

C E S E D E N .

PLANES CIVILES DE EMERGENCIA EN EL SENO DE LA OTAN

- Por D. Joaquín PRATS DEL CAMPO,
Coronel de Infantería de Marina,
del Instituto Español de Estudios
Estratégicos.

Diciembre 1985 y Enero 1986.

BOLETIN DE INFORMACION n° 188-I.

Cuando se habla de planes de campaña o planes militares de defensa, el público en general, incluso los más profanos en la materia, saben o creen saber, lo que estos planes abarcan. Por el contrario, cuando se trata de planes civiles de emergencia casi nadie tiene una idea exacta de lo que se está hablando.

La OTAN define los Planes Civiles de Emergencia (CEP) como la parte de los planes de defensa, ajena al área militar, y que constituyen el conjunto de esfuerzos dirigidos al empleo de la sociedad y de los recursos de cada nación en beneficio de la "Defensa Nacional y de Defensa de la Alianza".

Los Planes Civiles de Emergencia, constituyen, dentro de la doctrina estratégica de respuesta flexible de la OTAN, el complemento necesario al estado de preparación militar para hacer creíble la capacidad de respuesta y contribuir a la disuasión, por ello el ámbito de estos planes tienen que ser extraordinariamente amplio.

El Consejo del Atlántico Norte (fig.1), Órgano supremo de la OTAN, constituye un foro de amplia consulta política y de coordinación entre los aliados. (Es de observar que este Órgano Supremo está formando parte de lo que se llama "Estructura Civil", con lo que se pone de manifiesto que en la OTAN se mantiene el principio de mantener a las fuerzas militares bajo el control civil).

El Secretario General de la OTAN, es el presidente - del Consejo. El Consejo del Atlántico Norte se reúne dos veces al año, en sesiones ministeriales, en estas reuniones los países miembros están representados por los respectivos ministros de asuntos exteriores, o en ocasiones por los Jefes de Estado o de Gobierno.

El Consejo en sesión permanente, se reúne por lo menos una vez por semana a nivel de embajadores.

En el seno del Consejo está el Comité de Planes de - Defensa en el que se debaten los asuntos de la Defensa. De este Comité forman parte, únicamente, los países miembros que -- participan en la estructura de Defensa Integrada de la OTAN. - En el campo especializado de la Defensa, este Comité tiene --- igual autoridad que el Consejo. Se reúne dos veces al año en - sesión ministerial, bajo la presidencia del Secretario General y los países están representados por sus Ministros de Defensa.

Dependiente del Consejo del Atlántico Norte existen otros varios comités, en lo que se discuten y estudian determinados aspectos específicos. De todos ellos, y en relación con el tema de la Defensa Civil es de resaltar a dos: (fig.2)

- El Comité Superior de Planes Civiles de Emergencia y
- La Conferencia de Altos Jefes de Logística de la OTAN, que es un Comité conjunto civil y militar que asesora constantemente al Consejo, al Comité de Planes de De-- fensa y al Comité Militar (cabeza de la estructura mi-- litar de la OTAN).

Siendo la OTAN una organización internacional, de sus organismos forman parte dos clases de miembros:

- Los representantes nacionales de los respectivos paí-- ses y
- el funcionariado internacional, personal cuyo "estatus" es el de funcionario, sin que su nacionalidad tenga, a efectos de su trabajo, representatividad alguna.

El Secretario General constituye el órgano asesor au xiliar y de trabajo del Consejo, organizado en divisiones, y a su vez estas en direcciones. (fig.3)

Dentro de la División de Planes y Política de Defen sa, existe la Dirección de Planes Civiles de Emergencia, cuya principal misión es coordinar los planes nacionales de utiliza

