1. Equipo de Alojamiento

Se instalaron campamentos en los barrios más dañados: las Viñas, San Fernando, Sutullena, Instituto Ibáñez. En el recinto ferial Huerto de la Rueda se instaló un campamento principal, que acogió unas 4.000 personas.

Dispositivo de Albergue de la Cruz Roja:

- 6 ERIE's Albergue.
- 4 ERIE's Apoyo Psicosocial.
- 2 ERIE's Coordinación y Comunicación.
- Activación convenio CARREFOUR para 10.000 personas.

Dispositivo de albergue de las Fuerzas Armadas (del 11 al 20 de mayo):

- Tiendas de Campaña Modulares: 79
- Camas: 720 literas
- Mantas: 1.000
- Grupos electrógenos: 2
- Torre Iluminación: 3
- Raciones Intervención Emergencias: 6.900
- Agua embotellada: 1.100 litros
- Contenedores de ablución: 2
- Contenedores isoterms: 2



Fig. 3.9 Foto Campamento Huerta de Rueda

2. Equipo de avituallamiento

En las primeras horas el almacenamiento para el avituallamiento se estableció en la empresa Agroter SAT N° 1936, y se mantuvo hasta el 18 de mayo.

Las agrupaciones de voluntarios de los ayuntamientos de Jumilla y Ceghén organizaron el almacenamiento y avituallamiento para la población acampada en los diversos puntos de la población.

Todos los trabajos de avituallamiento y reparto se han realizado con voluntarios.

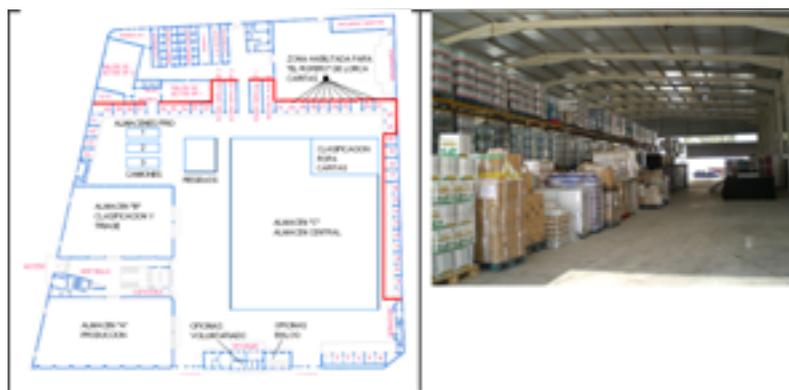


Fig. 3.10 Foto Almacén de Santa Quiteria

Grupo de Acción Social

El día 17 de mayo, se desmontaron los campamentos de la ciudad de Lorca y se creó un único campamento en La Torrecilla, donde se trasladó a la población que no disponía de una vivienda donde alojarse. La capacidad del Campamento era de 1 800 plazas, dispuesto en 102 tiendas de campaña que instaló la UME para tal efecto. El número de filiado en el campamento llegó a ser de 1 509 personas.

La distribución de la población según nacionalidad ha sido la siguiente:

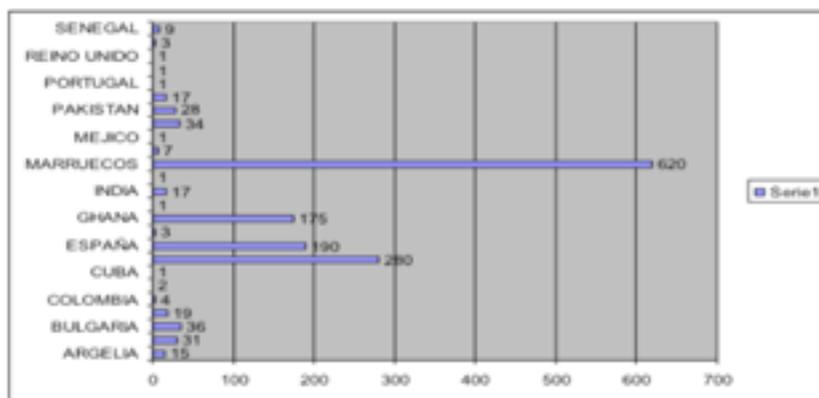


Fig 3.11 Distribución de población

La Jefatura del Grupo de Acción Social ha correspondido al concejal del Ayuntamiento de Lorca con competencias en servicios sociales ayudado por la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias.

Se organizaron varias áreas funcionales:

- Área de Seguridad: control de accesos y vigilancia del interior del campamento. Estas actuaciones fueron realizadas por una empresa privada de vigilancia y la Guardia Civil (Grupo Rural de Seguridad).
- Área de Salud: con un equipo de atención primaria, campañas de vacunación y equipo de salud pública para control sanitario de las tiendas de campaña y revisión de la alimentación, y ayuda psicosocial a residentes.
- Área de Mantenimiento: la UME realizó el mantenimiento de las tiendas de campaña e infraestructuras asociadas (luz, suelos, etc.) El ayuntamiento se encargó del mantenimiento de las instalaciones municipales y la limpieza del campamento.
- Área de Asistencia Social: La organización no gubernamental Save the Children se encargó de la asistencia a niños y servicios sociales municipales de las contingencias con adultos.
- Área de Educación: se instalaron tres aulas de formación hasta la finalización del curso escolar. Un aula se ha dedicado a Educación In-

fantil, otra a Educación Primaria y la tercera a Educación Secundaria Obligatoria.

- Área de Logística: Por el grupo de apoyo logístico de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias, voluntarios de Protección Civil y Cruz Roja.

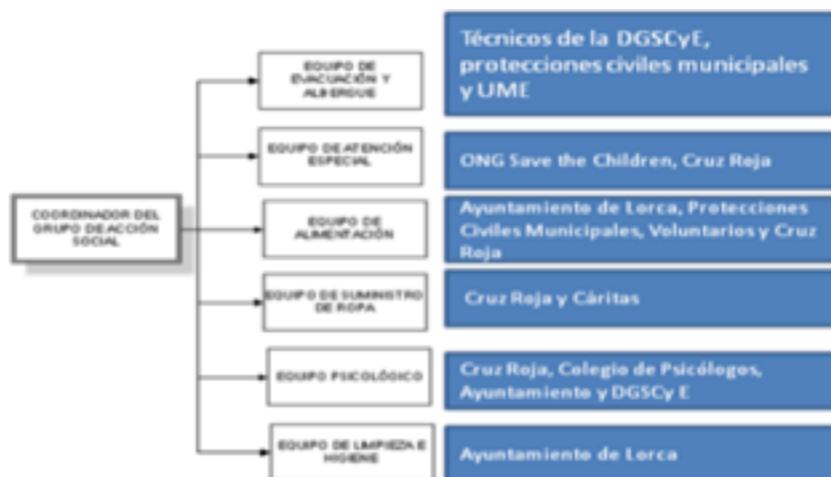


Fig 3.12 Áreas funcionales

El 1 de junio de 2011, se activó el Plan Sectorial de Evacuación, Albergue y Abastecimiento de la Región de Murcia. El Consejero con competencias en Servicios Sociales (el Consejero de Política Social, Mujer e Inmigración) desempeñó las funciones de Coordinador del Plan Sectorial.

Una vez analizada la situación de cada una de las familias alojadas en el campamento, con el fin de que pudieran volver a sus viviendas o buscarles una opción de realojo, se dio una solución de alojamiento a toda la población del campamento. El último damnificado se fue el 30 de octubre y el campamento se cerró el 31 de octubre de 2011.

Conclusión

En conclusión podemos decir que hoy nadie pone en duda el papel de las comunidades autónomas en la gestión de las emergencias y como sujetos de protección civil. Es más sobre las mismas recae una importante responsabilidad y son las que aportan un número de recursos más que significativo. Sin duda los avances en este campo en los últimos años han sido muy importantes pero aun así deberíamos intentar profundizar a la hora de buscar mecanismos que incrementen la colaboración entre todos y que posibiliten el intercambio de experiencias, tanto de las comunida-

des autónomas entre sí como entre estas y los entes locales, principalmente los ayuntamientos y con la Administración del Estado.

En este caso, sin ninguna duda, deberíamos tener como referencia o punto focal al organismo que dentro de la misma tiene las competencias en la materia, a saber la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, que por otra parte debería erigirse como canalizador de los medios que otros organismos, dentro de la citada estructura, aportan a la protección civil. Sin duda entre los mismos debemos destacar los que pone a disposición la UME, tanto por su número como por su especialización, como complemento de los recursos de las comunidades autónomas. Igualmente se debería avanzar en conseguir una mayor integración de las plataformas tecnológicas, incluidas las comunicaciones, como elementos esenciales a la hora de hacer frente a una gran emergencia o catástrofe.

La Unidad Militar de Emergencias

José Luis Guerrero Jiménez

Capítulo cuarto

Resumen

La Unidad Militar de Emergencias (UME) es una más de las unidades que componen las Fuerzas Armadas. Sus peculiaridades se derivan de su misión, la intervención en cualquier lugar del territorio nacional y en operaciones en el exterior, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, y de que, por decisión del jefe del Estado Mayor de la Defensa, es la primera unidad de las Fuerzas Armadas que interviene en estas situaciones, en apoyo a las autoridades civiles. Las situaciones de emergencia en las que está prevista su intervención son, básicamente, las provocadas por los riesgos naturales (seísmos, inundaciones, etc., a las que se añaden los incendios forestales) y las derivadas de los riesgos tecnológicos (agentes nucleares, radiológicos, químicos y biológicos), bien sean accidentales o intencionadas. En el caso más extremo, el de una emergencia declarada de interés nacional, al general jefe de la UME se le asigna la responsabilidad de ejercer, bajo la superior autoridad del ministro del Interior, la Dirección Operativa de la Emergencia. El futuro inmediato de la unidad es prepararse para ello.

Palabras clave

Dirección operativa, intervención, operaciones, RENEM, interés nacional, SIMGE, INSARAG.

Abstract

The Emergency Military Unit (UME) is just one of the units that compose the Spanish Armed Forces. Its peculiarities are derived from its mission, intervention anywhere in the country and in foreign operations, to contribute to the safety and welfare of citizens in the event of serious risk, catastrophe, calamity or other public needs, and that, by decision of the Chief of Defence, the UME is the first unit of the Armed Forces involved in these situations, in support of civil authorities. Emergency situations in which their intervention is planned are basically those caused by natural hazards (earthquakes, floods, etc., to which are added forest fires) and those arising from technological risks (nuclear, radiological, chemical and biological), whether accidental or intentional. In the most extreme case of an emergency declared as «national interest», the general commanding the UME is assigned to exercise the responsibility, under the higher authority of the Minister of Interior, of the Operative Direction of the Emergency. The immediate future of the Unit is to prepare for it.

Key words

Operative direction, intervention, operations, RENEM, national interest, SIMGE, INSARAG.

Introducción

Lo primero que se debe decir de la Unidad Militar de Emergencias (UME) es que, aunque sea una de las unidades más jóvenes de las Fuerzas Armadas, participa de todas las características y cualidades de la institución militar.

Este capítulo está enfocado a la mejor comprensión de las características actuales de la unidad y a apuntar unas líneas sobre sus futuras posibilidades. Su proceso de gestación y sus inicios no son objeto de lo desarrollado en el presente texto.

Para alcanzar el objetivo apuntado en el párrafo anterior, se presenta en primer lugar una definición de la UME, utilizando un lenguaje claro, conciso y directo, a través de unas «ideas fuerza». A continuación, tras un breve relato del pasado, se expone el presente de la unidad, se apuntan algunas posibilidades del futuro próximo y se recoge una breve conclusión.

Definición de la Unidad Militar de Emergencias

La UME se puede definir, breve pero contundentemente, a través de una serie de puntos que expresan sus características generales:

- Es una unidad más de las Fuerzas Armadas.
- Sus características y procedimientos son militares.
- Está a disposición permanente de las autoridades civiles en caso de emergencia.
- Es un elemento de cohesión nacional y de solidaridad entre los españoles.
- Aporta un valor añadido a la gestión de emergencias en España.
- Contribuye a una nueva perspectiva de la sociedad hacia sus Fuerzas Armadas.
- Sus señas de identidad son la humildad y el espíritu de servicio.
- Su guía de conducta se resume en su lema: «Para servir».

Estas características generales proceden de la conjunción de las «señas distintivas» de la unidad y de sus «características operativas».

Las señas distintivas de la UME son las siguientes:

- Fortaleza de la acción del Estado español. La UME es una herramienta que el Estado puede emplear en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, con la que se contribuye a paliar los efectos de manera enérgica y contundente.
- Compromiso de las Fuerzas Armadas con el ciudadano. Fiel a las tradiciones de las Fuerzas Armadas, los componentes de la UME mantienen un espíritu de servicio constante e ininterrumpido en el tiempo para con la sociedad a la que sirven.

- Potencia en mando, control y coordinación en emergencias. La rapidez y capacidad para gestionar la información repercute de manera directa en la resolución de las emergencias. Por ello, la UME dispone de un robusto sistema de telecomunicaciones e información.
- Modernidad e innovación en las Fuerzas Armadas en una doble vertiente. En primer lugar asumiendo una nueva misión fuera de las tradicionalmente desempeñadas por las Fuerzas Armadas. En segundo término por incorporar a sus medios los más recientes desarrollos tecnológicos que garantizan la eficacia y eficiencia en sus operaciones.
- Aporte militar al Sistema Nacional de Protección Civil. La creación de la UME introduce un matiz de mayor profesionalidad y especialización en el desarrollo de las misiones de la Protección Civil, que tradicionalmente han venido prestando los Ejércitos y Armada cuando lo ha requerido el Ministerio de Interior.
- Cooperación absoluta con las comunidades autónomas, cuyas capacidades complementa y equilibra. A disposición permanente de la autoridad que solicite una intervención de acuerdo a su protocolo, sabiendo que la intervención coordinada redunda en el interés común.

Las características operativas de la UME son las que siguen:

- A disposición permanente del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). Al estar continuamente en operaciones puede ser empleada en cualquier momento por el JEMAD dentro o fuera de territorio nacional en las emergencias que se determinen.
- Unidad de primera intervención de las Fuerzas Armadas en emergencias. La especialización adquirida por el personal de la UME para afrontar este tipo de eventos, garantiza la consecución de la misión encomendada.
- Canalizadora de capacidades adicionales de los Ejércitos. Las Fuerzas Armadas, como un todo, se apoyan entre sí complementando capacidades para garantizar el buen uso de los recursos del Ministerio de Defensa.
- Ágil y maniobrable en los despliegues. El empleo de agrupamientos tácticos en las operaciones en emergencias garantiza la flexibilidad necesaria para reconfigurar unidades y cambiar sus zonas de actuación sin afectar al desarrollo de la misión.
- Resolutiva en las intervenciones. El cuartel general de la UME diseña unidades de intervención con la entidad suficiente para garantizar una rápida resolución de la emergencia, manteniendo en todo momento altas cotas de seguridad en las actuaciones de sus componentes.
- Operativa y logísticamente autosuficiente. Los componentes de la UME llegan al lugar de la intervención con todos los recursos necesarios sin precisar apoyo externo alguno.

- Capacidades distribuidas y escalables en busca de la eficiencia en las intervenciones. Los recursos con los que cuenta la UME son fruto de un estudio profundo y concienzudo que garantiza el éxito en las operaciones mediante el apoyo entre unidades.
- En disposición permanente para intervenir en el exterior. Una vez alcanzada la certificación de Naciones Unidas en Búsqueda y Rescate Urbano, la UME se encuentra permanentemente dispuesta para intervenir en el exterior con todas sus capacidades.

El pasado

La participación de las Fuerzas Armadas españolas en tareas de ayuda a la población afectada por las consecuencias de catástrofes naturales ha sido habitual y se puede constatar a lo largo de la historia.

Sin necesidad de remontarse al Reglamento de Organización de la Brigada de Artillería Volante, firmado por Godoy en 1797, que contemplaba en uno de sus artículos «... emplearse en socorro de la Humanidad, en cualesquiera aflicción pública, y especialmente en apagar incendios...», es fácil recordar la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades civiles a caballo de los siglos xx y actual.

Aunque eran intervenciones prestadas con los medios de dotación de las distintas unidades militares y con el trabajo de personal que no estaba formado específicamente para la actuación en este tipo de situaciones, sus resultados fueron siempre de gran efectividad y las actuaciones fueron muy bien valoradas y agradecidas por la población civil.

Esta situación cambió en octubre del año 2005, cuando el Consejo de Ministros acordó crear la UME: una unidad de las Fuerzas Armadas organizada, instruida, adiestrada, dotada de material e infraestructura y específicamente preparada para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en situaciones de emergencia.

Hasta ese momento, el Gobierno no tenía un instrumento con el que responder a una emergencia de naturaleza nacional. Poseía y posee facultades para elaborar normativa y planes y para coordinar su ejecución, pero no disponía de una herramienta específica con la que dar respuesta a las emergencias.

Con la creación de la UME, una unidad de primera intervención de las Fuerzas Armadas especializada (con lo que ello significa de equipamiento, instrucción y adiestramiento específicos y doctrina y procedimientos propios), dentro del marco legal de la Protección Civil, el Gobierno se dotó de un instrumento operativo con que hacer frente a estas situaciones, respondiendo a una demanda social.

Una consideración adicional parte de la constatación de que varias de las misiones que las Fuerzas Armadas españolas han realizado en el exterior se pueden clasificar como de ayuda humanitaria: atención a la población civil ante situaciones de catástrofe. Resultaba extraño que se realizaran (y se prepararan) esas misiones en el exterior y no se estuviera en condiciones de ejecutarlas, con mayor eficacia si cabe, en territorio nacional.

La creación de la UME, por otro lado, tuvo un efecto, nada despreciable, de mejora de la eficacia del resto de unidades de las Fuerzas Armadas: al liberarlas de la servidumbre relativa a las misiones en apoyo a las autoridades civiles, permitió plena dedicación a sus misiones principales.

En el proceso de constitución de la UME se buscó la máxima cooperación con el resto de Instituciones del Estado y Administraciones Públicas competentes, con vistas a alcanzar la mayor eficacia en la respuesta ante las posibles emergencias, aplicando criterios de sinergia y complementariedad, añadiendo capacidades al sistema, sin sustituir o excluir las ya existentes y tratando de agregar las cualidades que caracterizan a una unidad militar.

El presente

La UME es hoy una unidad militar que ha alcanzado su velocidad de cruce y se ha convertido en un importante elemento de cohesión nacional, que complementa y equilibra los servicios de emergencia que prestan otras Administraciones públicas a la vez que genera confianza en la sociedad, que ve cómo el Estado pone a su disposición todos los medios de los que dispone, incluidas sus Fuerzas Armadas, en las situaciones más comprometidas.

La capacidad y la agilidad de respuesta, el empleo en masa, el esfuerzo sostenido, la flexibilidad en sus despliegues y redespliegues y la capacidad de canalizar los medios del resto de las Fuerzas Armadas son características que permiten a la UME concentrar sus medios en cualquier punto del territorio nacional para hacer frente a cualquier emergencia con una total autonomía logística.

Marco normativo de la UME

Las disposiciones legales más significativas que afectan a la UME se relacionan a continuación:

- Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.
- Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
- Orden de Defensa 1766/2007, de 13 de junio, por la que se desarrolla el encuadramiento, organización y funcionamiento de la UME.
- Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la UME.
- Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

Misión de la UME

La Ley 2/1985, sobre Protección Civil, en su Exposición de Motivos, identifica doctrinalmente el concepto de protección civil como «la protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente».

En este ámbito, esta ley contempla, en su artículo 2, la colaboración de las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen.

Por otra parte, la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, en su artículo 15, Misiones, punto 3, dice textualmente: «Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas».

Esta misión, como las otras contenidas en el citado artículo 15, asignadas a las Fuerzas Armadas, son llevadas a cabo por su estructura operativa, cuya responsabilidad recae en el JEMAD.

En virtud de sus atribuciones, el JEMAD dictó una Directiva (05/08) en la que plasmó su «propósito» de «regular la actuación de las Fuerzas Armadas en su intervención ante una emergencia producida en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en apoyo a las autoridades civiles, que teniendo a la UME como primera unidad de intervención, podrá contar con la atribución de otros efectivos y medios de las Fuerzas Armadas que pudieran considerarse necesarios».

Por ello, la UME se puede considerar como la punta de lanza de la acción de las Fuerzas Armadas en el campo de la protección civil, cuando la vida de las personas «pueda peligrar y sucumbir masivamente», siendo además la encargada de canalizar los refuerzos o capacidades adicionales por ellas proporcionadas, caso de ser necesario.

En resumen, la misión de la UME, cuya última redacción se encuentra en el Real Decreto 454/2012, es la intervención en cualquier lugar del territorio nacional y en operaciones en el exterior, para contribuir a la se-

guridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

Cometidos de la UME

Las actuaciones operativas a desempeñar por la UME se centran fundamentalmente en la adopción de medidas encaminadas a salvaguardar, proteger o socorrer la vida e integridad de las personas y de sus bienes, el medio ambiente, los espacios naturales y sus recursos y el patrimonio histórico y artístico.

