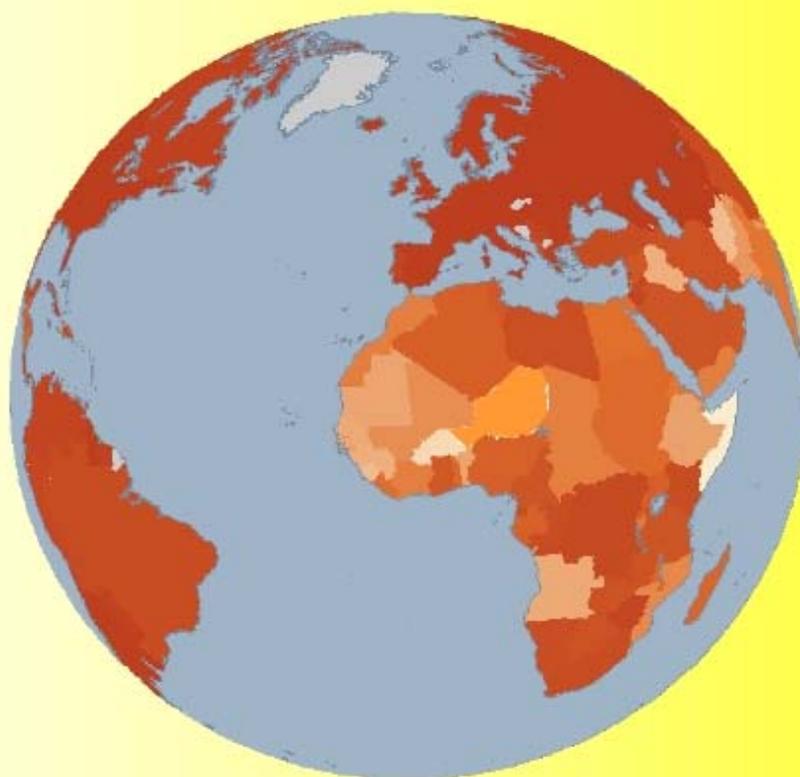




DOCUMENTOS

20

DE SEGURIDAD Y DEFENSA



LA INTEVENCIÓN
DE LAS FUERZAS ARMADAS
EN APOYO A CATÁSTROFES



***LA INTERVENCIÓN
DE LAS FUERZAS ARMADAS
EN APOYO A CATÁSTROFES***

Octubre de 2008



MINISTERIO DE DEFENSA

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN	7
<i>Por Manuel Iñiguez Márquez</i>	
OPERACIONES MULTINACIONALES DE SOCORRO EN EMERGENCIAS	13
<i>Por Enrique Vega Fernández</i>	
PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TERRITORIO NACIONAL	35
<i>Por Gonzalo Sánchez Urbón</i>	
ESTRUCTURAS DE CARÁCTER NO MILITAR Y SU FINANCIACIÓN	53
<i>Por Francisco Javier Garrido Sotelo</i>	
PROCEDIMIENTOS Y EXPERIENCIAS DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA MEJORA DE LA CALIDAD EN LA RESPUESTA A LOS DESASTRES	75
<i>Por Joaquín López Sánchez</i>	
CONCLUSIONES	95
<i>Por Manuel Iñiguez Márquez</i>	
ACRÓNIMOS UTILIZADOS	101
COMPOSICIÓN DEL GRUPO TRABAJO	103

INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años setenta la colaboración de las Fuerzas Armadas con las diversas autoridades civiles en caso de emergencias o catástrofes, viene definida en numerosos textos de nuestro ordenamiento legal, como se verá en el desarrollo de este Documento. Pero es en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 donde ya se establece formalmente como mandato lo que se ha venido en llamar nuevas misiones de las Fuerzas Armadas; entre ellas se incluyen aquellas de apoyo a la población en caso de emergencias.

A diferencia de las operaciones de reconstrucción, las intervenciones en operaciones humanitarias en caso de catástrofes, naturales o provocadas, presentan unas características específicas que las diferencian de otras acciones internacionales a favor de la paz y la seguridad. Su carácter generalmente imprevisible tanto en su aparición como en la gravedad de sus efectos, así como en su localización, nos obligan a tener muy presente que la rapidez de la respuesta y la urgencia en la aplicación de las medidas humanitarias hacen imprescindible que se disponga permanentemente de una estructura específica, organizada y entrenada que disponga en todo momento de las capacidades y de los medios adecuados para lograr la eficacia necesaria; en estas previsiones hay que incluir el posicionamiento previo de recursos de uso común en la mayoría de los casos, como es el caso del depósito que la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha establecido recientemente en Panamá, en el que España planea colaborar con medios propios.

Las obligaciones que hay que afrontar tanto en respuesta a nuestros compromisos como miembros de muy diversas organizaciones internacionales como por la necesaria

solidaridad que en los nuevos tiempos de globalización se espera de los países más desarrollados, exigen que el planeamiento y organización de estas operaciones tenga que orientarse teniendo muy en cuenta la posibilidad de intervenir tanto en el ámbito nacional, primera prioridad para los gobiernos, como en el internacional. En nuestro caso, debido a la diversidad y extensión del territorio nacional; en el ámbito internacional, por la posibilidad de intervenir en cualquier parte del planeta.

Aunque nuestra ya importante experiencia en operaciones independientes o integradas en organizaciones multinacionales nos facilita la labor, es imprescindible disponer de una organización específica implantada y entrenada a nivel nacional, coordinada con los múltiples organismos internacionales existentes y capaces de responder a cualquier emergencia con la necesaria inmediatez y eficacia. No estamos refiriéndonos a algo novedoso, ya que como se ha apuntado, las Fuerzas Armadas españolas ya tienen amplia experiencia en este tipo de operaciones en áreas tan lejanas como Centroamérica, Pakistán o Indonesia, que pone de manifiesto nuestra ya importante capacidad para la proyección de tropas y toda clase de medios fuera del territorio nacional. Por otra parte, recientemente se han dado pasos para alcanzar una notable mejora tanto en el ámbito estructural como en el de los medios y procedimientos necesarios.

Para hacer frente a los nuevos desafíos, es necesario que el Estado se emplee a fondo con todos los medios disponibles, incluyendo el importante potencial humano, organizativo y de medios muy diversos y potentes que las Fuerzas Armadas y las de Seguridad del Estado poseen. Y lo que no es menos importante, su permanente e inmediata disponibilidad. La experiencia de los últimos años nos enseña que dada la condición civil de la inmensa mayoría de las víctimas de estas emergencias, aparece la imprescindible necesidad de una estrecha coordinación y colaboración con las autoridades e instituciones locales e incluso directamente con la población afectada. Ello nos conduce a que, con independencia de las acciones privadas que se puedan llevar a cabo simultáneamente, en los contingentes institucionales que se constituyan se integren organizaciones civiles tanto oficiales como no gubernamentales, así como especialistas en el sinfín de actividades derivadas de las acciones a realizar; y esto, tanto en la organización y coordinación previas como en los primeros momentos de la intervención y en la posterior posible recuperación y reconstrucción de la zona; todo ello manteniendo la prioridad de la seguridad de la población y de sus derechos de todo tipo.

No es necesario resaltar, por conocidos, los problemas que la acción conjunta cívico-militar puede presentar cuando no se tienen en cuenta las diferencias de procedimientos

en los ámbitos de las relaciones personales, administrativas y operativas. De aquí la necesidad de establecer unas normas claras de actuación y una cadena jerárquica adecuada que evite cualquier desacuerdo o duplicidad en la ejecución de las operaciones. Aparece la necesidad de una más estrecha compenetración y colaboración entre civiles y militares, que sólo podremos alcanzar mediante un permanente contacto, entrenamiento y cooperación que respetando los distintos procedimientos operativos particulares permita conseguir los objetivos establecidos evitando interferencias o duplicidades que dificulten la consecución del objetivo principal.

Y para ello, sobre todo en un país que como España dispone de una Administración altamente descentralizada, lo más importante es que exista una concienciación nacional de la trascendencia de este tipo de previsiones ya que las emergencias, como hemos visto, pueden presentarse en el más recóndito rincón de nuestro territorio nacional, con escaso margen para la respuesta y poniendo en peligro las vidas y propiedades de los ciudadanos que debe ser el objeto principal de la preocupación de cualquier gobierno. Asimismo, se debe asumir que la solidaridad internacional no es un asunto que incumba exclusivamente a los gobiernos sino que, como la existencia de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) nos demuestra, es un sentimiento y una responsabilidad que debe ser asumida por toda la población.

Además de los órganos autonómicos y municipales, la estructura orgánica del sistema nace en la Presidencia del Gobierno, de la que depende directamente, contando como principales órganos ejecutivos con la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y la recientemente fundada Unidad Militar de Emergencias (UME). Se completa con los comités sectoriales ministeriales, con mención especial al de Defensa y Fuerzas de Seguridad del Estado. También contempla la colaboración de ONG y está íntimamente conectado con los de órganos de la ONU, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea. La estructura y los procedimientos operativos, así como el respaldo legal de cada organización se expone en los diversos capítulos de este Documento, donde se estudian las particularidades de de cada una de ellas, así como los órganos específicos existentes en las diversas organizaciones internacionales actualmente implicadas.

Con independencia de cualquier otro tipo de consideraciones, hay que destacar que la recientemente creada UME constituye un importante avance en la potenciación de nuestro sistema de respuesta. Posiblemente habría que desarrollar y concretar los aspectos legales y operativos que hagan posible obtener el mayor rendimiento de tan

potente instrumento, sobre todo en sus intervenciones en el ámbito de las distintas comunidades autónomas y en la cooperación con las autoridades y medios en ellas disponibles. Habría también que prever y evitar los posibles problemas de competencias que, por su condición de UME pudieran surgir en sus intervenciones.

A pesar de disponer de un denso catálogo de leyes y otras disposiciones relativas a las situaciones de crisis, debido al gran desarrollo que las competencias de las comunidades autónomas ha experimentado desde los años ochenta en que se conformó la mayor parte de la legislación actual, habría que estudiar la conveniencia de adaptar el sistema a las nuevas circunstancias así como refundir toda la dispersa legislación de manera que apareciera más clara y visible en toda su extensión las líneas de autoridad y responsabilidad funcional. Esta dispersión normativa es uno de los inconvenientes que dificultan los principios de reacción inmediata y aplicación puntual del mayor número de medios humanos y materiales disponibles a nivel nacional, así como la coordinación y fluidez en el funcionamiento del sistema.

Por otra parte, podría ser interesante considerar la creación de una autoridad nacional específica y permanente, como ocurre en otros países, dependiente del más alto nivel administrativo que integre funcionalmente el conjunto de organizaciones gubernativas a los distintos niveles de la Administración, así como facilite el empleo de los considerables medios de que se dispone a nivel de todo el territorio nacional. En esta estructura podrían integrarse fácilmente las fuerzas y medios militares que en cada caso se estimen necesarios actuando como cualquier elemento del conjunto, aunque con sus propios medios y procedimientos. Realmente, esta autoridad nacional ya está contemplada en el Sistema Nacional de Crisis, pero el hecho de que sus responsabilidades las comparta con otras altas funciones administrativas, le resta la relevancia y visibilidad necesarias a nivel nacional y de relaciones con los organismos internacionales.

Además de todas estas particularidades, no hay que olvidar que para conseguir la mayor agilidad y eficacia en la reacción, previamente y mucho antes de que la crisis nos sorprenda hay que mantener viva la estructura que, tras su creación necesita de un permanente contacto entre sus órganos a todos los niveles, mediante un sistema de Información, directrices y coordinación que responda a las necesidades previstas. Asimismo, habría que procurar una mínima unidad en los procedimientos operativos previamente establecidos, vinculantes para todos los órganos a los distintos niveles de la estructura administrativa nacional, dando por sentado que se dispone del personal y medios adecuados.

La seguridad de la vida y las propiedades de los ciudadanos, sean cualesquiera sus países de procedencia, es una responsabilidad directa de los gobiernos nacionales.

MANUEL IÑÍGUEZ MÁRQUEZ

General de brigada (R)

OPERACIONES MULTINACIONALES DE SOCORRO EN EMERGENCIAS

Introducción

El presente capítulo tiene por objeto analizar la experiencia y perspectivas de las actuaciones de las Fuerzas Armadas españolas en, como su nombre indica, las operaciones multinacionales de socorro en emergencias. En este sentido, parece conveniente delimitar de antemano qué se va a entender, a lo largo del mismo, por operaciones multinacionales de socorro en emergencias. En primer lugar, el capítulo trata de mantener la distinción entre emergencia, reconstrucción y desarrollo. Considerando que una emergencia es aquella situación coyuntural, y la mayoría de las veces imprevisible, que afecta directa y significativamente a las condiciones de la existencia de una determinada población, amenazando a la propia vida de las personas, a sus bienes esenciales, a su bienestar cotidiano o a su posibilidad de permanencia en sus lugares habituales de residencia o trabajo. Razón por la cual es normalmente necesario acudir en su ayuda o socorro.

Situación de emergencia, que, una vez superadas estas condiciones de riesgo vital, da paso a la necesidad de reconstrucción de los bienes e infraestructuras básicas, que permiten el desenvolvimiento de unas condiciones mínimas de vida. Solamente cuando lo que se pretende es mejorar estas condiciones mínimas de vida, se puede hablar de desarrollo o ayuda al desarrollo, que ya corresponde al ámbito de las transformaciones estructurales a mayor o menor plazo, más que al de la superación de condiciones coyunturales adversas, perjudiciales y sobrevenidas.

Las emergencias, así entendidas, pueden deberse a dos grandes tipos de causas. O bien al riesgo que para la vida, los bienes, el bienestar o las condiciones de vida, implican ciertos fenómenos de la naturaleza, como los terremotos, las inundaciones, los incendios o las sequías, o bien a la aparición de este mismo tipo de riesgos como consecuencia de algún tipo de conflicto de carácter social (grandes disturbios, por ejemplo) o armado. En ambos casos, la población afectada, independientemente de la causa que origine la emergencia, puede necesitar el apoyo de especialistas (en extinción de incendios o en la búsqueda de personas, por ejemplo) o ser provista de alimentos, agua, refugio, abrigo, asistencia sanitaria o medicinas. Pero desde el punto de vista que interesa a este estudio, sí puede haber una importante diferencia, ya que si la causa es un conflicto (sea social o armado), es posible (pero no necesariamente) que las fuerzas militares que pudieran prestar el correspondiente auxilio, estén ya presentes en el escenario, lo que no será lo normal en caso de la causa de la emergencia sea un fenómeno de la naturaleza.

Ahora bien, el socorro en emergencias puede ser proporcionado por muy diversos tipos de organizaciones y por muy variados procedimientos. Lo que pretende este capítulo es centrarse, precisamente, en aquellas situaciones en las que éste es provisto por operaciones llevadas a cabo con medios y estructuras militares, bien de forma aislada o en conjunción con medios y estructuras civiles institucionales o no gubernamentales, o con ambas a la vez. Medios y estructuras militares procedentes de más de un país, que actúan de forma coordinada bajo mando o dirección única, que es lo que le da el carácter de multinacional a la operación (que no simplemente de plurinacional, que también es posible).

Así concebidas las operaciones multinacionales de socorro en emergencias, hoy día existen tres grandes organizaciones internacionales, a través de las cuales las Fuerzas Armadas españolas podrían participar en este tipo de operaciones: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La utilización de recursos militares por Naciones Unidas

La utilización de recursos militares en apoyo de actividades humanitarias y, por lo tanto, como parte de ellas, en las actividades de socorro en emergencias, lleva siendo sistematizada y reglamentada desde la década de los noventa del siglo pasado, a través de las sucesivas actualizaciones de las llamadas *Directivas de Oslo*. En esta normativa se conciben tres grandes tipos de situaciones, en las se podrían utilizar recursos militares en el socorro de poblaciones afectadas por una emergencia. El primer tipo correspondería a

las situaciones en las que los recursos militares se ponen a disposición de Naciones Unidas específicamente para enfrentar la emergencia. El segundo serían aquellas situaciones en las que dichos recursos proceden de una operación de mantenimiento o de consolidación de la paz de Naciones Unidas, ya desplegada en el área. Y, por último, considera las situaciones en las que dichos recursos, puestos a su disposición, proceden de una operación militar ya desplegada en el área de la emergencia o en sus proximidades, pero que no está bajo su control ni dirección.

La situación ideal, desde el punto de vista de estas recomendaciones elaboradas por los organismos de gestión humanitaria, es, sin duda, la primera, es decir, aquéllas en las que el mandato de la fuerza militar sea exclusiva y específicamente el apoyo a las organizaciones humanitarias, actuando bajo su control y autoridad, y, en consecuencia, la organización de la misma esté exclusivamente concebida para dicho mandato. Sin embargo, ésta no parece ser la práctica habitual, ya que la experiencia demuestra que cuando las estructuras militares que intervienen se han organizado y diseñado específicamente para llevar a cabo labores humanitarias, éstas se han llevado a cabo de forma autónoma, bajo dirección y control nacional o de alguna organización internacional (la OTAN, por ejemplo), pero no de ninguna organización humanitaria, ni siquiera del sistema de Naciones Unidas. De modo que, cuando éstas han colaborado con ellas y, en cierto modo y sólo en cierto modo, bajo ellas como autoridad de coordinación, han sido fuerzas o recursos procedentes de una operación —de Naciones Unidas o no— ya desplegada en el área, como fuerza de mantenimiento o consolidación de la paz, de asesoramiento militar, de gestión de crisis o de combate, es decir, sin organización específica para el socorro en emergencias. Razón por la cual, me referiré, para comentarlas, como el modelo ideal o teórico, en el primer caso, y como el real, en el segundo.

EL MODELO IDEAL O TEÓRICO

En el modelo ideal, las *Directivas de Oslo* definen a estas estructuras militares como los recursos militares, logísticamente autosuficientes, expresamente solicitados por las organizaciones humanitarias de Naciones Unidas caso a caso y desplegados sobre el terreno bajo su dirección y control a tiempo completo, con mandato específico de apoyo a las actividades humanitarias, que, en ningún caso, pueden proceder de uno de los beligerantes en caso de conflicto armado concomitante con la emergencia, o de cualquier otra fuerza combatiente en la zona o sus proximidades.

Son unas fuerzas que sólo deberían utilizarse como último recurso, es decir, cuando su intervención esté avalada por razones de urgencia, seguridad o necesidad de medios, que no puedan ser cubiertas por medios y estructuras de carácter civil (lo que se conoce como «cubrir la brecha humanitaria») y siempre que dispongan de las capacidades para satisfacer las necesidades del momento y no comprometan, con su presencia o actuación, la percepción de neutralidad e imparcialidad de las organizaciones humanitarias a las que apoyan y complementan. Sin embargo, siempre quedará a criterio del jefe de estas fuerzas la determinación de los riesgos que dichas fuerzas no deben correr, pudiendo recibir instrucciones y directrices de sus mandos nacionales para rechazar la ejecución de cometidos que se consideren innecesariamente arriesgados o inapropiados («cláusulas de restricción»).

Deben actuar, en principio, sin armamento, aunque vistiendo sus uniformes nacionales, sobre los que deberían portar insignias identificativas de las organizaciones humanitarias a las que apoyan y complementan, evitando, en lo posible, su confusión con otras fuerzas militares del propio país u organización internacional que pudieran estar desplegadas en la misma zona. Y no deberían ser utilizadas en ningún caso en cometidos de seguridad ajenos al de su propia autoprotección. Su seguridad se garantizará, en todo caso, por los mismos medios de negociación y exhibición de humanidad, neutralidad e imparcialidad que utilizan las organizaciones humanitarias a las que apoyan y complementan.

De las tres categorías en las que se subdivide el socorro en emergencias: la asistencia directa, que implica contacto con la población afectada; asistencia indirecta, que abarcaría las tareas logísticas, especialmente el transporte de personal y suministros, necesarias para poder llevar a cabo la directa; y la reconstrucción de urgencia de las infraestructuras necesarias para las dos anteriores; estas fuerzas militares deberían evitar, en lo posible, las actividades de asistencia directa, que, en última instancia, deberían realizar sin portar armamento, centrándose en la asistencia indirecta y la reconstrucción de infraestructuras. Respecto a estas fuerzas específicas para el apoyo al socorro en emergencias, hay que tener siempre previsto de antemano la duración del mandato, el ámbito de sus actividades, su estrategia de salida y los procedimientos de coordinación entre ellas, y con las organizaciones humanitarias. Por último, las *Directivas de Oslo* recomiendan que los gastos, que este tipo de contribución al socorro en emergencias suponen para las haciendas nacionales, no sean detraídos de los programas nacionales de ayuda al desarrollo.

Una última consideración a tener en cuenta, en relación con la utilización de fuerzas y recursos militares como parte integrante de una operación humanitaria, es que su presencia debe contar con el consentimiento de, y a ser posible a petición de, el país afectado por la emergencia, para evitar situaciones como la acaecida con ocasión del maremoto (*tsunami*) de diciembre de 2004, en donde, precisamente debido al carácter de fuerzas militares foráneas que acudieron a la emergencia, hicieron falta arduas negociaciones –que supusieron importantes retrasos en la asistencia a prestar– con unas autoridades gubernativas y militares indonesias, extraordinariamente celosas de la visibilidad de su soberanía, en relación con las posibilidades de movimiento y porte de armas de las unidades y personal militar que pretendía acudir al país con la única y evidente intención de auxiliar y prestar apoyo.

LAS OPERACIONES REALES

Pero frente a este modelo ideal descrito se encuentra el modelo real que representa la experiencia empírica, en el que las fuerzas militares intervienen en la gestión de las emergencias en el exterior, no como fuerzas específicas para la asistencia humanitaria puestas al servicio de los órganos correspondientes de Naciones Unidas, sino como integrantes de una organización internacional, a la que, normalmente, ya se han adscrito con anterioridad para participar en algún tipo de operación multinacional. Su análisis es diferente en función de cuál sea la organización internacional que dirija la operación multinacional: la ONU, la Unión Europea y la OTAN. Las tres principales organizaciones internacionales, a través de las cuales, como ya se ha mencionado, las Fuerzas Armadas españolas encauzan sus intervenciones.

En el caso de la ONU, sus prescripciones son, en principio, bastante similares a las establecidas para las fuerzas que se pusieran a su servicio con exclusivo mandato de apoyo a las organizaciones humanitarias, que hemos visto en el apartado anterior. Se recomienda que la asignación de fuerzas de una operación de Naciones Unidas ya desplegada sobre el terreno, para labores de asistencia humanitaria o socorro de emergencia, se haga siempre a solicitud del coordinador de Naciones Unidas para la asistencia humanitaria, pero nunca a solicitud de autoridades políticas locales, o a iniciativa de la propia fuerza multinacional o de los países que proporcionan las fuerzas. Debiendo, por tanto, realizarse caso a caso y como último recurso.