ESTRUCTURA CIVIL Y MILITAR DE LA OTAN

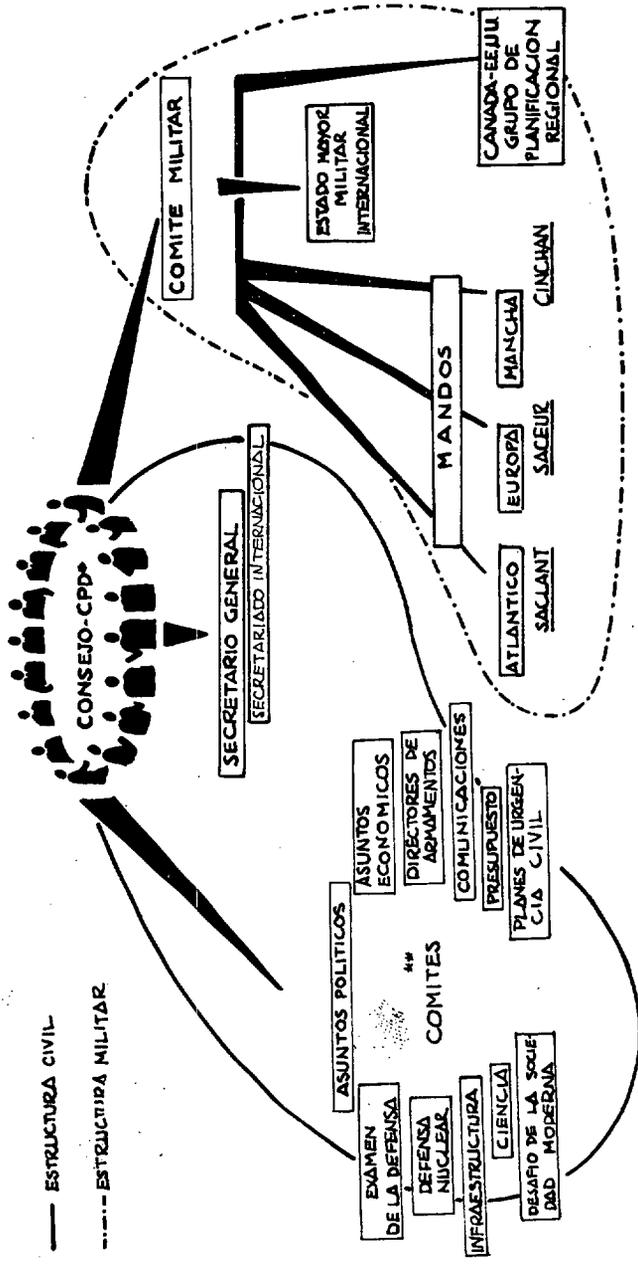


Figura 1.

ción de los recursos civiles en apoyo del esfuerzo de Defensa - de la Alianza y de preparar la rápida transformación de las economías nacionales de tiempo de paz en otras aptas para situaciones de emergencia.

El Secretario General Adjunto para Planes y Política de Defensa (cabeza de la división), asesora al Secretario General y asegura el enlace con las Delegaciones Nacionales, Mandos Militares de la Alianza y restantes divisiones de la Secretaría Internacional, así como cuando procede, con otras organizaciones. Es importante señalar el Secretario General Adjunto para Planes y Política de Defensa, es el Presidente Delegado del Comité Superior de Planes Civiles de Emergencia. (fig.1).

La principal finalidad de los Planes Civiles de Emergencia consiste en mantener la vida y economía en los países miembros y en asegurar la supervivencia de la población durante y después de las hostilidades, así como el mejor sostén y apoyo a las operaciones de combate de las fuerzas aliadas en Europa. Por lo tanto, hay que considerar y estimar los diversos tipos de ataques que podría sufrir la Alianza y los efectos que en General cabe esperar de las armas modernas, tanto en el caso no nuclear como en caso de un ataque nuclear.

El ámbito de los Planes Civiles de Emergencia es por consiguiente extraordinariamente amplio, y de forma esquematizada incluyen los extremos siguientes:

CONTINUIDAD DE LA FUNCION GUBERNAMENTAL

- Legislación de Emergencia
- Mantenimiento de la Ley y el Orden
- Información pública.

MOVILIZACION Y EMPLEO OPTIMO DE LOS RECURSOS

- Controlar y mantener la economía
- Empleo de los transportes
- Energía, materias primas y producción
- Alimentación y agricultura
- Distribución ordenada de productos de primera necesidad
- Empleo adecuado de la mano de obra.