Estas actuaciones operativas se concretan en la planificación, el adiestramiento y la intervención. La UME solo realiza las labores de prevención que sean necesarias para hacer frente a una emergencia declarada.

La UME ajusta su actuación a lo establecido en la legislación vigente en materia de protección civil y, especialmente, en lo relativo a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, dado que la dirección y coordinación de las actuaciones en situaciones de emergencia no declaradas de interés nacional es responsabilidad de las correspondientes comunidades autónomas.

En el cumplimiento de sus propias misiones, la UME trabaja siguiendo procedimientos internacionalmente aceptados, tanto desde el punto de vista de la OTAN como de la Unión Europea y de las Naciones Unidas. Por ello, en caso de ser requerida su presencia como consecuencia de una catástrofe internacional, está capacitada para operar de forma coordinada con cualquier nación aliada que trabaje con procedimientos similares. Para reforzar esta capacidad, la UME participa en los ejercicios internacionales, relacionados con las emergencias, que se realizan tanto en el ámbito de la OTAN, de la Unión Europea, como de otras iniciativas bilaterales o multilaterales de países de nuestro entorno.

En qué situaciones interviene la UME

La intervención de la UME podrá ser ordenada cuando alguna de las siguientes situaciones de emergencia se produzca con carácter grave, independientemente de que se trate de una emergencia de interés nacional o no:

- Las que tengan su origen en riesgos naturales, entre ellas inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud.
- Los incendios forestales.
- Las derivadas de riesgos tecnológicos, y entre ellos el riesgo nuclear, el radiológico, el biológico y el químico (NRBQ).

- Las que sean consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, incluyendo aquellos contra infraestructuras críticas, instalaciones peligrosas o con agentes nucleares, biológicos, radiológicos o químicos.
- La contaminación del medio ambiente.
- Cualquier otra situación que decida el presidente del Gobierno.

Se excluyen del ámbito de actuación de la UME las emergencias en el mar, sin perjuicio de que en circunstancias excepcionales pueda acordarse su intervención, a propuesta del ministro de Fomento.

Activación de la UME

Los cometidos que desarrolla la UME son también competencia de diferentes organismos, tanto en el ámbito nacional como en el autonómico, el provincial e incluso el local. En el ámbito nacional, las principales competencias son del Ministerio del Interior a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de los delegados y subdelegados del Gobierno en las comunidades autónomas, estando también implicados el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el de Fomento. En los ámbitos autonómico y provincial, los órganos responsables son las Consejerías específicas de las comunidades autónomas, incluyendo unidades de intervención propias de diversa índole. Por último, en el ámbito local existen entidades de todo tipo (Corporaciones Locales, Unidades de Protección Civil, Bomberos, Policía Local, etc.) que también desarrollan cometidos relacionados con las emergencias.

La gran cantidad de actores implicados en la gestión y resolución de las emergencias obliga a la UME a establecer relaciones a múltiples niveles, así como a realizar un gran esfuerzo de coordinación con multitud de organismos y unidades de intervención, tanto a nivel estatal, como autonómico y local.

La autoridad superior en materia de protección civil es atribuida, según la Ley 2/1985, al ministro del Interior, quien posee la facultad de disponer la movilización de los recursos del Estado cuando la intensidad de las situaciones de emergencia así lo exija o cuando así lo soliciten las comunidades autónomas. De igual modo, este ministro es el responsable de solicitar la intervención de las Fuerzas Armadas.

La intervención de la UME posee características diferentes según sea la intensidad de la emergencia, de tal modo que conviene diferenciar entre una emergencia declarada de interés nacional y otra, aunque grave, no declarada así.

Situaciones de emergencia de carácter grave

La autoridad con capacidad de ordenar la intervención de la UME es el ministro de Defensa, por delegación del presidente del Gobierno, quien tiene la potestad de ordenar la actuación de unidades de las Fuerzas Armadas, según la Ley Orgánica de la Defensa Nacional.

El ministro de Defensa ordenará la intervención de la UME a petición del ministro del Interior, ya que este posee las competencias en materia de protección civil.

En las situaciones de emergencia que se produzcan con carácter grave, que no sean declaradas de interés nacional, diversas autoridades pueden solicitar del Ministerio del Interior la intervención de la UME:

- Las autoridades autonómicas competentes en materia de protección civil, a través de los delegados del Gobierno y de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.
- Los ministros titulares del departamento correspondiente o, en su caso, los presidentes o directores de las entidades del sector público estatal.

El Ministerio del Interior, valorada la dimensión de la emergencia y los medios disponibles para hacerle frente, así como los principios de complementariedad y subsidiariedad previstos en la normativa vigente en materia de protección civil, solicitará del Ministerio de Defensa la intervención de la UME.

En todos los casos en que intervenga la UME, uno de sus mandos se integrará en el Centro de Coordinación Operativa desde el cual se dirija la emergencia de que se trate, dado que la responsabilidad en estas situaciones permanece en el nivel autonómico.

La decisión por la que finalice la intervención de la UME en una concreta situación de emergencia deberá ser adoptada por el ministro de Defensa, a propuesta del ministro del Interior y oídas las autoridades que solicitaron su intervención.

El inicio y la finalización de la intervención de la UME serán notificadas por el Ministerio de Defensa al Departamento de Seguridad Nacional (DSN), dependiente de la Presidencia del Gobierno.

En el caso particular de intervención de la UME en instalaciones, edificios, infraestructuras o establecimientos de titularidad del Ministerio de Defensa, se informará al Ministerio del Interior, quien alertará de la emergencia a las autoridades autonómicas de Protección Civil competentes por razón del territorio en que se encuentren las instalaciones, edificios, infraestructuras o establecimientos afectados y les informará de las intervenciones acordadas.

A modo de conclusión, se debe destacar que la intervención de la UME (reforzada caso necesario por el resto de las Fuerzas Armadas) en este tipo de emergencias se plasma en unidades subordinadas que desarrollan cometidos bajo la dirección de los responsables de Protección Civil de las comunidades autónomas, reforzando o añadiendo las capacidades que poseen estas; pero siempre encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales. Es decir, el director de la emergencia asigna los cometidos a la unidad, siendo el jefe de la misma el responsable de llevarlos a cabo.

Situaciones de emergencia de interés nacional

Son emergencias en las que está presente el interés nacional, según la Norma Básica de Protección Civil:

- Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.
- Aquellas en las que sea necesaria prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias comunidades autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.
- Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas.

La declaración de interés nacional de una situación de emergencia es competencia del ministro del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las comunidades autónomas o de los delegados del Gobierno en las mismas.

En estos supuestos de emergencias declaradas de interés nacional, la dirección y coordinación operativa de las actuaciones que se deben realizar en la zona siniestrada en el ámbito de la protección civil corresponderá al jefe de la UME bajo la dependencia del Ministerio del Interior, sin perjuicio de las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de seguridad pública.

En este sentido, entre los planes que se deben promulgar, establecidos en la Norma Básica de Protección Civil, figuran los denominados Estatales, que establecerán los mecanismos y procedimientos organizativos en aquellas situaciones de emergencia en que esté presente el interés nacional.

En estos Planes se atribuyen a la Dirección Operativa de la emergencia las funciones siguientes:

- Llevar a cabo el planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones. Para ello, establecerá las órdenes de operaciones, asignando las misiones por realizar y los ámbitos geográficos de actuación de la fuerza militar bajo su mando, así como de todos los servicios de

intervención disponibles en el ámbito territorial de las comunidades autónomas afectadas y los que, procedentes de fuera de la misma, puedan ser aportados, para la protección y socorro de los ciudadanos.

- Solicitar de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias el apoyo de medios y recursos civiles ubicados en áreas del territorio español no directamente afectadas por la emergencia y que pudieran ser necesarios para la atención de las personas el medio ambiente y los bienes, así como de medios del exterior.
- Recabar el apoyo de otros medios y recursos militares de las Fuerzas Armadas, no adscritos inicialmente a la UME.

A modo de conclusión de este apartado, al igual que se ha hecho con el anterior, se debe resaltar que en el caso de una emergencia declarada de interés nacional es el jefe de la UME quien dirige a todos los participantes en esa intervención, con lo que a las capacidades de intervención propiamente dichas se les debe añadir una potente capacidad de mando y control.

Encuadramiento de la UME

La UME es una unidad de las Fuerzas Armadas que tiene una triple dependencia:

- Orgánica del ministro de Defensa.
- Operativa del JEMAD, constituyéndose en este ámbito, y de forma permanente, como un Mando Conjunto de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas.
- Funcional, en los ámbitos de sus respectivas competencias:
 - o Del secretario de Estado de Defensa.
 - o Del subsecretario de Defensa.
 - o Del secretario General de Política de Defensa.

La UME es una Unidad militar conjunta organizada permanentemente con ese carácter, lo que, unido a su dependencia operativa del jefe de Estado Mayor de la Defensa, contribuye de forma directa y permanente a la acción conjunta de las Fuerzas Armadas.

Es la primera unidad de intervención para el cumplimiento de la misión de preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en situaciones de emergencia, canalizando, además, todos los medios y recursos que los Ejércitos y Armada aporten para hacer frente a estas situaciones.

El mecanismo de apoyo de los Ejércitos a la UME ha sido desarrollado en detalle en la citada directiva de JEMAD, participación de las Fuerzas Armadas ante una emergencia producida en casos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

Composición orgánica de la UME

La UME, con una plantilla que no alcanza los 4 000 militares, está constituida por un Cuartel General (CG) y las siguientes unidades subordinadas: Unidad de Cuartel General (UCG), Batallón de Transmisiones (BT), cinco Batallones de Intervención (BIEM) y un Regimiento de Apoyo e Intervención (RAIEM).

Las distintas unidades de la UME están alojadas en bases y acuartelamientos de los Ejércitos de Tierra y del Aire. En territorio peninsular, la base de Torrejón de Ardoz (Madrid) acoge el Cuartel General, la UCG, un BIEM, y el RAIEM. Por su parte, las bases del Ejército del Aire en Zaragoza y Sevilla y las bases del Ejército de Tierra en Bétera (Valencia) y San Andrés de Rabanedo (León) acogen cada una un BIEM. En Canarias, la base del Ejército del Aire en Gando y la base del Ejército de Tierra en Los Rodeos acogen sendas Unidades de Intervención en Emergencias Naturales de entidad Sección reforzada (80 militares).

Además de sus unidades orgánicas, el general jefe de la UME ejerce el Mando Operativo permanente de dos unidades dotadas con medios aéreos: el 43º Grupo de Fuerzas Aéreas, perteneciente orgánicamente al Ejército del Aire, y el Batallón de Helicópteros de Emergencias (BHELEME) II, perteneciente orgánicamente al Ejército de Tierra.

Los Batallones de Intervención

El BIEM es la unidad fundamental con la que cuenta la UME para el cumplimiento de las misiones asignadas. Interviene en cualquier situación en la que la UME sea activada, pudiendo hacer frente a todo tipo de situaciones en las que la vida o integridad de las personas y de sus bienes, el medio ambiente, los espacios naturales y sus recursos y el patrimonio histórico y artístico, puedan resultar afectados, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo de Intervención de la Unidad.

Mandado por un teniente coronel, con una entidad entre 500 y 600 militares, está estructurado en una Compañía de Plana Mayor y Servicios, dos Compañías de Intervención en Emergencias Naturales (CIEN) y una Compañía de Ingenieros (CING). Las CIEN, a su vez, combinan Secciones de Intervención en Emergencias Naturales (SIEN) y Secciones de Intervención en Emergencias y Rescate (SIER), mientras que las CING combinan Secciones de Zapadores (SZAP) y Secciones de Máquinas (SMAQ), como sus homólogas del Ejército de Tierra.

Los cinco BIEM están distribuidos por la geografía española a fin de posibilitar una intervención lo más pronta posible en cualquier parte del territorio nacional. La UME asume el compromiso de actuar en un máximo de cuatro horas en cualquier parte del territorio nacional exceptuando a

las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Regimiento de Apoyo e Intervención en Emergencias

El Regimiento de Apoyo e Intervención en Emergencias (RAIEM) se compone a su vez de:

- El Grupo de Intervención en Emergencias Tecnológicas y Medioambientales (GIETMA), que concentra la capacidad de intervención en riesgos tecnológicos y medioambientales.
- El Grupo de Apoyo en Emergencias (GAEM), que proporciona a la UME como conjunto, y a sus unidades específicamente, la capacidad de refuerzo operativo y logístico en abastecimiento, mantenimiento, transporte, sanidad, recuperación de material, gestión logística y cas-trametación para ejecutar sus cometidos.

Capacidades de la UME

La misión de la unidad y los cometidos asignados determinan las capacidades operativas de carácter genérico de las que la UME debe estar dotada para poder cumplir con la misión encomendada.

En consecuencia, las capacidades operativas principales de la UME son las siguientes:

- Capacidad de mando y control en emergencias de interés nacional.
- Capacidad de intervención en emergencias que tengan su origen en los riesgos naturales (inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas) e incendios forestales.
- Capacidad de intervención en emergencias derivadas de riesgos tecnológicos (NRBQ o materiales tóxicos industriales, TIM) y contaminación medioambiental.
- Capacidad de intervención en emergencias consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos.
- Capacidad de apoyo en emergencias, tanto logístico como a la población damnificada.

Estas capacidades están asociadas a una o varias unidades de la UME. La capacidad de mando y control en emergencias es proporcionada por el Mando, el Cuartel General, la Unidad de Cuartel General y el Batallón de Transmisiones. Las capacidades de intervención son materializadas por los Batallones de Intervención, los medios aéreos y el GIETMA. Finalmente, la capacidad de apoyo, tanto logístico como a los damnificados, la proporciona el Regimiento.

Para conseguir las capacidades exigidas a la UME se ha adquirido y se está adquiriendo equipamiento de última generación que asegure el cumplimiento de los cometidos asignados. De esta forma, la unidad

está dotada de una gran variedad de medios materiales, entre los que destacan las autobombas ligeras, medias y pesadas, maquinaria pesada y ligera de ingenieros, vehículos de transporte de personal y material, puentes desmontables, grúas de alta capacidad, aljibes, vehículos de reconocimiento, intervención y descontaminación NRBQ, depuradoras de agua, ambulancias y UVI móviles, embarcaciones de distintos tipos y equipos cinológicos y electrónicos de búsqueda y rescate. Así mismo, está equipada con modernos sistemas de telecomunicaciones y mando y control, que permiten su integración en las diferentes redes de alertas nacionales y de las comunidades autónomas, así como gestionar eficazmente las emergencias.

Esta variedad de equipos proporciona capacidad para atender a todas las misiones para las que ha sido creada la UME.

Capacidades de las Unidades de Intervención (BIEM y GIETMA)

Estas capacidades, cuya finalidad genérica está orientada a preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos, se describen a continuación, para cada uno de los tipos de emergencia contemplados hasta ahora.

En el caso de los incendios forestales, la capacidad de respuesta está orientada adicionalmente a proteger el patrimonio forestal español, realizando las actuaciones necesarias de lucha contra el fuego. Esta capacidad permite, además de llevar a cabo técnicas convencionales de lucha contra el fuego con una gran potencia de extinción, la ejecución de técnicas avanzadas, basadas en el uso técnico del fuego. En este tipo de emergencias es muy significativa la aportación de los medios aéreos, especialmente de los aviones anfibios del 43º Grupo de Fuerzas Aéreas.

En el caso de las emergencias originadas por tormentas invernales severas, la capacidad de respuesta permite llevar a cabo las intervenciones necesarias para restablecer la vialidad de la red principal de carreteras, asistir a los ciudadanos y poblaciones aisladas, así como efectuar un amplio abanico de misiones de búsqueda y rescate en nieve y montaña.

En el caso de las emergencias debidas a inundaciones de gran magnitud, la capacidad de respuesta permite llevar a cabo las intervenciones necesarias para asistir a las poblaciones afectadas, efectuando tareas de construcción de diques, achique de agua y lodos, restablecimiento de vías de comunicación afectadas por riadas, etc., así como realizar un amplio abanico de tareas de búsqueda y rescate acuático.

En el caso de las emergencias originadas por terremotos, erupciones volcánicas y deslizamientos del terreno, la capacidad de respuesta permite llevar a cabo las intervenciones necesarias para asistir a las poblaciones afectadas, efectuando una amplia gama de tareas de búsqueda y rescate de víctimas sepultadas, así como realizar un amplio abanico de tareas

para garantizar la actuación de los servicios de emergencia y la atención básica a las poblaciones afectadas. Los equipos que desarrollan tareas de búsqueda y rescate en estas situaciones se conocen mundialmente por sus siglas en inglés: USAR (Urban Search and Rescue).

La adquisición de la capacidad de intervención en emergencias derivadas de riesgos tecnológicos y contaminación medioambiental (que incluye tanto la respuesta a los agentes NRBQ como TIM) supone un salto cualitativo en el campo de la respuesta a las emergencias. Permitirá realizar las intervenciones necesarias para asegurar el aislamiento de las zonas afectadas, la detección e identificación de la amenaza, la descontaminación de personas o bienes y el tratamiento inicial y evacuación de urgencia de víctimas. En este caso, el concepto de empleo contempla el principio de complementariedad con capacidades del resto de las Fuerzas Armadas.

En el caso de las emergencias provocadas por una situación de contaminación grave del medio ambiente, permitirá realizar las intervenciones urgentes necesarias para paliar sus efectos sobre la población o sus bienes y facilitar la actuación de los servicios de emergencia implicados en la descontaminación de las áreas afectadas.

En el caso de las emergencias provocadas por atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, se presenta la peculiaridad de que el ámbito de la Protección Civil está subordinado al de la Seguridad Pública. Por ello, la capacidad de intervención está orientada a paliar las consecuencias sobre los ciudadanos o sus bienes, facilitar la actuación de los servicios de emergencia implicados o contribuir al restablecimiento de los servicios básicos.

Capacidad del GAEM: apoyo a la población civil afectada

Esta capacidad, cuyo concepto de empleo también contempla el principio de complementariedad con capacidades del resto de las Fuerzas Armadas, permite proporcionar a la población civil damnificada por un catastrófe el apoyo de alojamiento, manutención y otras necesidades básicas que garanticen su subsistencia durante un plazo limitado de tiempo, aprovechando incluso infraestructuras de la zona inmediata a la afectada, tales como polideportivos o colegios.

Capacidad de CG, UCG y BT: el mando y control

Uno de los pilares sobre los que se creó la UME fue la capacidad de llevar a cabo el mando, el control y la coordinación de una emergencia de interés nacional. Para ello, se diseñó un sistema colaborativo, flexible, robusto y redundante que asegurase el enlace, con independencia del lugar donde se produzca el incidente, y que permita mantener la comu-

nicación con cualquiera de los organismos que trabajan en el mundo de las emergencias en España, sin importar la tecnología que lo sustente.

En consecuencia, esta capacidad permite efectuar el planeamiento, dirección, control y seguimiento de las intervenciones en emergencias y posibilita la integración de los sistemas de alerta, seguimiento y dirección de otros organismos competentes o implicados en distintas facetas del ámbito de la protección civil, mediante el empleo de avanzados Sistemas de Información y Telecomunicaciones (CIS).

Las capacidades CIS garantizan la interoperabilidad de la UME con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), el resto de las Fuerzas Armadas, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones privadas a cargo de infraestructuras críticas.

El centro de gravedad de la capacidad de mando y control gira en torno al Sistema Integrado Militar de Gestión de Emergencias (SIMGE), dentro del cual se imbrica la Red Nacional de Emergencias (RENEM), que proporciona la capacidad de fusión de la información procedente de múltiples fuentes, tanto civiles como militares, permitiendo un análisis integral de la emergencia y un conocimiento completo de su entorno.

Característicos de la UME son sus nodos desplegables, parte del SIMGE, que permiten a los responsables operativos desplazados a la zona de la emergencia la gestión, control y coordinación del dispositivo, pudiendo elaborar e intercambiar con sus nodos permanentes la información relativa a la situación mediante el empleo de herramientas de correo electrónico, mapas de situación y sistemas que reflejan el posicionamiento en el terreno de sus unidades.

La UME dispone de su propia capacidad de telecomunicaciones, que se apoya en la seguridad y redundancia facilitada por los recursos del Ministerio de Defensa con su Red Global de Telecomunicaciones (RGT), apoyada en sus Redes Privadas Virtuales, en el Sistema de Telecomunicaciones Militares (SCTM) y en el Sistema de Comunicaciones Militares vía Satélite (SECOMSAT), que garantizan su supervivencia en situaciones críticas.