Lo que al parecer se pretende evitar, y los documentos de Naciones Unidas relativos a estas materias así lo expresan explícitamente, es que las fuerzas militares sean utilizadas en labores de socorro por razones no puramente de necesidad humanitaria y cuando no

concurran auténticos motivos para su utilización por seguridad, por carencia de ciertos tipos de medios o por la necesidad de alcanzar ciertos lugares con una inmediatez que no puedan proporcionar los medios de las organizaciones humanitarias implicadas. Se pretende evitar que por necesidad de visibilidad, para legitimar la operación militar, para recabar información, para aumentar la protección de la fuerza, para atraerse hacia ella la buena voluntad de la población en cuyo seno se está actuando, para dar contenido a despliegues que han entrado en fases de calma e inactividad o como parte de un programa de atracción de la opinión pública en los países que proporcionan las fuerzas, las políticas y las actividades de las operaciones político-militares y de las humanitarias se crucen y se entorpezcan mutuamente.

Lo cual es algo que puede llegar a resultar contradictorio con ciertas prescripciones reglamentarias actuales para el funcionamiento de las unidades militares (incluidas las españolas), especialmente cuando actúan en el exterior. En dos sentidos. En primer lugar, es obligación ineludible de todo jefe militar lo que actualmente se conoce como las “acciones para la protección de la fuerza”, de las que forma parte sustancial la búsqueda de unas relaciones respetuosas y amistosas con la población y autoridades locales en cuyo territorio se actúa y en cuyo beneficio las fuerzas se han integrado en una operación, de Naciones Unidas en este caso. No necesita demasiada explicación el hecho, de que la participación de elementos de esas fuerzas en labores en beneficio directo y visible (ayuda humanitaria) e incluso indispensable (socorro en caso de emergencia), favorecerá la creación y mantenimiento de sentimientos de agradecimiento y simpatía hacia dichas fuerzas en el seno de la población afectada y en sus autoridades locales, especialmente cuando las operaciones (político-militar y humanitaria) se tienen que desarrollar en ambientes caracterizados por una cierta inseguridad, como sería el caso de las operaciones coercitivas del Capítulo VII que en ningún caso pueden, ni deben, considerar a la población local como «el enemigo» o «la amenaza», debiendo, por otra parte, hacer todo lo posible para que no se transformen, tampoco, en «un riesgo».

Por otra parte, en segundo lugar, cuando un país, cualquier país, España entre ellos, cede ciertas fuerzas a Naciones Unidas para una operación políticamente controlada y estratégicamente dirigida por ellas, lo hace como un componente más de lo que hoy en día se conoce como “la acción exterior del Estado”, en cumplimiento de los compromisos contraídos al firmar la Carta de Naciones Unidas de contribuir al «mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» y de proporcionar al Consejo de Seguridad los medios necesarios, incluidas «fuerzas de tierra, mar o aire», para que se puedan llevar a cabo

sus decisiones en este ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Acción exterior del Estado de la que también forma parte el prestigio de dicho país y la consideración que de él tengan todos los demás países y poblaciones de la Tierra, entre ellas, con aún mayor razón, aquéllas a las que se está contribuyendo a ayudar, así como todo lo que favorezca su «entendimiento y relaciones amistosas» con dichos países y poblaciones. No aparece clara, en consecuencia, la razón por la que ambas actividades, de socorro y de prestigio, no pueden activarse de forma simultánea.

Parece necesario, en consecuencia, encontrar un cierto equilibrio entre las necesidades de las operaciones humanitarias, para que puedan mantener su indispensable imagen de independencia, neutralidad e imparcialidad y su irrenunciable principio de actuación en función exclusivamente de las necesidades humanitarias, y las necesidades de las operaciones político-militares de protección de la fuerza y de componente de la acción exterior de los Estados de los que proceden los contingentes que la forman. Un equilibrio, en el que, en cualquier caso, deben primar las consideraciones humanitarias y de socorro a las de protección de la fuerza y de prestigio, pero solamente cuando realmente resulten incompatibles o contradictorias.

Un segundo punto en el que las recomendaciones de Naciones Unidas pretenden equiparar la colaboración de este tipo de fuerzas, de consolidación de la paz o coercitivas, en labores de socorro con las específicamente diseñadas para estos cometidos, es en los requerimientos de que se disponga del consentimiento del país afectado y, a ser posible, a petición suya, y de que no se utilicen fuerzas que puedan considerarse combatientes en el conflicto en cuyo seno se desencadena la emergencia. Lo cual, plantea la duda de hasta qué punto una fuerza coercitiva de Naciones Unidas (establecida en función del Capítulo VII) no debe considerarse un combatiente más (que no uno de los beligerantes) en el conflicto, cuando utiliza la fuerza para el cumplimiento de su mandato, especialmente si éste incluye, lo cual es relativamente común últimamente, la protección y garantía de la asistencia humanitaria. ¿Es de esperar que el bando o facción de un conflicto que está utilizando el hambre o la expulsión de una población de sus lugares habituales de residencia o trabajo como arma de guerra, “solicite y autorice” la presencia de las fuerzas de Naciones Unidas para colaborar en el socorro humanitario a dicha población? Parece, pues, que esta recomendación pudiera resultar, en ciertos casos, un tanto contradictoria con la que aconseja la participación por razones de seguridad de fuerzas militares, que pudiera llegar incluso hasta la asistencia directa por parte de ellas.

Por último, la literatura humanitaria, incluida la de Naciones Unidas, recomienda que en las operaciones de socorro, en las que participen fuerzas o recursos militares, que, en todo caso, conservarían sus líneas internas de mando y control, la dirección de la operación en sí se mantenga siempre en manos de las organizaciones especializadas en este tipo de tareas. Esta prescripción presenta como uno de sus principales desafíos, el de la coordinación. La norma es que está se lleve a cabo, siempre que sea posible, al más alto nivel, es decir, entre el coordinador de asistencia humanitaria de Naciones Unidas en la zona y el jefe de la operación político-militar de Naciones Unidas (representante especial del secretario general o jefe de la fuerza), por la otra. Un punto esencial, e inicial, de esta coordinación es la delimitación de las zonas de despliegue de ambas operaciones y de su actuación dentro de ellas, así como los procedimientos de entrada de la operación de socorro, en caso de que ésta deba actuar en la zona de responsabilidad de una operación político-militar ya desplegada sobre el terreno. Todo ello, dentro de la urgencia que este tipo de actuaciones normalmente requiere, teniendo cuidado, sin embargo, de que ésta no lleve a precipitaciones que afecten a la eficacia. Entre estas posibles precipitaciones puede estar la de iniciar el apoyo sin contar con los medios adecuados (principio de credibilidad). Las fuerzas deben disponer de un mandato que le autorice a superar el tipo de obstáculos previsibles que se le puedan presentar, especialmente cuando se trata de operaciones coercitivas. Pero, también, de la capacidad, es decir, de los medios necesarios para superarlos, con objeto de evitar que se repitan episodios de triste recuerdo como los de Bosnia-Herzegovina, Somalia o Ruanda, que, sin embargo, hoy día parecen estar repitiéndose en lugares como Darfur (Sudán) o el Chad.

Por último, indicar, que la contribución de una operación político-militar de Naciones Unidas, especialmente si tiene carácter coercitivo, a la posibilidad de que pueda llevarse socorro en casos de emergencias, no se limita a la participación directa en las labores de asistencia directa, de asistencia indirecta o de reparación de infraestructuras básicas, sino que también se hace mediante esa misión, que ya se ha convertido en paradigma de la participación militar en operaciones de gestión de crisis, que consiste en crear y mantener un ambiente general de seguridad en el territorio donde es, o puede ser, necesario el socorro, que permita que éste pueda llevarse a cabo por las organizaciones especializadas en las mejores condiciones para la población afectada.

La gestión de emergencias en la Unión Europea

LA PROTECCIÓN CIVIL COMO INSTRUMENTO
DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN

Entre los objetivos de la acción exterior de la Unión, que el todavía no ratificado *Tratado de Reforma* o *de Lisboa* establece, se incluye el de ejecutar acciones con el fin de ayudar a las poblaciones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano, esforzándose por lograr un alto grado de cooperación interna y externa. Todo ello bajo la dirección del Consejo y de la Comisión Europeas, asistidos por el Alto Representante (AR) de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que presenta las propuestas relativas a las acciones a tomar y a sus modalidades de ejecución y se encarga de su ejecución. Acciones que estarán siempre bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad (COPS). Es decir, para la Unión Europea, como puede verse, la respuesta ante catástrofes, cuando éstas ocurren fuera del territorio de la Unión, no es sino un instrumento más de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Por otra parte, cuando el todavía no ratificado *Tratado de Reforma* o *de Lisboa* define la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PESD), «que forma parte integrante de la PESC», afirma que ésta «ofrece a la Unión una capacidad operativa, basada en medios civiles y militares, para operaciones de gestión de crisis», entre las que incluye las de ayuda humanitaria. Operaciones que pueden considerarse reguladas por el *Reglamento sobre la Ayuda Humanitaria* aprobado el 20 de junio de 1996. En dicho *Reglamento* se establece que las acciones de ayuda humanitaria están concebidas para, entre otras situaciones, el socorro de las víctimas de catástrofes naturales, tecnológicas o causadas por el hombre o por circunstancias extraordinarias comparables, acaecidas en países ajenos a la Unión, cuando dichas víctimas no puedan ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades.

De modo que la ayuda humanitaria, en la que como vemos la Unión Europea incluye el socorro en emergencias, no sólo «constituye un aspecto importante de la acción exterior de la Unión», como reza el propio *Reglamento sobre la Ayuda Humanitaria*, a través de su inserción en la PESC, sino que al considerar sus acciones sobre el terreno como una modalidad más de las posibles operaciones (de gestión de crisis) a llevar a cabo por la Unión Europea «con medios civiles y militares», la relaciona inseparablemente también con la PESD, en la que se insertan las actuaciones de la Unión con medios militares. Esta es la razón de que los órganos y procedimientos de planeamiento de las operaciones político-militares –Comité Militar (CMUE) y Estado Mayor (EMUE)– y humanitarias y de socorro –Comité Civil para Gestión de Crisis (COMCIV) y Capacidades Civiles (CCPC)– estén tan imbricados y coordinados al más alto nivel político y estratégico (AR y COPS),

con órganos subsidiarios comunes: la Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida (UPPAR), la Célula de Planeamiento Civil-Militar y el Centro de Situación. Unos órganos de planeamiento que coadyuvan a que la Unión Europea pueda reaccionar ante las catástrofes gracias a los instrumentos financieros que le proporciona el citado *Reglamento sobre la Ayuda Humanitaria* y a las capacidades de los Estados miembros movilizados en el marco del mecanismo de coordinación de intervenciones de protección civil en situaciones de emergencia.

EL MECANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA UNIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

El mecanismo establecido por la Unión Europea para la coordinación de intervenciones de protección civil en situaciones de emergencia (comúnmente conocido como Mecanismo de Intervención Comunitario (MIC) se basa fundamentalmente en la existencia de un “directorio” de autoridades nacionales de protección civil competentes, disponibles las veinticuatro horas del día, del que forma parte la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, y de un “inventario” de los recursos de protección civil disponibles y movilizables de los Estados miembros, a los que denomina genéricamente “equipos de socorro”. El Mecanismo se pone en funcionamiento a instancias del Estado afectado, sea miembro de la Unión o ajeno a ella, el cual entra en contacto con el Mecanismo a través de la red (sistema de comunicaciones de situaciones de emergencia) de autoridades nacionales de protección civil y Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión (directorio). A través de esta red solicita los apoyos y asesoramiento que necesite, a los que los diferentes países u organismos de la Unión (Comisión o AR) responden en función de los medios y disponibilidad de que dispongan en ese momento. En este sentido, son de importancia capital los “equipos de evaluación y coordinación”, de entrada rápida en la zona de la catástrofe para determinar las necesidades y posibilidades.

Sin embargo, como admite la propia Unión Europea, el Mecanismo no parece funcionar adecuadamente. Por varias razones. La primera es que los nodos del “directorio” no parecen ser siempre autoridades con suficiente capacidad de decisión para la urgencia que las situaciones de catástrofe requieren. El “inventario” tampoco parece poder responder de forma adecuada por falta de actualización, detalle suficiente o por incompleto. Y, por último, lo que se considera la principal carencia del sistema, los equipos de socorro no se conocen entre sí ni utilizan técnicas homologadas y compatibles, lo que repercute negativamente en su eficacia y en la eficiencia general del sistema. La solución que se está proponiendo, que tampoco parece estar muy avanzada,

es la formación común y la realización de ejercicios y simulacros, así como el intercambio temporal de “equipos”, con objeto de potenciar la actuación en común y promover la complementariedad. Además, dada la complejidad y urgencia de las respuestas a las situaciones de emergencia, el sistema exige grandes márgenes de flexibilidad, para poder compatibilizar, en muchas ocasiones, las actuaciones de la Unión Europea con las del país afectado, con las de los órganos especializados de otras organizaciones internacionales, especialmente las del sistema de las Naciones Unidas, y con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Un tipo de dificultades para el que se está proponiendo como solución la formación de equipos de socorro multisectoriales especializados.

LA CONTRIBUCIÓN MILITAR AL SOCORRO EN EMERGENCIAS

En la Comunicación que, con fecha 20 de abril de 2005, remitió la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, titulada «Potenciar la respuesta de la Unión en las situaciones de catástrofes o crisis en terceros países», se reconoce que:

«Las capacidades militares de la Unión Europea, sobre todo las capacidades logísticas, completan la ayuda proporcionada en el marco del *Reglamento sobre la Ayuda Humanitaria* y del MIC de Protección Civil. Ello no obsta para que siga siendo indispensable velar por que las capacidades militares utilizadas en el marco de la acción humanitaria mantengan su carácter civil e imparcial». La Comisión, que considera que es esencial preservar la neutralidad del “espacio humanitario”, concede una gran importancia al respeto de las directrices de Naciones Unidas sobre la utilización de los recursos militares y la protección civil en el marco de las operaciones de ayuda humanitaria “vinculadas o no a conflictos”. «Un mecanismo comunitario de protección civil que puede emplearse fuera de la Unión Europea, bien de manera autónoma, bien mediante una contribución a una operación realizada por una organización internacional.»

Una declaración, que viene a confirmar que «el dispositivo no militar de gestión de crisis» de la Unión Europea exige y necesita, en ciertas ocasiones, la colaboración y complementariedad de “su dispositivo militar”, como la realidad está demostrando frecuentemente dentro y fuera de la Unión. El punto clave de esta colaboración, que en la Unión Europea está extraordinariamente facilitada por la imbricación de los órganos civiles y militares de planeamiento y conducción de las operaciones de gestión de crisis, como hemos visto en el apartado anterior, es la citada “flexibilidad” que el mecanismo de

protección civil de la Unión se exige a sí misma para ser capaz de «compatibilizar sus actuaciones» con las de otros organismos. Que, en este caso, serían la unidades o medios militares colaborando en el socorro a una emergencia, no sólo necesariamente con «capacidades logísticas», sino también “con otras capacidades” por razones de seguridad, urgencia o disponibilidad de medios, como se vio en el epígrafe correspondiente a la utilización de medios militares por Naciones Unidas.

En este sentido es en el que es aplicable al ámbito de la Unión Europea cuanto se ha visto en dicho epígrafe, ya que las recomendaciones de la *Directiva de Oslo* y sus desarrollos temáticos y ampliatorios, no son sólo normas para el sistema de Naciones Unidas, sino que tienen vocación universal. Pudiendo, en consecuencia, concebirse tres grandes tipos de situaciones en las que fuerzas o medios militares puestos al servicio de la Unión Europea por sus Estados miembros (e incluso por Estados ajenos a la Unión) intervinieran en una situación de emergencia en socorro de la población afectada. El primero, como fuerza aislada, sin contribución civil, debido a razones de seguridad o urgencia (primera entrada). Serían situaciones de, en general, muy corta duración. El segundo se correspondería con el que hemos llamado modelo teórico o ideal preconizado por las *Directivas de Oslo*, de muy baja probabilidad, como ya se ha visto. Y, por último, estarían las situaciones en las una operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea se ve en la necesidad de ceder parte o la totalidad (muy poco probable) de sus efectivos a una operación de socorro dirigida por algún tipo de organización civil. Unas situaciones en las que hay que tener en cuenta que las operaciones militares de gestión de crisis de la Unión Europea son tradicionalmente de carácter coercitivo (desplegadas en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas) y suelen llevar aparejado a su mandato la misión de posibilitar y facilitar la distribución de la ayuda humanitaria.

Sólo una última cuestión cabe plantear en relación con la posible participación de las Fuerzas Armadas españolas en una operación multinacional de socorro en emergencias de la Unión Europea. Y es en relación con la recientemente creada Unidad Militar de Emergencias (UME). Una Unidad que conjuga, por su orgánica, medios, instrucción y adiestramiento, y misiones asignadas, el doble carácter de medio de protección civil y de unidad militar. ¿Debe figurar, por tanto, en el “inventario” de capacidades de protección civil sobre el que la Unión Europea pretende hacer descansar su sistema y mecanismo de respuesta a catástrofes? ¿Es rentable disponer de un elemento tan especializado, eficaz y eficiente y tener que ceder, sin embargo, otros medios civiles que no lo son tanto u otras

unidades militares no especializadas, cuando la propia Unión Europea nos lo requiera para una situación tan grave como la de una emergencia causada por una catástrofe, solamente porque se reserva para catástrofes en “territorio nacional”? No corresponde al tipo de análisis que pretende esta publicación dar las respuesta, sólo le corresponde formular las preguntas.

LA FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN DE CRISIS EN LA UNIÓN EUROPEA

Las operaciones de la Unión Europea «con implicaciones militares o defensa» se financian en la Unión Europea mediante el llamado Mecanismo Athena, acordado por el Consejo de la Unión Europea de 23 de febrero de 2004 y revisado en los años 2005 y 2007. Los fondos del sistema Athena proceden de la contribución anual de los Estados miembros de la Unión Europea, en proporción a su producto interior bruto. Para el presupuesto de cada operación concreta, se añaden las contribuciones específicas de los Estados no miembros que participan en ella. Este presupuesto es calculado, así como su posterior gestión, por un Comité Especial, constituido por un representante de cada Estado participante en la operación, el administrador, un responsable financiero de los fondos Athena y el jefe de la operación.

Este último tiene, durante la operación, las atribuciones de elevar propuestas al administrador, ordenar pagos y ejecutar créditos, celebrar y adjudicar contratos en nombre de Athena, administrar las cuentas de la operación y ordenar los gastos que considere convenientes para la misma. Para cada operación, el administrador evalúa, asistido por el EMUE y el jefe de la operación, el importe necesario para cubrir los costes, definiendo un importe de referencia, que es el propuesto a los Estados miembros y al Comité Especial.

La gestión de emergencias en la OTAN

LA NORMATIVA

El Concepto Estratégico aprobado por el Consejo del Atlántico Norte (CAN), reunido en cumbre en abril de 1999, identifica la gestión de crisis como una de las finalidades de la OTAN, para la que debe estar permanentemente preparada la Organización, mediante una adecuada combinación, en función de las circunstancias, de procedimientos de consulta y de gestión de crisis, de capacidades militares, y de planes civiles de emergencia.

En este sentido, la OTAN considera que una crisis es cualquier tipo de riesgo o amenaza a la seguridad nacional o internacional de sus Estados miembros, causada por un

conflicto político o un conflicto armado, pero también por un accidente tecnológico o un desastre natural. A los que, en consecuencia, hay que responder, con medios y procedimientos civiles o militares, mediante lo que denomina “operaciones de respuesta a crisis” u “operaciones no artículo 5”, según la extraña traducción española con la que se han popularizado. Dentro de estas operaciones de respuesta a crisis, se darían las que más específicamente se llamarían “de asistencia a desastres”, con las que se intentaría contrarrestar o paliar las consecuencias de desastres naturales o de accidentes tecnológicos, intencionados o no.

El origen de este tipo de operaciones se encuentra en el desarrollo de las medidas para la protección de la población en caso de conflicto nuclear, que la OTAN empieza a tomar al inicio de la década de los cincuenta del pasado siglo, y diversifica, posteriormente, para abarcar otros tipos de emergencias de consecuencias parecidas, como las inundaciones del norte de Europa en el año 1953. Resultado de todo ello, sería el establecimiento, en 1958, de procedimientos detallados para la coordinación de la asistencia en casos de emergencias, entre las capacidades de los distintos Estados miembros. Unos procedimientos de coordinación, que con el tiempo se convertirían en lo que la actual OTAN conoce como el “planeamiento civil de emergencias”, sensiblemente revisado y modificado, a partir de 1995, para incluir en él a los nuevos socios de la Asociación para la Paz (PfP), procedentes la mayoría de ellos del extinto Pacto de Varsovia.

Dentro de este planeamiento civil de emergencias, la máxima responsabilidad de decisión corresponde, como en cualquier otra actividad de la OTAN, al CAN. Asesorado, para cuestiones de emergencias, por el Secretariado Internacional, el Comité de Planes Civiles de Emergencia, el Comité Militar, a su vez asesorado por el Estado Mayor Internacional, así como el Centro de Situación. El CAN, así asesorado, lleva a cabo las cuatro primeras fases del proceso de decisión: la de alerta, la de evaluación de la situación, la de evaluación de las alternativas y, finalmente, la de la decisión.

Una vez ésta tomada, se entra en la fase de planeamiento, en la que los elementos centrales son el Comité de Planes Civiles de Emergencia y sus comités subordinados, en coordinación con, o formando parte del, Centro de Coordinación Euroatlántico de Respuesta a Desastres, si la emergencia se da en el ámbito territorial euroatlántico. Además de este alto Comité de Planes Civiles de Emergencia, intervienen de forma significativa, y en función del tipo de emergencia y de las necesidades que ella exija, el Comité de Ejercicios y Operaciones (creado en agosto de 2001, para desarrollar el llamado “sistema de respuesta a crisis”), la estructura militar, si su colaboración se

considerase necesaria, y el Centro de Situación. Por último, se lleva a cabo la fase de ejecución, en la que, lógicamente, intervienen los medios personales y materiales necesarios para llevar a cabo la operación.

LOS ÓRGANOS: EL COMITÉ DE PLANES CIVILES DE EMERGENCIA

La función originaria del Comité de Planes Civiles de Emergencia era la de mantener la vida social y económica de los Estados miembros y garantizar la supervivencia de sus poblaciones durante o después de las hostilidades. Hoy día, además de su función primordial de organizar el apoyo con medios y procedimientos civiles a las operaciones militares, cómo no podía ser menos, en una organización de tan acusada vocación y génesis militares como la OTAN, el Comité de Planes Civiles de Emergencia es el encargado de organizar el apoyo en emergencias a las diferentes autoridades nacionales de los Estados miembros. Se articula en nueve comités subordinados⁽¹⁾, cuya función principal es la recolección, análisis e intercambio de información relativa a las posibilidades y recursos de los Estados miembros para la respuesta a desastres, y el establecimiento de procedimientos comunes para el uso más eficiente de dichos recursos.