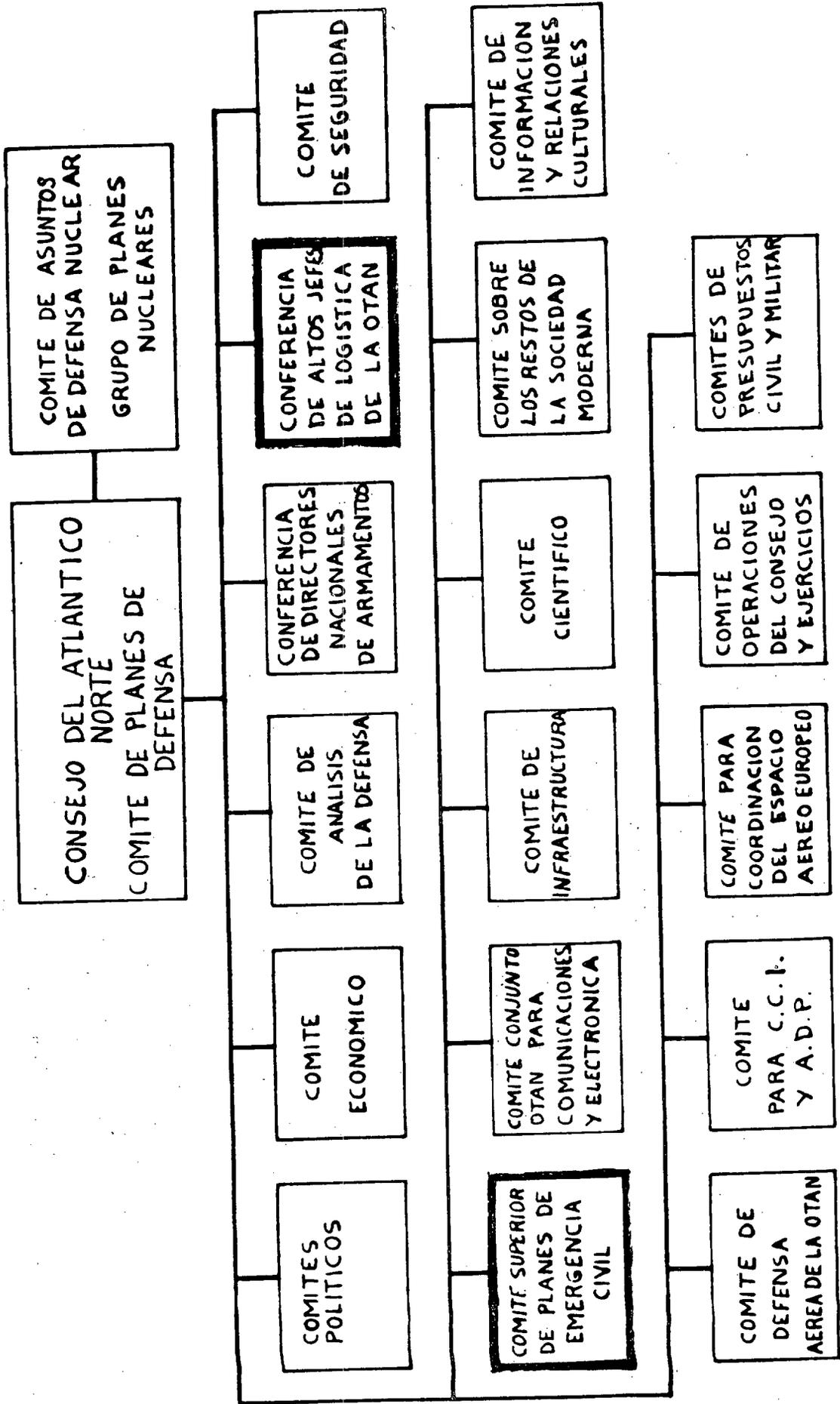


Figura 2.

PROTECCION DE LA POBLACION CIVIL (PROTECCION CIVIL)

- Alerta y alarma
- Rescate y asistencia sanitaria.

CONTROL DE REFUGIADOS

- Evacuacion
- Asistencia de todo tipo.

MANTENIMIENTO Y CONTROL DE LAS COMUNICACIONES

- Empleo de todos los medios existentes (Oficiales y particulares).
- Desarrollo de un sistema de comunicaciones de emergencia.
- Protección contra el efecto EMP.

APOYO A LAS OPERACIONES MILITARES

- Facilitar el refuerzo a las fuerzas aliadas.

En relación con estos Planes Civiles de Emergencia y en tiempo de paz la OTAN cumple tres aspectos importantes:

1. Promover la elaboración de los planes a nivel nacional facilitando intercambios de experiencias y opiniones en los diversos aspectos del Plan. Este aspecto se desarrolla principalmente en las reuniones de los diferentes comités. Además existe la tradición de que en cada reunión un país exponga el estado de preparación que se halla con respecto a un determinado plan, principalmente en el campo de la Protección Civil.
2. Coordinación de los distintos Planes Nacionales para evitar duplicidad de esfuerzos e interferencias. Además existen planes que exigen una gran cooperación internacional (por ejemplo transportes) o bien tienen implicaciones internacionales. Es evidente que 16 planes nacionales serán más económicos y más eficaces si están coordinados. Por otra parte, algunos de estos planes en caso de emergencia habrían de ser puestos en marcha a nivel OTAN, lo que exige la necesidad de acuerdos previos, acuerdos que se han de elaborar a nivel de reuniones en los distintos comités y agencias.