En el ámbito táctico, la UME emplea el Sistema de Radiocomunicaciones Digitales de Emergencias del Estado (SIRDEE), tal como ya vienen haciéndolo, en el día a día de sus actividades, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Una de las características de las emergencias, el impacto sobre las infraestructuras terrestres en la zona afectada, es salvada por la UME haciendo un uso extendido de las telecomunicaciones vía satélite, a través de las estaciones móviles que operan la capacidad procedente de los

satélites gubernamentales, complementada con terminales civiles para pequeñas unidades.

La RENEM, que integra los Sistemas de Información y Telecomunicaciones pertenecientes a las Organizaciones de la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y corporaciones privadas responsables de las infraestructuras críticas de la nación, tiene como propósito interconectar a todos los organismos relacionados con la gestión de emergencias y alertas, con el propósito de asegurar el intercambio de información relevante para la gestión y coordinación de las emergencias.

La misión de la RENEM es intercambiar información para facilitar la toma de decisiones y poder sincronizar las acciones necesarias para socorrer a la población, con un objetivo doble: disponer de información en tiempo oportuno y facilitar la conducción de la emergencia, optimizando los recursos e incrementando la eficacia y eficiencia de los mismos.

Los planes operativos de la UME

El planeamiento operativo que se desarrolla en la UME tiene la finalidad de preparar a la unidad para cumplimentar las misiones encomendadas. Los documentos resultantes del proceso reciben el nombre de Planes de Operaciones (OPLAN) y Planes de Contingencia (COPLAN).

La diferencia básica entre ambos tipos de documento obedece a la procedencia de las instrucciones por las que al general jefe de la UME se le ordena la actuación de la unidad. Unas circulan por la cadena de mando operativo de las Fuerzas Armadas, originando Planes de Operaciones (OPLAN), mientras que las otras, que emanan del Sistema Nacional de Protección Civil, originarán Planes de Contingencia (COPLAN).

Otra diferencia sustancial es que los COPLAN, como consecuencia de lo establecido en los Planes Estatales, atribuyen al general jefe de la UME la Dirección Operativa de la emergencia.

Planes de Operaciones

La Directiva del JEMAD 05/08 indica que el general jefe de la UME elaborará un plan operativo para la actuación de las Fuerzas Armadas ante una emergencia producida en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en apoyo a las autoridades civiles. Dicho plan operativo contemplará, de forma separada, las distintas actuaciones a que den lugar los posibles riesgos que, dependiendo de la probabilidad de que estos se produzcan, dará lugar a enmarcar dichas actuaciones en campañas de actuación de la UME.

La UME divide el año en tres campañas de intervención, denominadas de lucha contra incendios forestales, de tormentas invernales y de rescate

en inundaciones o seísmos. La organización y funcionamiento general de la unidad para afrontar las operaciones durante esas campañas se recogen en un OPLAN.

Posteriormente, basándose en el contenido del OPLAN, cada una de las tres campañas será objeto de una Orden de Operaciones (OPORD) específica. A su vez, para cada una de las intervenciones en las emergencias que se produzcan durante el desarrollo de las distintas campañas se elaborará una Orden Fragmentaria (FRAGO) a la OPORD que se encuentre en vigor.

Los BIEM articulan su personal y medios en función de la campaña en curso, adoptando unas organizaciones operativas definidas con la finalidad de proporcionar una respuesta lo más inmediata posible. Ello no impide que se establezcan las medidas necesarias para adoptar con rapidez otra organización operativa que sea requerida en función de la situación.

Planes de Contingencia

La Norma Básica de Protección Civil establece una serie de planes, entre los que se encuentran los Planes Estatales. Son planes de nivel nacional, para cada tipo de riesgo de catástrofe, elaborados en el ámbito del Ministerio de Interior. En ellos se establece la organización y procedimientos de actuación de los recursos y servicios del Estado necesarios para asegurar una respuesta eficaz del conjunto de las Administraciones Públicas ante situaciones de emergencia en nuestro territorio. Son, por consiguiente, planes directores, en tanto que marcan aspectos generales, organizativos y funcionales de la planificación, que habrán de concretarse en la planificación operativa y en procedimientos específicos de actuación.

Por atribuir al general jefe de la UME la responsabilidad de ejercer la Dirección Operativa de la emergencia, cada uno de ellos es considerado por la UME como una directiva de iniciación para hacer frente a una emergencia de interés nacional y, por tanto, se elaborará un COPLAN para cada uno de esos riesgos en esa situación excepcional. Así, de cada Plan Estatal se extraerán misiones, relaciones, enlaces, responsabilidades, limitaciones y servidumbres, no solo de la UME, sino de todos los actores que intervendrán en los diferentes tipos de emergencias, que servirán de referencia y apoyo para realizar todo el proceso de planeamiento operativo.

La preparación para las operaciones

La preparación para que personal y unidades puedan desarrollar sus cometidos y misiones en escenarios tan diferentes entre sí, como por

ejemplo un incendio forestal o un seísmo (por no hablar de una tormenta invernal), es muy compleja.

La existencia de variadas especialidades y la exigencia de los escenarios de intervención hacen que la tradicional dedicación de las unidades militares a su preparación tenga en la UME su más fiel reflejo.

El sistema formativo en la UME se nutre de diversas fuentes: de la enseñanza militar, del sistema educativo general o autonómico, de la impartida por empresas privadas o públicas de reconocido prestigio, de cursos de organismos internacionales como la OTAN o la Unión Europea y de la formación impartida en el propio seno de la UME, siendo prioritaria la Enseñanza Militar y la formación interna de UME.

La instrucción

Un aspecto muy importante de la instrucción es que la condición castrense de la UME, así como la necesidad de facilitar el retorno del personal a otras unidades de las Fuerzas Armadas, hace imprescindible el mantener el nivel de instrucción táctica individual de todo su personal, haciendo hincapié en que la formación física es un pilar fundamental en la instrucción.

Además, por las peculiaridades propias de la misión de la UME, todo su personal debe adquirir y mantener la formación sanitaria básica relacionada con las técnicas de socorrismo, soporte vital básico, rescate, técnicas de apoyo para trabajo en grupos, autocuidados psicológicos para intervinientes en desastres, prevención de enfermedades y promoción de la salud.

El sistema se inicia con el Curso Básico de Emergencias (CBE), hasta el empleo de capitán inclusive, en el que se proporciona al personal participante un nivel adecuado de formación en emergencias naturales que le permitirá integrarse con garantías en su futuro puesto táctico. Esta capacidad básica inicial se considera imprescindible para la participación de personal en las intervenciones.

La instrucción se dirige, fundamentalmente y en función de la disponibilidad del material, al tipo de riesgo vigente en cada momento según el OPLAN. No obstante, los BIEM realizan durante una semana al mes instrucción enfocada al riesgo correspondiente de la siguiente campaña.

De forma genérica, los niveles de instrucción que tienen los componentes de la UME que intervienen en una emergencia son:

- Nivel básico: este nivel se obtiene mediante la formación general como combatiente y al superar el Curso Básico de Emergencias, así como a través de las actividades de instrucción específica, no específica y de conocimiento general realizadas en su unidad. Este nivel

proporciona al componente de la UME la capacitación general para intervenir en emergencias y poder realizar cometidos de carácter genérico y no especializado.

- Nivel intermedio: se adquiere gracias a las actividades de instrucción y adiestramiento específicas y, en su caso, en cursos. Faculta al personal a intervenir de forma directa en la emergencia en cometidos genéricos o especiales bajo la dirección de especialistas de nivel superior, o bien en actividades de apoyo a los intervinientes.
- Nivel superior: este nivel se logra tras un entrenamiento constante, dedicado y altamente especializado, que normalmente incluirá cursos de perfeccionamiento y actividades de adiestramiento periódicas. El nivel superior faculta al personal que lo alcanza a actuar con medios específicos y tomar decisiones operativas, en función del nivel de mando en que se encuentre el especialista. También permite dirigir la instrucción y adiestramiento de los niveles inferiores.

Además de las capacitaciones generales que debe tener todo el personal interviniente, existen capacitaciones de carácter especial (especialidades), sin que ello signifique que todo el personal tenga el mismo nivel de instrucción:

- Rescate vertical.
- Rescate acuático en superficie.
- Patrón de embarcación.
- Esquiadores-rescatadores.
- Rescatadores de helicóptero.
- Rescate urbano.
- Búsqueda cinológica.
- Búsqueda técnica.
- Búsqueda y rescate subacuático.
- Espeleosocorro.
- Búsqueda y rescate en espacios confinados con ambiente contaminado o elevadas temperaturas.
- Montaje de puentes semipermanentes.

El adiestramiento

De entre los variados ejercicios que desarrolla la UME se destacan las escuelas prácticas y las jornadas de instrucción y adiestramiento, que sirven, entre otras cosas, para unificar procedimientos de las diferentes especialidades.

El ejercicio más importante que desarrolla la UME es el de entidad GAMMA, que involucra a toda la Unidad y se realiza anualmente. La finalidad fundamental de este tipo de ejercicios es la de adiestrar al Cuartel General de la UME en su labor de apoyo al general jefe de la UME en cali-

dad de Director Operativo de una Emergencia (DOE) declarada de interés nacional.

La permanente alerta

En el decálogo de principios de la UME se hace especial hincapié en la necesidad de que el servicio a la sociedad se debe entender como un compromiso constante e ininterrumpido en el tiempo. Por ello, la unidad está alerta 365 días al año y cuando se encuentra en operaciones de emergencias, mantiene su actividad 24 horas al día con los relevos que sean necesarios.

Las unidades que la UME organiza, simultáneamente, para atender a las emergencias, tanto nacionales como internacionales, se pueden clasificar atendiendo a su finalidad y a su disponibilidad.

Atendiendo a su finalidad:

- Según la campaña: incendios forestales en verano, tormentas invernales en invierno y rescate/inundaciones en primavera y otoño.
- Independientemente de la campaña en curso:
 - o Equipos de buceo.
 - o Pelotón de espeleosocorro.
 - o Para proyección internacional:
 - Equipo de búsqueda y rescate urbano.
 - Grupo Táctico de Emergencias Naturales.

Atendiendo a su disponibilidad:

- Permanentemente en la base:
 - o Centros de Operaciones Conjunto (JOC) y de Batallón (COB).
- A quince minutos:
 - o Elemento de reconocimiento (jefe de Sección).
- A una hora:
 - o Elemento de primera intervención.
 - o Un helicóptero medio (ninguno en invierno).
 - o Doce hidroaviones (dos en invierno).
- A dos horas:
 - o Un helicóptero medio y otro ligero, HU-26.
- A dos horas y media:
 - o Elemento de segunda intervención.
 - o Equipo USAR para proyección al exterior.
 - o Sección en alerta del Regimiento.

- A tres los días hábiles, y seis horas en festivos y fines de semana, el resto de Unidades de la UME.

En lo relativo a la entidad de los elementos mencionados, conviene decir que la suma de los elementos de reconocimiento, primera y segunda intervención, supone una Sección (del orden de 50 militares).

El futuro

El salto cualitativo: riesgos tecnológicos

Con el propósito de proporcionar una respuesta colaborativa, flexible, rápida y eficaz ante emergencias originadas por los riesgos tecnológicos (tanto en su versión NRBQ como TIM) que se pudieran producir en España, muy distintos de un escenario bélico nuclear o químico, y cumplir su misión de protección de, entre otros bienes jurídicos, la vida de las personas, el medio ambiente y los espacios naturales, la UME ha creado en su seno el GIETMA.

El GIETMA, en calidad de «unidad de primera línea» y en combinación con capacidades complementarias ofrecidas por el resto de las Fuerzas Armadas, proporcionará la respuesta inmediata para contrarrestar los efectos nocivos para la vida de las personas y el medioambiente intrínsecos a los riesgos tecnológicos.

El GIETMA podrá intervenir en los posibles eventos, agrupados en función del escenario genérico que pueden configurar, que se describen en las siguientes tablas, ordenados por probabilidad de ocurrencia.

ESCENARIO	TIPO DE EVENTOS
MEDIOAMBIENTAL	Agentes químicos en contacto con agua potable y/o en la cadena alimenticia y medioambiente en general.
	Accidente en la cadena de transporte de materiales tóxicos cuyo vertido o derrame sea de especial relevancia para el medioambiente.
	Vertido de hidrocarburos y otras sustancias nocivas para el medioambiente, que puedan llegar a estar en contacto por permeabilidad con la cadena alimenticia.
QUÍMICO	Accidente en laboratorios, almacenes, industrias químicas y otros centros, con explosión, incendio, escape o fuga y derrame de sustancias químicas.
	Incendios de grandes proporciones en infraestructuras industriales.

	Accidente de transporte de agentes tóxicos industriales con riesgo de contaminación de redes de abastecimiento de agua potable y/o en la cadena alimenticia.
	Uso de agentes químicos contra infraestructuras críticas o con motivo de grandes eventos, en los que adquiera principal relevancia la descontaminación masiva.

Tabla 4.1

Otros escenarios en los que podrá intervenir el GIETMA, de menor probabilidad pero mayor peligrosidad, son los que siguen:

ESCENARIO	TIPO DE EVENTOS
RADIOLÓGICO	Accidente en el uso de equipos de materiales con fuentes radiactivas encapsuladas.
	Accidente en la cadena de transporte de materiales radiactivos (transporte de mercancías peligrosas).
N U C L E A R / RADIOLÓGICO	Atentado con bomba sucia.
NUCLEAR	Accidente en el transporte del combustible nuclear tanto del material de uso como de material agotado.
	Accidente en centrales nucleares, industrias y centros de almacenamiento de combustible nuclear.

Tabla 4.2

La proyección exterior

La política exterior española, plasmada en la pertenencia de España a distintas organizaciones internacionales o la existencia de acuerdos bilaterales, puede ocasionar la decisión nacional de proyectar capacidades de la UME al país afectado, bien sea aportando capacidades adicionales a las del resto del contingente de las Fuerzas Armadas, o bien siendo el componente básico de ese contingente.

La activación de la UME seguirá el proceso general que marca la Ley Orgánica de la Defensa Nacional para la intervención de las Fuerzas Armadas en operaciones en el exterior.

El proceso general será que el Gobierno, según lo descrito en la citada Ley Orgánica, como órgano colegiado que es, debe integrar ese punto de vista, en aras de la unidad de acción exterior del Estado, con los Ministerios afectados, en particular con el de Interior, el de Asuntos Exteriores

y Cooperación y el Ministerio de Defensa, y contar con la aprobación del Parlamento, si la premura no lo impide.

Si se decide la intervención en el extranjero, siempre según la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la orden será transmitida al jefe de Estado Mayor de la Defensa, bajo cuya responsabilidad se desarrollan todas las operaciones de las Fuerzas Armadas.

En el caso particular de la Unión Europea, es importante señalar que, dentro de su mecanismo de Protección Civil, los diferentes países miembros pueden poner a su disposición equipos de expertos (que desplegados sobre el terreno coordinen las ayudas procedentes de la Unión), así como una serie de módulos que proporcionen las capacidades necesarias para afrontar situaciones de emergencia (suministro y potabilización de agua, rescate urbano, lucha contra incendios forestales, medicina y enfermería avanzada, hospital de campaña, evacuación aérea, descontaminación y búsqueda y rescate en ambiente NRBQ e inundaciones), ya sea en el ámbito de la Unión Europea o en terceros países.

La UME dispone de personal formado en el ámbito de dicho mecanismo que le permitiría tanto integrarse en los equipos de expertos como aportar diversos equipos modulares.

La experiencia de Haití, 2010

Como consecuencia del terremoto de siete grados ocurrido el 12 de enero de 2010 en Haití, se desplazaron a esta nación numerosos equipos de diferentes países con la finalidad de paliar los efectos causados por el mismo.

Desde España se trasladaron, bajo el liderazgo de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), diferentes equipos de intervención (Bomberos de las Comunidades de Madrid y Castilla y León, equipos cinológicos de la Guardia Civil y Policía Nacional, Policía Autónoma Vasca, SAMUR, SUMMA, SEM y DYA), dentro de los cuales se encontró, por primera vez en misión fuera del territorio nacional, un contingente de la UME.

Las misiones encomendadas fueron las de búsqueda y rescate, por lo que el contingente de la UME se formó según este cometido, además de dotarlo de capacidad sanitaria, autonomía logística y de transmisiones.

La lección aprendida por la UME en la operación de Haití fue que si el equipo UME hubiera estado certificado por Naciones Unidas hubiera tenido prioridad y podido aterrizar en el primer intento, ganando para la misión todo el tiempo (varios días) que se perdió en la ciudad de Santo

Domingo, a la espera de una oportunidad para poder aterrizar en Puerto Príncipe. Este tiempo inicial es fundamental y como en esta misión se perdió, solo pudieron recuperarse cadáveres.

Certificación de Naciones Unidas

En las Naciones Unidas, su Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) tiene un grupo asesor internacional en búsqueda y rescate (INSARAG, por su siglas en inglés, International Search and Rescue Advisory Group).

Este grupo asesor, creado en 1991 como consecuencia del terremoto de Spitak, Armenia (1988), que se saldó con 25.000 muertos, se desarrolló como consecuencia de la resolución UN 57/150 de 16 de diciembre 2002, después de los terremotos de Izmit, en Turquía (1999), donde se contabilizaron más de 18.000 muertos.

Su objetivo es mejorar la ayuda internacional en el ámbito de los equipos de búsqueda y rescate urbano (USAR), para lo que redactaron unas directrices que sirven de guía a todos aquellos que quieran intervenir eficazmente tras un terremoto.

Estas directrices persiguen que la entrada en acción de los equipos internacionales USAR, en auxilio de una nación azotada por un desastre (terremoto normalmente), sea lo más rápida, eficiente y eficaz posible. Para conseguirlo, INSARAG exige a los equipos que quieran contribuir al sistema la superación de una exigente evaluación.

El general jefe de la UME, tras la experiencia en Haití, decidió que la Unidad estuviera en condiciones de sumarse con plenas garantías al dispositivo. Este proceso fue facilitado por la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), cuyo Equipo de Respuesta Inmediata (ERICAM) se encontraba en pleno proceso de certificación por parte del INSARAG. La colaboración de la CAM fue decisiva para que la UME pudiera superar el engorroso trámite de solicitud de certificación, permitiendo que la UME fuera evaluada al mismo tiempo que el ERICAM. Tras esas evaluaciones simultáneas, en diciembre de 2011, tanto el ERICAM como la UME superaron el exigente proceso de certificación, por lo que ahora mismo estos dos equipos, además de cumplir los estándares más exigentes en este campo, son los dos únicos de habla hispana, de entre los poco más de 30 del resto del mundo.

Por otra parte, los módulos de Protección Civil del Mecanismo de Cooperación Internacional de la Unión Europea se basan en lo estipulado en las directrices del INSARAG, por lo cual la preparación de un elemento USAR para la ONU implica estar preparado de igual forma para la Unión Europea.

Proyección del equipo USAR de la UME

La UME tiene dispuesto lo necesario para llevar a cabo la proyección al extranjero de un agrupamiento táctico con capacidades de búsqueda y rescate urbano que desplegaría en dos escalones: un equipo inicial o escalón avanzado (primera respuesta de rescate) que estaría en disposición de iniciar su despliegue con un avión del Ejército del Aire, a las seis horas de haber sido alertado, y un escalón de refuerzo (con capacidades de mando y apoyo), que podría desplegarse en una segunda fase.

El escalón avanzado estaría compuesto por el personal y material que podría llevar a cabo una operación de búsqueda y rescate en terreno urbano, según los criterios marcados por INSARAG. Este equipo permite que en una zona de trabajo se disponga ininterrumpidamente, durante una semana, de personal dedicado a la búsqueda (ya sea cinológica o técnica) y al rescate de víctimas, así como su apoyo sanitario. Todo ello debidamente respaldado por un equipo de logística y transmisiones, que junto a la Plana Mayor, conforman este equipo inicial de 40 militares.

El personal y material (equipo técnico más logística propia) que habría que transportar tiene un volumen y un peso que ocupa toda la capacidad de transporte de un T-10 (Hércules).

Con respecto al escalón de refuerzo, se desplegaría empleando un segundo T-10, que no se llenaría, compuesto por 21 militares (refuerzos de mando, plana mayor, comunicaciones, logístico y dos equipos de rescate adicionales), una estación de comunicaciones e impedimenta, equipo y logística.

Cómo se organiza y prepara la UME para su razón de ser: la dirección operativa de una emergencia de interés nacional

Una catástrofe se caracteriza por el caos, la sorpresa y la amplia devastación que se produce, que deja a la población y sus dirigentes en «estado de *shock*».

Las claves para resolver este tipo de catástrofes son la rapidez de reacción ante los acontecimientos, la gestión adecuada de la información y la aplicación de los procedimientos previamente aprobados y establecidos.

A tenor de la experiencia adquirida por los países ya que han sufrido catástrofes similares, esta debe ser gestionada desde un enfoque multidisciplinar abarcando todos los niveles para alcanzar la sinergia de todos los agentes implicados.