Una función que, a partir de 1998, ha ampliado su posible área de actuación a todo el espacio euroatlántico, con la creación, como ya se ha mencionado, del Centro de Coordinación Euroatlántico de Respuesta a Desastres, que, bajo la supervisión del Comité de Planes Civiles de Emergencia, es el punto neurálgico de coordinación para la respuesta a desastres entre los estados miembros de la OTAN y sus socios de la PfP. De este organismo coordinador euroatlántico, creado a instancias de Rusia en 1998, depende la Unidad Euroatlántica de Respuesta a Desastres, cuya cometido cotidiano es la confección y mantenimiento de un inventario de posibles contribuciones nacionales y de posibles procedimientos de actuación, que permitan la articulación de organizaciones civiles y unidades militares, que sea necesario constituir *ex profeso* para enfrentar cada situación de respuesta concreta.

LAS OPERACIONES DE ASISTENCIA A DESASTRES

Para la OTAN, como ya se ha mencionado, las operaciones de asistencia a desastres forman parte del concepto más genérico de las operaciones de respuesta a crisis, que la Alianza define como «operaciones conjuntas aliadas multifuncionales», es decir, aquéllas que implican actividades políticas, militares y civiles (por contraposición a las operaciones

¹ Juntas de Planeamiento del Transporte Oceánico, del Transporte de Superficie Terrestre y de Aviación Civil, y Comités de Planeamiento de la Alimentación y la Agricultura, de la Industria, de la Energía, de las Telecomunicaciones Civiles, de Protección Civil, así como un Comité Conjunto de Planeamiento Sanitario.

de defensa colectiva, de carácter eminentemente militar). Ahora bien, para la Alianza, también, las operaciones conjuntas aliadas son, por definición, operaciones militares multinacionales dirigidas por la propia Alianza (aunque en ellas puedan participar países ajenos a ella).

Es decir, para la OTAN, incluso las operaciones de asistencia a desastres, como, en general, todas las de respuesta a crisis, son operaciones fundamentalmente militares (lo que no quiere decir que tengan que ser mayoritariamente militares), aunque se admite que en ellas, habrá un importante componente civil, al que normalmente las fuerzas militares apoyarán. Un importante componente civil del que la extensa, variada y prolija normativa de la Alianza apenas hace mención. De lo que se debe deducir, que la propia OTAN considera que serán componentes civiles aportados por otras organizaciones (internacionales, gubernamentales o no gubernamentales).

Razón por la cual, las Directrices del Comité Militar para la Aplicación Militar de la Estrategia Aliada establece que las capacidades militares que se deben utilizar en las operaciones de respuesta a crisis deben ser las mismas que se utilizarían para las operaciones de defensa colectiva. Y razón por la cual, la normativa específica de la OTAN para las operaciones de respuesta a crisis, considera que en las operaciones de asistencia a desastres, las fuerzas militares de la OTAN sólo deberían actuar cuando las necesidades de la situación rebasen las capacidades de las agencias especializadas de la ONU, de las organizaciones internacionales, de las organizaciones gubernamentales y de las ONG.

Y en este sentido, esta misma normativa, define las operaciones de asistencia a desastres como aquéllas operaciones llevadas a cabo por fuerzas militares dentro de su propio país, a las que la Alianza puede apoyar, independientemente de que el desastre haya sido ocasionado por la mano del hombre (andrópicas) o por fenómenos naturales, e independientemente de que constituya un hecho aislado o un acontecimiento relacionado con algún otro tipo de crisis o conflicto. Conceptualización, de la que merece resaltar la consideración de que la Alianza sólo parece tener previstas actuaciones en apoyo de fuerzas militares actuando en su propio país, es decir, dentro de los Estados miembros de la OTAN o de la PfP.

Una contribución de las fuerzas militares de la OTAN, que debe hacerse siguiendo los principios establecidos en las *Directivas de Oslo*, centrándose en el establecimiento de un ambiente general de seguridad, que permita a las demás organizaciones desarrollar sus cometidos, en la asistencia sanitaria y en la construcción de instalaciones básicas

sanitarias, en la construcción de albergues y refugios, y en la alimentación, aunque también, cuando sea necesario, en proporcionar transporte u otros apoyos logísticos, y telecomunicaciones.

LA FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES EN LA OTAN

La regla general es que cada Estado miembro corra con los gastos que ocasiona su participación en cada operación concreta, corriendo la OTAN con los gastos considerados comunes o de difícil asignación a un país específico. Sin embargo, el presupuesto civil de la Organización puede ser utilizado para el sostén de operaciones en el espacio de la PfP o fuera de este espacio euroatlántico. Así como el presupuesto militar para el sostenimiento de los cuarteles generales multinacionales en las operaciones de respuesta a crisis.

LA PARTICIPACIÓN MILITAR EN LOS PLANES CIVILES DE EMERGENCIA

La experiencia de la OTAN en operaciones de asistencia a desastres con medios militares es amplia y extensa. Se inicia en el año 1999, poco después de que se creara el año anterior, a instancia rusa, el Centro de Coordinación Euroatlántico de Respuesta a Desastres, para el apoyo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en relación con los refugiados de Kosovo huyendo a los países vecinos. Desde entonces se ha intervenido en inundaciones en numerosos países del espacio euroatlántico (Albania, Azerbaiyán, Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Kirguizistán, República Checa, Rumania, Ucrania), pero también en los propios Estados Unidos, con ocasión del huracán *Katrina* en septiembre de 2005; en terremotos en Grecia, Paquistán y Turquía; en incendios en Croacia, Macedonia y Portugal; e incluso para hacer frente a desastres producidos por condiciones climatológicas extremas en Ucrania y Moldavia.

¿HAY PLANES PARA LAS EMERGENCIAS EN EL EXTERIOR?

Como se puede apreciar en la sucinta revisión llevada a cabo en los apartados precedentes, el planeamiento civil de emergencia de la OTAN está exclusivamente concebido para la protección de las poblaciones de los Estados miembros –o, en su caso, de la de sus socios en la PfP– afectadas por un desastre natural o tecnológico, o por un atentado terrorista, de una cierta entidad y envergadura. Lo cual contrasta notablemente con las previsiones de crisis, que tiene en cuenta el resto del planeamiento, especialmente el militar, de la OTAN, empezando por el Concepto Estratégico vigente. Planeamiento, fundamentalmente referido a posible conflictos políticos o armados en el exterior, no ya del propio espacio trasatlántico, sino incluso del euroatlántico, como

demonstraría la apropiación por la OTAN, en agosto del año 2003, de la Fuerza Internacional para la Asistencia a la Seguridad (ISAF) en Afganistán.

Esta es la razón de que las intervenciones para paliar los efectos de una catástrofe en países ajenos a la propia OTAN o a la PfP, se hayan llevado a cabo sin contar con las previsiones, procedimientos y recursos, personales y materiales, de su planeamiento civil de emergencias, debiendo haberse hecho cargo de ellas la estructura militar.

Esto es, sin duda, un contrasentido. En primer lugar, porque los procedimientos, el equipamiento, la instrucción y el adiestramiento de los diversos elementos de las estructuras militares –tanto de planeamiento, la estructura de mandos de la Alianza, como de ejecución, la estructura de fuerzas de la Alianza– ni están concebidos, ni están especializados, ni son los apropiados, para el tipo de actuaciones. Y, en segundo lugar, porque resulta de difícil comprensión, que se esté desperdiciando el enorme caudal de trabajo y experiencia de los órganos precisamente especializados en este tipo de tareas: todos los que componen y de alguna forma colaboran con el planeamiento civil de emergencias.

La razón de esta anomalía probablemente resida en la propia estructura y procedimientos de funcionamiento del Comité de Planes Civiles de Emergencia y sus comités subordinados, basados en estructuras nacionales de difícil o imposible proyección al exterior. Sin embargo, ello no debería ser obstáculo para que sus procedimientos y experiencia pudieran ser utilizados por organizaciones, de planeamiento y ejecución, civiles y, cuando fuera necesario, militares, gubernamental o institucional o privada, con posibilidad y capacidad de proyección exterior.

Esta es la idea, que parece presidir la constitución del Centro de Coordinación Euroatlántico de Respuesta a Desastres y de la Unidad Euroatlántica de Respuesta a Desastres, cuyos procedimientos de coordinación con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, y otras entidades similares, como la Oficina de Coordinación Humanitaria de la Unión Europea, están ya en estudio.

LA OPERACIÓN ASISTENCIA AL TERREMOTO DE PAKISTÁN.

LECCIONES APRENDIDAS

El 8 de octubre de 2005 se producía en la Cachemira paquistaní un terremoto de 7,5 grados de intensidad en la escala de Richter, que produjo 73.000 víctimas mortales, 69.000 damnificados y la pérdida de hogar de más de tres millones de personas. Dos días más tarde, y ante la gravedad de la magnitud de la tragedia, el 10 de octubre, el Gobierno de Pakistán solicita ayuda a la OTAN, que al día siguiente, 11 de octubre, inicia el

planeamiento de un plan operativo para facilitar la distribución de la ayuda humanitaria, mejorar las capacidades de movimiento por vías terrestres, instalar refugios provisionales (campamentos) de acogida, auxiliar al sistema sanitario paquistaní y preparar las zonas devastadas para el invierno, especialmente duro en aquellas latitudes. A las que, una vez desplegadas sobre el terreno se añadiría, en conjunción con el Ejército paquistaní, el reparto directo de ayuda humanitaria.

Sin embargo, hasta el 21 de octubre, diez días más tarde, el CAN no autorizará el despliegue de la operación, que recibe el nombre de Asistencia al Terremoto en Pakistán (*Pakistan Earthquake Relief*) y que se asignará a la Fuerza de Respuesta, en esos momentos bajo el mando operacional del Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad (HQ NRDC-SP) de Bétera (Valencia).

El 29 de noviembre se inicia la proyección de fuerzas, que finaliza el 14 de noviembre, aunque desde el 8 de noviembre, un mes justo tras el terremoto, las unidades y medios sobre el terreno comienzan sus labores de apoyo y asistencia. La operación, que cuenta con el apoyo de los helicópteros de Estados Unidos, que actúan en operación independiente, y del puente aéreo organizado por la OTAN, dispone de unos efectivos de algo más de mil personas pertenecientes a diez países, fundamentalmente unidades de Ingenieros, de Sanidad, logísticas y de cooperación cívico-militar, de las que 370 son españoles, que ostentan el mando operacional de la misión.

Aunque las labores de estos efectivos de la OTAN, una vez plenamente operativos sobre el terreno, a partir de mediados de noviembre, fueron de una ayuda inestimable para la población de la zona y, especialmente, para la creación de condiciones que facilitaran su vida en las exigentes condiciones de la temporada de nieves de los siguientes meses, no deben dejar de señalarse dos importantes circunstancias.

En primer lugar, la enorme tardanza en responder a una situación de emergencia, que por su propia naturaleza exige una respuesta rápida. Rápida y eficaz desde el primer momento, es decir, eficiente. Transcurrieron trece días -del 8 al 21 de octubre- desde el terremoto a la decisión del CAN de aprobar la operación (once días si se contabiliza desde la petición oficial del Gobierno de Pakistán), y un mes -del 8 de octubre al 8 de noviembre- hasta que los primeros elementos del componente terrestre están en condiciones de prestar una ayuda útil de cierta entidad. Una ayuda que no se estuvo en completas condiciones de aportar hasta el 14 de noviembre, treinta y siete días después del terremoto (treinta y cinco tras la petición oficial de ayuda). Una tardanza que parece autorizar a plantear la cuestión de si los procedimientos actuales de planeamiento,

decisión y proyección de la OTAN para operaciones de socorro de emergencia fuera del área trasatlántica (o euroatlántica) son mínimamente válidos.

En segundo lugar, si existe la Unidad Euroatlántica de Respuesta a Desastres, ¿por qué no se utilizó o se basó en ella, al menos, una operación de mayor envergadura? ¿A qué entidad de emergencia es capaz de responder esta Unidad? ¿En qué ámbito geográfico? Tipo de preguntas que pueden hacerse extensivas al complejo, y quizás burocratizado, mecanismo de los Planes Civiles de Emergencia. En cambio, se utilizó, para responder a una catástrofe natural, a la Fuerza de Respuesta, una gran unidad concebida para ser la punta de lanza y fuerza de primera entrada de operaciones de combate o de gestión de crisis en ambientes inestables e inseguros. Por lo que, de igual forma que en el párrafo anterior, parece legítimo poder preguntarse, ¿fue la Operación Asistencia al Terremoto en Pakistán una utilización eficiente de los medios?

Razones y preguntas que inducen a pensar si el título del presente apartado no debería acabar con un “Lecciones a aprender”, más que con el “lecciones aprendidas” que en realidad figura.

ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ

Coronel de Infantería

Secretario del Instituto Universitario

“General Gutiérrez Mellado” de la UNED

Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la UNED

PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TERRITORIO NACIONAL

Concepto de crisis

Si bien es cierto que la palabra “crisis” es conocida, aceptada y entendida por todos, no es menos cierto que no es fácil encontrar una definición de la misma que sea aplicable y aclare suficientemente lo que ella significa en relación con las Fuerzas Armadas.

La amplia y fácil aceptación de este concepto ha traído consigo el que sea empleado en ámbitos tan diferentes como la economía, la industria, la sanidad, los recursos energéticos, medio ambiente etc., aspectos que, aun siendo vitales para la Nación, normalmente no necesitan la actuación de las Fuerzas Armadas.

El concepto de crisis no aparece en la normativa española hasta la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/84, en la que se determina:

"Establecer una normativa a nivel interministerial de Control de Crisis..." y, posteriormente, "garantizar la acción en las crisis...".

En España se ha generalizado la idea y se puede entender como cualquier alteración grave de la normalidad; por ello, el concepto de crisis pasa a ser un sinónimo de emergencia, de grave riesgo, calamidad pública, excepción, catástrofe, etc. Es decir, toda aquella situación que exige del Gobierno una respuesta eficaz con la aplicación de los recursos nacionales.

Como la Administración Pública es el instrumento con el que la sociedad se ha organizado para cubrir sus necesidades en las situaciones de normalidad, cuando ésta situación cambia y aparecen otras en las que están, o pueden estar, en juego valores fundamentales y en la que los márgenes de tiempo para reaccionar son reducidos, el aparato estatal resulta más lento, dado que está concebido para las situaciones de normalidad. Esto hace que sea necesario que el Gobierno disponga de un sistema que le permita afrontar las situaciones anormales acaecidas de forma imprevista, al que se denomina Sistema de Conducción de Crisis. Este sistema nació mediante el Real Decreto

2639/1986, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC), y que fue seguido de otra serie de normativa legal que lo depuró y perfiló.

Así pues, centrados en este ámbito tan genérico y amplio definiremos la crisis como:

"Una situación de inestabilidad que, por sus implicaciones o potencial peligrosidad para la seguridad nacional, induce al Gobierno a adoptar una serie de medidas y acciones entre las que se incluyen la alerta y el empleo preventivo de los recursos de la Defensa Nacional."

Bien es cierto que la alarma que pudiera producir esta definición desciende mucho si nos ceñimos al ámbito de las catástrofes naturales que, aún pudiendo producir situaciones de crisis, que se catalogan en diferentes niveles de importancia, requieren el empleo de las Fuerzas Armadas en su aspecto no bélico. La crisis se produce, fundamentalmente, por no disponer de los recursos, de las previsiones o de la capacidad de respuesta necesarias para evitar que afecte a la vida normal.

A nadie se le escapa que las Fuerzas Armadas, son uno de los instrumentos más poderosos con que cuentan los gobiernos para hacer frente a gran número de emergencias. Su organización, medios, estado de disponibilidad, pero ante todo su sentido de la disciplina y del deber las hacen imprescindibles para afrontar situaciones difíciles.

Su capacidad trasciende de las necesidades defensivas, para extenderse por los campos de la protección civil, el refuerzo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en actuaciones como la protección de objetivos estratégicos de la nación, el apoyo a actividades culturales, deportivas o cualquier evento que por su importancia requiera el apoyo suplementario de los medios militares. Esta capacidad de apoyar o suplir a otras organizaciones nacionales cuyas misiones son también vitales en momentos difíciles ha sido reconocida desde los órganos de conducción de crisis nacionales que cuentan con las Fuerzas Armadas para hacer frente a las situaciones de crisis.

Estas facetas ha obligado a que, tanto autoridades políticas nacionales o locales como los mandos militares y sus estados mayores, establezcan protocolos de colaboración continua y estrecha para solventar la situación de la manera más rápida y eficaz.

Marco legal. Evolución de la legislación que regula la participación de las Fuerzas Armadas

Sin ánimo de remontarnos excesivamente en el tiempo, es necesario referirse a normas legales de los años setenta. En el año 1976 se publicó el Real Decreto 1125/1976 el cual regulaba, precisamente, la colaboración entre autoridades militares y gubernativas en los estados de normalidad y excepción y en cuyo preámbulo se especificaba que:

“...ante acontecimientos extraordinarios conduzcan a situaciones de calamidad, catástrofe u otras alteraciones graves de la normalidad, no puede prescindirse de la cooperación de las autoridades militares;... En el restablecimiento del orden y la normalidad”. “..desempeñar los servicios públicos que se les encomiende.”

Este Real Decreto especificaba también que las autoridades gubernativas ostentaban la responsabilidad de las medidas a tomar, y otorgaba a las autoridades militares la ejecución de las misiones encomendadas.

Posteriormente, y con un día de diferencia entre ambas, se publican en diciembre de 1978 la Constitución española y las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Estas últimas recalcan la especial sensibilidad que el militar debe manifestar ante al caso de catástrofes y la permanente disponibilidad que un militar debe tener para prestar ayuda y socorrer a los afectados.

La década de los años ochenta se caracteriza por asentar aún más la colaboración entre las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles aunque, inicialmente, con un cierto carácter de voluntarismo que, si bien las Fuerzas Armadas siempre lo consideraron como un compromiso en firme con la sociedad, no se corregiría hasta fechas recientes; en aquel entonces, las FAS podrían colaborar a requerimiento de las autoridades civiles en caso de grave riesgo, catástrofes o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga.

En esa misma década ve la luz la Ley 2/1985 de Protección Civil. Es en esta nueva Ley donde comienza a fraguarse realmente la moderna participación y colaboración entre autoridades civiles y militares en caso de catástrofes. La Ley de Protección Civil nace con un espíritu de compromiso de toda la sociedad pues no en vano la magnitud y trascendencia de los valores que están en juego en las situaciones de emergencia exige poner a contribución los recursos humanos y materiales pertenecientes a todas las Administraciones Públicas. No entraremos en análisis más detallados de esta norma porque en otros apartados de este trabajo se afronta con rigor.

Hemos mencionado las normas más significativas donde se recogen aspectos de la colaboración entre autoridades civiles y Fuerzas Armadas para situaciones de emergencia o catástrofe, pero no fueron las únicas existentes; tras ellas, siguieron una serie de

previsiones que, en la práctica, recorrieron una gran abanico de situaciones potencialmente catastróficas: riesgo nuclear, riesgo químico, incendios forestales, inundaciones, riesgos sísmicos, nevadas....., algunas de ellas con planes específicos para la participación de las Fuerzas Armadas que no hicieron sino reforzar la participación conjunta.

La última gran referencia legal la tenemos en la DDN del año 2004, en la cual se proporcionan directrices orientadas a potenciar la cooperación con otros organismos en el ámbito nacional, estableciendo que las Fuerzas Armadas colaboren en un sistema de protección civil y animando a conseguir la coordinación entre elementos civiles y militares. Derivada de ella, la Ley de la Defensa Nacional, presenta un aspecto más innovador ya que establece nuevos criterios y adquiere un carácter más firme; frente a la opción potestativa, antes comentada, que ofrecía la Ley 6/1980, se ofrece una redacción más comprometida con la participación y la colaboración, ordenando a las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, la preservación de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

Es precisamente la Ley de la Defensa Nacional la que proporciona el marco legal en el que se asienta la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME), en enero del año 2006.

La acción del Estado

Este breve recorrido jalonado por la legislación nacional no hace más que corroborar que la participación de las Fuerzas Armadas, cuando una situación de crisis o simplemente de necesidad suficiente lo requiere, es práctica habitual. La filosofía no ha cambiado, el espíritu de colaboración y ayuda no es nuevo y, quizás, solamente los procedimientos son los que varían, animado todo ello por un mejor y más pronto servicio a la sociedad que demanda de sus gobernantes las herramientas necesarias para proteger su seguridad y bienestar.

Lo que si parece necesario es que cada organización, bien sea nacional, internacional o local, disponga de unos recursos, estructuras y procedimientos adecuados para responder a las situaciones de crisis. Los ensayos y prácticas de simulaciones, la disposición de los medios, el engrase de la coordinación y funcionamiento con otras estructuras son elementos clave para afrontar con éxito una situación de crisis; en definitiva, una fluida, coordinada y rápida respuesta.

Ahora bien, tan importante como gestionar bien una situación de crisis es el disponer de medidas previas de prevención; y ambos mecanismos, prevención y gestión, deben ir indefectiblemente unidos. Una alerta temprana en caso de catástrofes naturales puede tener más influencia a la hora de salvar vidas que la propia intervención posterior.

La prevención es, probablemente, uno de los caballos de batalla que existen actualmente y en el que será necesario hacer esfuerzos en el futuro. A pesar que hablar de prevención en cuestiones relacionadas con los fenómenos naturales es algo muy complicado, existen también medidas que se pueden tomar; la más importante se refiere a la confección de mapas de riesgos identificando las zonas potencialmente susceptibles de sufrir los rigores de la climatología y sus consecuencias derivadas, incluyendo en ellos poblaciones de diversa entidad que se sabe que están asentadas en zonas de riesgo; otra medida fundamental está relacionada con la detección, lo más temprana posible, de la catástrofe y la existencia de una red de alertas. Finalmente, la identificación capacidades y medios disponibles así como el preposicionamiento de estos últimos ayudarán a acelerar la respuesta y a conseguir una mayor eficacia.

Complementaria a la prevención está la respuesta. Michael Watkins menciona⁽²⁾ los diez principios para elaborar un plan de repuesta. Vemos que cualquiera de ellos valdría prácticamente para cualquier tipo de crisis y que, adelantándonos a otros puntos de este artículo, cómo la creación y la forma de actuar de la UME responde a estos principios:

- Identificación de posibles escenarios.
- Existencia de módulos de actuación para flexibilizar la respuesta.
- Existencia de planes ajustado a los módulos.
- Existencia de una clara cadena de mando.
- Redacción de protocolos de activación preseleccionados.
- Configuración de un puesto de mando principal y otro alternativo.
- Canales de comunicación claros y de fácil activación.
- Recursos de reserva.
- Adiestramiento e instrucción. Simulaciones.
- Revisión del plan tras solventar la crisis.