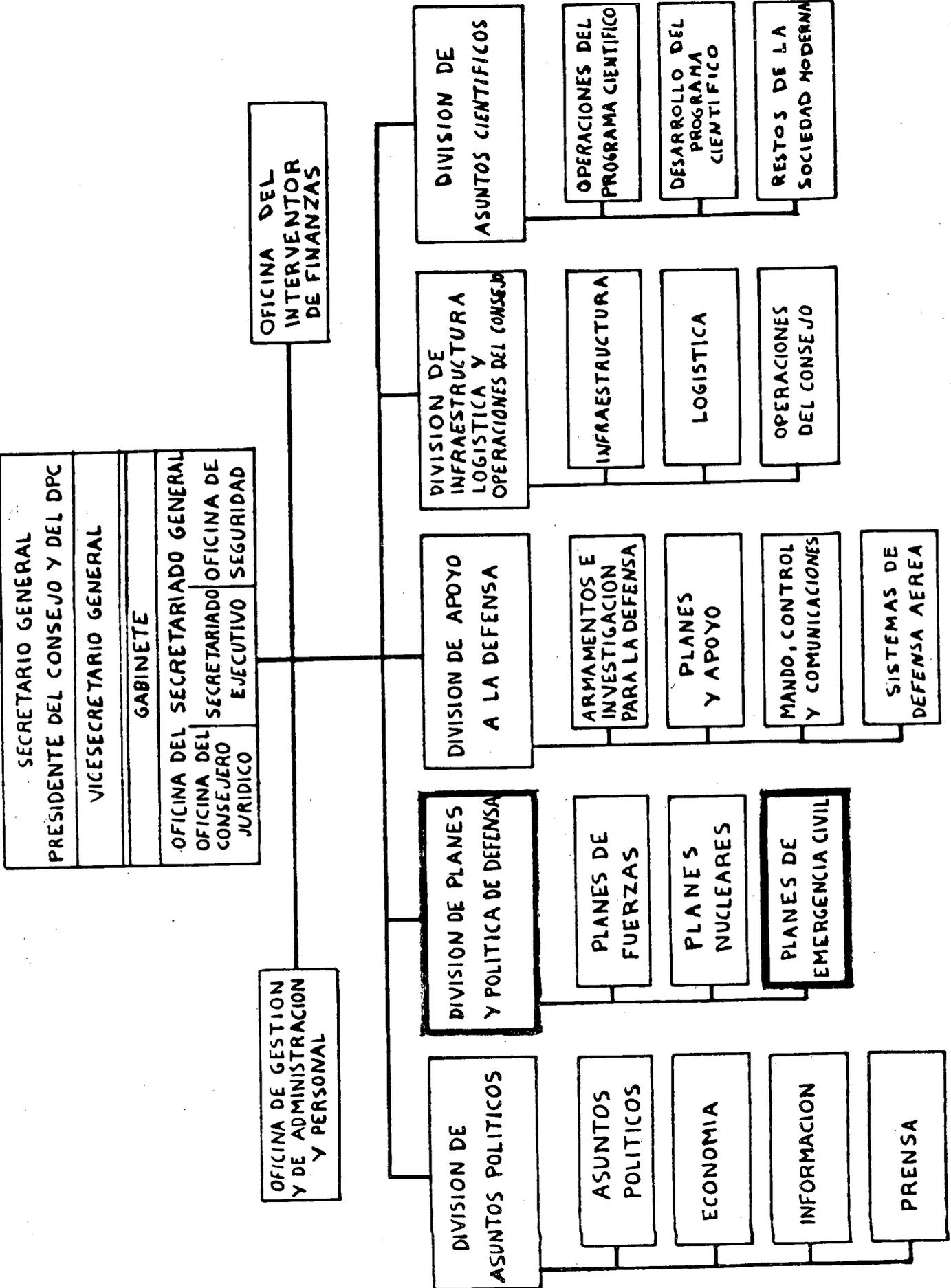


Figura 3.