El nivel político debe establecer previamente el marco legislativo adecuado para la gestión de las emergencias declaradas de interés nacional, así como habilitar las líneas de crédito que faciliten la actuación una vez la catástrofe se ha producido.

Es necesario contar, tal como ocurre en España a través de la UME, con una estructura permanente especializada en la dirección operativa de grandes catástrofes, que permita ejercer el mando y control integrado de todas las funciones necesarias para restablecer en el menor tiempo la situación de normalidad, pudiendo delegar en las administraciones autonómicas y locales la fase de reconstrucción y postemergencia.

Por último en el nivel táctico o de intervención, se movilizan tantas capacidades operativas como sea posible para, tras la fase inicial de búsqueda, rescate y socorro, abordar el resto de cometidos (atención sanitaria, damnificados, asistencia psicosocial, forense, tráfico y seguridad, restablecimiento de infraestructuras básicas, abastecimiento de recursos básicos, restablecimiento de telecomunicaciones, resolución de daños tecnológicos y medioambientales, movilización de expertos y transporte). Se ha estimado la necesidad de contar, en sucesivas fases, con una cantidad aproximada de 35.000 personas.

A continuación, se tipifica una gran catástrofe y se avanza una forma de gestionar la emergencia, incidiendo en algunos de sus factores clave, para finalizar declarando unas capacidades básicas necesarias para su resolución.

Así, en una catástrofe se encuentran combinados los siguientes factores:

- Un elevado número de muertos y heridos.
- Personal damnificado.
- Personal aislado.
- Infraestructuras dañadas.
- Servicios públicos inservibles.

La gestión de la emergencia. Elementos o factores clave

1. Rapidez, información y procedimientos

Un aspecto clave en toda operación es que la población afectada perciba de forma inmediata que todas las energías de la nación están dirigidas a la resolución de la situación de emergencia.

Para ello es primordial que todos los componentes de los organismos y unidades que actúan en el campo de la protección civil sean conscientes y estén mentalizados de que:

- El despliegue y las operaciones deben iniciarse y materializarse con la mayor rapidez posible.
- Las operaciones deben ejecutarse desarrollando los procedimientos establecidos y aprobados, garantizando así su eficacia y la seguridad de los intervinientes.
- La obtención, gestión, tratamiento y difusión de la información es básica para el éxito de la operación y habrá que ejercer en ella un esfuerzo continuado. Según las directrices del director operativo de la Emergencia (DOE), atenderá a las tres vertientes siguientes:

- o Apoyo en la toma de decisiones para la gestión de la catástrofe.
- o Óptima atención a la población afectada.
- o Información a la sociedad a través de los medios de comunicación social.

Este último aspecto en concreto, el de la política informativa, por su importancia crítica en un mundo globalizado, debe ser coordinado al más alto nivel por el organismo competente en caso de emergencia de interés nacional, que en España no es otro que el Departamento de Seguridad Nacional (Presidencia del Gobierno).

2. Continuidad, complementariedad y sinergia

En la DOE se integrarán unidades de la UME, de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del estado (FCSE) y de todos aquellos organismos con responsabilidad en la gestión directa de la emergencia en las zonas afectadas.

El DOE creará una organización específica para resolver los daños, que actuará de forma complementaria a la Estructura Operativa de la Comunidad Autónoma.

Para conseguir esta complementariedad será imprescindible que los servicios públicos y las administraciones no dañados por la catástrofe sigan funcionando, y que el contacto con la comunidad autónoma sea muy estrecho para que, en un primer momento, se produzca un solape absoluto de las dos organizaciones, consiguiendo un buen flujo de información, evitando lagunas y duplicidades y trabajando de forma coordinada, para, posteriormente, poder actuar sobre aquellas capacidades de la comunidad autónoma que se hayan visto desbordadas por la magnitud de la catástrofe.

Una distribución de cometidos entre los distintos organismos con responsabilidad en la emergencia sería la siguiente:

- Ministerio del Interior / Comité Estatal de Coordinación (CECO): proporcionar recursos para cubrir las necesidades surgidas.
- Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI): funcionamiento de administraciones y servicios públicos no dañados por la catástrofe:
 - o Funcionamiento de servicios municipales y regionales no dañados: limpieza, energía, sanidad, educación, etc.
 - o Control de la seguridad y orden público.
- Director Operativo de la Emergencia (DOE): resolución de la emergencia lo antes posible y devolución a las comunidades autónomas de las capacidades dañadas por la catástrofe:
 - o Búsqueda, rescate y socorro.
 - o Restablecimiento de emergencia de infraestructuras dañadas (electricidad, agua, gas, teléfono).

- o Gestión de las víctimas fallecidas.
- o Control de ayudas.
- o Difusión de información de la emergencia (medios físicos de los medios de comunicación social: radio, televisión).
- o Apoyo a damnificados.
- o Control de rutas y movimientos propios.
- o Canalización de todas las ayudas por el Centro de Recepción de Ayudas (CRA).
- o Atención sanitaria de la emergencia.

El proceso, a grandes rasgos, se puede resumir en lo siguiente:

- DOE y CECOPI en contacto muy estrecho para trabajar coordinadamente.
- DOE actúa sobre lo dañado, CECOPI sobre lo que funciona.
- DOE transfiere a CECOPI lo que se vaya solucionando, previo acuerdo.

3. Control del personal damnificado

El control de la información sobre el personal damnificado es de vital importancia, pudiendo ser considerado como un aspecto clave del éxito de la operación.

Por ello es necesario crear una base de datos única por la que circule la información de los damnificados, de tal forma que cualquier organismo de la cadena de la emergencia tenga acceso a ella, para lo cual será necesario que esa base de datos esté en RENEM, y que dichos organismos tengan capacidad de acceso.

El marco competencial

La Dirección Operativa debe contar con unas competencias claramente definidas y recogidas en un marco legal, que le proporcionen las atribuciones y competencias necesarias para ejercer la dirección y coordinación de los distintos actores implicados en la resolución de la emergencia, para lo cual será necesario:

- Revisar la legislación vigente (Ley 2/85 sobre Protección Civil armonizada con la ley superior, Ley Orgánica 4/81 que regula los estados de Alarma, Excepción y Sitio).
- Conseguir un respaldo legal que regule la financiación de la operación con la habilitación de una línea de crédito y la regulación de los procedimientos de adquisición.
- Desarrollar los distintos planes de coordinación y apoyo para cada uno de los Planes Estatales, de tal forma que queden claramente regulados los procedimientos de movilización de recursos, tanto estatales como de otras comunidades autónomas, en refuerzo de la Dirección Operativa de la Emergencia.

Capacidades básicas de la DOE

Para gestionar la emergencia, la DOE debe contar, por un lado, con un sistema de mando y control que le permita sincronizar las actividades necesarias para gestionar la emergencia y, por otro lado, con las capacidades para materializar esas actividades, que son las que se relacionan a continuación:

- Búsqueda, rescate y socorro.
- Apoyo sanitario.
- Información.
- Tráfico y seguridad.
- Forense.
- Asistencia psicosocial.
- Infraestructuras.
- Telecomunicaciones.
- Respuesta a los riesgos tecnológicos y medioambientales.
- Suministro de recursos básicos para subsistencia.
- Transporte.
- Aportación suplementaria de recursos humanos.

Articulaciones espacial y temporal

La rapidez y continuidad en la respuesta se logra distribuyendo en tiempo y espacio las capacidades disponibles y las actividades que sea preciso desarrollar.

1. Articulación operativa y distribución espacial

En lo relativo al factor espacial, se distribuirá la zona afectada entre los elementos subordinados a la Dirección Operativa de la Emergencia, en función de las actividades principales que en ella se desarrollan, articu-



Fig 4.3 Dirección operativa de emergencia

lando así los medios. Esta distribución se materializará, básicamente, en dos zonas: de intervención y de apoyo.

En consecuencia, las capacidades de la Dirección Operativa de la Emergencia se distribuyen entre los siguientes escalones:

- Escalón de Intervención, que reunirá las capacidades de búsqueda, rescate y socorro y estará bajo la coordinación del jefe del Mando Operativo Integrado (MOPI).
- Escalón de Apoyo, bajo la coordinación del Mando de Apoyo Logístico Integrado (MALI), reunirá las capacidades siguientes:
 - o Apoyo a la población damnificada, con los Centros de Atención al Ciudadano (CAC), Centros de Recepción de Ayuda (CRA) y Campamentos y Albergues de Damnificados (CDAM y ADAM, respectivamente) que sean necesarios.
 - o Asistencia sanitaria a la población afectada, con los Puestos de Clasificación (PCLA), Equipos de Cirugía Avanzados (ECA) y Equipos de Descontaminación de personal no válido que sean necesarios, además de la cadena de evacuación sanitaria.
 - o Apoyo logístico a la organización de la emergencia, organizando un Centro Logístico (CLOG), básicamente para las funciones logísticas de abastecimiento, mantenimiento y transporte.
- Grupos de Acción centralizados, con dependencia directa del DOE y con capacidad para reforzar la actuación de los dos escalones anteriores. Una lista de Grupos de Acción puede ser la siguiente, sin perjuicio de que en función de la situación se creen otros distintos, se reagrupen, o no se activen algunos de ellos:
 - o Operaciones Aéreas.
 - o Seguridad y orden público.
 - o Tráfico.
 - o Telecomunicaciones.
 - o Infraestructuras y servicios esenciales.
 - o Forense.
 - o Atención psicosocial.
 - o Riesgos medioambientales y tecnológicos.
- Escalón de Sostenimiento de las Operaciones. Si se asume que la magnitud de la catástrofe supone un elevado esfuerzo, debe crearse con las mismas capacidades que el Escalón de Intervención y en condiciones de relevarle.
- Reserva, con capacidad de intervención en cualquier emergencia derivada de riesgos naturales que se declare en cualquier parte del territorio nacional.

Estos escalones se organizarán sobre el terreno de modo que la Zona de la Emergencia se dividirá en una Zona de Intervención, donde desplegará el Escalón de Intervención y una Zona de Apoyo, donde desplegará el Escalón de Apoyo. Los Grupos de Acción centralizados actuarán a lo largo de toda la Zona de la Emergencia.

2. Articulación temporal de las actividades

En lo relativo al factor temporal, las actividades se pueden agrupar en fases, en función de su finalidad. Esta división en fases no implica una sucesión ordenada, pues las fases pueden solaparse en función de las circunstancias. Estas podrían ser las siguientes:

- Fase de asunción de responsabilidad.
- Fase de intervención.
- Fase de restablecimiento.
- Fase de devolución de responsabilidad.

La secuencia de intervención de organizaciones operativas y medios para desarrollar estas acciones será, normalmente, iniciada por la UME, como elemento de primera intervención de las Fuerzas Armadas. Posteriormente, intervendrían capacidades de refuerzo y complementarias de menor disponibilidad del resto de las Fuerzas Armadas o bien de las FCSE. Tras estas unidades llegarían el resto de medios y capacidades contemplados o no en los planes correspondientes de ámbito estatal (todavía no elaborados, como es el caso de los Planes de Coordinación y Apoyo, de los Planes Estatales de Protección Civil).

La finalidad de la fase de asunción de responsabilidades es contar con la estructura operativa necesaria para iniciar las operaciones en las zonas afectadas. En los primeros momentos de la emergencia, la responsabilidad es de las autoridades locales o autonómicas. Cuando sus capacidades se ven desbordadas por la magnitud de la catástrofe, se hace necesario transferir la coordinación de la dirección operativa de las actividades en la zona afectada.

La finalidad de la fase de intervención es la búsqueda, rescate y socorro de los afectados, constituyendo esta actividad el esfuerzo principal, priorizado sobre la atención a los damnificados. Se iniciará sin solución de continuidad y se solapará con las intervenciones que se llevan realizando desde la declaración del nivel 2. Dará comienzo una vez que el MOPI asuma el mando en su zona de acción y finalizará cuando las personas y los bienes estén en situación de protección.

La finalidad de la fase de restablecimiento será seguir garantizando la protección de las personas y lograr el restablecimiento provisional de los servicios básicos y el control de la emergencia en todas las zonas afectadas. Dará comienzo cuando las personas y los bienes afectados estén en

situación de protección y finalizará cuando el ministro del Interior declare que la emergencia deja de ser de interés nacional.

La finalidad de la fase de devolución de responsabilidad es que la comunidad autónoma recupere la dirección operativa para la fase de normalización. Dará comienzo cuando cese la declaración de interés nacional de la emergencia y finalizará cuando se haya realizado la transferencia de autoridad.

Situación final deseada

Consolidar una capacidad operativa resolutoria para gestionar una catástrofe, capaz de responder de forma rápida y sinérgica.

Para alcanzar esta situación, la DOE debe basarse en unas competencias (marco legislativo y financiación) que deben venir dadas por el nivel político y conformar y sustentar los siguientes pilares:

- Cuerpo doctrinal (eje organizativo).
- Mecanismo de respuesta (eje operativo).
- Soporte a dicho mecanismo de respuesta (eje de apoyo al operativo).



Fig 4.4 Situación final deseada

La mentalización en todos los niveles (planeamiento, conducción y ejecución) es un factor clave que debe estar orientado hacia los siguientes ejes:

- Rapidez: basada en la anticipación.
- Procedimientos: para conseguir automatismo en las respuestas.

- Información: apoyándose en los MCS, los Puntos de Información de la UME y la información operativa.

El mecanismo de respuesta necesario para la resolución de la emergencia descansa, inicialmente, sobre la movilización de las Fuerzas armadas y las FCSE y se basa en la existencia de unos procedimientos y de unas capacidades preexistentes.

Este mecanismo debe ser una organización operativa que integre de forma sinérgica las distintas capacidades, para lo cual será necesario:

- Contar con un sistema de mando y control sólido que permita el planeamiento, la conducción y la integración de la estructura funcional, y el control, en tiempo real, de la gestión de la catástrofe.
- Movilización de recursos:
 - o Modificar, principalmente a nivel de la Autoridad Militar de Coordinación de los apoyos (AMCA), el procedimiento de la aportación de recursos adicionales según la Directiva 05/08, siendo necesario modular capacidades (Albergue, Sanidad de Campaña, RNBQ, Apoyo a la Movilidad, Restablecimiento de servicios esenciales, etc.) y definir afiliación y atribución de unidades a GEJUME.
 - o Definir un Concepto Logístico (Mando Logístico de la Emergencia). Debe integrar además de las funciones logísticas básicas las correspondientes a Sanidad de Campaña y a Infraestructuras. Se deben contemplar dos cadenas, una de apoyo directo a la población afectada y otra de apoyo general a la dirección operativa de la emergencia.
 - o Articular la conjunción de una capacidad de transporte terrestre/aéreo, para apoyar las misiones de evacuación, rescate y transporte.
 - o Definir el concepto de apoyo sanitario, sobre todo en lo referente a evacuación y sanidad de campaña.
- Establecer unas organizaciones funcionales sólidas que permitan la integración y funcionamiento de las estructuras orgánicas para conseguir una respuesta multidisciplinar en las siguientes áreas:
 - o Sistema de mando y control.
 - o Búsqueda, rescate y socorro.
 - o Apoyo a los damnificados.
 - o Apoyo sanitario.
 - o Información.
 - o Tráfico y seguridad.
 - o Forense.
 - o Asistencia psicosocial.
 - o Infraestructuras.
 - o Telecomunicaciones.

- o Respuesta a los riesgos tecnológicos y medioambientales.
- o Suministro de recursos básicos para subsistencia.
- o Transporte.
- o Aportación suplementaria de recursos humanos.
- Tener los grupos de acción centralizados que den carácter a la manobra operacional del DOE con un mando único que armonice la actuación de todos los organismos integrantes del grupo de acción y con una estructura de mando claramente identificada.

Contar con un soporte al mecanismo de respuesta, materializado por:

- RENEM.
 - o Desarrollar una versión 2 en la que se reflejen las mejoras que se han ido identificando desde su creación, principalmente desde las perspectivas de los organismos externos, buscando el que sea una herramienta mucho más intuitiva.
- Puesto de Mando Avanzado (PMA)
 - o Mayor integración de expertos, principalmente civiles, a todos los niveles de puestos de mando. Es muy importante que este personal experto civil (infraestructuras, servicios esenciales, bienes culturales, etc.) adquiera un mayor nivel de afiliación a través del sistema de reservistas voluntarios.
 - o Trabajo de 24 horas en tres turnos, con dos equipos, siendo necesaria la participación de personal de aumento.
 - o Ampliar el Centro de Conducción y Seguimiento (JOC).
 - o Apoyarse en infraestructuras fijas para el montaje tanto de la zona de vida como de la zona de trabajo.
- PREPARACIÓN.
 - o Creación y desarrollo de un Curso de Gestión de Catástrofes, con la finalidad de formar al personal que forma parte de la Dirección Operativa de la Emergencia.
 - o Integración de Organismos Externos en los distintos CPX y participación en los distintos ejercicios de las unidades.
 - o Impulsar el conocimiento mutuo entre las distintas organizaciones para valorar sus capacidades y procedimientos.
 - o Impulsar la realización de talleres, ejercicios, cursos con organismos externos, aprovechando las capacidades de la Escuela Nacional de Protección Civil (ENPC).
 - o Programar adiestramiento con unidades atribuidas o afiliadas.

Conclusión

La UME es una herramienta del Estado cuya finalidad es proteger la vida y seguridad de los ciudadanos en caso de catástrofe o calamidad pública.

Encuadrada en la estructura operativa de las Fuerzas Armadas e integrada plenamente en el Sistema Nacional de Protección Civil, está organizada, equipada y enfoca su instrucción y adiestramiento para su razón de ser: posibilitar que el general jefe de la UME desarrolle la responsabilidad que se le atribuye en la legislación vigente de ejercer la Dirección Operativa en una emergencia de interés nacional.

Al prepararse para la hipótesis más peligrosa, también ofrece la posibilidad de ser empleada en otras actividades de no menor exigencia, como son:

- Las operaciones en emergencias no declaradas de interés nacional, a petición de las autoridades responsables en materia de protección civil.
- Su participación, como una unidad más de las Fuerzas Armadas, en las operaciones tanto en territorio nacional como en el exterior, aportando sus capacidades específicas.

Las Fuerzas Armadas de diferentes países en la Protección Civil

Coronel Javier Gallegos García de Lorenzana (UME)

Teniente coronel Jesús Díez Alcalde (IEEE)

Capítulo quinto

Resumen

Las Fuerzas Armadas de todos los países siempre han colaborado, de una forma u otra, con las autoridades civiles en todo tipo de situaciones, especialmente cuando se trata de paliar los efectos sobre la población de una emergencia o catástrofe. Este capítulo analiza la colaboración de las Fuerzas Armadas en la Protección Civil de países europeos como Francia, Alemania, Reino Unido, y americanos, como Estados Unidos y Chile. En cuanto a las similitudes entre los países estudiados, y también con España, destaca que esta colaboración deriva de las respectivas Constituciones Nacionales y se basa en los principios de subsidiariedad, y la consideración de las capacidades militares como aportación extraordinaria en la gestión de las emergencias. Respecto a las diferencias, se centran fundamentalmente en las estructuras militares que proporcionan este apoyo, así como en la existencia de unidades específicas dedicadas de forma permanente a la participación en las emergencias nacionales.

Palabras clave

Fuerzas Armadas, Constitución, Protección Civil, Cooperación civil y militar, principio de subsidiariedad.

Abstract

Armed Forces of all countries have always worked, in one way or another, with the civil authorities in all situations, especially when it comes to mitigate the effects on the population of emergencies or disasters. This chapter discusses of the military cooperation in civil protection of European countries like France, Germany, UK, and American ones, as the U.S. and Chile. As for the similarities between the countries studied, even Spain, underlines that this collaboration derives from the respective National Constitutions and is based on the principles of subsidiarity, and on the consideration of military capabilities as an extraordinary contribution to the emergency management. Regarding the differences, these are focused on the different military structures to provide this support, as well as on the existence of specific units permanently dedicated to participation in national emergencies.

Key words

Armed Forces, Constitution, civil protection, civil and military cooperation, the principle of subsidiarity.

Introducción

Las Fuerzas Armadas de todos los países siempre han colaborado de una forma u otra con las autoridades civiles en todo tipo de situaciones, teniendo generalmente como una misión secundaria o complementaria la aportación de sus capacidades centradas, principalmente, en tratar de paliar los efectos sobre la población de una emergencia o catástrofe.

Esta aportación se ha realizado de forma continuada en el tiempo, generalmente centrada en apoyo a los servicios de protección civil constituidos en todos los países, teniendo como criterios de actuación su participación únicamente en aquellos casos en que la magnitud de la catástrofe desborde las capacidades civiles, y no teniendo ningún tipo de responsabilidad sobre las actuaciones realizadas.