² Watkins, Michael (2002). *"Your crisis response plan: The ten effective elements"*. Harvard Bussines School. www.hbswk.hbs.edu.

Y, de todos ellos, nos permitimos destacar los siguientes:

- La cadena de mando perfectamente identificada, máxime en operaciones donde se entrelazan diferentes organizaciones, civiles y militares, con diferente forma de actuar y procedimientos. La cadena de mando permite delimitar responsabilidades y ajustar mejor las reglas de actuación.
- Comunicaciones operativas que permitan interconectar a todos los participantes con fiabilidad. La transmisión de órdenes es básica para solventar la crisis.
- El adiestramiento y la simulación de supuestos es igualmente fundamental para ensayar los procedimientos de actuación, descubrir los puntos débiles y corregir errores; hay que tener en cuenta que las emergencias raramente se presentan exactamente con los parámetros de planeamiento iniciales y el adiestramiento ayuda a la flexibilizar la respuesta adecuada.

Sistema Nacional de Conducción de Crisis

En el año 1986, la DDN 1/86, vuelve a ordenar desarrollar un Sistema de Conducción de Crisis de forma que "sea compatible con el de la Alianza". Así mismo la Directiva determina que la dirección del desarrollo del sistema corresponderá al Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Por eso, cuando el Consejo de Ministros español en el Real Decreto 2639/1986, justificó la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, se basó en:

"La inexistencia en España de un sistema que permita al Gobierno la prevención así como el control y conducción de una situación eventual de crisis de carácter nacional o internacional que pudiera atentar a la vida, seguridad o bienestar de los españoles, la ausencia de la necesaria normativa y de los planes de actuación posibles para afrontar con éxito una situación de esta naturaleza, consiguiendo una utilización coordinada, rápida y eficaz de todos los recursos públicos y privados disponibles..."

Con lo que extiende el concepto de crisis y de conducción de crisis a otros supuestos fuera del campo de la confrontación internacional.

El Sistema Nacional de Conducción de Crisis nació con vocación de homologación con los países de nuestro entorno. En su desarrollo se tuvieron en cuenta, además de experiencias extranjeras, las peculiaridades de nuestra Administración.

Nuestro Sistema fue desarrollado en su mayor parte por los acuerdos alcanzados por la CDGSC, y refrendado en ocasiones por el Consejo de Ministros o la publicación de la

norma jurídica necesaria. Se concibió en su día para lograr la máxima coordinación en la respuesta de los órganos de Administración del Estado, y lograr que en aquellos momentos en que, por la complejidad de la dificultad ante la que se encuentre la nación, sea necesaria la actuación de más de un Departamento, ésta se haga de la forma más coherente, rápida y eficaz tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de las mismas.

La evolución de las estructuras del estado, la transferencia de competencias a las Autonomías y, en definitiva, los cambios políticos y sociales acaecidos en los últimos años permiten deducir que aquel diseño de los años ochenta no es plenamente válido en los tiempos actuales. Y, de hecho, se está produciendo una descentralización de las respuestas como lo muestra el hecho de que la UME está llegando a acuerdos con diversas comunidades autónomas para facilitar las respuestas ante crisis producidas por catástrofes naturales.

LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA

Para hacer frente a las situaciones de crisis se necesita una estructura, unos medios y unos procedimientos que permitan atajarlas y solventarlas cuanto antes; todos ellos se insertan en el sistema de conducción de crisis. El actual sistema, nacido como se ha dicho hace más de 20 años, tiene una configuración básicamente resolutoria, no preventiva. En definitiva, responde a las crisis una vez que se producen, pero no está preparado para preverlas; para ello están otras instancias del Estado.

Presenta un diseño amplio, encabezado por la CDGSC de la cual forman parte el presidente y vicepresidente del Gobierno, así como los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda, Justicia e Interior. Obviamente, los cambios estructurales en los órganos del Estado, hace necesario hacer un pequeño esfuerzo para acomodar la situación y organización del Gobierno en el año 1986 y las que existe actualmente. Sus cometidos, además de aprobar normativa, planes y programas, se centran en dirigir y coordinar al más alto nivel las actuaciones encaminadas a prevenir, controlar y conducir las situaciones crisis.

La CDGSC tiene unos órganos de apoyo y asesoramiento: la Comisión de Apoyo, el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE) y los Comités Sectoriales. La Comisión de Apoyo es el órgano directo de apoyo al CDGSC mientras que los otros centran su actuación en la aportación de recursos que se necesiten para solventar la crisis.

Dependientes de la CDGSC se encuentran, bajo la presidencia del ministro del ramo, los Grupos de Apoyo Ministeriales, que asumen las tareas que afectan a su área de competencias específicas.

Mención aparte merece la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para situaciones de Crisis (DISSC), creada como órgano permanente por el Real Decreto 163/1987, y que constituye un órgano auxiliar del presidente del Gobierno, subordinada a su Secretaría General, en la previsión del conjunto de medidas que este pudiera adoptar, para asegurar una reacción inmediata y adecuada en situaciones de crisis.

El Real Decreto de creación asigna a la DISSC las siguientes funciones:

- Estudiar y proponer la normativa necesaria para el establecimiento y funcionamiento del sistema de alertas y de conducción de situaciones de emergencia o crisis nacionales o internacionales
- Realizar los estudios, planes y programas necesarios para el establecimiento y mantenimiento de la infraestructura del sistema que garantiza la rápida reacción y continuidad de la acción de gobierno en las situaciones de emergencia o crisis.
- Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección del sistema y de su funcionamiento.

Para el cumplimiento de estas funciones, la DISSC se estructura en tres Unidades: Unidad de Alerta y Seguimiento, Unidad de Infraestructura y Unidad de Protección.

Su actuación, como se deduce de su nombre, ha consistido en proporcionar la infraestructura necesaria para la conducción y el seguimiento de las crisis, proporcionando centros de situación, comunicaciones, etc., así como sirviendo de aglutinadora y coordinadora de la actuación de las distintas autoridades y organismos de la Administración con responsabilidades en las crisis.

Por ello, para cada situación potencial de crisis o ante cualquiera ya desencadenada, la DISSC propone a la Presidencia del Gobierno, en líneas generales: Organización de la obtención de información; órganos de la Administración que deban participar; órganos interdepartamentales de coordinación que han de constituirse; medidas previas que conviene adoptar; comunicaciones; etc.

El corazón de la DISSC lo constituye la Unidad de Alerta y Seguimiento, que es la que cumple la función relativa a los estudios y propuestas de la normativa necesaria. Para ello

se articula en: Servicio Permanente de Alertas, Área de Planificación, Área de Evaluación y Área de Defensa.

PROCEDIMIENTOS

Son imprescindibles para evitar la improvisación y garantizar las relaciones entre organismos en momentos difíciles. Son muchos los condicionantes que dificultan su normalización, debido a que cada situación es diferente. Existen procedimientos para información, activación del sistema, catalogación, aprobación, activación y cancelación de medidas de respuesta, disposición de datos, etc.

Común a cualquier situación de crisis es la necesidad de información. La Presidencia del Gobierno no cuenta con medios propios, pero tiene a su disposición todos los del Estado. En este aspecto, cobra especial importancia la Red de Sensores del Sistema de Conducción de Crisis, compuesta por altos cargos y órganos de la Administración interior y exterior, que tienen las funciones de alertar sobre posibles situaciones de crisis y de hacer su seguimiento una vez desencadenadas.

Ante una situación potencial de crisis o ante su desencadenamiento, se diseña un sistema de información específico y se alerta a los corresponsales que se consideren idóneos.

Otro aspecto es la capacidad de reacción rápida una vez declarada una situación de crisis. Se logra localizando y activando a las personas claves y teniendo preparadas medidas o planes para hacer frente a la situación.

En cuanto a las medidas que se deban adoptar, se estudiaran unas hipótesis de carácter general y las particulares de cada sector, para elaborar medidas de respuesta. Pero el elevado número de riesgos que presentan las sociedades modernas no permite disponer de todos los planes de actuación necesarios, por lo que se ha optado por un Sistema Nacional de Alertas capaz de generar respuestas polivalentes, del que el de la Defensa forma parte como un subsistema. Además, nuestra pertenencia a la Alianza Atlántica nos impone unos procedimientos que hemos integrado de forma totalmente satisfactoria.

No obstante, cada situación es distinta. Detectada o desencadenada una crisis, la primera actuación consiste en organizar un operativo *ad hoc*, activar las medidas del Sistema Nacional de Alertas que conviene proponer, así como designar a los responsables de su ejecución; establecer procedimientos de actuación en cuanto a reuniones, propuestas, decisiones, comunicaciones, etc., y, por último, seleccionar y establecer las telecomunicaciones necesarias.

El Gobierno es el órgano superior de dirección y coordinación de protección civil, siendo el ministro del Interior la autoridad máxima y a quien corresponde solicitar al Ministerio de Defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas. Es precisamente el ministro del Interior quien tiene la facultad de declarar la emergencia de interés nacional, bien por propia iniciativa o a solicitud de las comunidades autónomas.

Por parte del Ministerio de Defensa, es la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) la que ostenta la responsabilidad de dirigir la colaboración con las autoridades civiles, contribuyendo también al seguimiento, respuesta y resolución de crisis en el ámbito de la política de seguridad y defensa, dentro del marco del sistema nacional de conducción de situaciones de crisis. DIGENPOL, además, actúa como órgano permanente de trabajo de la autoridad nacional para la planificación civil de emergencia y prepara y propone la normativa, planifica y gestiona la colaboración de las Fuerzas Armadas con los organismos competentes de situaciones de emergencia.

PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA EN EL SISTEMA

Como ya se ha expuesto anteriormente, el Ministerio de Defensa se encuentra integrado en el sistema de conducción de crisis. Esa participación es la siguiente:

- En la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis se integra, como miembro permanente de la misma, el ministro de Defensa, y si el presidente del Gobierno lo considera necesario, la legislación permite la asistencia del Jefe de Estado Mayor de la Defensa o de aquellos otros mandos militares que estuvieran participando en la conducción de la crisis.
- En la Comisión de Apoyo a la CDGSC, es miembro permanente el director general de Política de Defensa aunque, de acuerdo con la normativa vigente, si la crisis afecta directamente a la Defensa, podría asistir a sus reuniones el Jefe del Estado Mayor Conjunto.
- En el CNPCE el DIGENPOL actúa como vocal y representa al Ministerio de Defensa.
- En los Comités Sectoriales existen representantes del Estado Mayor Conjunto.
- En el Grupo de Apoyo del MINISDEF se integran todos los altos cargos del Departamento y es apoyado por el Centro de Conducción de la Defensa.
- Finalmente, es de destacar que en el Centro Nacional de Situación y Conducción de Crisis está prevista la activación de un Destacamento del Estado Mayor de la Defensa, que tendrá como misión el mantener actualizada la situación militar y el

LA CONDUCCIÓN DE CRISIS EN EL MINISTERIO DE DEFENSA

En el ámbito del Departamento de Defensa, podemos decir que el desarrollo del Sistema de Conducción de Crisis permite adaptarse, flexiblemente, a las dos posibles formas de actuación del ministro de Defensa ante una situación de crisis:

- Como responsable de la dirección de las Fuerzas Armadas por delegación del presidente del Gobierno.
- Como responsable exclusivamente de los aspectos administrativos del Departamento, así como de la coordinación de la Defensa Civil, si el Presidente asume personalmente la dirección de la actuación de las Fuerzas Armadas en la crisis.

Para hacer posible lo anterior, el sistema está basado en el Centro de Conducción de la Defensa (CECOD) y en unos procedimientos (el Sistema Preventivo de la Defensa)

La utilidad de las Fuerzas Armadas para actuar en este tipo de situaciones. Características y ventajas

La participación de las Fuerzas Armadas en ayuda o refuerzo de los medios que emplean las autoridades civiles para solventar las calamidades creadas por una catástrofe natural se debate en un delicado equilibrio. Ante la innegable circunstancia de que cualquier medio de ayuda es bueno para mitigar las penurias de nuestros conciudadanos y para proteger los bienes de la sociedad, está por otro lado el hecho de la proporcionalidad de medios, y de las competencias.

La proporcionalidad de medios debe entenderse como la oportunidad de emplear los medios adecuados y en la proporción adecuada para solventar un problema; en definitiva, cualquier catástrofe necesita un tipo de respuesta proporcionada a su magnitud y, si los medios de Protección Civil u otros de las diferentes administraciones pueden solventarla, entonces hay que evitar acudir a soluciones mayores y más costosas.

Obviamente, las Fuerzas Armadas son un instrumento vital de respuesta que aporta un gran valor añadido a la actuación contra catástrofes gracias a sus características y capacidades:

- Capacidad de mando y control.
- Capacidad para reaccionar rápida y eficazmente.
- Capacidad para desplegarse ágil y ordenadamente.

- Capacidad para concentrar medios en poco tiempo.
- Capacidad para realizar transportes de grupos numerosos.
- Capacidad de supervivencia alejada de sus bases gracias a potente su cadena logística.

Además, su participación tiene una gran repercusión mediática, y produce un efecto tranquilizador en la población civil.

Además de las capacidades descritas, las Fuerzas Armadas tienen la organización, la estructura permanente, la disciplina, y la permanente disponibilidad que las proporcionan eficacia y seguridad en su funcionamiento.

Los problemas de mando se han solventado en la legislación existente en cada momento desde un principio, otorgando al mando militar el exclusivo mando y control sobre las unidades empleadas y a la autoridad gubernativa la dirección de las operaciones. Si por alguna de las partes ha podido existir algún malentendido en algún momento, probablemente se ha podido deber a la tensión del momento y rápidamente ha sido subsanado.

La UME como punto de inflexión en la actuación de las Fuerzas Armadas en catástrofes naturales. Misiones y protocolo de actuación

Hasta la creación de la UME, en octubre de 2005, el Gobierno no tenía en sus manos directas un instrumento robusto con el que hacer frente a una emergencia de naturaleza nacional. Es cierto que posee las facultades legislativas, así como el catálogo nacional de recursos movilizables, pero no una herramienta específica con la que hacer frente a las emergencias e intervenir directamente cuando la situación sobrepasaba las capacidades de otras organizaciones.

En esta carencia está la génesis de la UME, la cual tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, cuando lo decida el presidente del Gobierno o el ministro en quien delegue, para contribuir a la seguridad de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. En definitiva, con su creación se pretendió mejorar la respuesta, creando una auténtica especialización, con lo que todo ello significa de medios particulares, instrucción y adiestramiento específico y doctrina y procedimientos propios; todo ello con el fin de añadir capacidades al sistema de Protección Civil sin reemplazar o excluir lo ya existente.

El Real Decreto 416/2006, que establece el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la UME, define a esta Unidad

como una fuerza conjunta que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, realizando las misiones operativas que le encomiende el presidente del Gobierno.

En definitiva, con la creación de esta unidad se ha realizado una acción directa encaminada a cumplimentar el mandato de:

“Preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad...”

Dispuesto en la Ley de Defensa Nacional, aprovechando las ventajas que, para este tipo de actuaciones, ya hemos citado que presentan las Fuerzas Armadas, y especializando una unidad militar que, al mismo tiempo, mantiene una dependencia operativa del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y está configurada para ser la primera respuesta de las Fuerzas Armadas ante catástrofes naturales.

Aunque la idea de la creación de la UME no es pionera en Europa, puesto que ya existen unidades similares en Francia y Suiza, sí supone un punto de inflexión en la manera de participar las Fuerzas Armadas en catástrofes naturales, que se ha materializado con el protocolo de actuación de la UME y con las directivas del JEMAD.

El protocolo de actuación presenta aspectos novedosos y aspectos continuistas en la participación de las Fuerzas Armadas en catástrofes y en las relaciones con las autoridades civiles. Sus aspectos más reseñables, a nuestro modo de ver son:

- Permite a la UME la dirección de las operaciones en caso de que la catástrofe se declare de interés nacional, de acuerdo con la Norma Básica de Protección Civil. En caso contrario, se mantendrán las dependencias que establece la legislación vigente de protección civil.
- Proporciona a la UME la libertad de acción para disponer directamente de los medios aéreos de lucha contra incendios.
- Determina el ámbito concreto de actuación, abarcando un amplísimo espectro de posibles catástrofes, tanto naturales como tecnológicas, actos terroristas, contaminación, etc.
- Sin que fuese estrictamente necesario especificarlo, en la norma legal se determina que el Ministerio de Defensa, dentro de sus competencias, podrá suscribir acuerdos

- Se excluye de las competencias de la UME las emergencias en el mar.
- Se da carácter de agente de la autoridad a los miembros de la UME en el cumplimiento de sus misiones.
- Se asigna a la UME la capacidad de utilizar medios públicos o privados, para el cumplimiento de sus misiones, estableciendo también el protocolo de indemnizaciones y resarcimientos.

Lecciones aprendidas en actuaciones recientes y previsiones de futuro

Por la situación crítica que se produce, la actuación de organizaciones diversas para salvaguardar la seguridad y bienes de los ciudadanos en caso de catástrofes requiere una organización eficaz, lo menos compleja posible, y con las responsabilidades perfectamente definidas.

Los eventos catastróficos no solo ocasionan daños físicos, sino que originan también situaciones estresantes y, por ello, cuanto más compleja sea la organización y más numerosos los procedimientos, más disminuirán las posibilidades de éxito, y serán necesarias mayor número de prácticas y ejercicios conjuntos para conseguir la necesaria eficacia.

Así lo han comprendido los americanos tras el huracán *Katrina*. Un análisis del funcionamiento de las operaciones ha desembocado en la unificación de todos los servicios y agencias en la Agencia Federal de Gestión de Emergencias y de la creación de un mando unificado en el Ejército.

España no se ha enfrentado a un desastre como el *Katrina*, pero debemos aprender de los errores de otros y, en la medida de lo posible, simplificar la cadena de respuesta y de toma de decisiones de forma que redunde en una mayor eficacia en la actuación de los medios. El *Katrina*⁽³⁾ ha abocado al Gobierno americano a efectuar una profunda revisión de sus procedimientos y estructuras; de los 17 paquetes de medidas críticas, quizás habría que resaltar el primero de ellos, donde se aboga por potenciar un cultura y una preparación a nivel nacional ante catástrofes y, más en concreto, resalta la importancia de

³ *The Federal response to hurricane Katrina. Lessons learned.* Washington 2006. Frances Fragos Townsend.

un procedimiento unificado de gestión de la respuesta nacional y la necesidad de una red de mando y control gestionada a nivel federal.

La existencia en España de 17 comunidades autónomas puede desembocar, y en cierto modo así ocurre actualmente, en la propia existencia de 17 procedimientos de actuación diferentes que solamente redundarán en una mayor complejidad para llevar a cabo una lucha eficaz contra las catástrofes naturales.

Por otro lado, una sola autoridad nacional responsable de la respuesta ante catástrofes evitaría dilaciones en la toma de decisiones para declarar los diferentes niveles de emergencia y el consiguiente empleo de los medios y medidas adecuadas a las dimensiones del desastre; unos plazos de tiempo que, en esos momentos son críticos, siendo esencial reducirlos al máximo. El propio Watkins citado anteriormente señala la descentralización como uno de los puntos débiles a la hora de enfrentarse a este tipo de situaciones.

La creación de la UME, las misiones a ella asignadas, el protocolo de actuación y las directivas difundidas por las Fuerzas Armadas han sido un paso hacia adelante, pero aún se puede llegar más lejos unificando, con un sentido amplio, una cadena de mando, simplificando procedimientos, protocolos de solicitud, etc.

Se ha mostrado como necesario el disponer de una cobertura de actuación previa, por medio de convenios de colaboración a diferentes niveles. De esa manera, las relaciones, discurrirían con mayor fluidez y eficacia. En cualquier caso, cuanto más convenios existan, más se complicará la respuesta y más lenta será la reacción ante una catástrofe; se necesitan los convenios, pero también se impone la simplificación.

Para una actuación eficaz, es importante, igualmente, que se cumplan con los criterios básicos de colaboración con las Fuerzas Armadas que se han mencionado anteriormente ya que, de acuerdo con la experiencia que se dispone:

- La participación de las Fuerzas Armadas debe circunscribirse a una situación de emergencia, de carácter excepcional y cuando la gravedad de la situación lo exija. Las solicitudes no siempre responden a circunstancias excepcionales.
- Las Fuerzas Armadas deben actuar a solicitud expresa de las autoridades civiles, cuando sean insuficientes los medios civiles, o sus capacidades estén desbordadas.
- No siempre se recurre a las Fuerzas Armadas en última instancia, (miedo a la inacción).

- Excepto en las circunstancias ya mencionadas, la autoridad civil es responsable de la dirección de la emergencia, mientras que la autoridad militar es responsable sólo de los cometidos asignados.
- Las unidades militares estarán encuadradas y dirigidas exclusivamente por sus mandos naturales. La cadena de mando militar debe mantenerse.
- Las colaboraciones deben tener una duración limitada, mientras sea estrictamente necesario.
- Ciertas colaboraciones responden más a necesidad perentoria o mediática que a necesidad real de contar con apoyo Fuerzas Armadas.

En el orden nacional, no hay que olvidar los principios de unidad nacional y de solidaridad, que fundamentan la participación de las Fuerzas Armadas en beneficio de la seguridad y protección de los ciudadanos, así como la eficacia y la coordinación administrativa que se refleja en el artículo 103 de la Constitución. Y en este sentido parece que van los últimos esfuerzos del Ministerio del Interior en cuya línea de trabajo se prevé redactar en los próximos meses un nuevo Proyecto de Ley de Protección Civil que esté ampliamente consensuado con las diferentes administraciones públicas.

Esta nueva Ley, a nuestro modo de ver, debería ser ambiciosa en su contenido, reflejando y aclarando aspectos de la integración y uso de las capacidades militares en la lucha contra las catástrofes, así como reflejar el amplio espectro de cuestiones que rodean la lucha contra las catástrofes, comenzando por la prevención, y que afectan a aspectos tales como logística y evacuaciones, organización de la búsqueda y rescate (que evite la, en ocasiones, masificación de algunos tipos de ayudas que, aunque sea de agradecer la ayuda de los demás, pueden llegar a ser más perjudiciales que beneficiosas), salud pública y apoyo médico, solventar la inseguridad pública que suele venir acompañando a este tipo de situaciones, realojamientos masivos, comunicaciones públicas, participación de Organizaciones No Gubernamentales y organización de las ayudas de iniciativa particular o no gubernamentales, organización de ejercicios y simulaciones a todos los niveles; todo ello encuadrado en un marco de concienciación de la ciudadanía.

Además existen proyectos para unificar la formación en protección civil y emergencias a nivel nacional, para poder participar en el sistema de formación del mismo ámbito que esta desarrollando la Unión Europea.

Sin duda alguna la participación de las Fuerzas Armadas se verá influenciada por esta nueva y necesaria legislación.