3. Promover y realizar ensayos a nivel nacional e internacional principalmente en el campo de la Protección-Civil.

En un período de tensión creciente, la actuación del Comité Superior de Planes Civiles de Emergencia, consiste en - facilitar el "control y conducción de crisis" en el seno de la Alianza, informando al Consejo sobre el estado de preparación-civil de los distintos países miembros y permitir que estos -- puedan actuar en armonía mientras incrementan sus respectivos-estados de preparación.

En caso de guerra, proporcionar la necesaria coordinación internacional para la utilización de los recursos vitales y esenciales para la Defensa Civil y Militar, así como la-colaboración internacional en lo que se refiere a la protección de la población y en su caso con los problemas derivados del -desplazamiento de refugiados.

Tras un ataque nuclear generalizado, asegurar la supervivencia de aquellos que queden con vida y cooperar en la -recuperación y rehabilitación de las economías afectadas.

Con todo ello, la OTAN sostiene que la Defensa Civil no derrotará al enemigo pero ayudará en gran manera a evitar -sus victorias.

El desarrollo de los Planes Civiles de Emergencia es pues una responsabilidad nacional, de acuerdo con las indica--ciones y pántas que sobre su alcance y contenido, emanan del -- Consejo del Atlántico Norte de acuerdo con la Política de De--fensa, debatida en el Comité de Planes de Defensa, en el que - los países están representados por los respectivos Ministros -de Defensa.

El Comité Superior de Planes Civiles de Emergencia, - lleva la dirección política (de acuerdo con las directivas recibidas del Comité de Planes de Defensa) y la coordinación general de los Planes Civiles de Emergencia. La representación na-cional en este Comité corre a cargo de los coordinadores nacio-nales de estos planes (generalmente del Ministro del Interior-o Ministro de Defensa, de acuerdo con el concepto de organiza-ción administrativa del país). Este Comité cuenta con el apoyo de la Dirección de Planes Civiles de Emergencia Civil, integra da como se ha visto en la División de Planes y Política de De-fensa del Secretariado Internacional, además este Comité Supe---rior coordina y da directrices a otras siete oficinas y comités de planificación. (fig.4)

PLANTEAMIENTO CIVIL DE EMERGENCIA (OTAN)

1. COMITES PERMANENTES EN EL SENO DEL CONSEJO DEL ATLANTICO NORTE

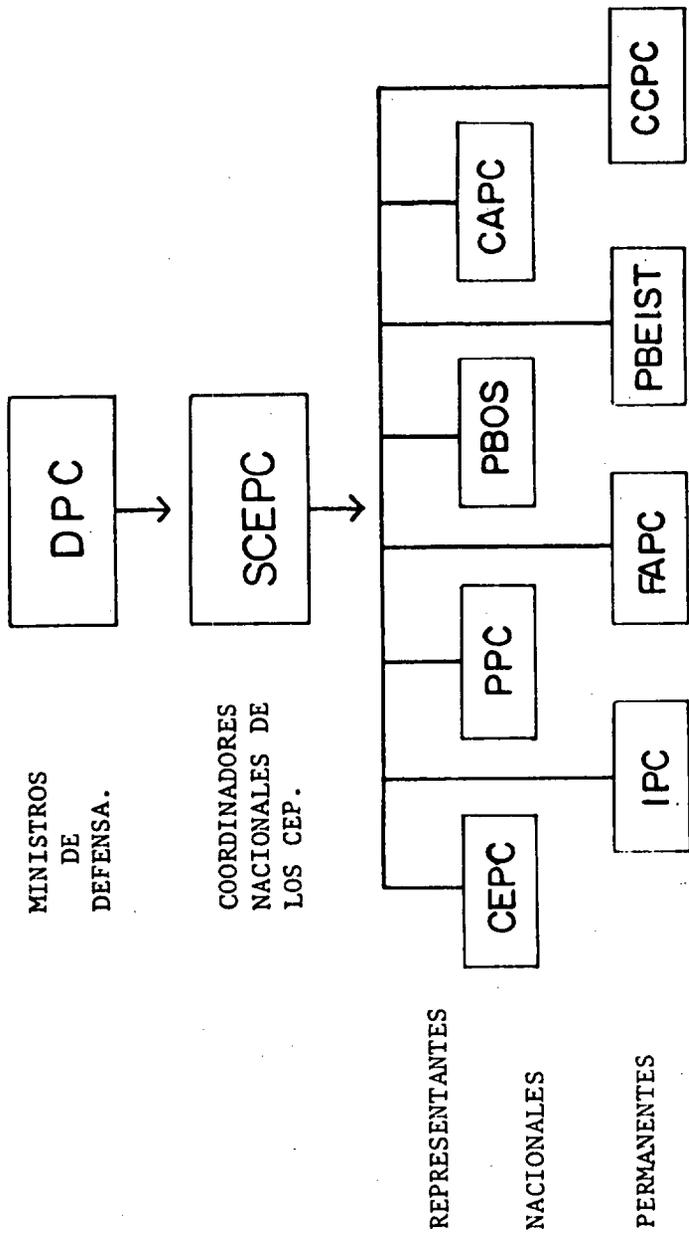


Figura 4.