Sin embargo, ante la imposibilidad por parte de las agencias internacionales de ayuda humanitaria de hacer frente a todas las emergencias con los medios de que disponen, junto con la escasez de medios civiles nacionales para hacer frente a sus efectos, ha llevado a considerar en muchos países la necesidad de reforzar y de especializar los medios del Estado, bajo el principio de complementariedad, para actuar y hacer frente, desde un primer momento, a las consecuencias que aparejan estas situaciones. En este sentido, las Fuerzas Armadas, por sus especiales características de disciplina, capacidad y rapidez de actuación, cohesión, etc., se considera que pueden constituir la herramienta idónea para reforzar las capacidades del Estado, propiciando así su actuación directa e inmediata en la gestión de la emergencia y asumiendo algunas responsabilidades en la dirección de las actuaciones en el ámbito de protección civil.

Esta posibilidad ha abierto el debate en algunos países sobre la conveniencia de establecer, como una misión principal más de las Fuerzas Armadas la utilización de sus medios y capacidades en cometidos relacionados con la protección de las personas en casos de emergencia o catástrofe. A favor de esta posibilidad, se encuentran aquellos que argumentan que en la actualidad y en el entorno de seguridad que nos movemos, las amenazas exteriores hacia los países han disminuido su intensidad y peligrosidad, lo que ha provocado la necesidad de establecer un nuevo enfoque para el aprovechamiento de las capacidades militares en otros ámbitos de actuación distintos a los tradicionales, fundamentalmente en aquellos que tienen como finalidad la protección de la población. Además, se estima necesario que este enfoque se materialice a través del establecimiento de una nueva misión para las Fuerzas Armadas, lo que en algunos países ha llevado a la creación de unidades militares especializadas en la actuación y gestión en las emergencias.

En contra, otros proponen que evidentemente las Fuerzas Armadas deben seguir colaborando con las autoridades civiles en apoyo a la población solo en determinadas circunstancias excepcionales, sin que este

apoyo signifique una modificación en las misiones y cometidos principales que actualmente desarrollan sus Fuerzas Armadas.

Al hilo de lo anterior, y para dar una perspectiva sobre esta cuestión, a continuación se describen de forma muy general los Sistemas de Protección Civil de algunos países cercanos a nuestro entorno, y la colaboración que en este campo prestan sus Fuerzas Armadas.

Alemania

Durante la Guerra Fría, la política de defensa de Alemania estuvo determinada por la renuncia al uso de la fuerza, a cualquier autonomía de las Fuerzas Armadas y a la participación en misiones no relacionadas con la defensa nacional, en concreto, las operaciones fuera de las fronteras nacionales. Con todo, los objetivos de la política de defensa y, por ende, la misión de las Fuerzas Armadas se limitaban estrictamente a los preceptos de la Ley Fundamental de 1949.

Sin embargo, a principios de la década de los noventa, Alemania comenzó a desplegar fuerzas en misiones en el exterior, y se adaptó así a la nueva situación estratégica mundial. Desde entonces, la política alemana de seguridad y defensa ha evolucionado en el ámbito de estas operaciones internacionales, pero también, y de forma paralela, en la reorganización de las Fuerzas Armadas de la Defensa Federal (Bundeswehr) para que aumenten sus capacidades en sus misiones de apoyo a las autoridades civiles en catástrofes naturales o situaciones de emergencia que afecten a su población. Además, ha implantado un sistema territorial que incrementa su eficacia en este cometido.

Todo ello, dentro de la máxima política de que este apoyo siempre será a petición de las autoridades federales de las regiones afectadas, sin contemplar nunca el empleo autónomo de la Bundeswehr. Así, en el marco del denominado «auxilio mutuo entre autoridades», las Fuerzas Armadas incrementan sus misiones para materializar la interacción entre la seguridad interior y la exterior, que garantiza la protección global de Alemania y sus ciudadanos.

Marco legal

Los cometidos de las Fuerzas Armadas de la Defensa Federal (Bundeswehr) derivan de los requerimientos constitucionales, de su misión, y de la política alemana de seguridad y defensa. La Ley Fundamental de 1949¹ establece, en su artículo 73, que la defensa y la protección de la población civil es materia de legislación exclusiva de la Federación, mientras que su

¹ La Ley Fundamental para la República Federal de Alemania fue promulgada el 23 de mayo de 1949. Desde entonces, se ha modificado en más de sesenta ocasiones, pero la reforma más importante fue la de 1956, que reintrodujo el servicio militar obligatorio y la creación de las Fuerzas Armadas Federales (Bundeswehr).

artículo 87a atribuye a la Bundeswehr la misión «de apoyar a la policía y al Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras en la protección de objetos civiles» cuando lo requiera un peligro inminente contra la Federación o cualquiera de sus estados federales (Länder). En este Estado de Emergencia Interior (artículo 91), el Gobierno Federal podrá utilizar a la Bundeswehr, que cooperará así con las autoridades civiles competentes.

Por otro lado, y en el ámbito de la defensa civil en Alemania, la Ley Fundamental (artículo 35) determina que, en casos de catástrofe natural o cuando se produzca un siniestro particularmente grave, un Estado Federado (Land) podrá solicitar asistencia de las Fuerzas Armadas, al tiempo que regula que si están afectados varios estados (Länder), «el Gobierno Federal podrá –entre otras medidas– emplear unidades de las Fuerzas Armadas para prestar su apoyo a las fuerzas de policía». Así, la Ley Fundamental consagra que la participación de las Fuerzas Armadas será siempre en misiones de apoyo, excluyendo una misión propia o la dirección autónoma militar de cualquier situación de emergencia interior.

En este marco constitucional, el Libro Blanco 2006 establece que las Fuerzas Armadas prestarán, como asistencia subsidiaria, apoyo jurídico y administrativo, así como ayuda en desastres naturales y graves accidentes dentro de Alemania. A este respecto, y partiendo de la base de que la seguridad interna es responsabilidad principal de las autoridades en el nivel nacional y regional, establece que las Fuerzas Armadas podrán prestar sus capacidades militares cuando estas sean exclusivas o sean necesarias para que dichas autoridades garanticen la protección de la población y de las infraestructuras en riesgo. En este ámbito, el Libro Blanco también recoge que esta asistencia se podrá llevar a cabo en el exterior, dentro de las operaciones de ayuda humanitaria².

Esta participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia ha quedado más explicitada en la Guía de la Política de Defensa, aprobada en mayo de 2011 por el Ministerio de Defensa de la República Federal. En la orientación estratégica que presenta este documento, los desastres naturales aparecen como riesgos y amenazas a la seguridad, junto a los estados fallidos, el terrorismo o la escasez de recursos naturales. Por ello, las Fuerzas Armadas asumen, entre otros cometidos interconectados, la contribución a la seguridad interna y, en concreto, la salvaguardia del territorio y la asistencia administrativa en caso de desastres naturales y accidentes a gran escala, así como la protección de las infraestructuras críticas en situaciones de emergencia nacional. Por todo ello, «se desarrollarán todos los requisitos previos para garantizar el éxito en la gestión de las crisis internas, que permitan a las Fuerzas Armadas pro-

² White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Federal Minister of Defense. http://merln.ndu.edu/whitepapers/germany_white_paper_2006.pdf.

porcionar los servicios de urgencias que sean requeridos para paliar las consecuencias de los desastres o la asistencia administrativa»³.

Dentro de este marco legislativo, y para continuar su adaptación al nuevo escenario estratégico, las Fuerzas Armadas de Alemania se encuentran aún en un importante proceso de reestructuración, que también afecta a sus cometidos en relación con el apoyo en situaciones de emergencia dentro del territorio nacional. Aunque este proceso se inició a finales de la década de los noventa, se reorientó a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, para afrontar la amenaza que representaba el terrorismo internacional. En la actualidad, se estructuran en los cinco grandes servicios u organismos que refleja el siguiente cuadro:

Bundesministerium der Verteidigung (Ministerio Federal de Defensa)				
Bundeswehr (Ejército Federal)	Militärische Organisationsbereiche (Áreas organización militar)	Streitkräfte (Fuerzas)	Teilstreitkräfte (Fuerzas Armadas)	Heer (Ejército Tierra) Luftwaffe (Ejército Aire) Marine (Armada)
	Zivile Organisationsbereiche (Áreas organización militar)	Bundeswehrverwaltung (Administración Ejército Federal)	Zentraler Sanitätsdienst (Servicio Médico Central) Streitkräftebasis (Mando Conjunto de Apoyo)	Personal (Personal) Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung (Equipo de tecnología de la información) Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen (Infraestructura, protección y servicios ambientales)
			Rechtspflege (Administración de justicia)	Militärseelsorge (Servicio Religioso)

Cuadro 5.1 Organización Fuerzas Armadas de Alemania

Entre ellos, y a los efectos de este estudio, toda la coordinación del apoyo de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles en situaciones de

³ Defence Policy Guidelines. German Minister of Defense. Berlin, 18/05/11. Disponible en http://www.nato.diplo.de/contentblob/3150944/Daten/1318881/VM_deMai-ziere_180511_eng_DLD.pdf.

emergencia recae en el Mando Conjunto de Apoyo (Streitkräftebasis). Este mando, que cuenta con alrededor de 70.000 militares y civiles, es la segunda organización de las Fuerzas Armadas, detrás del Ejército, y su misión general es permitir que el resto de los servicios se centren en sus responsabilidades fundamentales. Así, entre otros muchos cometidos, dirige y desarrolla la defensa NBQ, la policía militar, la innovación tecnológica o el asesoramiento intercultural en las operaciones en el exterior. En cuanto al apoyo militar en desastres naturales en territorio nacional, este se enmarca dentro del concepto doctrinal de la cooperación civil y militar, que se realizará siempre que lo solicite el gabinete de crisis competente del nivel de la administración federal que corresponda.

Estructura

Como ya hemos señalado, la solicitud de apoyo militar para paliar las consecuencias de desastres o catástrofes naturales en Alemania procede, con carácter general, de las autoridades de los estados federados a través de los gabinetes de crisis ad hoc que se constituyen al efecto. Para atender dichos requerimientos, las Fuerzas Armadas de la Defensa Federal han estructurado el Mando Conjunto de Apoyo, que fue oficialmente instaurado en octubre de 2012 en Bonn. Aunque sus cometidos, en este ámbito, también se proyectan al exterior, dentro de territorio nacional su misión fundamental es materializar la necesaria y estrecha cooperación de las Fuerzas Armadas con los actores estatales y no estatales en el interior del país, para garantizar así su participación en la Protección Civil.

A partir de 2006, y para establecer esta cooperación, se estableció una red territorial militar, que fue revisada como parte de la reestructuración de las Fuerzas Armadas sobre la base de centralizar en un único órgano (principio de unidad de la gestión) todos estos cometidos. Actualmente, al frente del nuevo Mando Conjunto de Apoyo se encuentra un inspector (general o almirante de cuatro estrellas), cuyo cometido principal es la gestión operativa de las Fuerzas Armadas dentro de territorio nacional y participa, en el nivel ministerial, en la decisión de apoyo militar en situaciones de emergencia⁴.

Además de la implantación de esta red territorial, el desarrollo de estos cometidos de apoyo militar a la población alemana se basa en la capacidad de la cooperación civil y militar y en el empleo óptimo de las unidades (personal y material) de las Fuerzas Armadas. En este ámbito, y

⁴ La información sobre la cooperación civil y militar en Alemania está recogida en el documento *Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr*, del Mando Conjunto de Apoyo (abril de 2013). En http://www.streitkraeftebasis.de/portal/a/streitkraeftebasis!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK94uyk-ILMKr3SnNTM4hK9q-tyqTP2CbEdFAL7a7iU/. Fecha de consulta: 06 de mayo de 2013.

directamente subordinado al Mando Conjunto de Apoyo, se estableció el Mando de Cometidos Territoriales (Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr), con sede en Berlín, y cuyo comandante desarrolla los siguientes cometidos desde febrero de 2013:

- Mando táctico de las misiones militares, incluidas las relativas a la cooperación en desastres naturales, policía militar y defensa NBQ, dentro de territorio nacional.
- En relación con la cooperación civil y militar, ejerce el enlace entre las agencias federales y las Fuerzas Armadas, constituyéndose así en la piedra angular de la red territorial.
- Además, puede establecer una fuerza militar ad hoc para proporcionar la asistencia para cada situación de emergencia específica, y alertar a las unidades y departamentos que vayan a participar.

La red territorial, sobre la base de la siguiente estructura, garantiza la prestación del apoyo militar en catástrofes naturales a los 16 estados federales, y se compone de los siguientes organismos:

- Mandos Regionales (15), ubicados en las ciudades sede de los restantes gobiernos regionales, mientras que el Mando de Cometidos Territoriales se responsabiliza también de los cometidos regionales en el Estado de Berlín. Como interlocutores de la cooperación militar, reciben los requerimientos de apoyo, los valoran y desarrollan para su remisión a Berlín. Además, y una vez decretada la participación militar, se encargan de su coordinación, tanto en lo relativo a la llegada como a la actuación del contingente, según las prioridades que hayan establecido las autoridades civiles. Por último, son responsables de la dirección y adiestramiento de los mandos de Enlace Comarcal y de Distrito.
- Mandos de Enlace Comarcal (31) y de Distrito (404), que responden a la actual organización administrativa federal y se sitúan en las cabeceras de las comarcas y distritos. Desde su creación en 2007, estos mandos se han perfilado como el enlace más directo con las autoridades civiles (aceptación y remisión de la solicitud de asistencia militar) y su misión fundamental es asesorar sobre las posibilidades y limitaciones del apoyo militar, al tiempo que realizan el seguimiento operativo y la coordinación de las actividades durante el estado de emergencia.

Además, y respecto a las necesidades específicas en el ámbito sanitario, también enlazan con el Mando Central de Sanidad de las Fuerzas Armadas.

En cuanto al personal que conforma los mandos de enlace, se componen de diez puestos que, con carácter general, están cubiertos por reservistas –desde oficiales hasta soldados– residentes en estas regiones. En la actualidad, este sistema, que será evaluado en 2014, está compuesto por 4.000 reservistas, lo que constituye la aporta-

ción más importante de la reserva militar a la seguridad interior en Alemania.

Por último, y como organismos directamente involucrados en la ejecución del apoyo militar, forman también parte de la red territorial:

- 16 Bases de cooperación cívico-militar, que están asociadas a unidades de las Fuerzas Armadas, y cuya misión subsidiaria es intervenir en caso de catástrofes o cualquier otra situación de emergencia que se determine. Entre sus capacidades fundamentales están la asistencia técnica, la búsqueda y el rescate de personas, el transporte aéreo, el suministro sanitario o al apoyo de ingenieros. Estas unidades también pueden ser reforzadas por reservistas, encuadrados en 30 unidades denominadas Fuerzas de Seguridad y Apoyo, que son dirigidas por los mandos Regionales y activadas en caso de necesidad.
- Centro de Cooperación Cívico-Militar de las Fuerzas Armadas de la Defensa Federal, ubicado en Nienburg, que está en fase de experimentación en cuanto a las misiones de apoyo militar dentro de territorio nacional. En especial, su objetivo es desarrollar los procedimientos de colaboración y enlace con las autoridades civiles, así como incrementar el flujo de información y experiencias con la Oficina Federal de Protección Civil y Atención en Desastres, ubicada en el Ministerio Federal de Interior.

Procedimiento de actuación

La red territorial, que aún se encuentra en fase de desarrollo, es la base del procedimiento de activación del apoyo militar, y tiene el objetivo fundamental de aumentar la disponibilidad y aprovechar el conocimiento de la región de las fuerzas que participen en las emergencias. Además, y gracias a la proximidad regional y a la labor de la estructura de enlace comarcal y de distrito, se consigue una participación más rápida y efectiva de las unidades militares y, de forma paralela, aliviar la carga de las Fuerzas Armadas en su contribución a este ámbito de la seguridad interna.

En caso necesario, las autoridades civiles, en sus distintos niveles, solicitan a los mandos territoriales más cercanos el apoyo militar que consideren necesario, que se tramitará dentro de la estructura para que sea aprobado, con la participación del comandante del Mando Conjunto de Apoyo, en el Ministerio Federal de Defensa.

Con todo, esta nueva organización materializa y desarrolla el empleo de las Fuerzas Armadas de la Defensa Federal en el ámbito interno, dentro de los requisitos sustantivos de la Ley Fundamental del Estado, y constituye su aportación más significativa a la protección de la población. A diferencia de las operaciones en el exterior, este empleo

de las unidades militares en situaciones de emergencia no necesita la aprobación del parlamento federal (Bundestag). Por último, y en cuanto a los gastos generados por la prestación de este servicio, estos serán sufragados, con carácter general, por la administración que solicita el apoyo militar.

Francia

En Francia, y después de la Segunda Guerra Mundial se creó la *Sécurité Civile* (Protección Civil) para proporcionar a la población el necesario auxilio en caso de emergencia o catástrofe. Las unidades civiles que prestaban este servicio circunscribían su actividad al ámbito de actuación local y departamental, sin contar entre sus efectivos con la participación de las Fuerzas Armadas.

Para tratar de articular una respuesta eficaz de estas unidades y coordinar las actuaciones de las mismas, en 1958 se crea la primera Asociación Departamental de Protección Civil, que aumenta su número a 26 asociaciones en 1963, sin que todavía se disponga de un sistema que permita su implantación a nivel nacional. Para solventar esta situación, y a iniciativa del general De Gaulle, en 1964, se crea la Federación Nacional de Protección Civil con la finalidad de aglutinar todas las unidades hasta entonces creadas y propiciar, de esta forma, su actuación desde una perspectiva nacional. Por lo que respecta a la colaboración de las Fuerzas Armadas en tareas de protección civil, no es hasta 1968, durante un Consejo de Defensa, cuando el general De Gaulle decide la creación de unidades militares de la *Sécurité Civile*, materializando de esta forma la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la población.

Organización de la «Sécurité Civile»:

La *Sécurité Civile* se organiza en dos escalones: un escalón nacional con la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des crises (DGSCGC) y uno territorial, que incluye entre otros los Services Départementaux aux D'incendie et de Secours (SDIS). Bajo la dependencia directa del Ministerio del Interior, la DGSCGC es el organismo responsable de la gestión de los riesgos en Francia, bien se traten de «accidentes o emergencias corrientes» o de catástrofes importantes. Cuenta con unos 3 000 efectivos civiles y militares y su sede se sitúa en Asnières (cerca de París). Tiene bajo su tutela la Escuela Nacional de Formación de Oficiales Bomberos (ENSOSP). Este sistema se caracteriza por su carácter pluridisciplinar, el voluntariado y la gratuidad, así como una fuerte jerarquización en su estructura.

Dentro de su organización hay que destacar dos organizaciones diferenciadas para la gestión de una emergencia (operativa y logística):

- La Subdirección de Planificación y de Gestión de Crisis que conduce las tres fases de una crisis: preparación, respuesta y lecciones aprendidas. Su puesto de mando y coordinación es el Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (COGIC), interlocutor directo de los Préfets⁵, representantes del Estado en las Regiones y Departamentos.
- La Subdirección de Medios Nacionales coordina la asignación de los medios logísticos con cuatro Établissements de Soutien Logistique et Opérationnel (ESOL)⁶ y manda la intervención del Groupe des Moyens Aériens (GMA)⁷ y de los servicios de desactivación.

La organización y coordinación de las actuaciones se hace en cada nivel territorial según la importancia de la emergencia o catástrofe (local, departamental, zonal y nacional).

A nivel local, el alcalde, con su Poste de Commandement Communal (PCC)⁸, es el responsable de las diversas actuaciones, que son coordinadas desde su centro de bomberos, que cuenta con personal profesional y voluntario.

En el nivel del departamento, si el problema afecta a varios municipios, el Préfet, con su Centre Opérationnel Départemental (COD)⁹, se encarga de coordinar la acción de los distintos servicios del Estado. Puede contar con un SDIS¹⁰ que manda a todos los centros de bomberos del departamento.

Si supera el nivel del departamento, interviene el Préfet de Zone con su Centre Opérationnel de Zone (COZ) para mandar a todos los SDIS de su zona.

Si no es suficiente o si, desde el principio, se determina que se trata de una emergencia o catástrofe con grandes consecuencias, intervienen los medios nacionales activados por la DGSCGC.

⁵ En el sistema centralizado francés, el Préfet, como representante del Gobierno, tiene muchos poderes. Sería un delegado del Gobierno con muchas más atribuciones.

⁶ Los ESOL (établissements de soutien logistique et opérationnel), son centros de almacenamiento para los medios específicos de intervención como son máquinas de tratamiento del agua o robots para desactivar los artefactos explosivos. Constan de 110 especialistas altamente cualificados para manejar estas máquinas.

⁷ El GMA (groupe des moyens aériens) agrupa a los medios de intervención aérea. Consta de una agrupación de 40 helicópteros repartidos en 21 bases en la metrópoli y una en la isla de Guadalupe y con un grupo de aviones basado en Marignanne con 35 hidroaviones apagafuegos (Canadair CL45, Tracker y Bombardier Dash8) y 3 aviones de investigación.