GONZALO SÁNCHEZ URBÓN

Coronel de Infantería

Normativa legal

Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear. (Orden de 29 de marzo de 1989).

Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueba la Directriz Básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico (Resolución de 30 de enero de 1991).

Acuerdo del Consejo de Ministros, que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales (Orden de 2 de abril de 1993).

Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones (Resolución de 31 de enero de 1995).

Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia ante el Riesgo Sísmico (Resolución de 5 de mayo de 1995).

Constitución española.

Decreto 1125/1976, de 8 de abril, sobre colaboración de las autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción.

Directiva de Defensa Nacional 1/1984.

Directiva de Defensa Nacional 1/2004 de 30 de diciembre de 2004.

Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar.

Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre del Servicio Militar.

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional

Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Real Decreto 2639/1986, de 30 de diciembre, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

Real Decreto 163/1987, de 6 de febrero, por el que se crea la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis.

Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

ESTRUCTURAS DE CARÁCTER NO MILITAR Y SU FINANCIACIÓN

Cuestiones previas: situaciones de catástrofe y estructuras de intervención

Se puede afirmar, como principio general, que la estructura básica de actuación en caso de catástrofes es la Protección Civil en sentido amplio. La propia Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil la identifica con la protección física de las personas y los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente. Esta Ley desarrolla el artículo 30.4 de la Constitución española que establece que, mediante ley, podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Estas tres situaciones, el riesgo grave, la calamidad pública y la situación de catástrofe son, por consiguiente, los presupuestos de hecho de la Protección Civil, que se organiza para estudiar y prevenir con antelación la protección y el socorro de las personas y bienes en los casos que dichas situaciones se produzcan.

La Protección Civil es, por consiguiente, un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes administraciones públicas, así como los ciudadanos, mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria, en su caso.

La competencia en materia de Protección Civil corresponde a la Administración civil del Estado y, en los términos establecidos legalmente, a las restantes administraciones públicas. La Ley 2/1985 prevé que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad participarán en las acciones de Protección Civil, siempre que las circunstancias lo hicieren necesario. También se prevé la contribución de la Cruz Roja y otras entidades cuyos fines estén relacionados con la Protección Civil. Igualmente prevé dicha disposición que, en tiempo de paz, las Fuerzas Armadas colaborarán en la Protección Civil y darán cumplimiento a las misiones que se les asignen, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija. Esta colaboración se realizará previa solicitud de las autoridades competentes a la autoridad militar que corresponda. En estos supuestos, las Fuerzas Armadas actuarán, en todo caso, encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales.

Servicios de Protección Civil

en el I Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949

La participación de las Fuerzas Armadas en labores de auxilio y apoyo a la población civil en caso de catástrofes es una actividad que también está prevista, desde tiempo atrás, en el ordenamiento internacional. Un ejemplo de regulación, muy significativa a este respecto, es el I Protocolo de 1977, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados, protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, sobre Derecho Internacional Humanitario.

Aunque dichos Convenios y Protocolos son aplicables en caso de conflicto armado, conviene recordar que en el citado Protocolo Adicional de 1977 se dedica un capítulo, con siete artículos, a los servicios de Protección Civil. En concreto, el artículo 61 de dicho Protocolo establece que se entiende por Protección Civil el cumplimiento de alguna o de todas las tareas humanitarias que se mencionan a continuación, destinadas a proteger a la población civil contra los peligros, no sólo de las hostilidades, sino también en caso de catástrofes, y ayudar a la población civil a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia. Es decir, el Sistema de Protección Civil, aunque tiene unos presupuestos específicos de actuación y unas tareas encomendadas para caso de conflicto armado, también tiene otros presupuestos y otras tareas asignadas, derivadas de catástrofes o calamidades públicas que se pueden producir en situación de paz o de guerra. Algunas de estas tareas son: los servicios de alarma, la evacuación, habilitación y organización de centros de alojamiento y refugios, la aplicación de medidas de oscurecimiento, el abastecimiento de urgencia, el salvamento, los servicios de primeros auxilios, sanitarios y de asistencia religiosa, la lucha contra incendios, la detección y señalamiento de zonas peligrosas, la descontaminación y medidas similares de protección, el restablecimiento de los servicios públicos indispensables, los servicios funerarios de urgencia, la ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y mantenimiento del orden en las zonas afectadas, la asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia y las actividades complementarias necesarias para el desempeño de una o cualquiera de las tareas mencionadas, entre las que se incluyen la planificación y la organización.

Añade el mismo artículo 61 tres definiciones sobre organismos de Protección Civil, sobre personal y sobre material de organismos de Protección Civil, de acuerdo con la redacción que se recoge a continuación:

- Se entiende por organismos de Protección Civil los establecimientos y otras unidades creados o autorizados por la autoridad competente para realizar cualquiera de las

- Se entiende por personal de organismos de Protección Civil las personas asignadas por un Estado exclusivamente al desempeño de las tareas mencionadas anteriormente, incluido el personal asignado exclusivamente a la administración de esos organismos por la autoridad competente.
- Se entiende por medios de organismos de Protección Civil el equipo, los suministros y los medios de transporte utilizados por esos organismos en el desempeño de las tareas mencionadas.

Los artículos 62, 63, 64, 65, 66 y 67 del I Protocolo Adicional contienen una serie de disposiciones sobre el alcance de la protección otorgada a los Servicios de Protección Civil, sobre la Protección Civil en los territorios ocupados, los organismos civiles de Protección Civil, el cese de la protección y la identificación de los medios y del personal, que en todo lo que se refieren a la situación de conflicto armado exceden del objetivo de este capítulo.

No obstante, merece la pena recordar que el artículo 66 establece que el signo distintivo internacional de Protección Civil consiste en un triángulo equilátero azul sobre fondo color naranja, cuando se utilice para la protección de los organismos de Protección Civil, de su personal, sus edificios y su material o para la protección de los refugios civiles. El mismo artículo dispone que este símbolo podrá también utilizarse en tiempo de paz para identificar a los Servicios de Protección Civil, previa aceptación de las autoridades nacionales competentes, figura 1.

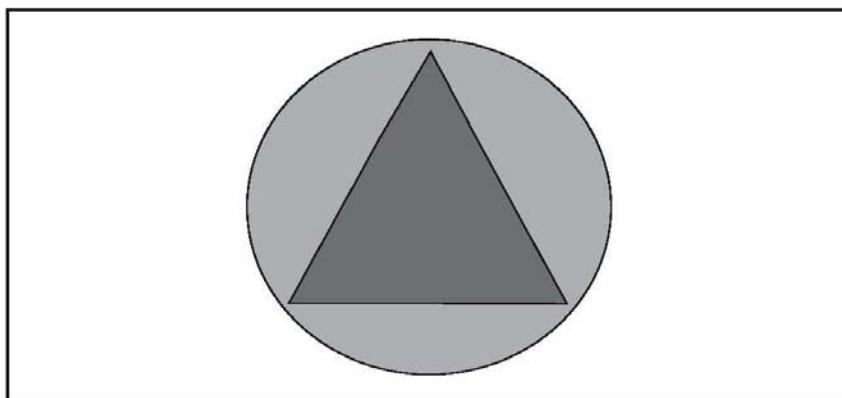


Figura 1.– *Emblema Internacional de Protección Civil, tal como se define en el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra y en la constitución de la Organización Internacional de Protección Civil.*

También conviene recordar que el artículo 67 antes mencionado, sobre los “miembros de las Fuerzas Armadas y unidades militares asignados a organismos de Protección Civil”, ya prevé la utilización de las Fuerzas Armadas y unidades militares para la realización de tareas asignadas a la Protección Civil. Este es el primer instrumento internacional en el que se prevé la posible asignación de misiones de Protección Civil a unidades de las Fuerzas Armadas. Dicho artículo es de aplicación en caso de conflicto armado y aunque este ámbito excede de los límites del presente estudio en situaciones de paz, sobre la base de que la mayoría de las operaciones reales no siguen el modelo ideal o teórico expuesto en los apartados anteriores, se recogen a continuación las condiciones que deben reunir los miembros de las Fuerzas Armadas y las unidades militares que se asignen a organismos de Protección Civil para ser respetados y protegidos según del Derecho de Ginebra:

- El personal de las Fuerzas Armadas y las unidades militares deben estar asignados de modo permanente a la Protección Civil y dedicados exclusivamente al desempeño de cualquiera de las tareas mencionadas en el artículo 61.
- El personal así designado no debe desempeñar ninguna otra función militar durante el conflicto.
- Este personal debe distinguirse claramente de los otros miembros de las Fuerzas Armadas, para lo que exhibirá ostensiblemente el signo distintivo internacional de la Protección Civil en dimensiones adecuadas y portará una tarjeta de identidad específica que acredite su condición.
- Este personal y estas unidades estarán dotados sólo de armas individuales ligeras con el propósito de mantener el orden o para su propia defensa.
- Este personal no participará directamente en las hostilidades y no realizará ni será utilizado para realizar, al margen de sus tareas de Protección Civil, actos perjudiciales para la parte adversa.
- Este personal y estas unidades desempeñarán sus tareas de Protección Civil sólo dentro del territorio nacional del país que dependan.

El personal militar que preste servicios en organismos de Protección Civil, que caiga en poder de una Parte adversa, será considerado prisionero de guerra. En caso de territorios ocupados, podrá ser utilizado dicho personal para tareas de Protección Civil en la medida en que sea necesario, siempre que sea exclusivamente en interés de la población civil de

ese territorio, a condición, no obstante, de que si esas tareas son peligrosas, se ofrezca voluntario para ellas.

Las instalaciones, el equipamiento y los medios de transporte de las unidades militares asignadas a organismos de Protección Civil estarán claramente marcados con el signo distintivo internacional de la Protección Civil.

Los edificios y el material de las unidades militares asignadas permanentemente a organismos de Protección Civil, y exclusivamente destinados al desempeño de las tareas de la Protección Civil, seguirán estando sujetos a las leyes de la guerra si caen en poder de una Parte adversa. Sin embargo, salvo casos de imperiosa necesidad militar, no podrán ser destinados a fines distintos de la Protección Civil mientras sean necesarios para el desempeño de tareas de Protección Civil, a no ser que se hayan adoptado previamente las disposiciones adecuadas para atender las necesidades de la población civil.

Conviene tener en cuenta que en los instrumentos internacionales y en sus traducciones, a veces, se utiliza indistintamente la terminología de “protección civil” y la de “defensa civil”, y los distintos países utilizan igualmente una u otra expresión.

En otro ámbito, la Organización Internacional de Protección Civil define la protección civil como el sistema por el que cada país proporciona la protección y la asistencia para todos ante cualquier tipo de accidente o catástrofe, así como la salvaguarda de los bienes y del medio ambiente.

Sistema Nacional de Protección Civil, objetivos.

Norma Básica de Protección Civil.

Competencias de las distintas administraciones

En el ámbito nacional, parece notorio que el sistema de Protección Civil, por definición, afecta o cae en el ámbito competencial de varias administraciones públicas, y así se recoge en varias sentencias del Tribunal Constitucional que se han pronunciado sobre la distribución de competencias en materia de protección civil, entre las que puede citarse la sentencia de 19 de julio de 1990.

La doctrina del Alto Tribunal reconoce la concurrencia de competencias entre las comunidades autónomas y el Estado, y se señala que, si bien las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de Protección Civil, esta competencia se encuentra con determinados límites que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico, por lo que el diseño y la definición del modelo nacional de

Protección Civil y el establecimiento de los criterios comunes mínimos para la elaboración de los planes que se citan a continuación, es competencia del Estado.

Para determinar las líneas de actuación en las situaciones de emergencia que se puedan producir, el Gobierno español, previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, en la que participan varios vocales del Ministerio de Defensa, aprobó, mediante Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, la Norma Básica de Protección Civil, que contiene las directrices esenciales para la elaboración de los planes territoriales y de los planes especiales, por sectores de actividad, tipos de emergencia o actividades concretas.

La Norma Básica de Protección Civil, aprobada por Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, constituye el marco fundamental para la integración de los Planes de Protección Civil en un conjunto operativo y susceptible de una rápida aplicación, a la vez que determina el contenido de lo que debe ser planificado y establece los criterios generales a los que debe acomodarse dicha planificación para conseguir la coordinación necesaria de las diferentes Administraciones públicas, para lo que permitirá, en su caso, la función directiva del Estado, siempre que existan emergencias en la que esté presente el interés nacional.

Se consideran emergencias en las que está presente el interés nacional: a) Las que requieran para la protección de las personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio; b) Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias comunidades autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico; c) Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas.

Otros conceptos recogidos en la normativa nacional son los siguientes:

- Comisión Nacional de Protección Civil. Esta Comisión es un órgano colegiado interministerial dependiente del Ministerio del Interior, que tiene por finalidad fundamental la de conseguir una adecuada coordinación entre los órganos de la Administración General del Estado y de las administraciones de las comunidades autónomas, en materia de Protección Civil, para garantizar una eficaz actuación de los poderes públicos en orden al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan. Esta Comisión ha estado regulada en varias disposiciones a lo largo del tiempo. La última

regulación se recoge en el Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, por la que se regula su composición y el régimen de funcionamiento. Uno de los departamentos ministeriales integrados en dicha Comisión, con dos vocales, es el Ministerio de Defensa. La Comisión Nacional de Protección Civil tiene el carácter de Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

- Planes de Protección Civil. Se entiende por Plan de Protección Civil la previsión del marco orgánico y funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes en caso de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, así como el esquema de coordinación entre las distintas Administraciones públicas llamadas a intervenir. Los planes pueden ser planes territoriales y planes especiales.
- Planes territoriales. Se elaboran para hacer frente a las emergencias generales que se puedan presentar en cada ámbito territorial y establecerán la organización de los servicios y recursos que procedan: a) De la propia administración que efectúa el plan; b) De otras Administraciones públicas, según la asignación que éstas efectúen en función de sus disponibilidades y de las necesidades de cada plan territorial; y c) De otras entidades públicas o privadas. Los planes territoriales pueden ser de comunidad autónoma, y de ámbito inferior, esto es provinciales, comarcales o supramunicipales, insulares y municipales. El plan territorial de comunidad autónoma podrá tener el carácter de plan director y establecerá el marco organizativo general en relación con ámbito territorial correspondiente, de manera que permita la integración de los planes territoriales de ámbito inferior. Cuando la naturaleza y extensión del riesgo o los servicios y recursos a movilizar sobrepasen las competencias de una determinada Administración, de acuerdo con lo previsto en su respectivo plan territorial, la dirección y coordinación de las actuaciones podrá pasar a la autoridad que ejerza tales funciones en el Plan Territorial de ámbito más amplio. Cuando se produzcan situaciones de emergencia que afecten al interés nacional, la dirección y coordinación se realizará por los órganos de la Administración del Estado.
- Directrices de los planes territoriales. El Centro de Coordinación Operativa (CECOP). Los planes territoriales deberán ser homologables y deberán poder integrarse, en caso necesario, en otros planes de ámbito superior. Por ello, dichos planes deberán incluir unas directrices comunes, que son, entre otras, las siguientes: a) Definición de su objetivo y alcance, en el que se incluirán los posibles logros derivados de la correcta aplicación del plan; b) Determinación de la figura del director del plan; c)

Establecimiento de un CECOP para cada uno de los planes territoriales, desde el que se realizará la dirección y coordinación de todas las operaciones y que dispondrá de un sistema de enlace con el CECOP de la Administración de ámbito superior en la que se integre el plan; *d)* Posibilidad de que el CECOP pueda funcionar como centro integrado, en el que se integrarán los mandos de las diferentes administraciones; *e)* Establecimiento de mecanismos y circunstancias para la declaración formal de activación del plan; *f)* Medidas de protección a la población civil; *g)* Medidas de protección a los bienes; *h)* Medidas y actuaciones de socorro; *i)* Actuaciones de intervención sobre el agente que provoca la catástrofe para eliminarlo, reducirlo o controlarlo; *j)* Definición de la estructura operativa de respuesta para hacer frente a los efectos de un suceso catastrófico; *k)* Articulación de los planes de los distintos niveles territoriales; *l)* Previsión de actuaciones frente a emergencias y establecimiento de sistemas de alerta precoz; *m)* Previsión de las autoridades que deben recibir la notificación de los sucesos que pueden producir daños a las personas y los bienes; *n)* Establecimiento de fases y situaciones en concordancia con las medidas de protección que deben adoptarse, lo que constituye la base operativa del plan; *ñ)* Determinación de los medios y recursos necesarios, tanto públicos como privados, y los mecanismos para su movilización; *o)* Medidas encaminadas a la rehabilitación de los servicios públicos esenciales; *p)* Mecanismos de información a la población afectada y al público en general; *q)* Implantación y mantenimiento de la eficacia del plan: implantación, capacitación, comprobaciones periódicas, ejercicios, simulacros, revisión y actualización periódica del plan; *r)* Asegurar un cierto grado de flexibilidad que permita la adaptación del plan a la situación concreta que se presente; y *s)* Catálogo de recursos movilizables en caso de emergencia, tanto del sector público como del privado, así como el inventario de riesgos potenciales.

- Tipos de planes especiales. Se elaboran para hacer frente a los riesgos específicos cuya naturaleza requiera una metodología técnica o científica adecuada para cada uno de ellos. Serán objeto de planes especiales, en aquellos ámbitos territoriales que lo requieran, al menos, los riesgos siguientes: emergencias nucleares, inundaciones, seísmos, industrias químicas, transportes de mercancías peligrosas, incendios forestales y riesgos volcánicos, además de las situaciones bélicas que exceden del ámbito de este *Documento*.

De lo expuesto en los puntos anteriores se puede concluir que corresponde al Gobierno de la nación, como órgano superior de dirección y coordinación en materia de Protección

Civil, aprobar, a propuesta del ministro del Interior y previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, los planes básicos y los planes especiales de ámbito estatal, así como las directrices básicas de los planes especiales. Las comunidades autónomas elaborarán y aprobarán sus correspondientes planes territoriales, así como los planes especiales cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda del de la propia comunidad autónoma. La dirección y coordinación de estos planes será ejercida por la comunidad autónoma respectiva, salvo cuando sea declarado el interés nacional. Las entidades locales elaborarán y aprobarán, cuando proceda y según el marco de planificación establecido en cada ámbito territorial, sus correspondientes Planes Territoriales de Protección Civil, que dirigirán y coordinarán, en su caso, las acciones previstas en dichos Planes para el ámbito local.

La declaración de interés nacional respecto a las emergencias que se produzcan corresponderá al ministro del Interior, por propia iniciativa o a instancia de las comunidades autónomas o de los delegados del Gobierno en éstas, que resulten afectadas. Esta declaración implica que las autoridades correspondientes dispongan la aplicación de sus planes territoriales respectivos, y que la dirección y coordinación de las actuaciones le corresponda, desde el momento de esa declaración, a los órganos del Estado.

Organismos internacionales

Diversos organismos internacionales han creado estructuras específicas de coordinación de la acción humanitaria en casos de intervenciones u operaciones internacionales, no sólo para situaciones de conflicto armado, sino que también para intervenciones frente a catástrofes. Entre estos organismos se puede citar a Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Europea, la propia Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o diversas organizaciones regionales de determinados ámbitos geográficos, sin olvidarse de la Organización Internacional de Protección Civil (OIPC).

Para la coordinación de las actuaciones humanitarias en el ámbito superior de Naciones Unidas fue creada, con sede en Ginebra, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Uno de los instrumentos de planificación más importantes de la OCHA son los planes de acción humanitaria (más conocidos por sus siglas en inglés o CHAP).

Directrices de Naciones Unidas sobre la utilización de recursos militares y de la Defensa Civil extranjeros

en operaciones de socorro en casos de desastre

En mayo de 1994, después de dos años de trabajo, fueron aprobadas, en el ámbito de Naciones Unidas, por un grupo de trabajo formado por delegaciones oficiales de varios países y de distintas organizaciones, un conjunto de directrices sobre la utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil (en lo sucesivo RMDC) extranjeros para las operaciones de socorros en casos de desastres naturales. Este conjunto de disposiciones, como ya se ha indicado, se conoce por el nombre de *Directrices de Oslo* y han sido actualizadas en noviembre de 2006. Existe otro conjunto de directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil para las actividades humanitarias de Naciones Unidas en situaciones de emergencia compleja, aprobadas en marzo de 2003, que se aplican en caso de conflicto armado, sea interno o externo. Ambas directrices, en su versión original inglesa, pueden ser consultadas en <http://ochaonline.un.org> . En este estudio analizaremos solamente las primeras directrices citadas.

De acuerdo con la Resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, entendidos de la siguiente forma:

- Humanidad. Debe paliarse el sufrimiento humano dondequiera que se encuentre. Se prestará atención especial a los grupos más vulnerables de la población, como los niños, las mujeres y los ancianos. Deben protegerse la dignidad y los derechos de todas las víctimas.
- Neutralidad. La asistencia humanitaria deberá proporcionarse sin participar en hostilidades ni tomar partido en las controversias de naturaleza política, religiosa o ideológica.
- Imparcialidad. La asistencia humanitaria deberá proporcionarse sin discriminación en razón del origen étnico, el género, la nacionalidad, las opiniones políticas, la raza o la religión. El alivio del sufrimiento debe guiarse exclusivamente por las necesidades, y deberá darse prioridad a los casos de sufrimiento más urgentes.
- A estos tres principios se les une, en otros ámbitos como el del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE) o el de la Unión Europea, el principio de independencia, entendida como la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de los objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en las zonas donde la acción humanitaria se está realizando.

Además de estos principios humanitarios, en las directrices se recoge que Naciones Unidas prestará la asistencia humanitaria en el marco del respeto pleno a la soberanía de los Estados, de acuerdo con la citada Resolución 46/182 de la Asamblea General, en la que se establece que:

“Deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas. En este contexto, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado.”

Los pueden ser movilizados y desplegados: *a)* en el marco de un acuerdo bilateral; *b)* en el marco de un acuerdo regional o un tratado de alianza, como otras fuerzas desplegadas; *c)* como parte dentro de una operación de Naciones Unidas. En cualquier caso siempre previa solicitud o con el consentimiento del Estado afectado, con base en una petición de ayuda internacional.

En principio, el personal RMDC que intervenga en misiones de apoyo en supuestos de catástrofe actuará desarmado y con sus uniformes nacionales. El Estado afectado tiene la responsabilidad general de garantizar la seguridad de los RMDC extranjeros de apoyo.

Aunque estas directrices fueron aprobadas para las actuaciones de socorro ante desastres naturales, también se recoge que, por principio, los RMDC de las partes beligerantes o las unidades que están combatiendo activamente no se utilizarán en apoyo de actividades humanitarias.

