

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 garantice 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:

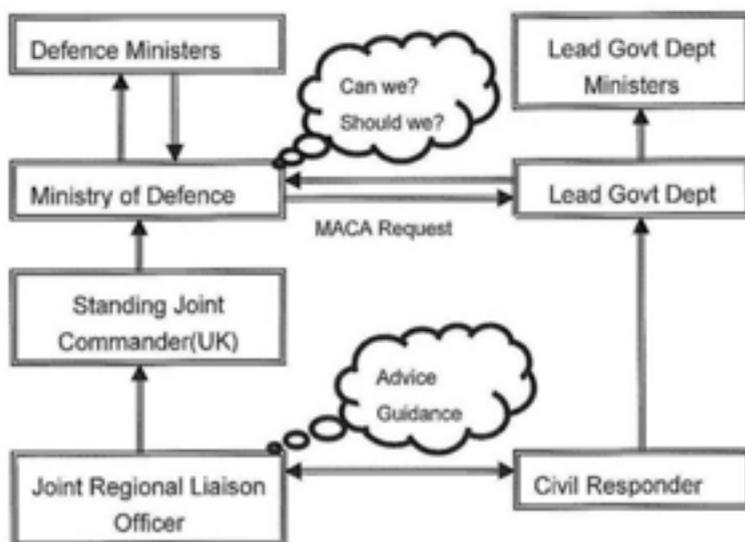
- Apoyo General, que incluye distintos equipos de especialidades; la asistencia a la comunidad civil cuando esté su vida en riesgo, aliviar el desastre y, en casos excepcionales, proteger la propiedad; apoyo en misiones policiales, con expertos en protección de bases y establecimientos militares, con 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-

nitud 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 OPCODE 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 OPCODE 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 States Army Combined Arms 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-*