⁸ PCC = poste de commandement communal o puesto de mando municipal.

⁹ COD = Centre opérationnel départemental.

¹⁰ SDIS = Service départemental d'incendie et de secours.

Contribución de las Fuerzas Armadas francesas a la Sécurité Civile

Las Fuerzas Armadas francesas cuentan con las denominadas Unitès d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile conocidas como UIISC. El 24 de Marzo de 1988 se creó, por decreto, el Mando de la Preparación Militar de Emergencias (ComForMiSC). Estas unidades son gestionadas y administradas por el Ministerio de Defensa, pero actúan bajo las directrices del Ministerio de Interior. Su jefe es un general del Ejército de Tierra, adjunto del director de la Defensa y Seguridad Civil del Ministerio del Interior. El ComForMiSC manda y dirige las UIISC.

Las UIISC son unidades de Ingenieros del Ejército de Tierra agrupadas bajo el mando de un general de brigada, auxiliado por un Estado Mayor, y puestas a disposición del Ministerio del Interior para la protección de la población en casos de emergencia.

Son consideradas unidades de esfuerzo altamente cualificadas y capaces de intervenir en cualquier punto del territorio nacional o del extranjero.

En su inicio, cuando fueron creadas, se tenía previsto establecer una unidad UIISC por región militar. Finalmente, solo se crearon cuatro, de las cuales, a día de hoy, solo se mantienen tres (UIISC nº1, UIISC nº7, y la UIISC nº5 –la UIISC 4 fue disuelta en 1999–).

En la actualidad aglutinan una fuerza profesional permanente de unos 1.500 efectivos con un alto nivel de preparación y con los medios precisos para actuar en todo el territorio nacional y en el extranjero. Su nivel de alerta es muy alto, ya que cada una mantiene aproximadamente una cuarta parte de sus efectivos con capacidad de ser movilizados en menos de una hora y una célula de alerta en servicio permanente.

Sus ámbitos de actuación son los siguientes:

- Lucha contra incendios forestales.
- Lucha contra la contaminación del medio ambiente.
- Actuación en inundaciones y terremotos.
- Riesgos tecnológicos (radiológicos, bacteriológicos, químicos).
- Apoyo logístico para operaciones.

Para hacer frente a estos cometidos estas unidades se articulan de la siguiente forma:

UIISC nº1:

En 1978, se creó la UIISC nº 1 como parte de la BSPP (París). En 1981 se trasladó a Nogent-le-Rotrou, pasando a ser una unidad de Sécurité Civile con sus cometidos actuales. Su sistema de alerta permanente le permite movilizar 100 hombres en una hora y 100 más en tres horas para misiones de rescate, de lucha contra incendios o de lucha contra riesgos tecnológicos. Este último cometido es la especialidad de esta unidad, que

cuenta con expertos en detención radiológica o química. En los últimos años, esta unidad ha intervenido en los terremotos en Haití o en Francia para paliar las consecuencias de la tormenta Xynthia, ambas en 2010.

UIISC nº5:

En 1984, la UIISC nº 7 destacó una compañía en corte, en Córcega. En 1988, se constituyó como UIISC Nº 5. Es una unidad tipo compañía con 3 secciones de lucha contra incendios.

UIISC nº 7:

En 1974, se creó la UIISC nº 7 dentro del batallón de bomberos marinos de Marsella. Poco después, se constituyó como unidad autónoma. Cada año, desde el mes de junio hasta el mes de septiembre, dedica la totalidad de sus efectivos y medios a la lucha contra incendios forestales en Francia o en el extranjero. Sus últimas intervenciones fueron en Haití en 2010, en Polonia en las inundaciones de 2010 o el tsunami de Japón en 2010.

A estas unidades hay que añadir la Brigada de Zapadores-Bomberos de París, que al mando de un general está constituida por unos 7.500 efectivos, y el batallón de los marinos-bomberos de Marsella, con 1.700 efectivos.

Como demuestra la lista de las últimas intervenciones de las UIISC, son unidades capacitadas también para intervenir en el extranjero en caso de catástrofe de gran magnitud, a petición del país damnificado. De hecho, todas las UIISC pueden constituir destacamentos aeromóviles de varios tipos para actuar en el extranjero. Entre ellos, cabe poner de relieve los:

- Destacamentos de apoyo con los ERE (Element de Reconnaissance et D'évaluation) y los DLO (Détachement Logistique Opérationnelle).
- Destacamentos de intervención con los DISD (Détachement D'intervention Secours-Déblaiement) o los DIT (Détachement d'Intervention Technologique).

Reino Unido

En Reino Unido, la extensa legislación nacional referida a la gestión de las emergencias, junto con la compleja organización territorial –conformada por países constituyentes con su propio sistema de demarcación geográfica y administrativa–, constituyen las bases del actual Sistema de Protección Civil. Actualmente, el Acta de Contingencias Civiles de 2004¹¹ se conforma como la cúspide de la legislación nacional en este ámbito, y sitúa a las autoridades locales como el pilar funda-

¹¹ Civil Contingencies Act 2004.Chapter 36. UK Parliament, 18th november 2004. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>.

mental de este sistema, que contarán, en caso necesario, con el apoyo de las instituciones del Reino Unido, incluida la intervención de las Fuerzas Armadas. Esta Acta define el concepto de emergencia como todo evento o situación que amenace gravemente al bienestar social o al medioambiente en el Reino Unido; así como los actos de guerra o terrorismo que constituyan riesgos directos contra la seguridad del país.

Para conseguir la máxima eficacia en la gestión de estas emergencias, el Acta establece un sistema regulador flexible, basado en la legislación ya existente y en aquella que se acuerde para adaptarse a situaciones concretas, cuyo objetivo es garantizar la protección de las personas, de sus derechos fundamentales y de los servicios esenciales, así como del medioambiente. Además, y con carácter general, distribuye las responsabilidades principales de dicha gestión en dos categorías: la primera, que reúne a las autoridades locales y a las agencias sanitarias y de emergencia (policía, incendio y rescate); y la segunda, en la que se encuadran los servicios básicos, como el suministro de agua, electricidad o gas, y el transporte. En cuanto al rol de las Fuerzas Armadas, aunque el Acta no le asigna ninguna responsabilidad específica en la gestión de las emergencias, su participación y apoyo se ha incrementado significativamente en los últimos años, y se ha convertido en una misión prioritaria de la Defensa en Reino Unido¹².

Marco legislativo y normativo

En 2010, la actual coalición de Gobierno estableció que la seguridad del Reino Unido era su primera misión y, para la consecución de este objetivo, creó el Consejo Nacional de Seguridad. Bajo la dirección del primer ministro, el Consejo aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad, que no había sido revisada desde 2001. Esta nueva Estrategia determina que los cuatro riesgos más importantes y prioritarios son los que provienen del terrorismo internacional, los ciberataques, las crisis militares internacionales y los accidentes mayores o desastres naturales. Respecto a estos últimos, contempla que las emergencias civiles que provocan hechos como las pandemias, las inundaciones o la interrupción de servicios esenciales pueden causar graves daños y tener un impacto significativo en la población británica, en su economía o en el medio ambiente. Así, aumentar la eficacia y la resistencia frente a cualquier tipo de emergencias se sitúa hoy como uno de los ocho cometidos transversales de la Seguridad Na-

¹² JDP 02 Addendum to Operations in the UK: The Defence Contribution to Resilience. Disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/jdp-02-addendum-to-operations-in-the-uk-the-defence-contribution-to-resilience>.

cional y, por ende, exige la cooperación de todas las instituciones nacionales, regionales y locales¹³.

Por su parte, la Revisión de la Estrategia de Seguridad y Defensa¹⁴, derivada de la anterior y elaborada igualmente por el Consejo Nacional de Seguridad, se centra en los cometidos y reorganización de las Fuerzas Armadas como garante principal de la Defensa. En el ámbito de la gestión de las emergencias graves, y siempre en apoyo a las organizaciones civiles, subraya que la institución militar debe mejorar la planificación, la coordinación y su capacitación para incrementar su colaboración en el Sistema de Protección Civil. Con todo, la Revisión asegura que la Defensa contribuirá eficazmente a las crisis y emergencias en circunstancias específicas, y siempre que las autoridades civiles no tengan una determinada capacidad o no puedan generarla en entidad suficiente. Esta asistencia se denomina Ayuda Militar a las Autoridades Civiles (MACA, por sus siglas en inglés), que se sitúa en el ámbito nacional pero que exige establecer una estructura de enlace en los niveles regional y local.

El documento Emergency Response and Recovery¹⁵, que complementa al Acta 2004, describe el marco para la respuesta y recuperación ante emergencias civiles con la participación de agencias nacionales. Aunque la mayoría de los incidentes son resueltos por los responsables encuadrados en las dos categorías ya citadas, en ocasiones es necesaria la implicación del Gobierno, que será coordinada por un Departamento Gubernamental de Conducción. En cuanto a las Fuerzas Armadas, dentro de la comunidad ampliada y nacional para la gestión de las emergencias, determina que su estructura, organización, capacidades y adiestramiento pueden actuar en beneficio de las autoridades civiles (operaciones MACA), pero sin mantener ninguna fuerza permanente para estos cometidos. Esta asistencia se proporcionará sobre la base de la disponibilidad de fuerzas, sin que las Fuerzas Armadas adquieran ningún compromiso que garantice su cooperación en emergencias específicas. Además, subraya que ninguna agencia de respuesta (categorías 1 y 2) puede basar sus planes asumiendo la participación militar; por el contrario, deben considerar a las Fuerzas Armadas como el último recurso en la gestión de las emergencias.

En cuanto a la prestación del apoyo, y con carácter general, esta debe tener la aprobación del Ministerio de Defensa, a requerimiento de un De-

¹³ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Octubre 2010. Disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/the-national-security-strategy-a-strong-britain-in-an-age-of-uncertainty>.

¹⁴ Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. Octubre de 2010. Disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-and-security-review-securing-britain-in-an-age-of-uncertainty>.

¹⁵ Emergency Response and Recovery (updated July 2012). UK Cabinet Office, 2012. Disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/emergency-response-and-recovery>.

partamento Gubernamental de Conducción. Como excepción, todos los jefes de las unidades militares tienen la autorización preestablecida, en circunstancias limitadas, para proveer ayuda urgente cuando sea necesario para salvar vidas, aliviar el desastre o proteger las propiedades en situaciones de emergencia. Sobre la base del Ministerio de Defensa, las normas y procedimientos que regulan el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones MACA están recogidas en la publicación doctrinal conjunta *Operations in the UK: The Defence Contribution to Resilience*¹⁶, cuya segunda edición fue promulgada en 2007 y modificada en 2010. Recogidos de la legislación marco para la Protección Civil, esta doctrina recoge los principios que rigen la asistencia militar en ayuda a las autoridades civiles:

- La respuesta ante las emergencias puede implicar a todas las organizaciones, pero la responsabilidad principal recae en las autoridades locales. La primera respuesta será proporcionada por las autoridades y servicios locales, pero si la magnitud de la emergencia supera sus capacidades, se podrán activar acuerdos de asistencia mutua.
- El ministro del Interior tiene como principal cometido garantizar la seguridad y la protección de la población en el Reino Unido y, por tanto, es responsable de la preparación y respuesta ante emergencias. Los Departamentos Gubernamentales de Conducción son responsables de los planes de contingencia dentro de sus áreas específicas.
- El objetivo general, en todos los niveles de gobierno, es aumentar la capacidad de respuesta y recuperación a través de la aplicación de la Gestión Integral de la Emergencia (IEM). La Secretaría de Contingencias Civiles, dentro del Gabinete del primer ministro, coordina la labor de los Departamentos de Gobierno (incluido el Ministerio de Defensa) para abordar con eficacia las crisis y emergencias.
- Dentro del Gobierno Central, se establecerán Departamentos Gubernamentales de Conducción (LGD) (previamente designados o ad hoc) que recibirán información de las agencias locales y establecerán, en su caso, la respuesta nacional. Siendo la Defensa responsabilidad exclusiva del Gobierno Central, la participación real o potencial de las Fuerzas Armadas conlleva el compromiso y la autorización del Gobierno Central y del Ministerio de Defensa.
- En todas las operaciones MACA, las unidades militares permanecerán siempre bajo mando y control del Ministerio de Defensa, mientras que la autoridad civil retiene la responsabilidad y el control de la situación

¹⁶ *Operations in the UK: The Defence Contribution to Resilience*. Joint Doctrine Publication 02 (JDP02). 2nd edition. 2007. <https://www.gov.uk/government/publications/operations-in-the-uk-the-defence-contribution-to-resilience> y *Operations in the UK: A Guide for Civil Responders*. JDP02 Addendum. February 2012. <https://www.gov.uk/government/publications/jdp-02-addendum-to-operations-in-the-uk-the-defence-contribution-to-resilience>.

de emergencia. En cualquier solicitud de apoyo, es importante tener en cuenta que las Fuerzas Armadas, cualitativa y cuantitativamente, son relativamente reducidas en comparación con las autoridades civiles, y los servicios de emergencia y de salud.

En los casos en que la gestión de las emergencias requiera una conducción centralizada, esta se organiza desde el Gobierno Central en tres niveles:

- Nivel 1: El ministro de un Departamento Gubernamental de Conducción (LGD) específico dirige la respuesta con sus medios específicos.
- Nivel 2: La respuesta ante la emergencia se coordina a través del Centro de Reuniones de la Oficina del Gabinete (COBR, por sus siglas en inglés) por un determinado Departamento Gubernamental de Conducción:
 - o Incidente terrorista: siempre en nivel 2, con la Home Office como LGD.
 - o Otros incidentes: un determinado LGD solicita otros apoyos ministeriales.
- Nivel 3: La respuesta es coordinada por COBR y el Comité Civil de Contingencias. En este caso, el primer ministro o un secretario de Estado lidera en el caso de la emergencia requiera la implicación del Gobierno Central.

Estructura y cometido de las Fuerzas Armadas

Como hemos señalado en el epígrafe anterior, no existen unidades específicas dentro de las Fuerzas Armadas de Reino Unido para participar en la gestión de las emergencias dentro de sus fronteras, ni tampoco tiene ninguna responsabilidad permanente en el sistema de Protección Civil. Sin embargo, la doctrina conjunta para operaciones MACA establece una estructura que facilite la solicitud y el apoyo militar en estas crisis e igualmente fija una serie de capacidades, que podrán aumentarse siempre que la situación lo requiera. Además, fija los procedimientos en que se prestará esta asistencia.

En cuanto a la estructura, los elementos principales para garantizar la asistencia y el apoyo militar, desde el nivel local hasta el nacional, son los siguientes:

- Oficial de Enlace Regional y Conjunto (JRLO, por sus siglas en inglés): es el elemento primario, en el nivel local y regional, para integrar las operaciones militares en la gestión de la emergencia por las autoridades civiles, dentro de sus respectivas áreas de responsabilidad.

Además, asesora a estas autoridades en el planeamiento y respecto a las posibilidades y limitaciones de las operaciones MACA.

En este cometido, el JRLO puede estar apoyado por oficiales Militares de Enlace, que son los jefes de las unidades y establecimientos militares situados la región afectada. Además, el JRLO –normalmente perteneciente al Ejército– puede estar asesorado por oficiales de la Armada y de la Fuerza Aérea (RNLO y RAFLO, respectivamente).

- Cuarteles Generales de las Brigadas Regionales del Ejército que, dentro de la estructura de mando y control del Ministerio de Defensa, tienen áreas geográficas de responsabilidad a lo largo de todo el territorio. Estas 11 Brigadas están en contacto con las Oficinas Gubernamentales en las Regiones, y cada una de ellas tiene, al menos, un JLRO. El comandante de estas Brigadas representa a las Fuerzas Armadas en todos los organismos locales y regionales involucrados en la gestión de la emergencia.
- En el nivel nacional, el Equipo de Contra Terrorismo y Resiliencia del Reino Unido (UK CT&R, por sus siglas en inglés), encuadrado en el Ministerio de Defensa, asesora respecto a las capacidades y empleo de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles, que normalmente se realiza bajo la coordinación del Ministerio de Home Office. En este cometido, este equipo es apoyado por el Standing Joint Commander, que genera y facilita el incremento de efectivos y capacidades militares, así como el mando y control entre las Brigadas Regionales y el Ministerio de Defensa.

Respecto a los cometidos generales que pueden realizar las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia, se señalan los más destacados. Por regla general, tal y como recoge la doctrina conjunta, el Ministerio de Defensa no tiene una gran dotación de material y personal en estas capacidades, por lo que el apoyo siempre será limitado condicionado por las operaciones en curso:

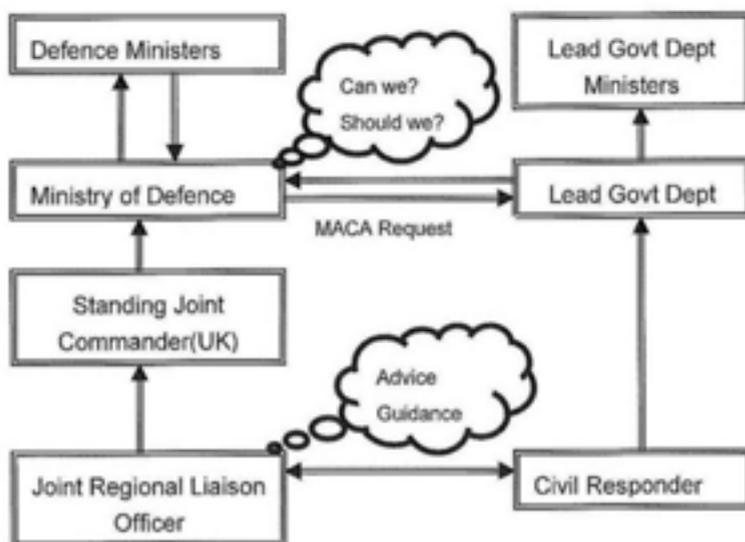
- Apoyo General, que incluye distintos equipos de especialidades; la asistencia a la comunidad civil cuando esté su vida en riesgo, aliviar el desastre y, en casos excepcionales, proteger la propiedad; apoyo en misiones policiales, con expertos en protección de bases y establecimientos militares, con la aprobación expresa del Ministerio de Defensa; y asistencia –muy concreta– en la descontaminación como consecuencia de incidentes químicos, biológicos, radiológicos o nucleares.
- Apoyo Médico, en perfecta coordinación y bajo la dirección de Servicio Nacional de Salud; y de forma restringida y excepcional, ayuda en el tratamiento de bajas o uso de instalaciones militares, provisionalmente y con acceso limitado, para salas mortuorias.
- Apoyo logístico, con personal especializado en el Comité Civil de Emergencia en el nivel gubernamental, transporte, ingenieros (gene-

radadores, puentes o protección temporal en inundaciones), alojamiento, suministro de combustible o telecomunicaciones.

Para llevar a cabo toda esta asistencia militar, el Ministerio de Defensa mantiene una serie de capacidades mínimas para operaciones en el Reino Unido vinculadas, principalmente, a la lucha contra el terrorismo y, en menor escala, para emergencias que no estén relacionadas con esta amenaza. Por otro lado, el incremento de las capacidades dentro de las operaciones MACA se produce cuando los recursos civiles son insuficientes, o las capacidades de la Defensa son únicas. En cualquier caso, estas capacidades de aumento no están establecidas y, por tanto, su prestación no puede ser garantizada ni prevista en los planes civiles de contingencia. En estos casos, las operaciones MACA también pueden recibir el apoyo de reservistas.

Procedimiento de activación

En el nivel local, una vez que han acordado la solicitud de asistencia militar en distintas categorías, esta se remite al Ministerio de Defensa por los distintos Departamentos del Gobierno Central. Este apoyo, dependiendo del tipo y categoría de capacidades requeridas, puede ser distinto desde una perspectiva legal, política y también en cuanto a la implicación militar. A este respecto, las autoridades civiles no deben solicitar concretamente operaciones MACA, ya que esa decisión está en el ámbito de defensa. Por este motivo, el asesoramiento del Oficial Regional de Enlace (JRLO) es indispensable, y aumentará la probabilidad de éxito en la materialización del apoyo militar.



Cuadro 5.2 Esquema activación

Esquema solicitud de operación MACA

Para agilizar y normalizar este proceso, existen una serie de formularios oficiales –recogidos en la legislación civil y militar– que incluyen, entre otros aspectos, la asistencia requerida, referida al efecto que el responsable civil quiere alcanzar; los antecedentes de la emergencia que motiva el requerimiento; la confirmación de la carencia en las capacidades que se solicitan; y los tiempos, referidos a cuándo debe prestarse la ayuda militar y por cuánto tiempo.