- CEPC: Comité de Planes Civiles de Emergencia (Protección Civil)
- PPC: Comité de Planificación de Productos Petrolíferos.
- PBOS: Oficina de Planificación de Transportes Oceánicos.
- CAPC: Comité de Planificación de la Aviación Civil.
- IPC: Comité de Planificación Industrial.
- FAPC: Comité de Planificación de Alimentación y Agricultura.
- PBEIST: Oficina de Planificación de los transportes interiores Terrestres Europeos.
- CCPC: Comité de Planificación de las Telecomunicaciones Civiles.

Forman parte de estos Comités y Oficinas, representantes nacionales expertos en cada una de las materias.

Estos Comités y Oficinas están a su vez apoyados por las distintas direcciones del Secretariado General, y la razón de su existencia radica en la importancia que para la Defensa en el marco de Alianza tiene la coordinación en la utilización de los recursos y en la necesidad de disponer de un sistema de telecomunicaciones rápidos, seguro y fiable.

Estas oficinas y comités han elaborado planes para constituir agencias civiles de la OTAN en tiempo de guerra. Agencias que entrarán en actividad en caso de emergencia. Aunque de entidad variable, todas las agencias tienen básicamente la misma estructura:

- Un órgano director en el que están representados todos los países miembros y participantes, y
- un órgano de trabajo constituido por funcionarios internacionales expertos en la materia.

Los planes que actualmente existen prevén la constitución de las siguientes agencias ejecutivas:

- Dirección de Transportes Marítimos para la Defensa, encargada de asegurar que el conjunto de buques mercantes de la OTAN se encuentre controlado y organizado para lograr la máxima economía en su utilización y disponibilidad inmediata que permita responder con rapidez a las necesidades civiles y militares de la OTAN.

- Agencias para coordinar los transportes interiores terrestres en Europa, que tienen a su cargo dirigir y coordinar el uso de carreteras, ferrocarriles y vías navegables interiores, para apoyar los transportes civiles y militares en el área.
- Junta de coordinación de la Aviación Civil, que constituye un centro de concertación de la política de los países OTAN en materia de Aviación Civil. En especial esta junta es el centro de recogida de información y coordinación de los aviones civiles que una nación de la OTAN facilite a otro miembro de la Alianza.
- Agencia Central de Aprovisionamiento, que es la responsable de asegurar la disponibilidad permanente y la distribución equitativa, tanto para fines civiles como militares, de los suministros esenciales para la alimentación, agricultura e industria.
- Organización de productos petrolíferos, que es donde tiene lugar las consultas y la coordinación entre los países miembros con vistas a asegurar un reparto constante y una distribución equitativa de todos los aprovisionamientos esenciales de productos petrolíferos, tanto para atender a las necesidades civiles como a las militares.
- Agencia de refugiados, que proporciona a los países miembros un centro de consulta y coordinación de las medidas que adopten para resolver los posibles problemas de alcance internacional ocasionados por desplazamientos incontrolados de población.

Está previsto que todos los representantes nacionales y expertos internacionales designados para prestar servicio en cada una de estas Agencias en tiempo de guerra, reciban formación previa para el desarrollo de sus cometidos. Los procedimientos de funcionamiento que establecidos se comprueban mediante la realización de ejercicios, y están sujetos a continuas revisiones y mejoras.

El contenido y alcance de los Planes Civiles de Emergencia es un problema nacional, aunque lógicamente se lleva a cabo en el marco de las recomendaciones del Comité Superior de Planes Civiles de Emergencia, pero no podemos dejar a un lado el hecho de que todos estos planes son complicados en su planteamiento, desarrollo y puesta en práctica, así como los costes que entrañan en su ejecución (por ejemplo el inmenso coste de un plan de construcción o simplemente de habilitación de refugios, o bien el coste de un plan de creación stocks de produc-

tos petrolíficos o de materias primas estratégicas). Cada uno de los múltiples planes que se desarrollen, han de abarcar múltiples y distintos aspectos, incluso la disponibilidad y asignación de los fondos necesarios para su ejecución.