Se establece como principio el evitar la dependencia de los recursos militares, ya que se parte de la base que la mayoría de las fuerzas militares provistas por los Estados miembros en calidad de RMDC sólo estarán disponibles temporalmente, puesto que cuando surgen misiones militares de mayor prioridad, por lo general, estas fuerzas son retiradas por los Estados o las organizaciones regionales. Por consiguiente, como principio general, los organismos humanitarios de Naciones Unidas deben evitar la dependencia de recursos militares y se alienta a los Estados miembros a invertir en una mayor capacidad civil y no en la utilización especial de fuerzas militares en apoyo de agentes humanitarios. No obstante, hay casos en que la mayoría de los requisitos o las condiciones de seguridad son tales que los recursos militares proveen los medios del último recurso para satisfacer las necesidades de manera oportuna y efectiva. En estos casos, podría ser apropiado utilizar recursos militares, cuando están disponibles. En general, estos recursos pueden dividirse en dos categorías: los RMDC de Naciones Unidas y los recursos de otras fuerzas desplegadas.

El apartado 33 de las *Directrices de Oslo* añade que los participantes en las operaciones de socorro, así como los miembros de la sociedad civil internacional, deben observar los principios básicos fijados en dichas Directrices. Pero también se les recomienda la adopción del “Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para las actuaciones de socorro en casos de desastre”. Estos principios se abordan en el apartado siguiente sobre procedimientos y experiencias de las ONG.

También se regulan en las *Directrices de Oslo* aspectos como el estatus jurídico de los RMDC, determinadas premisas para su utilización, supuestos de utilización de RMDC de Naciones Unidas o de otras fuerzas desplegadas, normas de coordinación, funciones y responsabilidades de los participantes, entre los que se incluyen los Estados afectados y los Estados de tránsito, y por último se incluyen dos anexos, el primero con un modelo de acuerdo entre Estados afectados y Naciones Unidas o Estados que proporcionen los RMDC, y el segundo con un modelo de solicitud de actuación de RMDC.

En la misma dirección expuesta en los párrafos anteriores, el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, del 7 de septiembre de 2007, sobre cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural (Documento A/62/323), contiene una serie de recomendaciones entre las que se inserta la de alentar a Naciones Unidas a revisar, en consulta con los Estados miembros, la utilización de activos militares para el socorro en casos de desastre con el fin de mejorar la previsibilidad y la utilización de esos activos sobre la base de los principios humanitarios.

Mecanismo de Protección Civil en la Unión Europea.

La Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea

Las actuaciones de ayuda humanitaria de la Comunidad están basadas en el artículo 179, sobre cooperación al desarrollo, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Este ámbito de actuación comunitario se aplica a las crisis humanitarias, ya sean fruto de catástrofes naturales ya sean causadas por el hombre. La ayuda humanitaria que proporciona la Unión Europea corresponde a una competencia compartida entre la Comunidad Europea y los Estados miembros. La acción humanitaria de la Unión Europea, como no podía ser de otra forma, se inscribe en un planteamiento global internacional en el que participan Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las ONG humanitarias y otros actores, y pretende prestar apoyo a las respuestas locales a las crisis humanitarias en un contexto de asociación con las

comunidades afectadas, ya que son las autoridades nacionales de los países que se enfrentan a la crisis quienes conservan la responsabilidad primaria de proteger a las poblaciones víctimas de la catástrofe.

Para coordinar esta tarea existe en la Unión Europea una Oficina de Ayuda Humanitaria (en lo sucesivo ECHO, siglas derivadas de su denominación en inglés *European Commission's Humanitarian Aid Office*), que es la Dirección General que tiene a su cargo la gestión de la ayuda humanitaria de la Comunidad Europea, bajo la responsabilidad de la Comisión.

Según la Declaración conjunta del Consejo de la Unión Europea y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, de noviembre de 2007, sobre un Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria, todos los donantes de la Unión Europea se adhieren a los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Este compromiso supone la asignación de financiación humanitaria en proporción a las necesidades, sobre la base de una evaluación de éstas. Otros aspectos sobre la financiación de estas operaciones de esta Declaración se recogen en el apartado sobre financiación de este estudio.

La Unión Europea es firmemente partidaria de que Naciones Unidas, y en especial la OCHA, asuman una función de coordinación central y global para lograr una respuesta internacional coherente ante las crisis humanitarias. También considera que esta función se ve considerablemente reforzada cuando la OCHA tiene una presencia activa sobre el terreno y cuando se designa y envía al lugar de que se trate a un coordinador humanitario. Igualmente, la Unión Europea se compromete a contribuir en la elaboración del programa humanitario internacional y ofrece su cooperación en los foros internacionales, además de ayudar en la sensibilización respecto de los problemas humanitarios.

En la Declaración de 2007 se recoge que, tomada en su conjunto, la Unión Europea es el mayor donante de ayuda humanitaria internacional oficial y que la actuación humanitaria debe ceñirse a una serie de normas y principios reconocidos a escala internacional, que se han recogido en el "Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG» de 1994. Estos principios se corresponden a los criterios internacionalmente aceptados del CAD de la OCDE para la evaluación de la ayuda humanitaria. La Unión Europea suscribe plenamente estos principios, normas y criterios de evaluación, junto con la Iniciativa sobre principios y buenas prácticas en la donación humanitaria.

En la Declaración también se recoge que Naciones Unidas, junto a sus organismos de socorro, constituyen el núcleo del sistema de ayuda humanitaria internacional. Asimismo se recoge que el Comité Internacional de la Cruz Roja tiene un mandato especializado basado en tratados internacionales, sin olvidar que las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, apoyadas por la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, se encuentran particularmente arraigadas en las comunidades locales y son a menudo las que mejor situadas están para facilitar una respuesta inmediata a las catástrofes naturales. También insiste en que hay que tener en cuenta que las ONG son fundamentales para la respuesta humanitaria, ya que prestan la mayor parte de la ayuda, debido a su presencia sobre el terreno y a su flexibilidad, a menudo con un alto grado de especialización. Son además una expresión directa de la ciudadanía activa al servicio de la causa humanitaria.

La ayuda humanitaria europea puede prestarse al amparo de diversos instrumentos, tanto comunitarios como de los Estados miembros, entre ellos los recursos de Protección Civil, que abarcan un amplio abanico de recursos estatales y privados. Cuando estos recursos se utilizan en terceros países en respuesta a una crisis humanitaria, quedan bajo mando civil y se despliegan en principio en respuesta a una petición formal del Estado afectado. Se entregan mediante acuerdos bilaterales, a través de Naciones Unidas, o a través del Centro de Control e Información (CCI) en el marco del mecanismo comunitario de Protección Civil. Cada vez más frecuentemente, los Estados miembros utilizan sus capacidades de Protección Civil en las intervenciones ante catástrofes en terceros países, principalmente en caso de catástrofes naturales y emergencias técnicas y medioambientales. El personal de Protección Civil desplegado con fines humanitarios no portará nunca armas.

Los párrafos 61 a 65 de la Declaración se refieren a la utilización de recursos militares para ayuda humanitaria en el contexto de catástrofes naturales, cuyo contenido ya se ha abordado en el primer apartado sobre operaciones multinacionales.

También se recoge en la Declaración la aceptación de los principios y buenas prácticas en la donación humanitaria. Estos Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria (conocidos por sus siglas en inglés, *Good Humanitarian Donorship-GHD*) fueron aprobados el 17 de junio de 2003, en Estocolmo, por las delegaciones de varios países, y refrendados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en abril de 2006. Dichos principios constituyen un marco de referencia de buenas prácticas, así como de promoción de mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia de las

actuaciones, según las disposiciones y principios humanitarios internacionales. En ellos se recogen 23 principios agrupados en los siguientes apartados: a) objetivos y definición de la acción humanitaria; b) principios generales; y c) buenas prácticas de financiación, gestión y rendición de cuentas en materia de acción humanitaria.

Financiación de las operaciones de socorro en situaciones de catástrofe

El sistema de financiación de las operaciones internacionales, cuando España participe en operaciones de socorro en otros países, será, lógicamente, distinto de la financiación en los casos de operaciones nacionales. Las fuentes de financiación, cuando las unidades españolas intervengan en el marco de cualquiera de las organizaciones internacionales, serán las previstas en cada una de dichas organizaciones internacionales. Ya se han mencionado en los apartados anteriores de este estudio los sistemas de financiación de estas operaciones en la Unión Europea y en la OTAN. En su caso, también habría que añadir, las aportaciones de los organismos internacionales y las donaciones privadas.

En el ámbito nacional, cada una de las administraciones competentes, estatal, autonómica o local, habilitarán las partidas presupuestarias necesarias para la cobertura de estos servicios. En el ámbito autonómico, las fuentes de financiación habitualmente previstas por las comunidades autónomas para la gestión de las situaciones de emergencia que les afecten son las siguientes:

- Las dotaciones previstas en los presupuestos generales de la comunidad autónoma correspondiente, así como en los Presupuestos de las entidades que integran la Administración local.
- Las tasas por servicios de extinción de incendios, rescate y salvamento dentro del ámbito de la protección civil y de la gestión de emergencias previstas en las Leyes.
- Cualesquiera otros recursos previstos legalmente.

Por su propia naturaleza, las cantidades presupuestadas anualmente a nivel estatal para hacer frente a los gastos necesarios para sufragar las operaciones de socorro, ya sean nacionales o internacionales, deben tener carácter rotatorio. Una de las características específicas de las catástrofes o emergencias analizadas en este estudio es que son imprevisibles, de tal forma que en cada ejercicio presupuestario puede no darse ninguna situación catastrófica, se puede dar una o se pueden originar varias, por lo que debe existir un mecanismo para que las partidas inicialmente previstas en los presupuestos, una vez agotadas o disminuidas para hacer frente a una operación o catástrofe concreta,

deben ser repuestas con los mecanismos de generación de crédito que se hayan establecido previamente, de tal forma que dichas partidas repuestas puedan ser utilizadas para hacer frente a otra posible situación de emergencia que se presente.

Financiación y control de operaciones por la OCHA de Naciones Unidas

El Servicio de Registro Financiero (FTS en su terminología inglesa, derivada de *Financial Tracking Service*) es un Servicio, dependiente de la OCHA, que elabora una base de datos general, actualizada permanentemente, en la que se recogen los datos de financiación relativos a la ayuda humanitaria internacional. En este servicio se acumulan datos de las principales crisis humanitarias y, como consecuencia, de los fondos que se necesitan, de tal forma que se puede determinar cuáles son las emergencias que reciben ayuda humanitaria en la proporción necesaria. Este seguimiento tiene, entre otras finalidades, poder prever la financiación de posibles operaciones futuras sobre la base de las experiencias anteriores.

Las *Directrices de Oslo*, antes mencionadas, dedican los apartados 27 y 28 al tema de los costes y la financiación de las operaciones de socorro. El apartado 27 establece que los RMDC extranjeros de socorro serán suministrados a título gratuito al Estado afectado, a no ser que se hubiese acordado otra cosa entre los Estados participantes o en el marco de acuerdos internacionales. El apartado 28 dispone que cualquier Estado que esté dispuesto a comprometer sus RMDC como apoyo a una situación de catástrofe debería ponderar el ratio coste-beneficio de la operación, comparado con otras alternativas, si éstas fuesen posibles. En principio, los costes que conlleven el uso de RMDC para apoyo en situaciones de desastres en el exterior deberían ser cubiertos con fondos distintos de los establecidos para las actuaciones de desarrollo internacional.

El Fondo Central de Respuestas de Emergencias (CERF) de Naciones Unidas fue creado en 2005 por este organismo internacional para promover y garantizar una asistencia humanitaria rápida, suficiente y adecuada a las necesidades de las poblaciones afectadas por conflictos, pero también por desastres naturales. Actúa como un foro de actuación conjunta de donantes.

El Sistema de Puntuación del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (*ECHO Point System*)

El *Reglamento* (CE) 1257/1996, del Consejo, sobre la ayuda humanitaria, antes citado, recoge que la Comisión velará por que las acciones humanitarias financiadas por la Comunidad estén coordinadas y sean coherentes con las de las organizaciones y

organismos internacionales, en especial los que forman parte de Naciones Unidas. En este *Reglamento* se dispone la forma de establecer la financiación, el ámbito de decisión de las intervenciones de emergencia en función de las cuantías y los mecanismos de control del gasto y de evaluación periódica de las acciones de ayuda humanitaria. En este marco, el denominado *ECHO Point System*, del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, es un “sistema de 14 puntos” que permite a los Estados miembros de la Unión Europea informar de sus contribuciones humanitarias. Este sistema de información está armonizado con el Servicio de Supervisión Financiera de la OCHA, al que se transmiten las comunicaciones recibidas, lo cual contribuye a la calidad global de la información humanitaria.

Conviene recordar que la Unión Europea en conjunto, es decir incluyendo los Estados miembros y la propia Comunidad Europea, es, desde hace años, la fuente de financiación de ayuda humanitaria más importante del mundo. Desde 1992, ECHO ha financiado ayuda humanitaria en más de ochenta y cinco países y administra cada año un presupuesto, aproximado, de unos 500 millones de euros, de los que casi un tercio se dedican a proyectos dirigidos por organismos humanitarios de Naciones Unidas, especialmente el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y, aproximadamente, un 60% se asigna a ONG, s situadas en la Unión Europea.

Como ya se indicó en los apartados anteriores, en la Declaración conjunta del Consejo de la Unión Europea y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, de noviembre de 2007, sobre un Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria, se recoge que todos los donantes de la Unión Europea están adheridos a los principios y buenas prácticas en la donación humanitaria del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Este compromiso supone la asignación de financiación humanitaria en proporción a las necesidades, sobre la base de una evaluación de éstas.

En la Declaración anterior, la Unión Europea se compromete a promover un debate sustantivo sobre los elementos de las prácticas idóneas en la donación humanitaria, para garantizar que la buena donación se traduzca en una mejor asistencia a las personas que afrontan crisis humanitarias. También reconoce que la magnitud de las necesidades humanitarias mundiales requiera un enfoque internacional consolidado en asociación con otros socios, que promueva la financiación de la ayuda por parte de donantes oficiales y benefactores privados nuevos y emergentes que respeten los principios humanitarios.

En esta declaración se recoge que la ayuda humanitaria debe asignarse de forma transparente. Dicha ayuda se basará en las necesidades identificadas en el grado de

vulnerabilidad. Esto significa que deben determinarse los beneficiarios de la ayuda con arreglo a criterios objetivamente comprobables y que la ayuda debe organizarse de modo que se cuente con fondos suficientes para atender a las necesidades prioritarias definidas.

Para garantizar que la asignación de la ayuda resulte adecuada, eficaz, equitativa y flexible, se deben evaluar rigurosamente las necesidades, tanto a escala local como mundial. De acuerdo con las iniciativas existentes, la Unión Europea intentará fomentar a escala europea una interpretación común de las evaluaciones de necesidades, a fin de mejorar las prácticas actuales y su aplicación. El análisis de las necesidades globales requiere un acuerdo sobre la metodología idónea y los principios de la programación. Los equipos de evaluación y coordinación en caso de catástrofes de Naciones Unidas, una vez desplegados, desempeñan un papel central en la evaluación sobre el terreno.

De acuerdo con esta Declaración, siempre que sea posible, y sin perturbar indebidamente los mercados, la ayuda, incluida la ayuda alimentaria, debe prestarse aprovechando los recursos locales y regionales y abasteciéndose de ellos. De este modo no sólo se evitan costes adicionales, tanto ambientales como financieros, sino que se utilizan las capacidades locales y se favorece la economía local y regional. Debe estudiarse también la posibilidad de utilizar procedimientos innovadores para la entrega de ayuda, que no se basen sólo en la distribución de productos básicos (sino de dinero en efectivo y vales, por ejemplo).

La responsabilidad en el contexto de la ayuda humanitaria supone que han de rendirse cuentas, tanto ante los ciudadanos europeos en cuanto al uso correcto de los fondos públicos, como antes quienes necesitan ayuda en los países que sufren una crisis humanitaria, para garantizar que la ayuda se adapte debidamente a las circunstancias y que se preste de tal forma que se maximice la posibilidad de recuperación.

La información cualitativa y los indicadores de rendimiento, la relación coste-eficacia (por ejemplo, la proporción del gasto total que representan los gastos generales frente a la ayuda que reciben los beneficiarios) y, en la medida de lo posible, la asociación con poblaciones locales en las distintas fases de los programas de asistencia, particularmente en crisis prolongadas, son elementos que la Unión Europea analizará detenidamente.

Las medidas sobre responsabilidad incluyen pues el control financiero y la presentación de informes sobre las operaciones humanitarias, la evaluación y la medición de los resultados; las medidas sobre eficacia suponen el análisis de costes e impacto de las

distintas opciones de respuesta, garantías de calidad, transparencia, enfoques participativos de la ayuda y la comunicación pública.

En resumen, desde el punto de vista del control del gasto, recoge la citada Declaración, los administradores de la ayuda deben rendir cuentas de los resultados y del impacto de su actuación, y no sólo de la forma en que se gestionan los recursos. Deben también rendir cuentas a los afectados y a los contribuyentes de los países donantes. La planificación, la supervisión, la evaluación y la auditoría profesionales son instrumentos para conseguir la rendición de cuentas y la transparencia.

Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

Como ya se ha comentado, los Principios y Buenas Prácticas de la Donación Humanitaria (*Good Humanitarian Donorship-GHD*) fueron definidos y aprobados por los propios donantes en el seno de los miembros del CAD de la OCDE, y han sido asumidos por la práctica totalidad de los organismos internacionales. Estos 23 principios se agrupan en tres epígrafes, el primero sobre objetivos y definición de la acción humanitaria, el segundo con la enumeración de unos principios generales, y el tercero sobre buenas prácticas para la financiación, gestión y responsabilidad de los donantes. Este último epígrafe, a su vez, se divide en tres subepígrafes:

1. Buenas prácticas para la financiación, entre las que se recogen los siguientes principios: 1. Que la financiación de la acción humanitaria en nuevas operaciones no vaya en perjuicio de las necesidades de otras operaciones en curso; 2. Dinamismo y flexibilidad en la respuesta a las necesidades cambiantes de las crisis humanitarias, y provisión de recursos a las agencias de Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias; 3. Planificación financiera y definición de prioridades transparentes, así como introducción de acuerdos de financiación a largo plazo; y 4. Contribución responsable, sobre la base del reparto de la carga, a los llamamientos de Naciones Unidas y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.
2. Promoción de normas básicas y mejora de la ejecución, entre los que se recogen: 1. Promover que las organizaciones humanitarias se adhieran a las buenas prácticas y se comprometan a impulsar la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia en el desempeño de la acción humanitaria; 2. Promover el uso de las directrices del Comité Permanente Interagencias, los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos y el Código de Conducta de 1994 para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en actividades de socorro;

3. Estar preparado para ofrecer apoyo en la ejecución de acciones humanitarias; 4. Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias, incluida la asignación de fondos cuando sea el caso; 5. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria. Cuando se utilicen recursos militares para apoyar la acción humanitaria se debe reconocer la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias; y 6. Apoyar la aplicación de las *Directrices de Oslo de 1994*, sobre el Uso de Recursos Militares y de Defensa Civil en el socorro antes desastres y las *Directrices de 2003* para emergencias complejas.

3. Aprendizaje de la experiencia y rendición de cuentas del desempeño de la acción humanitaria, entre las que se recogen: 1. Apoyar las iniciativas de aprendizaje y rendición de cuentas para un eficiente y eficaz desempeño de la acción humanitaria; 2. Promover evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a crisis humanitarias, incluyendo las evaluaciones sobre la actuación de los donantes; y 3. Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, e incentivar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

FRANCISCO JAVIER GARRIDO SOTELO

Jefe de Unidad en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria

Inspector Jefe del CNP en excedencia

Capitán de Ingenieros (R)

PROCEDIMIENTOS Y EXPERIENCIAS DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA MEJORA DE LA CALIDAD EN LA RESPUESTA A LOS DESASTRES

Introducción

En primer lugar, parece necesario señalar lo que se entiende por desastre. A pesar de no haber una definición unánime, sí se podrían destacar, como señala Ruth Abril Stoffels⁽⁴⁾, algunos rasgos definitorios del mismo:

- Existencia de un evento exterior más o menos imprevisto, repentino y más o menos duradero, que supone una ruptura con la vida de normalidad de la comunidad a la que afecta.
- Este evento crea una situación en la que la vida y las necesidades básicas del individuo se ven comprometidas
- Incapacidad de la comunidad afectada para hacer frente a esta situación.

Con carácter general, se suele distinguir entre dos tipos de desastres o catástrofes: los que vienen provocados por causas naturales y los que están provocados por causas humanas. Sin embargo, esta distinción, aunque muy extendida, tampoco es siempre la más adecuada, ya que, en muchos casos, estas situaciones de desastre obedecen a múltiples causas, desencadenándose situaciones denominadas de emergencia mixta o compleja. Es decir, situaciones cuyo origen es tanto humano como natural, por ejemplo, los procesos de desertificación. O situaciones en las que a un desastre provocado por el hombre, como puede ser la guerra, le sigue otro de carácter natural (una sequía). Finalmente, son muy frecuentes los casos en los que la acción humana puede agravar los efectos de un desastre natural.

En relación con lo anterior, resulta pertinente citar aquí las palabras del Secretario General de Naciones Unidas (SGNU):

“Las comunidades humanas siempre tendrán que afrontar peligros naturales, se trate de inundaciones, sequías, tormentas o terremotos, pero, los desastres de hoy

a veces son provocados por la acción humana, y ésta –o su ausencia– los agrava en casi todos los casos. La expresión “desastre natural” es cada vez más anacrónica e inexacta: el comportamiento humano transforma los peligros naturales en desastres que deberían denominarse antinaturales”⁽⁵⁾.

Por otro lado, como se indica en la Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta en casos de desastre, de la que más adelante hablaremos con más detenimiento, la expresión “desastre natural” abarca “epidemias, hambrunas, terremotos, inundaciones, tornados, tifones, ciclones, avalanchas, huracanes, erupciones volcánicas, sequías, incendios y otras calamidades no causadas por el ser humano que ocasionen muerte, sufrimiento y daños materiales”. Por el contrario, los “desastres humanos” por antonomasia son las guerras civiles y las emergencias provocadas por crisis políticas. Sin embargo, hay otros desastres que tienen un origen humano pero que no se desencadenan directamente por la voluntad humana: son los desastres nucleares, industriales o tecnológicos.

En este capítulo, cuando hablemos de desastre nos referiremos a los que hemos calificado como naturales y a los nucleares, industriales o tecnológicos.

Tomando como base el Informe Mundial de Desastres de 2007, elaborado por la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, en 2006, hubo 427 desastres naturales, cifra bastante cercana a los 433 del año 2005. El número de damnificados (142 millones) disminuyó un 10% y el número de muertos (23.833) descendió drásticamente, casi un 75%, respecto al año 2005. En el año 2006, el número de desastres tecnológicos (297) disminuyó un 20% y el número de muertos (9.900) un 15% respecto a 2005, pero el número de damnificados pasó de 100.000 a 172.000.