En el Ministerio de Defensa se analizará la solicitud, concretamente respecto a la disponibilidad de los activos que se solicitan y en cuanto a su legalidad y compatibilidad con la política ministerial. Además, se gradúa el gasto previsto y se comunica al Departamento del Gobierno, que debe aprobarlo antes de recibir la autorización definitiva del ministro de Defensa. Una vez planificada la intervención militar, será el Standing Joint Commander el responsable de la generación del apoyo, en su caso, de la fuerza. En caso de que concurren varias peticiones en el Ministerio de Defensa, estas serán priorizadas por el Comité de Contingencias Civiles en el nivel gubernamental. Si la solicitud de asistencia es urgente, este proceso se agiliza a través de la petición directa, desde las autoridades civiles, a los JRLO o directamente a las unidades militares asentadas en la región. En estos casos, el comandante de la unidad, o su cadena directa de mando, puede decidir la prestación de la ayuda, siempre que considere que está en peligro la vida de personas o para aliviar el desastre.

En cuanto a la financiación de la asistencia militar, esta será sufragada por las autoridades civiles que solicitan el apoyo, excepto en las situaciones urgentes, ya que las operaciones MACA no están presupuestadas dentro del Ministerio de Defensa. En este proceso, rigen cuatro principios generales. En primer lugar, el reembolso de los gastos evita subsidiar cometidos que no son responsabilidad de Defensa y actúa como un mecanismo útil para limitar la asistencia militar a los casos estrictamente necesarios. Además, el Ministerio de Defensa está obligado a recuperar esos fondos por no haber sido utilizados para propósitos explícitos de Defensa. Como tercer principio, el personal militar no debe ser usado como mano de obra barata ni en competencia con servicios comerciales y, por último, la asistencia militar debe estar asegurada contra cualquier riesgo a través de seguros e indemnizaciones.

Estados Unidos

Marco legislativo

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York han sido el suceso más grave de la historia reciente de los Estados Unidos. La mag-

nitudo de la tragedia, el número de víctimas ocasionadas, y la actuación, en ocasiones, descoordinada de los muchos y diversos servicios de emergencia obligaron a las autoridades de este país a revisar todo el sistema de respuesta ante catástrofes. Como consecuencia, se desarrolló una nueva estructura para dar respuesta a los retos que implica el concepto global de Seguridad Nacional, cuya materialización culminó con la creación del Department of Homeland Security (DHS).

Sin embargo, los fallos de gestión a nivel nacional, que se produjeron como consecuencia de la catástrofe que provocó el huracán Katrina en el 2005, obligó de nuevo a las autoridades a revisar todo el sistema de respuesta ante catástrofes hasta entonces establecido. De este último suceso se extrajeron lecciones aprendidas que, una vez materializadas en una nueva estructura de Seguridad Nacional, dieron como resultado el enfoque actual que adoptan las autoridades responsables de la gestión de las emergencias.

Esta estructura tiene como origen, para su constitución, la Ley de Stafford de 1988 (Stafford Act)¹⁷, que es el texto legal donde se describe la forma en la que desde el Gobierno Federal norteamericano se presta apoyo a las autoridades civiles estatales y locales, así como a las agencias de ayuda humanitaria, en caso de emergencia o catástrofe. Para su desarrollo se articuló la Estructura de Respuesta Nacional (NRF)¹⁸, que es el documento donde se describe cómo se canaliza el apoyo en emergencias en el ámbito local, estatal y nacional, incluyendo el sector privado y organizaciones independientes de apoyo en emergencias.

En la NRF se describe lo que se conoce como Funciones de Apoyo en emergencias (ESF)¹⁹, en las que se incluyen múltiples agencias y organismos, entre los que se encuentran las Fuerzas Armadas, y que pueden aportar dichas ESF, o lo que es lo mismo, capacidades predefinidas que puedan ser necesarias en una emergencia.

Por lo que se refiere a las Fuerzas Armadas, el apoyo a las autoridades civiles en emergencias o catástrofes se articula según lo establecido en la Defense Support to Civil Authorities (DSCA)²⁰.

Estructura y Organización para la gestión de emergencias

La Federal Emergency Management Agency (FEMA)²¹ es la Agencia Nacional de Gestión de Emergencias. Cuenta con 7 603 empleados, y dispone

¹⁷ En la Ley de Stafford, las autoridades locales incluyen las tribales (de las tribus indias norteamericanas).

¹⁸ National Response Framework (NRF).

¹⁹ Emergency Support Functions (ESFs).

²⁰ Defence Support to Civil Authorities (DSCA).

²¹ Federal Emergency Management Agency (FEMA).

de un Cuartel General en Washington, diez delegaciones regionales, y un Centro Nacional de adiestramiento en emergencias, así como otras agencias. La FEMA está integrada en el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (DHS), equivalente a nuestro Ministerio del Interior. Para la gestión de las emergencias, la FEMA cuenta con el Sistema Nacional de Gestión de Emergencias (NIMS)²². El NIMS constituye el conjunto de los medios humanos y materiales, la doctrina y los procedimientos que permiten una respuesta coordinada en las emergencias. Este sistema es dirigido desde una perspectiva estratégica por el NIC (DHS) y asegura un funcionamiento eficaz del Sistema. Los componentes del NIMS son:

1. La Estructura de dirección de la emergencia o ICS²³: mando conjunto que sirve para coordinar los esfuerzos de múltiples administraciones.
2. Gestión de la comunicación y la información: el NIMS prevé el uso de equipos de telecomunicaciones interoperables para la gestión de las emergencias y de la información. El mapa de situación único (COP)²⁴ garantiza que la respuesta sea más efectiva.
3. Sistema de información conjunto (JIS)²⁵: sirve para proporcionar información precisa y oportuna a la opinión pública sobre la emergencia, garantizando que todos los centros de información generen un único mensaje.

Dirección y gestión de la emergencia

En el caso de una emergencia del máximo nivel, desde la FEMA se ejerce la dirección de la misma, constituyéndose en ese caso en su Cuartel General de Washington el Centro Nacional de Coordinación de Emergencias (NRCC)²⁶. La FEMA contempla su actuación en los siguientes escenarios de intervención:

- Huracanes o tormentas tropicales.
- Inundaciones.
- Terremotos.
- Incendios forestales.
- Tornados.
- Emergencias biológicas.
- Emergencias nucleares o radiológicas.
- Emergencias químicas.
- Ataques terroristas.

²² National Incident Management Systems (NIMS).

²³ Command System (ICS).

²⁴ Common Operating Procedure (COP).

²⁵ Joint Information System (JIS).

²⁶ National Response Coordination Center (NRCC).

El Director de la FEMA es el director del NRCC, en el cual se incluyen, entre otros, representantes de organismos nacionales, de organismos estatales y locales (incluidos representantes de las tribus indias) y de la Cruz Roja norteamericana.

En el caso de ser necesaria la actuación del Gobierno Federal y la aportación de sus recursos y capacidades en la zona de la emergencia gestionada por la Administración Estatal (EOM ECC²⁷), se destaca un oficial Coordinador Nacional, el cual es nombrado por el mismo presidente de los Estados Unidos. Dicho oficial se ocupa fundamentalmente de asesorar sobre las necesidades de apoyo y de coordinar la administración del mismo, a través de las autoridades estatales y locales. Si la zona de la emergencia incluye partes de un Estado o más de otro, el presidente de los Estados Unidos puede nombrar un único oficial coordinador nacional para toda la zona afectada, colocando bajo su mando uno o más oficiales, según estime conveniente, a título de ayudantes. Por otro lado, el presidente de los Estados Unidos podrá también solicitar a un gobernador el nombramiento de un oficial de coordinación estatal cuya misión será la de coordinar los apoyos estatales y locales con los del Gobierno Federal.

Por otra parte, el presidente de los Estados Unidos también puede ordenar la constitución de equipos nacionales de intervención en emergencias que serán desplegados en la zona afectada por la emergencia o la catástrofe. Dichos equipos actuarán en apoyo del oficial coordinador nacional. Los equipos son activados desde el NRCC, el cual delega normalmente en los Centros Regionales de Coordinación de Emergencias (RRCC)²⁸. La FEMA contempla en dos grandes bloques el conjunto de medios nacionales disponibles para la intervención en las emergencias:

1. Sistema de Apoyo Logístico de la FEMA: compuesto por el Programa de apoyos previstos para emergencias (PPDS)²⁹ y el Apoyo Móvil de respuesta en emergencias (MERS)³⁰.
2. Equipos especializados de intervención en emergencias: asistencia sanitaria, registro de fallecidos, apoyo a la gestión, asistencia veterinaria, farmacia, enfermería, emergencias nucleares, equipo enlace huracanes, asesoramiento en emergencias y equipos rápidos en apoyos.

Estos equipos (resources) pueden presentarse u organizarse de tres formas, dependiendo de la emergencia.

- Personal especialista, material y equipo: se aportan por separado, caso por caso, según las necesidades.

²⁷ State Emergency Operations Center (EOM ECC).

²⁸ Regional Response Coordination Center (RRCC).

²⁹ Pre-Positioned Disaster Supply (PPDS) Program.

³⁰ Mobile Emergency Response Support (MERS).

- Grupos de intervención (Task Forces): unidades heterogéneas en su personal, material y equipo, que se constituyen para una misión determinada y tienen medios de enlace propios y un jefe que los dirige (serían los equivalentes a nuestros agrupamientos tácticos).
- Grupos especiales (Strike Teams): unidades homogéneas en su personal, material y equipo (por ejemplo, una unidad de lucha contra incendios forestales), que disponen, al igual que en el caso anterior, de medios de enlace propios y un jefe al mando.

Hasta aquí se ha descrito de forma muy general los medios y estructura estatales y federales para hacer frente a una emergencia. Sin embargo, vamos a continuación a pormenorizar los aspectos que rigen el apoyo del Departamento de Defensa Norteamericano a las autoridades civiles en emergencias.

Como es lógico, la misión fundamental del Department of Defense (DoD) es la Defensa Nacional. Sin embargo, y de acuerdo con la 10ª Enmienda de la Constitución norteamericana la Defensa Nacional, también se puede orientar al apoyo a las autoridades civiles en emergencias más o menos graves, a través del DSCA, mediante su participación en lo que se conoce como Estructura de Respuesta Nacional (NRF) ambos referidos anteriormente. El apoyo de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles en emergencias (conocido como DSCA)³¹ se refiere al prestado por las Fuerzas Armadas norteamericanas (Fuerzas Armadas propiamente dichas, Unidades de la Reserva y de la Guardia Nacional), elementos civiles del DoD, personal contratado y organismos adscritos.

Se presentan varias situaciones en las que se solicite apoyo del DoD:

- El DSCA se presta normalmente a solicitud de apoyo de organismos nacionales³² o, en algunos casos, de gobiernos estatales o locales. El apoyo del DoD solo se presta en caso de ser aprobado por el secretario de Defensa o por orden del presidente de los Estados Unidos. En muchos casos, un Ejército u Organismo de Defensa por separado puede prestar su apoyo en virtud de acuerdos con determinadas autoridades.
- El DSCA se presta normalmente cuando los medios disponibles de las autoridades locales, tribales, estatales y nacionales están empeñados en su totalidad o cuando se solicita una capacidad concreta de la que el DoD dispone. En este sentido, las autoridades civiles son conscientes de que los medios del DoD no estarán siempre disponibles con carácter inmediato, ya que su implicación en los cometidos y misiones inherentes a la Defensa Nacional, condicionan su movilización, preparación y despliegue. Las diversas modalidades de apoyo son las que se describen a continuación:

³¹ Defense Support to Civil Authorities (DSCA).

³² Pertenecientes al Gobierno Federal de los Estados Unidos.

- Antes de la declaración oficial de emergencia o catástrofe por parte del presidente de los Estados Unidos. Un gobernador puede solicitar al presidente de los Estados Unidos que por parte del DoD se preste apoyo a la emergencia. Después de la declaración oficial de emergencia o catástrofe por parte del presidente de los Estados Unidos; en ese caso, el DoD es puesto normalmente en apoyo directo de un organismo nacional.
- Catástrofe de categoría inferior a la de nivel máximo (nacional): determinados mandos militares subordinados están autorizados por el secretario de Defensa para prestar apoyo a autoridades civiles locales en beneficio de la población.
- Respuesta inmediata: son determinados casos puede ser necesario que mandos militares subordinados deban prestar apoyo a autoridades civiles locales. En estos casos está normalmente prohibido que tanto las unidades de las Fuerzas Armadas como de la Guardia Nacional intervengan en tareas de seguridad ciudadana, excepto cuando así lo autorice la Constitución o el Congreso norteamericanos.
- Apoyo extraordinario: se refiere sobre todo a tareas de seguridad ciudadana, que incluyen detención de vehículos, registros y requisas, detención de personas, vigilancia e investigación, entre otros. Este tipo de apoyo no podrá ser aprobado por una autoridad local, y podrá ser prestado sin necesidad de ser previamente solicitado, por razón de extrema urgencia.

El secretario de Defensa retiene siempre el mando de las unidades desplegadas, incluidas las agregadas de la Guardia Nacional si las hubiere.

Una vez descritas las modalidades de apoyo del DoD a las autoridades civiles en caso de emergencia o catástrofe, a continuación se detalla la organización interna del DoD para llevar a cabo la colaboración solicitada.

Dirección operativa de las Fuerzas Armadas en emergencias

La dirección operativa de las Fuerzas Armadas en misiones DSCA se ejerce, desde 2002, desde el US Northern Command, mando que asumiría además la misión de las fuerzas en defensa del territorio nacional norteamericano. La base del US Northern Command está en la Peterson Air Force Base, Colorado. El Northern Command se estructura en mandos componentes del Ejército de Tierra (Army), el Ejército del Aire (Air Force) y la Infantería de Marina (Marine Corps). El Mando de la Flota de la Armada (Navy Fleet Forces Command) es un mando componente de apoyo. Los 3 Mandos Componentes son: el Componente Tierra (US Army North ARNORTH), el Componente aéreo (Air Force North AFNORTH en la Tyndall Air Force Base en Florida) y el Componente marítimo (Marine Forces North MARFORNORTH) en Nueva Orleans, Luisiana).

En particular, el ARNORTH, antes conocido como el 5º Ejército US, con base en Fort Sam Houston, San Antonio, Texas, fue creado en 2004 como Mando Unificado para la Defensa nacional del territorio nacional y la coordinación de misiones DSCA en emergencias. El USARNORTH alcanzó la FOC en octubre de 2006.

Además, se han constituido 5 Mandos operacionales (Joint Task Forces, JTF) subordinados al US Northern Command para misiones de apoyo a las LEAs³³ y de DSCA en emergencias, que son:

1. El JTF-N³⁴ en Biggs Army Airfield, Fort Bliss (Texas), dirige operaciones en apoyo a FCSE en misiones de seguridad contra el narcotráfico, el terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva. Desde octubre de 2006 está bajo OPCON del ARNORTH.
2. El SJFHQ-N³⁵, con base en Peterson Air Force Base, Colorado, con la misión de aportar capacidad de mando y control en situaciones de contingencia y con capacidad de desplegar destacamentos avanzados en caso necesario.
3. El JTF-AK³⁶, con base en Elmendorf Air Force Base, Alaska, y con la misión de coordinar la defensa y el DSCA en Alaska.
4. El JFHQ-NCR³⁷, por su parte, emplea fuerzas para el apoyo a FCSE en beneficio de la capital, Washington, donde se sitúa.
5. El JTF-CS³⁸, localizado en Hampton, Virginia, especialmente organizado y equipado para apoyo DSCA en misiones CBRNE³⁹. El JTF-CS coopera con la Guardia Nacional cuando esta es desplegada. Desde octubre de 2006 está bajo OPCON del ARNORTH.

La dirección operativa de fuerzas DSCA en emergencias en los estados: en el caso particular de la Guardia Nacional y otras Fuerzas de Defensa Estatales existentes en 24 estados, en emergencias dichas fuerzas actúan bajo el mando y el control directo del gobernador del estado en su territorio.

En el caso de que un gobernador solicite el apoyo a la FEMA de unidades de las Fuerzas Armadas para reforzar los medios de que dispone, se ha creado la figura del dual-status commander, o sea, la autoridad militar de «doble gorra»⁴⁰ designada por el gobernador, previo acuerdo con el DoD, con capacidad para el mando y control sobre unidades de Fuerzas

³³ LawEnforcement Agencies (el equivalente a nuestras FCSE).

³⁴ JointTaskForce North.

³⁵ Standing Joint Forces HQ North.

³⁶ Joint Task Force Alaska.

³⁷ Joint Force HQ, National Capital Region.

³⁸ Joint Task Force, Civil Support.

³⁹ Chemical, biological, radiological, nuclear and high-yield explosives (CBRNE).

⁴⁰ Traducción libre. El equivalente nuestro del dual status commander podría ser el GEJUME como Dirección Operativa o el jefe de un MOPI.

Armadas y Guardia Nacional que actúen conjuntamente en la emergencia en el territorio del estado afectado. Esta figura fue creada a raíz de las lecciones aprendidas en el plan de acción conjunta para la unidad de esfuerzos, adoptado en marzo de 2011 por el DoD, el DHS y el Consejo de Gobernadores, para reforzar el apoyo de estos cuando soliciten apoyo de Fuerzas Armadas en emergencias.

Chile

Las Fuerzas Armadas de Chile han participado, a lo largo de la historia del país, en misiones de ayuda a la población civil en situaciones de emergencia. Desde sus responsabilidades asumidas en el marco de la Defensa Civil⁴¹, creada en 1945, hasta su integración permanente en el Plan de Protección Civil de 2002, la implicación de las unidades militares en cualquier catástrofe se ha incrementado y, en muchas ocasiones, su papel ha sido relevante para mitigar las consecuencias de las emergencias. Así, y ya en el presente siglo, los desastres naturales provocados por el terremoto en Tocopilla en 2007 o por la erupción del volcán Chaitén en 2008 son claros ejemplos de los trabajos realizados, en el seno de las Fuerzas Armadas, para preparar, planificar y actuar sobre los territorios afectados, con el objetivo de proteger a la población. Pero, sin duda, el mayor esfuerzo de la institución militar, dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, llegó tras el terremoto, de 8'8 grados en la escala Richter, que sacudió el país el 27 de febrero de 2010.

La gestión de esta crisis, que afectó a más de 145.000 kilómetros cuadrados donde habitan casi 13 millones de habitantes, supuso un hito sin precedentes en la historia de Chile, y exigió que las Fuerzas Armadas realizaran labores de apoyo humanitario –desde búsqueda y rescate hasta apoyo sanitario o construcción de viviendas de emergencia–, e incluso determinó que, en virtud de la declaración del estado de Excepción Constitucional, tres generales del Ejército jefes de la Defensa Nacional asumiesen los cometidos de jefes de la Defensa Nacional, que incluían el restablecimiento y mantención del orden público⁴².

Un año después, el presidente de la República de Chile, Sebastián Piñera, reconocía ante la Cámara de Diputados que esta catástrofe «reveló una serie de deficiencias en el manejo de las emergencias de grandes magnitudes» y puso en evidencia la «carencia de instituciones y procedimientos» para enfrentarlas. Por este motivo, actualmente se está revisando

⁴¹ Ley 8059, del Ministerio de Defensa Nacional, de la Defensa Civil de Chile. 16 de enero de 1945. http://www.defensa.cl/archivo_mindef/marco_normativo/marco_normativo_ley_8059_defensa_civil_chile.pdf.

⁴² Memoria del Ejército de Chile 2010. Apoyo ante Emergencias y Catástrofes Naturales, pp. 279-285. Disponible en <http://www.ejercito.cl/memoria/index.html>. Fecha de consulta: 03/05/13.

el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil, plasmado en un proyecto de ley que se encuentra en su último trámite legislativo. Aunque muchos aspectos estructurales se mantienen, este nuevo sistema refuerza la participación e integración de las Fuerzas Armadas, así como el aprovechamiento de sus capacidades e instalaciones, pues –de nuevo en palabras del presidente Piñera– «si bien estas instituciones han estado prestas para reaccionar (...), el sistema no contemplaba las reglas necesarias para su actuación conjunta», todo ello «pese a las serias implicancias que una emergencia o catástrofe pueden tener para la seguridad nacional»⁴³.

Este estudio, además de abordar el papel de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la protección civil en la legislación en vigor, presenta las novedades incluidas en este proyecto de ley.

Marco legislativo: nuevo Sistema de Protección Civil

En Chile, la función pública de Protección Civil se asienta en el deber fundamental del Estado de «dar protección a la población y a la familia», recogido en el artículo 1 de la Constitución Política de la República⁴⁴. Para la ejecución de todas las actividades derivadas de la gestión de los desastres de origen natural o provocados por el hombre, distintas disposiciones legales han asignado a diversos órganos de la Administración del Estado competencias y facultades en este ámbito, entre ellas a las Fuerzas Armadas.