Simplemente como título de ejemplo, se expone en -- sus líneas fundamentales el alcance de un Plan de Telecomunicaciones de Emergencia, y se ha elegido para ello el campo de las comunicaciones por su enorme importancia ya que apoyan y soportan un gran esfuerzo en cualquier tipo de emergencia. Los estudios y análisis que, en distintos países, se han realizado en relación con las comunicaciones, han dado como resultado -- que las redes de comunicaciones nacionales existentes, públicas y privadas y suficientes para las necesidades diarias del país, necesitan para su adecuada explotación en caso de emergencia de:

- Un adecuado planeamiento que permita su total aprovechamiento.
- Que los planes que resulten, han de incluir las acciones necesarias para intercomunicar los sistemas existentes, así como de un punto central desde el que se pueda controlar en su totalidad la red resultante de la integración.
- Que los planes han de asegurar el uso eficaz de los medios disponibles, evitando la duplicidad en caso de incluir la adquisición de equipos adicionales.

Para fijar ideas se pueden examinar cuales son las posibles necesidades, específicas, para el caso de la Protección Civil:

- Atender a las necesidades de las operaciones de Protección Civil, permitir el mando, control y coordinación.
- Permitir la difusión de la alerta y de la alarma.
- Asistir a las personas, en sus desplazamientos a zonas más seguras o a los refugios.
- Diseminar a la población, información conveniente y veraz sobre la emergencia e impartir las instrucciones necesarias.
- Permitir la comunicación entre autoridades, vecinas y de diferente nivel.

En el caso de la Protección Civil, la emergencia puede ser: desde una catástrofe de dimensiones media, pasando --

por una gran catástrofe hasta en lo que podemos imaginar como el mayor de los desastres, el caso de una guerra nuclear más o menos generalizada. Lo más aconsejable es planificar para el caso más grave, el de la catástrofe de mayores dimensiones que será el que produzca mayores problemas. Bajo esta perspectiva se deben tener en cuenta para el desarrollo del plan los condicionantes siguientes:

- Control centralizado. Los problemas derivados de un posible e inmediato ataque nuclear, exigen decisiones rápidas y acciones inmediatas por parte de los distintos órganos y niveles de la administración, por lo que la capacidad de decisión acción en esos momentos ha de ser altamente centralizada, ya que es necesario que los órganos decisivos dispongan todos ellos de una misma información y de un conocimiento exacto y actualizado de los hechos, y los jefes de los distintos departamentos han de tener rápido acceso a los necesarios medios de comunicación para recibir informes y transmitir instrucciones. Este rápido acceso es más efectivo si los sistemas se controlan centralmente.
- Instalaciones protegidas. Si la continuidad de la acción del Gobierno en todos los niveles depende de su capacidad para sobrevivir al ataque, lo que hace necesario instalaciones protegidas para los órganos de mando, también las instalaciones de comunicaciones y el personal que las atiende ha de estar protegido contra los mismos efectos, y además contra el efecto del impulso o pulso electromagnético (EMP), que se extiende a repetidores, antenas, generadores, líneas de alimentación, cables coaxiales, líneas de control remoto, transmisores, receptores, etc.
- Sistema de alarma. Ha de reunir las condiciones apropiadas para una recepción rápida de la información que permita la inmediata diseminación de la alarma, así como funcionar permanentemente sin solución de continuidad.
- Fiabilidad. Las instalaciones para operar las comunicaciones han de disponer de generadores de emergencia y contar con las suficientes reservas de combustible para su alimentación; asimismo los equipos han de ser de las características técnicas necesarias para el trabajo que de ellos se espera.
- Redes. Las redes han de tener la extensión necesaria para controlar las operaciones de emergencia, durante todas las fases de la emergencia: inicial o de alerta, variaciones en la situación de crisis, y período -

posterior al ataque o al desastre. La red de emergencia deberá:

- Enlazar los centros de control de emergencia de los distintos niveles de mando.
- Permitir la dirección y control de las operaciones.
- Enlazar las distintas agencias gubernamentales que -- tengan responsabilidad conjunta de ejecución durante la emergencia.
- Intercomunicar con las estaciones comerciales de TV y de radio para mantener la información pública.
- Red de comunicaciones Post-Emergencia. No es necesario disponer de un sistema complementario para estos momentos, por el contrario la necesidad de comunicaciones en esta fase deberá apoyarse en el empleo de los sistemas existentes previamente restaurados, si fuera preciso.