En el año 2006, los desastres naturales fueron la causa que provocó la mayoría de los damnificados por desastres (cuyo número fue casi un 50% inferior a la media anual de la década, que se cifró en 268 millones) y el 70% de las víctimas mortales.

De la comparación entre los datos de la década 1997-2006 y los de la década anterior (1987-1996) resulta que el número de desastres aumentó un 60%, pasando de 4.241 a 6.806. En el mismo periodo, el número de muertos pasó de más de 600.000 a más de 1.200.000; el número anual de damnificados aumentó un 17%, pasando de casi 230 millones a 270 millones, y el monto de los daños acusó un aumento del 12%.

⁴ Abril Stoffels, R. *“La asistencia humanitaria en los conflictos Armados”*, 2001, pp. 25-26

⁵ Memoria anual del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización, 1999. *“Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento”* (A/54/1)

Las propias estadísticas de la Federación Internacional confirman esa tendencia. Por ejemplo, entre los años 2004 y 2006, el número de intervenciones de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en casos de desastre aumentó más de un 70%. Las inundaciones y otros fenómenos meteorológicos causaron la mayoría de esos desastres.

Al 10 de octubre de 2007, la Federación había contabilizado 410 desastres, 56% de carácter meteorológico, lo que corresponde a la tendencia del número creciente de desastres relacionados con el cambio climático.

Ante este panorama, la acción humanitaria en respuesta a los grandes desastres ha experimentado un enorme crecimiento, convirtiéndose en una tarea cada vez más compleja y exigente, cada vez son mayores los requerimientos técnicos y el nivel de exigencia de buenos resultados y de responsabilidad, no solo frente a los donantes sino también y fundamentalmente frente a los beneficiarios de la ayuda.

Tal complejidad lleva aparejada, necesariamente, una preocupación por mejorar los estándares de calidad. A esto se une el aumento sustancial, en los últimos años, del número de organizaciones humanitarias y la consiguiente competencia lícita dentro del “mercado humanitario”. No basta con hacer proyectos, hay que hacerlos bien.

La mejora de la acción humanitaria no se basa en acciones puntuales y espontáneas, sino que es el resultado de un proceso en el que intervienen distintos actores intergubernamentales y no gubernamentales.

A lo largo de este trabajo, vamos a exponer y analizar distintas propuestas nacidas, la mayor parte de ellas, a iniciativa de las organizaciones que tanto desde el punto de vista ético, como técnico y operativo han contribuido y están contribuyendo a la mejora en la respuesta a los desastres.

Aspectos éticos

CÓDIGO DE CONDUCTA DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG) ⁶

Su propósito es establecer un código ético que marque las pautas de conducta para las organizaciones humanitarias que trabajen en el ámbito de la respuesta a los desastres. Buscando alcanzar niveles aceptables de independencia, eficacia y resultados.

⁶ Fue elaborado y acordado en 1994 por ocho de los organismos más grandes del mundo en la esfera de la intervención en casos de desastre, a iniciativa de la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y del Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en <http://www.ifrc.org>

En el Código de Conducta se hace especial hincapié al respeto a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad, respeto a las culturas locales, fortalecimiento de sus capacidades, responsabilidad y respeto a la dignidad de las víctimas.

A continuación, haremos un breve repaso de los preceptos recogidos en el Código de Conducta:

- Lo primero es el deber humanitario. El derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país. La principal motivación de la intervención como consecuencia de las catástrofes es aliviar el sufrimiento humano entre quienes están menos preparados para soportar sus consecuencias.

Esto significa que la asistencia prestada por motivos distintos a los humanitarios, aunque en algunos casos pueda resultar útil, no puede calificarse de asistencia humanitaria.

- La ayuda prestada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios ni ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades.

Siempre que sea posible, la prestación de socorro deberá fundamentarse en una estimación objetiva de las necesidades de las víctimas de las catástrofes y de la capacidad de hacer frente a esas necesidades con los medios disponibles localmente.

- La ayuda no se utilizará para favorecer una determinada opinión política o religiosa. La ayuda humanitaria se brindará de acuerdo con las necesidades de los individuos, las familias y las comunidades, prescindiendo de consideraciones políticas, religiosas o de otro tipo.
- Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de política exterior gubernamental. Las ONG de carácter humanitario son organizaciones que deben actuar con independencia de los gobiernos. Con el fin de favorecer la independencia, lo deseable es diversificar, en lo posible, las fuentes de financiación y aceptar las ayudas de los gobiernos siempre que los fines para los que se destina la ayuda coincidan con los fines de la organización.
- Respetaremos la cultura y las costumbres locales. Es fundamental conocer las tradiciones y costumbres locales para entender valores específicos a la hora de relacionarlos con los derechos humanos. Mientras que los derechos humanos son

universales, la cultura y las costumbres locales varían y en muchas intervenciones se requiere una sensibilidad particular hacia las costumbres locales.

- Trataremos de fomentar la capacidad para hacer frente a catástrofes utilizando las aptitudes y los medios disponibles a nivel local. Incluso en una situación de desastre y a pesar de encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad, todas las personas y las comunidades poseen aptitudes. Por ello, siempre que sea posible, se procurará fortalecer esos medios y aptitudes empleando a personal local, comprando materiales sobre el terreno y negociando con empresas nacionales. Cuando sea factible, se favorecerá la asociación con organizaciones no gubernamentales locales de carácter humanitario en la planificación y la ejecución de actividades y, siempre que proceda, se cooperará con las estructuras gubernamentales. La coordinación de las intervenciones será una prioridad para quienes participen en las operaciones de socorro, incluidos los representantes de los organismos competentes del sistema de Naciones Unidas.
- Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de socorro. Nunca debe imponerse a los beneficiarios la asistencia motivada por un desastre. El socorro será más eficaz y la rehabilitación duradera podrá lograrse en mejores condiciones cuando los destinatarios participen plenamente en la elaboración, la gestión y la ejecución del programa de asistencia. Por ello, debe ser una prioridad para los intervinientes buscar la participación de los beneficiarios.
- La ayuda de socorro tendrá por finalidad satisfacer las necesidades básicas y, además, tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres. Todas las operaciones de socorro influyen en el desarrollo a largo plazo, ya sea en sentido positivo o negativo. Teniendo esto presente, hay que llevar a cabo programas de socorro que reduzcan de modo concreto la vulnerabilidad de los beneficiarios ante futuros desastres y contribuyan a crear modos de vida sostenibles. Se prestará particular atención a los problemas ambientales en la elaboración y la gestión de programas de socorro. Es importante también reducir a un mínimo las repercusiones perjudiciales de la asistencia humanitaria, evitando suscitar la dependencia a largo plazo de los beneficiarios en la ayuda externa.
- Somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos. A menudo las organizaciones se constituyen en un vínculo institucional entre quienes desean prestar asistencia y

quienes la necesitan durante los desastres. En consecuencia, la responsabilidad de éstas se dirige tanto a unos como a otros. La actitud ante los donantes y los beneficiarios ha de ser abierta y transparente. Se ha de informar de las actividades tanto desde el punto de vista financiero como desde el de la eficacia. Ello significa que hay que velar por la adecuada supervisión de la distribución de la asistencia y por la realización de evaluaciones regulares sobre las consecuencias asociadas al socorro.

- En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas de desastres como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión. Nunca debe perderse el respeto por las víctimas de los desastres, que deben ser consideradas como asociados en pie de igualdad. Al informar al público, hay que presentar una imagen objetiva de la situación de desastre y poner de relieve las aptitudes y aspiraciones de las víctimas y no sencillamente su vulnerabilidad y sus temores. Hay que evitar competir con otras organizaciones de socorro para captar la atención de los medios informativos en situaciones en las que ello pueda ir en detrimento del servicio prestado a los beneficiarios o perjudique su seguridad y la del personal humanitario.

LA CARTA HUMANITARIA

La Carta Humanitaria⁽⁷⁾ recoge, básicamente, el marco jurídico que regula la acción humanitaria. Pretende, asimismo, promover el respeto de los principios humanitarios (derecho a vivir con dignidad, principio de distinción –para situaciones de conflicto armado–, principio de no devolución –para los refugiados).

Se establece como responsabilidad primaria de los Estados el atender, proteger y asistir a su población. Las organizaciones humanitarias solo juegan un papel secundario en orden a procurar que las personas afectadas por casos de desastre tengan acceso, cuando menos, a lo mínimo necesario (agua, saneamiento, alimentos, nutrición, refugio y servicios sanitarios) para disfrutar de su derecho básico a una vida digna, en los casos en los que aquellos a quienes incumbe la responsabilidad principal no siempre están en condiciones de asumirla por sí mismos o dispuestos a hacerlo. A veces se trata de un problema de capacidad. Otras veces constituye una inobservancia deliberada de obligaciones jurídicas y éticas fundamentales, que resulta en mucho sufrimiento humano evitable.

⁷ Disponible en <http://www.sphereproject.org>

Aspectos técnicos

EL PROYECTO ESFERA

El Proyecto Esfera es una iniciativa que fue lanzada en el año 1997 por un grupo de ONG dedicadas a la asistencia humanitaria y por el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que elaboraron una Carta Humanitaria (cuyo contenido se ha abordado en el apartado anterior) y determinaron una serie de normas mínimas como meta a alcanzar en la asistencia en casos de desastre, en cada uno de los siguientes sectores: abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición y ayuda alimentaria, refugios y servicios de salud. Este proceso llevó a la publicación del primer Manual de Esfera en el año 2000.

En conjunto, la Carta Humanitaria y las normas mínimas en casos de desastre contribuyen a formar un marco de referencia operativo que facilita la rendición de cuentas a la hora de realizar actividades de asistencia en casos de desastre.

Además del establecimiento de normas mínimas específicas para cada uno de los cuatro sectores ya citados, de carácter cualitativo, e indicadores clave para determinar si se ha cumplido con la norma, introduce una serie de principios generales o normas comunes a todos los sectores:

- La población afectada por el desastre debe participar en todo el proceso de respuesta.
- Valoración inicial y análisis que proporcione una buena comprensión de la situación.
- La respuesta humanitaria es necesaria cuando las autoridades competentes no pueden o no quieren dar respuesta a las necesidades generadas por el desastre.
- Imparcialidad en la selección de los beneficiarios de la ayuda.
- Seguimiento de los proyectos para la adaptación a los cambios.
- Necesidad de evaluar para mejorar la práctica y la rendición de cuentas.
- Cualificación de los trabajadores humanitarios.
- Supervisión y apoyo al personal humanitario

NORMAS MÍNIMAS DE RESPUESTA HUMANITARIA EN CASOS DE DESASTRE⁸

EN ABASTECIMIENTO DE AGUA, SANEAMIENTO Y FOMENTO DE LA HIGIENE

⁸ Disponible en <http://www.sphereproject.org>

Las normas mínimas en materia de abastecimiento de agua, saneamiento y fomento de la higiene son una expresión práctica de los principios y derechos enunciados en la Carta Humanitaria. La Carta Humanitaria centra la atención en las exigencias fundamentales a la hora de sustentar la vida y la dignidad de las personas afectadas por calamidades o conflictos, según se consigna en el derecho internacional de los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el derecho de los refugiados.

Todos tienen derecho al agua. Este derecho está reconocido en los instrumentos jurídicos internacionales, y con arreglo al mismo se debe contar con agua suficiente, agua que sea salubre, aceptable, físicamente accesible y barata, para uso personal y uso doméstico. Es necesario disponer de una cantidad adecuada de agua salubre para prevenir la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de contraer enfermedades relacionadas con las malas aguas, y para satisfacer las necesidades relativas al consumo normal, la cocina y la higiene personal y doméstica.

El derecho al agua está inseparablemente relacionado con otros derechos humanos, incluidos el derecho a la salud, el derecho a la vivienda y el derecho a alimentos adecuados. Como tal, es parte de las garantías esenciales para la supervivencia de los seres humanos. Incumbe a los Estados y los organismos no estatales la responsabilidad de dar efectividad al derecho al agua. En tiempos de conflicto armado, por ejemplo, está prohibido atacar, destruir, trasladar o inutilizar instalaciones de agua de consumo o de riego.

EN MATERIA DE SEGURIDAD Y AYUDA ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Las normas mínimas en materia de seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria son una expresión práctica de los principios y derechos enunciados en la Carta Humanitaria. Ésta centra la atención en las exigencias fundamentales a la hora de sustentar la vida y la dignidad de las personas afectadas por calamidades o conflictos, según se consigna en el corpus del derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados.

Todos tenemos derecho a contar con alimentos adecuados. Este derecho está reconocido en los instrumentos jurídicos internacionales, y abarca el derecho a no padecer hambre. Otros aspectos de gran importancia del derecho a tener alimentos adecuados son los siguientes:

- La disponibilidad de alimentos en cantidad y de calidad suficientes para satisfacer las necesidades dietéticas de las personas, y el que estos alimentos estén exentos de sustancias nocivas y sean aceptables dentro de cada cultura determinada;
- La accesibilidad de los alimentos de formas sostenibles sin menoscabo de otros derechos humanos.

En los Estados y los agentes no estatales recaen ciertas responsabilidades en cuanto al cumplimiento del derecho a contar con alimentos. Hay numerosas situaciones en las que el incumplimiento de estas obligaciones y las violaciones del derecho internacional –incluyendo, por ejemplo, la deliberada condena de poblaciones enteras a morir de hambre o la destrucción de los medios de subsistencia como estrategia bélica– tienen devastadores efectos en la seguridad alimentaria y la nutrición. En tiempos de conflictos armados está prohibido que los combatientes ataquen o destruyan productos alimenticios y las zonas agrícolas en que se cultivan, así como las cosechas y ganados. En estas situaciones los agentes o interventores humanitarios pueden ayudar a la realización de los derechos de las poblaciones afectadas: por ejemplo, pueden facilitar asistencia alimentaria por medios que respeten las obligaciones que entrañan las leyes nacionales y los derechos humanos reconocidos a escala internacional.

EN MATERIA DE REFUGIOS, ASENTAMIENTOS Y ARTÍCULOS NO ALIMENTARIOS

Las normas mínimas en materia de refugios, asentamientos y artículos no alimentarios son una expresión práctica de los principios y derechos enunciados en la Carta Humanitaria. Ésta centra la atención en las exigencias fundamentales a la hora de sustentar la vida y la dignidad de las personas afectadas por calamidades o conflictos, según se consigna en el corpus del derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho humanitario internacional y el derecho de los refugiados. En la respuesta humanitaria son conocidos los términos "refugio" y "asentamiento", y estos conceptos caen dentro del ámbito del derecho a tener una vivienda, que está consagrado en el derecho humanitario.

Todos tenemos derecho a disponer de un sitio adecuado donde vivir. Este derecho está reconocido en los instrumentos jurídicos internacionales, e incluye el derecho a vivir en un entorno seguro, en paz y con dignidad, y con seguridad en la posesión de la vivienda. Entre los aspectos fundamentales del derecho a la vivienda están: la disponibilidad de servicios, instalaciones, materiales e infraestructura; la asequibilidad de precio; la habitabilidad; la accesibilidad; la ubicación; y la adecuación cultural. El derecho a la vivienda se extiende también a: bienes y servicios, como por ejemplo el acceso sostenible

a recursos naturales y comunes; agua potable salubre; combustible para cocinar y calentar la casa, y para el alumbrado; saneamiento y facilidades para el lavado; medios de conservar alimentos, eliminación de desechos; evacuación de aguas; y servicios de emergencia. Las personas deben poder contar con espacio adecuado y protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otros riesgos contra la salud, peligros estructurales y enfermedades vectoriales. La ubicación adecuada de los asentamientos y las viviendas deberá facilitar acceso a los servicios sanitarios, escuelas, guarderías y otras instalaciones sociales, y a oportunidades de lograr medios de subsistencia. La construcción de los lugares de alojamiento, los materiales de construcción usados y las políticas que les sirven de apoyo deben permitir la expresión apropiada de la identidad cultural y la diversidad de vivienda.

El derecho a la vivienda está inseparablemente relacionado con otros derechos humanos, entre ellos el de protección contra el desahucio forzoso, el acoso y otras amenazas contra la seguridad física y el bienestar, el derecho de todos a ser protegidos contra el desplazamiento arbitrario lejos de su hogar o lugar de residencia habitual, y la prohibición de ataques armados indiscriminados contra objetivos civiles.

EN MATERIA DE SERVICIOS DE SALUD

El derecho a la salud se puede garantizar únicamente si la población goza de protección, si los profesionales responsables del sistema de salud están bien preparados y han adquirido el compromiso de observar los principios éticos universales y alcanzar normas profesionales, si el sistema en que trabajan ha sido diseñado para cumplir con normas mínimas en la atención a necesidades y si el Estado está dispuesto a establecer y asegurar estas condiciones de seguridad y estabilidad. Desde esta perspectiva de derechos humanos son de importancia esencial los temas de dignidad y equidad y las obligaciones de los Estados y los agentes no estatales de dar cumplimiento al derecho del individuo a servicios de salud. En tiempos de conflictos armados los hospitales civiles y las instalaciones médicas no pueden en ningún tipo de circunstancias ser objeto de ataques, y el personal médico y sanitario tiene derecho a ser respetado y protegido.

En general, las intervenciones prioritarias de salud pública son diseñadas para aportar el mayor beneficio en términos de salud al mayor número posible de personas. En la medida de lo posible, las intervenciones se deben fundamentar en el principio de prácticas basadas en pruebas, dando preferencia a aquellas actuaciones cuyo beneficio en cuanto a salud pública esté demostrado. Por lo general, en dichas intervenciones se incluye facilitar cantidades adecuadas de agua salubre, saneamiento, servicios nutricionales,

seguridad y ayuda alimentarias, refugios y atención clínica básica. En los servicios preventivos y clínicos se deberá aspirar primariamente a luchar contra enfermedades que podrían convertirse en epidemias.

Aunque la puesta en marcha del Esfera supone, indudablemente, una contribución importante a la mejora en la calidad de la acción humanitaria, una de las críticas más importantes que ha recibido es la de su excesivo carácter técnico en detrimento de los principios éticos que dieron lugar a su nacimiento.

PROGRAMA INTERNACIONAL DE NORMAS, LEYES Y PRINCIPIOS
PARA LA RESPUESTA A DESASTRES
DE LA FEDERACIÓN
INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA

Para preservar la vida y proteger la dignidad humana en casos de desastre es esencial una intervención internacional rápida y eficaz; sin embargo, es un hecho que las cuestiones jurídicas, vinculadas fundamentalmente a la logística (transporte, aranceles aduaneros, permisos de residencia del personal humanitario, telecomunicaciones, etc.) entorpecen o bloquean con demasiada frecuencia la asistencia, impidiendo llegar a las personas necesitadas.

Este importante y novedoso proyecto liderado por la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja trata de examinar las normas nacionales e internacionales sobre la materia con el objetivo de elaborar un manual para ayudar a los gobiernos y otras entidades a manejar el aspecto jurídico de las catástrofes.

En este estudio se corrobora que es indispensable establecer instrumentos jurídicos exhaustivos con principios internacionalmente aceptados para asistir a los millones de personas afectadas por desastres naturales y de índole tecnológica. Actualmente, estos instrumentos normativos están diseminados en centenares de tratados, resoluciones y directrices, desde tratados multilaterales sobre aranceles o accidentes nucleares hasta decisiones de la Asamblea General de Naciones Unidas y otros órganos intergubernamentales, así como en una amplia gama de normas regionales y leyes nacionales.

El Programa propone como recomendación general el que los Estados examinen sus normas sobre la materia y traten de adaptarlas a determinadas directrices. Por otro lado, realiza propuestas más concretas dirigidas a los Gobiernos, a los Estados donantes, a las organizaciones humanitarias, a las organizaciones intergubernamentales, etc. A continuación, citaremos algunas de estas recomendaciones que, evidentemente, no

tienen un carácter vinculante, pero muchas de ellas se inspiran en importantes instrumentos internacionales vigentes. Para favorecer su comprensión se agrupan en distintos bloques temáticos.

RESPONSABILIDADES BÁSICAS

En cuanto a la responsabilidad de los Estados afectados, a éstos les incumbe la responsabilidad primaria de asegurar la reducción del riesgo, el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio. También es una responsabilidad del Estado afectado recabar asistencia internacional para atender las necesidades de los damnificados cuando el desastre rebasa la capacidad nacional de respuesta.

Los actores que prestan asistencia tienen, entre otras, la responsabilidad de respetar las leyes del Estado afectado, así como la de coordinar su acción con las autoridades nacionales y respetar la dignidad de las personas afectadas.

Asimismo, los actores que presten asistencia deberían velar porque su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial se suministren de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.

Es importante destacar también, la necesidad de que se coordinen con los demás actores, nacionales e internacionales, que presten asistencia y, finalmente, que se adapten a las necesidades específicas de los grupos especialmente vulnerables (infancia, personas mayores, personas discapacitadas, etc.).

En cuanto a las responsabilidades básicas de otros Estados, hay que hacer especial hincapié en la necesidad de que respeten los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad subrayados en el apartado anterior. También les incumbe la responsabilidad de alentar activamente a la población interesada en hacer contribuciones a las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre o recuperación inicial a hacer donaciones dentro de lo posible, o de lo contrario, a donar sólo aquellos artículos de socorro expresamente solicitados por el Estado afectado.

Por último, en cuanto a la responsabilidad por actos que supongan una desviación del destino de la ayuda, los Estados y organizaciones humanitarias que presten asistencia deberían cooperar para prevenir la desviación ilícita, la apropiación indebida o el fraude en relación con los bienes, el equipo o los recursos destinados al socorro en casos de desastre y entablar las acciones que correspondan.

Por otra parte, es importante que los Estados afectados utilicen los fondos y artículos de socorro que reciban en donación y que hayan aceptado con ocasión de un desastre, en forma compatible con la intención declarada para la cual se suministraron.

ALERTA TEMPRANA Y PREPARACIÓN PARA EL DESASTRE

Con el objetivo de elevar al máximo la eficacia de la asistencia internacional que pueda necesitarse y reducir al mínimo las repercusiones transfronterizas de los desastres, todos los Estados deberían instituir procedimientos para facilitar el intercambio expeditivo de información, incluidos los peligros emergentes que presumiblemente puedan causar desastres, con otros Estados y organizaciones humanitarias que prestan asistencia, según corresponda, incluido el coordinador del socorro de emergencia de las Naciones Unidas.

INICIACIÓN Y TERMINACIÓN DE LAS OPERACIONES INTERNACIONALES DE SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE

Como ya se ha indicado, las actividades de socorro deberían iniciarse solamente con el consentimiento del Estado afectado y sobre la base de un llamamiento. Solo a él, por tanto, le corresponde decidir si ha de solicitar o no ayuda, comunicando cuanto antes su decisión, para lo cual debe evaluar cuanto antes las necesidades derivadas del desastre. A estos efectos, es muy recomendable que la evaluación se realice conjuntamente con Naciones Unidas y organizaciones humanitarias.