Así, se ha estructurado un Sistema de Protección Civil que pretende lograr la participación efectiva de toda la nación en la prevención y respuesta frente a acontecimientos destructivos. Hoy, este sistema está articulado en el Plan Nacional de Protección Civil de 2002⁴⁵ que, como hemos referido, se encuentra en fase de actualización.

En cuanto a los cometidos de las Fuerzas Armadas en la Protección Civil, se encuadran dentro de un extenso cuerpo legislativo y se adaptan, en todas las situaciones, a las decisiones adoptadas por las autoridades políticas. El Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile de 2010 –al igual que

⁴³ Iniciativa que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil. Boletín 7550-60, 22 de marzo de 2011. Cámara de Diputados República de Chile. Disponible en http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7940&prmBL=7550-06.

⁴⁴ Constitución Política de la República de Chile, aprobada el 8 de agosto de 1980. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>. Fecha de consulta: 02/04/13.

⁴⁵ Plan Nacional de Protección Civil de Chile. Instrumento Indicativo para la Gestión Integral Decreto N° 156, 12 de marzo de 2002 <http://www.onemi.cl/documentos/categoria/35.html>.

los dos que le precedieron (1997 y 2001)– subraya, entre los principios de la política de Defensa, la voluntad del Estado de proteger a su población ante cualquier tipo de amenaza o presión externa y también ante lo que denomina «problemas de seguridad», entre los que se encuentran los desastres naturales.

En este ámbito, las Fuerzas Armadas, además de su misión general de garantizar la defensa del país, asumen, dentro del ámbito de acción denominado cooperación al desarrollo, el cometido de contribuir con sus capacidades institucionales para enfrentar desastres o catástrofes naturales. Así, y como recoge el Libro Blanco, esta «Responsabilidad Social Institucional» exige «la permanente exploración y utilización de las capacidades de la institución para realizar tareas que permitan atender demandas sociales en el marco de las políticas públicas nacionales», que se concretan, entre otras, en el apoyo frente a situaciones de emergencia⁴⁶.

El actual Sistema de Protección Civil de Chile, dirigido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública a través de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), se asienta en dos principios fundamentales, que están considerados en todo el proceso de planificación y gestión de las emergencias: la ayuda mutua entre todas las instituciones y el empleo escalonado de los recursos nacionales.

Sobre esta base, el sistema se estructura en los Comités de Protección Civil a nivel nacional, regional, provincial y comunal, que se constituyen en Comités de Operaciones de Emergencias cuando sobreviene un desastre o catástrofe. En todos ellos están representadas las Fuerzas Armadas, entre otras instituciones públicas y privadas, para contribuir de forma más eficiente a la prevención de estas situaciones de emergencias y a la mitigación de sus consecuencias. Para dar cumplimiento a las tareas asignadas, el Ministerio de Defensa Nacional decretó una directiva en 2006 que, además de la participación en los distintos comités, determina la disponibilidad de capacidades militares en apoyo a las autoridades civiles⁴⁷.

El proyecto de ley presentado en 2012, que establecerá el nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil, avanza en la coordinación de los distintos niveles de las emergencias: prevención, respuesta y reconstrucción; para conseguirlo, se basa en los principios de prevención, subsidiariedad e intersectorialidad. En cuanto a la estructura del siste-

⁴⁶ Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile de 2010. Ministerio de Defensa, 02/02/10, p. 249. Disponible en <http://www.infodefensa.com/?estrategia=libro-blanco-de-defensa-de-chile-indice>. Fecha de consulta: 07/04/13.

⁴⁷ Ejército de Chile y Centro de Estudios e Investigaciones Militares: La Evolución del Derecho Humanitario y el Derecho de los Refugiados. Una aproximación desde las Operaciones Humanitarias de México y Chile. México, 2010, pp. 177-178.

ma, llamado a fortalecer un enfoque integral para abordar la emergencia, estará constituido por:

- la Agencia Nacional de Protección Civil, que sustituirá a la ONEMI y estará encargada de coordinar y ejecutar las acciones de prevención y asesorar a las autoridades en la planificación y coordinación de emergencias;
- el Consejo Nacional de Protección Civil, que asesora al ministro del Interior y Seguridad Pública en la elaboración de la Estrategia Nacional de Protección Civil;
- y los Comités de Protección Civil (en los niveles regional, provincial y comunal) y los Comités de Operaciones de Emergencia, con misiones similares a las establecidas en el Plan del 2002 y que abordaremos a continuación.

En cuanto a las Fuerzas Armadas, el proyecto de ley legisla y formaliza con mayor detalle sus cometidos y responsabilidades en los distintos niveles de la emergencia. Aunque no atribuye misiones distintas a las que realizaban hasta la fecha, sí avanza en su integración en el sistema. Así, su Título III –que constituye una novedad respecto al vigente plan de 2002– determina que las Fuerzas Armadas formarán parte integral del sistema y que «participarán activamente en las tareas de prevención y preparación ante emergencias, así como en las labores de respuesta y en la entrega de ayuda humanitaria a la población».

Además, establece que el Ministerio de Defensa, con el asesoramiento del Estado Mayor Conjunto, será responsable de obtener y sistematizar la información sobre las capacidades disponibles en la elaboración de los planes para preparar y reaccionar ante una emergencia. Así mismo, y como ocurre desde tiempos pretéritos, las Fuerzas Armadas podrán realizar las actividades y labores de apoyo que se requieran para apoyar a las autoridades civiles en la gestión de la emergencia.

En este ámbito, tal y como recoge el Libro Blanco de la Defensa, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de Chile, como integrantes de las Fuerzas Armadas, asumen la participación en acciones de ayuda humanitaria en apoyo directo a la ciudadanía, así como el apoyo a las autoridades civiles en sus respectivos ámbitos de actuación y con sus capacidades específicas. Todas estas misiones se encuadran dentro de sus funciones y tareas en tiempo de paz, dentro del ordenamiento jurídico nacional y sin desnaturalizar la función militar.

Estructura

A pesar de las reformas y los significativos avances que introducirá el proyecto de Ley en el Sistema de Protección Civil, la estructura sigue asentada en dos órganos fundamentales, que atienden a la necesaria im-

plicación territorial en la gestión de la crisis y en los que participan oficiales de enlace de los distintos servicios de las Fuerzas Armadas, como recoge la citada Directiva del Ministerio de Defensa Nacional de 2006:

- Comités de Protección Civil, que son los órganos consultivos y permanentes de las autoridades civiles responsables de cada área jurisdiccional (regional, provincial y comunal o municipal) en la prevención del riesgo y en la gestión de la emergencia. Estos Comités, abiertos en su composición, están integrados las instituciones y organismos públicos y privados que sean necesario para garantizar la gestión integral de la Protección Civil.
- Comités de Operaciones de Emergencia, como órganos no permanentes que se constituyen una vez decretada la situación de emergencia en sus respectivas áreas jurisdiccionales. En ellos están representados los organismos y servicios cuyos recursos humanos, técnicos y materiales deban ser coordinados para la respuesta y reconstrucción ante emergencias, desastres o catástrofes.

En cuanto al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el proyecto de ley establece que su principal cometido es asesorar al ministro de Defensa Nacional en el apoyo logístico y en el empleo de las capacidades militares existentes en la región afectada, su priorización y alternativas de solución disponibles. Además, formaliza que se designarán autoridades militares de enlace que dirigirán las fuerzas militares existentes en la zona y centralizarán todo la información relacionada con la emergencia. Estos militares asesoran e informan, durante la crisis, a sus respectivos Comités de Operaciones de Emergencia, así como al Ministerio de Defensa Nacional. Para el desempeño de sus cometidos de coordinación y asesoría activa, y en caso de que la emergencia requiera el empleo conjunto de las fuerzas, activará el Centro de Operaciones de Defensa (COD)⁴⁸.

Por otro lado, el proyecto de ley establece que existirán fuerzas militares con capacidad de despliegue rápido para apoyar la gestión de emergencias, que deberán, en su caso, detallarse en posteriores reglamentos de aplicación. En la actualidad, además de la colaboración de las Fuerzas Armadas en la reducción del riesgo de desastres –con especial mención al Sistema Nacional de Alarma de Maremotos de la Armada–, existen unidades especialidades en la gestión de las emergencias en el ámbito militar, que ponen sus capacidades a disposición de las autoridades civiles en caso de necesidad.

Dentro del Ejército, las Patrullas de Auxilio y Rescate en Montaña (PARMES), las Brigadas Forestales de Emergencias (BRIFES)⁴⁹ y las Unida-

⁴⁸ Orden Ministerial MDN.EMCO n° 130 que dispone la organización y funcionamiento del Estado Mayor Conjunto, de 29 de diciembre de 2011.

⁴⁹ En el ámbito de los incendios forestales, existe desde 2003 un convenio entre los Ministerios de Defensa Nacional y de Agricultura de Chile para cooperar en el combate

des Fundamentales de Emergencia, conformadas a nivel regimental, así como núcleos de reserva y de apoyo logístico, y cuarteles generales de emergencia, ya participaron y desplegaron durante las últimas catástrofes ocurridas en Chile, y especialmente tras el terremoto de febrero de 2010. Así mismo, en el ámbito de las fuerzas terrestres, el Comando de Operaciones Terrestres es el responsable de ejercer el mando y control del empleo de los medios ante situaciones de emergencia y catástrofes, desastres naturales y calamidades públicas⁵⁰.

Procedimiento de activación

La Directiva del Ministerio de Defensa Nacional frente a situaciones de emergencia o desastres, decretada en 2006, establece que serán los Comités Operativos de Emergencia, tanto el que se establezca a nivel nacional como los territoriales, quienes soliciten la ayuda y participación de las Fuerzas Armadas. Con carácter general, las unidades militares actuarán de acuerdo con los planes elaborados para emergencias, catástrofes y desastres, conforme a los requerimientos, prioridades y recursos disponibles.

Así, en el nivel regional, provincial y comunal, las Fuerzas Armadas prestarán su apoyo a las autoridades civiles a cargo de los Comités de sus respectivas áreas administrativas. En caso de que la magnitud de la emergencia supere las capacidades militares establecidas o disponibles en la región, actuará la ONEMI como organismo coordinador a nivel nacional, que dirigirá la solicitud al Ministerio de Defensa Nacional a través del Estado Mayor Conjunto (Estado Mayor de la Defensa Nacional hasta 2010).

A este respecto, el proyecto de Ley del Sistema Nacional de Emergencia sanciona el procedimiento vigente de activación de capacidades militares, y ratifica que serán los Comités de Operaciones de Emergencia los que requieran, a través del Ministerio de Defensa Nacional, el empleo de las Fuerzas Armadas en funciones de apoyo ante situaciones de emergencia, una vez que sean decretadas por el presidente de la República de Chile.

Conclusiones

En todos los países analizados, al igual que en España, las Fuerzas Armadas han aumentado sus cometidos respecto a su cooperación con los distintos Sistemas de Protección Civil y, más concretamente, en colabo-

de incendios forestales de gran magnitud, que amenacen centros de población o recursos naturales de gran valor. Esta colaboración se materializa a través de la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

⁵⁰ Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile 2010, op.cit., p. 256.

rar con la seguridad y protección de sus ciudadanos ante las amenazas provenientes de desastres o catástrofes naturales, ya sean estas intencionadas o fortuitas.

Sin embargo, y a modo de conclusión, aunque existen muchas similitudes entre los países estudiados en este capítulo, y con España –recogido en el capítulo II–, también hay diferencias en el apoyo que prestan las Fuerzas Armadas para paliar las situaciones de emergencias, y que presentamos a continuación.

Respecto a las similitudes, y considerando al tiempo algunas excepciones nacionales, destacan las siguientes:

- Las funciones de las Fuerzas Armadas en el ámbito de las emergencias derivan de las respectivas Constituciones Nacionales, a partir de la misión general de la Defensa Nacional. Solo Reino Unido, que no tiene ley fundamental única, tiene una Acta concreta referida a las contingencias civiles en territorio nacional.
- Además, todas las naciones han desarrollado estos cometidos a partir de legislaciones equivalentes, aunque con distinta denominación: directivas, estrategias de seguridad o libros blancos (en ocasiones varias de ellas).
- En todos los países, la participación de las Fuerzas Armadas es una cooperación basada en los principios de subsidiariedad, consideración del recurso militar como aportación extraordinaria y última ratio o cuando las capacidades sean específicas de las Fuerzas Armadas.
- A pesar de que la gestión de las emergencias corresponde a las autoridades civiles, que ejercen la dirección operativa, las unidades de las Fuerzas Armadas siempre permanecen dentro de la cadena de mando militar.
- Todos los países, con singularidades específicas que se deben a la especial idiosincrasia de su organización territorial, basan sus Sistemas de Protección Civil en las autoridades civiles desde los niveles inferiores (locales), hasta llegar al nivel nacional, que cuentan con asesoramiento y enlace militar.
- En el nivel nacional, y dependiendo de la entidad de la emergencia, la participación de las Fuerzas Armadas se gestiona desde el Ministerio de Defensa a petición del Ministerio de Interior (o sus respectivos homólogos en Estados Unidos). En Reino Unido, serán los Departamentos Gubernamentales de Conducción los que solicitan el apoyo militar.
- En todos los países, las unidades militares más cercanas a la zona donde ha ocurrido la emergencia prestan la ayuda inmediata cuando sea necesaria y en casos extremos, sin tener que mediar una autorización específica de la cadena militar.

En cuanto a las diferencias más importantes, estas se basan en la estructura militar para proporcionar este apoyo y en la existencia de unidades específicas dedicadas a la participación en las emergencias nacionales:

- Solo en determinados países, concretamente en Estados Unidos y Alemania, existen mandos militares específicos para dirigir y aportar unidades a la gestión de las catástrofes naturales. En España, una de las principales singularidades es la existencia de una autoridad Militar de Coordinación de Emergencias, el GEJUME, que coordina toda la ayuda militar en caso de necesidad.
- Reino Unido y Estados Unidos son los únicos países analizados donde las Fuerzas Armadas no tienen ninguna unidad militar específica para participar en la gestión de las emergencias dentro de sus fronteras, aunque sí reserva algunas capacidades. En el resto de los países, la diferencia radica en la entidad y organización de la estructura militar dedicada a estas misiones de forma permanente.
- España, con la UME, es el país con la mayor organización militar con dedicación exclusiva. En Francia, están las unidades de intervención dentro de la Sécurité Civile, pero de menor entidad; mientras que Chile cuenta con patrullas, brigadas forestales y unidades de emergencia con distinta dependencia orgánica. Por último, Alemania ha creado las bases de cooperación civil y militar, que están asociadas a unidades militares.

Con todo, las Fuerzas Armadas de todos los países analizados tienen una participación muy significativa en las crisis y emergencias provocadas por catástrofes y desastres naturales, entendidas estas situaciones como una amenaza directa a la vida de los ciudadanos. Así, las diferentes legislaciones y administraciones nacionales han desarrollado una estructura y unos procedimientos de actuación, que hacen que, cada vez más y en todos estos países, la presencia de militares en estos cometidos sea más frecuente, y respaldada de forma mayoritaria por todas las opiniones públicas.

Bibliografía

Referencias

- Página de la Homeland Security, Autoridad Nacional de Gestión de Emergencias del Gobierno Federal de los Estados Unidos (FEMA) [www.fema.gov].
- Página del US Department of Defense [www.defense.gov].
- Página del United Status ArmyCombinedArms Center (CAC) [www.army.mil].
- Página del US Army North [www.army.mil].
- Página del US Army Corps of Engineers [www.usace.army.mil].
- Documento: DSCA Handbook, Tactical Level Commander and Staff Toolkit for Tactical Commanders and Staffs, Director of Operations, US-NORTHCOM, 27 de abril de 2010.
- Documento: National Incident Management System, Homeland Security, diciembre de 2008.

Bibliografía

ARIÑO ORTIZ, G.: (1997). «Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico», en *El nuevo servicio público*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 18 y ss.

- BAUMAN, Z.: *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2011.
- BERIAIN, J.: *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. Ed. Anthropos, Barcelona, 1996.
- DUGUIT, L.: *Les transformations du Droit Public*. París, 1913.
- EASTON, D.: «Categorías para el análisis sistémico de la política», en *A Framework for Political Analysis*. Ed. University of Chicago, Chicago, 1965.
- EIJO CÁNOVAS, J.: artículo publicado, en *El País*, 12 de abril de 2011.
- ESPINOSA, J., GUASP, M., y LERMA, A.: «Gestión Integral de Crisis: la nueva Continuidad de Negocio. Historia, evolución y nuevo enfoque», en *Seguritecnica*, abril de 2012.
- FERNANDO PABLO, M. M.: «El sistema de Protección Civil: el marco jurídico y el papel de las comunidades autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 23, 1989, pp. 48-49.
- INNERARITY, D.: «Gobernar el miedo», en *El País*, 5 de Julio de 2010.
- IZU BELLOSO, M.: «De la Protección Civil a la gestión de emergencias. La evolución del marco normativo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 35, 2009, pp. 303 y ss.
- «El sistema de Protección Civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 1991», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 69, enero-marzo de 1991.
- LAZÚEN ALCÓN, J. A. y RODRÍGUEZ BÚRDALO, J. C.: «El Sistema Español de Gestión de Crisis y su proyección exterior», en VEGA FERNÁNDEZ, E. (comp.): *Gestión Internacional de Crisis*. Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2006, pp. 39-64.
- MANZANO MARTOS, A.: *Una aproximación a la historia del seguro en España*. Instituto de Ciencias del Seguro, Fundación Mapfre, Madrid, 2012.
- Ministerio del Interior: *Anuario Estadístico*. Ministerio del Interior, Madrid, 2013.
- Ministerio de la Presidencia: *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido*. Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2013.
- MINTZBERG, H.: *Estructuración de las Organizaciones*. Ed. Ariel, Barcelona, 2012.
- MONTERO GÓMEZ, A. y ZURITA BAYONA, J.: «Gestión de la seguridad en atentados terroristas de gran envergadura», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, noviembre de 2008, pp. 29-44.
- NÚÑEZ VILLAVERDE, J. A., HAGERAATS, B. y REY MARCOS, F.: «Seguridad humana: recuperando un concepto necesario», *Cuadernos del Institu-*

- to de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*, IECAH, 2007, pp. 7 y ss.
- OCHOA MONZÓ, J.: «El modelo público de seguridad civil o Protección Civil español», en *Revista Jurídica del Perú*, 53, 2003, pp. 205-230.
- *Riesgos mayores y Protección Civil*. Ed. McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 1996.
- PRATS Y CATALÁ, J.: *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. INAP, Madrid, 2005.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J. L.: «La Protección Civil en los conflictos armados», en *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 6, 1997, pp. 151-178.
- SEPÚLVEDA, I.: «Análisis de los conceptos de crisis y gestión de crisis», en VEGA FERNÁNDEZ, E.: *Gestión Internacional de Crisis*. Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2006, pp. 13-36.
- TAMAYO SÁEZ, M.: «Análisis de las políticas públicas, Madrid», en BAÑÓN, R. y CARRILLO E.: *La Nueva Administración Pública*. Ed. Alianza, Madrid, 1997.
- TORTELLA, G.: «Sobre los orígenes del seguro en España», en *X Congreso Internacional de la AEHE*. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, 2011.
- VAQUER CABALLERÍA, M.: «Gobiernos Locales intermedios y prestación de servicios locales», en *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 2012, pp. 148-150.
- VEGA FERNÁNDEZ, E.: «Operaciones multinacionales de socorro en emergencias», en *La intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, pp. 13-34.
- WITHINGTON, J.: *Historia mundial de los desastres. Crónicas de guerras, terremotos, inundaciones y epidemias*. Ed. Turner, Madrid, 2009.

Legislación UME

- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
- Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.
- Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.
- Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la UME.
- Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.
- Orden de Defensa 1766/2007, de 13 de junio, por la que se desarrolla el encuadramiento, organización y funcionamiento de la UME.

Composición del grupo de trabajo

Coordinador: **D. José Emilio Roldán Pascual**
Teniente general en la reserva
Exjefe de la Unidad Militar de Emergencias

Vocal

Secretario: **D. Jesús Díez Alcalde**
Teniente coronel
Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Vocales: **D. Fernando Talavera Estes**
Coordinador de Área
Asesor del director general de Protección Civil y Emergencias

D. Javier Gallegos García de Lorenzana
Coronel
Asesor del general jefe de la Unidad Militar de Emergencias

D. José Sierra Méndez
Capitán de Navío
Jefe del Área de Defensa Civil de la DIGENPOL

D. José Antonio Pérez Sánchez

Director general de Protección Ciudadana de la Comunidad de Madrid

D. José Luis Guerrero Jiménez

Teniente coronel

Analista del Estado Mayor de la Unidad Militar de Emergencias

D. Luis Gestoso De Miguel

Director general de Seguridad Ciudadana y Emergencias de la Región de Murcia.

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX

- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional

- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales

- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: percepción espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana

- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas

- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145 B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146 B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154 B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157 B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161 B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF



SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