En resumen, el Plan ha de estar dirigido a lograr el máximo nivel de alistamiento para conducir las operaciones de emergencia, para lo cual es necesario poner la máxima atención para obtener la mayor eficacia del sistema, por lo que el planeamiento ha de incluir:

- El mantenimiento al día del inventario de medios, planes y procedimientos.
- La coordinación de los planes y procedimientos con todos los niveles e incluso con las naciones vecinas.
- El adiestramiento de todos los individuos que hayan de intervenir en la operación y mantenimiento del sistema de comunicaciones.
- La realización de pruebas y ejercicios de comunicaciones para asegurar la bondad y estado del sistema, y de los planes y procedimientos.

Las naciones fijan su política de defensa y por lo -- tanto su estrategia nacional y de aquí deducen sus planes de defensa nacional, es decir que de la evaluación de la amenaza deciden, en el caso que nos ocupa, sus programas de Defensa Civil y los Planes Civiles de Emergencia. Bajo este punto de vista, y dentro de la información de que he dispuesto, se expone a continuación, a modo de pequeña muestra, como ve Noruega el problema en sus líneas generales.

Noruega, por su gran superficie, por sus extensas -- fronteras, por sus largas costas y su limitada población y medios, siente la necesidad imperativa de utilizar todos los re--

cursos de que dispone y concentrarlos al máximo en la defensa de la nación. Para estudiar el problema de su defensa, el Gobierno noruego, poco después de la GM II, nombró una gran comisión de Defensa encargada de elaborar los fundamentos de su defensa. Esta Comisión formuló una teoría de "Defensa Global" que cuajó en el concepto de Defensa Total, este concepto obliga a todos los organismos nacionales así como a todas las empresas y organizaciones públicas y privadas a participar directa y eficazmente en una sociedad abocada a un esfuerzo total para defender su territorio. El concepto de Defensa Total tiene un doble aspecto: militar y civil, pero la línea de separación entre ambos aspectos difiere de las de otros países, así Noruega, tareas que en otros países corresponden a las FAS, son desarrolladas por el sector civil, especialmente en el terreno logístico, con lo que las FAS han reducido sus unidades logísticas, incluso las de transportes.

Dentro del concepto de Defensa Civil, Noruega ha definido la finalidad de sus Planes Civiles de Emergencia, abarcando los extremos siguientes:

- Mantener una sociedad organizada.
- Garantizar la salud, capacidad de trabajo y voluntad defensiva de la población.
- Garantizar la óptima utilización de los recursos.
- Reducir las consecuencias de las acciones enemigas sobre objetivos civiles.

También el Gobierno ha determinado que estos Planes deben incluir medidas preparatorias con vistas a las posibles situaciones de crisis en tiempo de paz; así como que los de protección a la población civil puedan, con efectividad, proteger vidas y bienes en caso de catástrofe.

En Noruega la elaboración de los Planes Civiles de Emergencia corresponde a los distintos ministerios y son controlados y coordinados en el más alto nivel por el "Consejo de Supervisión de Planes Civiles de Emergencia".

Por último, en relación con la creación de Stocks, es importante que el Parlamento noruego haya aprobado, en 1983, los objetivos a medio y largo plazo siguientes:

- Asegurar la disponibilidad de medios que permitan resistir durante tres meses a una crisis en tiempo de paz, reglamentando la reducción del consumo normal.
- Posibilidad de responder a las necesidades de la Defensa Militar y Civil en tiempo de guerra.

- Garantizar los Stocks de emergencia que permitan sobrevivir durante un año, al menos, sobre la base de la supervivencia, contando con la posible producción interna del país.
- Capacidad de responder durante seis meses a las necesidades más importantes de la población, a un nivel ligeramente superior al de supervivencia.

Como resumen de todo lo expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones básicas:

- La Defensa Civil es para la OTAN un problema nacional.
- La OTAN se limita a proporcionar a los países miembros - directrices y asesoramiento.
- La OTAN interviene eficazmente en la coordinación de los planes en aquellos aspectos en que exista esta necesidad.
- En tiempo de guerra, la OTAN, con la creación de ciertas agencias pone en marcha estos planes, de forma coordinada y además de acuerdo con el artículo 3 del Tratado del Atlántico Norte, coordina e incluso coopera en proporcionar la ayuda y el apoyo mutuo entre las naciones miembros.
- Y por último, el concepto de que la Defensa Civil contribuye a la política de disuasión entre bloques.