Los ofrecimientos y las solicitudes de asistencia deberían ser lo más precisos posibles, debiendo ajustarse en la medida de lo posible a las necesidades previamente identificadas en la evaluación inicial. Además, los Estados afectados deben poner a disposición de los actores que prestan la asistencia información adecuada sobre las normas nacionales aplicables a la entrada y el funcionamiento del socorro en casos de desastre.

INICIACIÓN DEL SOCORRO MILITAR

Los efectivos militares se deberían desplegar en operaciones de socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial únicamente a solicitud o con el consentimiento expreso del Estado afectado, tras haber considerado alternativas civiles comparables. Antes de un despliegue de esa índole, el Estado afectado y los Estados que prestan asistencia deberían acordar las condiciones en las que se realizará dicha participación, es decir, cuestiones tales como la duración del despliegue, la aportación o no aportación de armas y el uso de sus uniformes nacionales y los mecanismos de cooperación con los actores civiles).

Estas recomendaciones coinciden plenamente con las Directrices de Oslo⁹, en cuanto que el Estado afectado es el principal encargado de la prestación de asistencia humanitaria a las personas dentro de sus fronteras. Aunque el Estado afectado o el SGNV hayan solicitado asistencia complementaria a los organismos humanitarios de Naciones Unidas, el Estado afectado tiene derecho a rechazar la utilización de Recursos Militares de la Defensa Civil (RMDC) de Naciones Unidas o de otros recursos militares y de la defensa civil por dichos organismos humanitarios, caso por caso.

Aspectos vinculados a la evaluación, rendición de cuentas y responsabilidad

En el último decenio, la comunidad humanitaria ha lanzado una serie de iniciativas interinstitucionales para mejorar la rendición de cuentas, la evaluación, la calidad y los resultados de la intervención humanitaria.

Cinco de las iniciativas más conocidas son:

1. Red para un Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Resultados de la Acción Humanitaria, ALNAP (*Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action.*)
2. Asociación Internacional para la Responsabilidad en el Ámbito Humanitario, HAP-I (*Humanitarian Accountability Partnership Internacional.*)
3. *People in Aid.*
4. Iniciativa para la Buena Acción Humanitaria (*Good Humanitarian Donorship Initiative.*)
5. El enfoque de Clusters.

Los representantes de estas iniciativas se reúnen a menudo para compartir problemas comunes y armonizar sus actividades en la medida de lo posible.

ALNAP

Fue creada en EL AÑO 1997 como red internacional sectorial dedicada a promover la cultura del aprendizaje dentro del ámbito humanitario para mejorar los resultados de éste.

ALNAP participa en varias actividades, incluida la producción anual de la *Review of Humanitarian Action* (reseña sobre la intervención humanitaria), en la que se evalúan los

⁹Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas Marzo de 2003 - Revisión I, enero de 2006

resultados de la intervención humanitaria a través de una síntesis de informes de evaluación puestos a disposición por los miembros.

También hace un seguimiento de la calidad de las propias evaluaciones mediante su sistema *quality pro-forma*, y colabora con las organizaciones para mejorar sus capacidades de evaluación.

La Secretaría de ALNAP cuenta una extensa base de datos sobre informes de evaluación y las reuniones bianuales de ALNAP ofrecen a sus miembros considerables posibilidades de crear vínculos y redes y de conocer temas importantes.

ALNAP también publica herramientas prácticas como folletos orientativos y módulos de capacitación sobre temas y cuestiones prioritarios para sus miembros.

HAP-I

Fue creada en el año 2003 por un grupo de organizaciones humanitarias decididas a realizar una labor humanitaria más responsable para con sus destinatarios potenciales, tras varios años de investigación y de pruebas en el terreno llevadas a cabo por los predecesores de HAP-I, a saber, el *Humanitarian Ombudsman Project* y el *Humanitarian Accountability Project*. En la actualidad, HAP-I está creando un sistema de autoregulación voluntaria y desarrollando técnicas de autoevaluación y de evaluación interinstitucional en el marco de un sistema de acreditación y de certificación del cumplimiento de los principios de responsabilidad de HAP-I.

La Secretaría de HAP-I se encuentra en Ginebra, donde está registrada como una ONG suiza que cuenta con 9 miembros de pleno derecho desde octubre de 2004. Se pide a los nuevos miembros que presenten un plan de trabajo sobre responsabilidad en el que se indique cómo va a implementar su organización los principios de responsabilidad de HAP-I.

La acreditación de las redes de ONG y asociaciones afiliadas permite que se extiendan esa certificación a sus propios miembros cuando cumplen los principios de responsabilidad de HAP-I; se espera que a largo plazo eso permita cumplir el deseo de HAP-I de que el conjunto del sistema humanitario internacional trabaje de manera responsable.

PEOPLE IN AID

Fue creada formalmente en el año 1995. Su primer logro fue la redacción del Código de Buenas Prácticas para la organización y la financiación del personal humanitario. El Código ha sido revisado y el actual Código de Buenas Prácticas establece siete principios

basados en indicadores que las organizaciones evalúan y monitorean mediante un proceso de auditorías sociales.

El papel de People In Aid es esencial para este sector, dado que ayuda a las organizaciones a gestionar mejor la calidad de sus recursos humanos, y se sigue desarrollando continuamente a través de la celebración de talleres, la publicación de directrices, la realización de investigaciones y el intercambio de información entre sus más de 70 miembros en todo el mundo.

INICIATIVA PARA LA BUENA DONACIÓN HUMANITARIA

La Buena Donación Humanitaria establece un marco de discusión para los donantes a partir del cual establecer actuaciones de referencia y mecanismos que fomenten la responsabilidad y la transparencia.

A lo largo de los últimos años, los países donantes han incrementado las partidas destinadas a la acción humanitaria. Tal crecimiento exige nuevos mecanismos y formas de funcionamiento que aseguren que los recursos lleguen a sus destinatarios de la mejor forma posible y en el menor tiempo. Este dinero debe ser utilizado de acuerdo a las necesidades de las personas afectadas por las crisis –ya sean naturales o producidas por un conflicto– y debe, además responder a los criterios básicos de la acción humanitaria, relativos a la humanidad, la imparcialidad y la neutralidad.

Con el objetivo de responder a tales retos, en 2003, un grupo de donantes aprobó los principios de Buena Donación Humanitaria. Dos años después, en 2005, la totalidad de los 23 miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se unieron a la propuesta. Se trata de la primera iniciativa de este tipo realizada por y para países donantes.

La Buena Donación Humanitaria establece un marco de discusión para los donantes a partir del cual establecer actuaciones de referencia y mecanismos que fomenten la responsabilidad y la transparencia. Establece 23 principios y buenas prácticas que orientan las actuaciones de los países. Desde su lanzamiento, en 2003, se celebran reuniones anuales para revisar avances y establecer prioridades.

EL ENFOQUE DE CLUSTERS (ENFOQUE DE LIDERAZGO SECTORIAL)

En ciertas respuestas a crisis humanitarias se ha observado que mientras que en algunos sectores de actuación existía un mandato claro de las agencias líderes y un buen nivel de coordinación; en otros, había grandes carencias tanto en relación con los mandatos, como en lo relativo a la coordinación y recursos. Este problema ya lo puso en

evidencia el Secretario General de la ONU en su Informe sobre “Fortalecimiento de la coordinación de la ayuda humanitaria de emergencia de Naciones Unidas”, presentado en la LX Asamblea General. Esta situación tuvo como consecuencia que en 2005 el Comité Permanente Interagencias (IASC) acordó designar los “líderes de Clusters” globales – específicamente para las emergencias humanitarias – en nueve sectores o áreas de actividad. Las principales agencias de IASC también estuvieron de acuerdo en que el enfoque del cluster debería ser aplicado con cierta flexibilidad, a nivel del país.

En diciembre de 2005 las principales agencias de IASC dieron la bienvenida al enfoque liderazgo sectorial como un mecanismo que permite evitar las carencias identificadas en la respuesta y mejorar la calidad de la acción humanitaria. Esto forma parte de un proceso de reforma más amplio que busca mejorar la efectividad de la respuesta humanitaria, al asegurar una mayor previsibilidad y responsabilidad, y a la vez fortalecer las asociaciones entre las ONG, organismos internacionales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las agencias de Naciones Unidas, figura 1.

Sector o área de actividad		Líder de grupo sectorial global
<i>Áreas técnicas</i>		
1. Nutrición		UNICEF
2. Salud		WHO
3. Agua/saneamiento		UNICEF
4. Albergues de emergencias	PDI (de conflictos)	ACNUR
	Situaciones de desastre	FIRC (convocador)*
<i>Áreas transversales</i>		
5. Coordinación/manejo de campamento	PDI (de conflictos)	ACNUR
	Situaciones de desastre	OIM ACNUR
6. Protección	PDI (de conflictos)	
	Desastres/civiles afectados por conflicto (además de PDI)**	ACNUR/OHCHR/UNICEF PNUD
7. Recuperación temprana		
<i>Áreas de servicio común</i>		
8. Logísticas		PMA
9. Telecomunicaciones de emergencia		OCHA/UNICEF/PMA
* FIRC se comprometió en brindar liderazgo a la comunidad humanitaria, en general, de albergues de emergencia en situaciones de desastre para consolidar la mejor práctica, capacidad de mapeo y vacíos, y liderar la respuesta coordinada. FIRC se comprometió en ser el «convocador en vez del líder de cluster». En un Memorando de Entendimiento entre FIRC y OCHA se acordó que FIRC no aceptaría obligaciones de responsabilidad más allá de las definidas en sus Constituciones y sus propias políticas y que sus responsabilidades no dejarían espacio abierto u obligaciones ilimitadas. Por consiguiente no se ha comprometido a ser «proveedor de última instancia» ni es responsable ante ninguna parte del sistema de la ONU.		
** ACNUR es el líder del Grupo Sectorial de Protección Global. Sin embargo, en situaciones de desastre o en emergencias complejas sin desplazamiento significativo a nivel de país, las tres agencias principales con el mandato de protección (ACNUR, UNICEF y OHCHR) consultarán estrechamente y bajo el liderazgo total de CH/CR para acordar cual de las tres asumirá el rol de líder de protección.		

Figura 1.– Líderes de Grupo Sectorial. (Según lo acordado por los directores de Agencias del IASC en diciembre de 2005).

En definitiva, la llamada «reforma de los *cluster*» pretende aumentar la eficacia de las intervenciones de emergencia reforzando la coordinación entre los actores humanitarios. Cada uno de los nueve *cluster* creados (o células de coordinación) cubren un eje determinado de la ayuda y están coordinados por una agencia de Naciones Unidas (por ejemplo el de nutrición está dirigido por el Fondo Internacional de Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia (UNICEF)).

Hasta la fecha, se han constituido *clusters* de protección, logística, salud, nutrición, agua y saneamiento, gestión y coordinación de campos, y alojamiento de emergencia. Todavía es pronto para valorar resultados, habrá que esperar, aunque no falta quien alerta del riesgo de politización y de una excesiva concentración de la ayuda humanitaria en detrimento de las organizaciones no gubernamentales.

JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ

Licenciado en Derecho

Secretario del Centro de Estudios

de Derecho Internacional Humanitario de Cruz Roja Española

BIBLOGRAFÍA

- ABRIL Stoffels, Ruth: *La asistencia humanitaria en los conflictos armados*, Tirant Lo Blanch, Cruz Roja Española, 2001.
- ALI SAID, Ali: «La mundialización y el futuro de la acción humanitaria, ¿Nuevas prioridades para Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja?», RICR, número 843, 2001.
- Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos, 2007*, Universidad de Deusto.
- El Proyecto Esfera. Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en los casos de desastre*, 2004.
- Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja: *Código de Conducta del Movimiento Internacional de La Cruz Roja y Media Luna Roja*.
- Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja: *Informe Mundial de Desastres*, 2007.
- KENT, R. C.: «Anatomy of Disasters Relief: the International Network in Action», *Pinter*, Londres, 1987.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Carlos: «Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África», *Cuadernos de Trabajo*, número 24, HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1999.
- REY, Francisco y CURREA-LUGO, Víctor de: *El Debate Humanitario*, Icaria, Barcelona, 2002.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*. The effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Reponse, 2008.

CONCLUSIONES

Las catástrofes públicas son por su propia naturaleza generalmente imprevisibles, por lo que la reacción ante ellas debe ser en primer lugar lo más rápida y contundente que sea posible. Para ello no hay mejor previsión que mantenerse permanentemente organizados y preparados para reaccionar con unos planes y una estructura previamente estudiados y establecidos, disponiendo incluso de unos medios adecuados y posicionados para su empleo en los primeros momentos.

Sin que suponga una de sus misiones fundamentales, las Fuerzas Armadas, con su permanente disponibilidad, alto grado de organización e importante potencial humano, material y operativo, constituye una herramienta de primer orden para este tipo de situaciones que además, están en condiciones de llevar a cabo en cualquier lugar del territorio nacional o en el exterior. Así está previsto en las disposiciones legales tanto propias de la Defensa Nacional como en la legislación civil específica, con capacidad para actuar en el marco de una operación nacional, o bien integrados en formaciones multinacionales.

Parece necesaria una mayor comprensión por parte de las organizaciones, institucionales y no gubernamentales, del ámbito de la Protección Civil, sobre las posibilidades reales de apoyo o colaboración de Fuerzas Armadas. Éstas, por su propia naturaleza y su carácter de instrumento del Estado, no pueden ser únicamente unos servicios puestos a su disposición. Esta es la razón de que el modelo ideal preconizado por las *Directivas de Oslo*, según el cual, las unidades y medios militares deberían desplegarse con el Mandato exclusivo de ponerse bajo su dirección y control, no ha llegado a materializarse nunca ni parece factible que lo haga en el futuro.

De igual forma, parece necesario que los países y las organizaciones internacionales hagan el esfuerzo de desarrollar y dotar adecuadamente sus sistemas de protección civil, de modo que la intervención de unidades militares (no específicamente concebidas para intervenir en emergencias) pueda quedar realmente limitada a un número reducido de situaciones, debidas a auténticas necesidades de seguridad o medios. Situaciones, en las que las fuerzas militares desarrollen los cometidos que le son propios: la creación y

mantenimiento de un adecuado ambiente general de seguridad que permita la ejecución del socorro en condiciones mínimas de peligro o riesgo y la prestación del apoyo logístico que pudiera ser necesario.

De las tres grandes organizaciones internacionales, a través de las cuales las Fuerzas Armadas españolas podrían participar en una operación multinacional de socorro: la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea, solamente esta última parece estar intentando crear –el citado Mecanismo de Intervención Comunitario (MIC)– un embrión de mecanismo multinacional, que permita una acción de socorro en el exterior (o en el interior de la propia Unión Europea) utilizando recursos de la protección civil de los Estados miembros y en el que la inserción de la colaboración de medios militares se adecue a las características de éstos. Ello es, en gran parte, debido al esfuerzo que está llevando a cabo la Unión Europea de integrar la gestión de crisis con medios civiles y militares como un todo integrado en una misma Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), como parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad (PESC).

Aún así, hay que reconocer que las numerosas intervenciones que ya ha llevado a cabo la Unión Europea en el ámbito del socorro en emergencias, han tenido más bien el carácter de cooperación plurinacional, aportando cada Estado ciertos medios y recursos, que posteriormente se han coordinado entre ellos en el terreno, que de auténtica operación multinacional concebida, dirigida y controlada por el MIC.

En cuanto a la OTAN, la desvinculación entre los sistemas de Planes Civiles de Emergencia y de Coordinación Euroatlántica de Respuesta a Desastres y la estructura militar de mandos y fuerzas, así como la tradicional orientación de la Organización hacia la solución militar de todo tipo de crisis, parecen ser las causas del excesivo protagonismo de las fuerzas militares en las intervenciones de esta Organización en las situaciones de emergencia.

En Naciones Unidas no parece existir siquiera este tipo de posibilidades, ya que las fuerzas militares de los diferentes Estados miembros son siempre puestas a su disposición a través de un longuísimo y más bien complicado procedimiento, que resulta totalmente inadecuado para la rapidez que exigen las respuestas a las emergencias. Aunque, sin duda, bajo su paraguas, se está elaborando la normativa, más o menos realista según los ámbitos, por el que se deberían encauzar estos aspectos de la cooperación internacional.

Por último, es necesario hacer mención al tipo específico de unidades militares que se conciben como un instrumento más de lo que habitualmente se conoce como protección civil. Del que la Unidad Militar de Emergencias (UME) española se ha convertido en el paradigma, sin que exista actualmente en el mundo un equivalente tan desarrollado y perfeccionado. Una concepción que conjunta la profesionalidad en las labores de socorro con la profesionalidad militar, es decir, con la capacidad de proporcionar seguridad y de contar con los medios y disponibilidad que hacen adecuadas a las unidades militares en ciertas condiciones. En este sentido es en el que parece oportuno recomendar, no sólo su participación en las operaciones multinacionales de socorro en emergencias en las que participasen las Fuerzas Armadas españolas (dentro o fuera del territorio nacional y dentro o fuera de los espacios europeos, tras y euroatlánticos), sino que dicha participación se articulase en todos los casos con base a dicha gran unidad o cualquiera de sus unidades subordinadas.

Cabría concluir que la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a autoridades civiles nacionales en caso de catástrofes ha estado regulada desde hace más de 30 años. A pesar de que en tiempos recientes la creación de la UME ha proporcionado aire fresco a las organizaciones existentes, es también cierto que la estructura necesita adecuarse a los tiempos actuales en los que la realidad social, estructural y política ha modificado el panorama de relaciones y competencias dentro de España.

Las experiencias adquiridas en otros países que lo han sufrido demuestran la conveniencia de la existencia de una sola autoridad nacional, de carácter permanente y exclusivo, que regule y coordine los esfuerzos en este campo. Ello, además, proporcionaría visibilidad y confianza, así como también un solo punto de entrada/salida hacia el exterior.

Las autoridades nacionales no son ajenas a todo ello y se prevé que, en los próximos tiempos, se produzca una revisión de la Ley de Protección Civil para adecuarla a los tiempos actuales.

A efectos de mejorar la operatividad y eficacia en las intervenciones, sería necesario un reforzamiento legal de la potestad y competencia superior del Estado, y de sus instituciones, para la coordinación general de los servicios que intervengan en los supuestos de catástrofes que puedan afectar a varias comunidades autónomas. o al interés nacional.

De aquí se deriva también la conveniencia de un mecanismo estable de coordinación entre los servicios civiles y las unidades militares cuando ambos intervienen en caso de catástrofe.

Definición y creación de un servicio o estructura permanente de unidades de Protección Civil que pueda intervenir también de forma urgente en caso de catástrofes imprevistas, tanto en territorio nacional como en el ámbito internacional.

Establecimiento de fondos presupuestarios que cubran los gastos necesarios para las intervenciones en caso de catástrofe. Estos gastos deben tener carácter rotatorio, de tal forma que se repongan inmediatamente después de su utilización en caso de emergencia. El mecanismo de utilización de los fondos debe ser ágil, pero es importante que, además del control ordinario del gasto, después de la intervención, se realice un informe de rendición de cuentas que estudie su eficiencia, de tal forma que se relacionen los servicios prestados con el coste de la intervención, comparando estos datos con otras posibles soluciones, de tal forma que, en el futuro, se puedan adoptar las mejores prácticas ya realizadas anteriormente.

El aumento significativo del número de intervenciones en desastres naturales en el último decenio ha desencadenado, paralelamente un significativo aumento en el número de actores participantes en esta respuesta, tanto no gubernamentales como gubernamentales. Esta situación ha puesto de manifiesto la debilidad del mal llamado “sistema humanitario”, en el que el gran *handicap* sigue siendo la falta de coordinación, cada vez más manifiesta, aunque paralelamente, se ha iniciado un proceso de mejora en la respuesta, proceso en el que se ha hecho especial hincapié en la calidad de las intervenciones y en la responsabilidad de las organizaciones que intervienen, tanto frente a los donantes como frente a los beneficiarios de la ayuda.

La mayor parte de estas iniciativas van dirigidas por un lado, a subrayar la necesidad de respetar los aspectos éticos, es decir, a la salvaguarda de los principios de humanidad, independencia y neutralidad y a la responsabilidad frente a los beneficiarios y frente a los donantes, en este sentido, habría que destacar el Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales o la Carta Humanitaria. Por otro lado, también se han realizado importantes propuestas para mejorar los aspectos técnicos de las intervenciones con la finalidad de aumentar su calidad y eficacia, tales como el IDRL, ALNAP, HAP-I, *People in Aid*, *Good Humanitarian Donorship Initiative* o el Enfoque de Clusters. Aunque los resultados de estas iniciativas son desiguales, en general, es indudable que están

aportando importantes mejoras y, al menos, constituyen un marco de referencia al que progresivamente deberán acercarse las organizaciones.

El primer responsable de reducir el riesgo y de facilitar la asistencia en casos de desastre es el Estado afectado. A él le compete también solicitar la ayuda internacional y decidir la utilización de recursos militares y de defensa civil, en su caso.

En general, la utilización según las directrices de Oslo, de estos medios es positiva y no plantea los problemas de otra índole que se derivan de la utilización de estos recursos para la atención a las víctimas de un conflicto armado, donde la aplicación de los principios de *humanidad, imparcialidad y neutralidad* puede estar condicionada por otros intereses político-militares, lícitos pero ajenos a lo que debería ser la acción humanitaria.

MANUEL IÑIGUEZ MÁRQUEZ

General de brigada (R)

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.
ALNAP: Red para un Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Resultados de la Acción Humanitaria.
AR: Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
CAD: Comisión de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.
CAN: Consejo del Atlántico Norte.
CCI: Centro de Control e Información del mecanismo comunitario de Protección Civil.
CCPC: Capacidades Civiles.
CDGSC: Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.
CECOD: Centro de Conducción de la Defensa.
CECOP: Centro de Coordinación Operativa establecido en cada uno de los planes de Protección Civil.
CERF: Fondo Central de Respuestas de Emergencias de Naciones Unidas.
CHAP: Planes de Acción Humanitaria de la OCHA.
CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja.
CMUE: Comité Militar de la Unión Europea.
CNPCE: Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia.
COMCIV: Comité Civil para la Gestión de Crisis (Unión Europea).
COPS: Comité Político y de Seguridad (Unión Europea).
DDN: Directiva de Defensa Nacional.
DIGENPOL: Dirección General de Política de Defensa.
DISSC: Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis.
ECHO: Oficina o Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea.
EMUE: Estado Mayor de la Unión Europea.
FTS: Servicio de Registro Financiero de la OCHA.
GHD: Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria.
HAP-I: Asociación Internacional para la Responsabilidad en el Ámbito Humanitario.
HQ NRDC-SP: Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad (OTAN) en España.
IASC: Comité Permanente Interagencias (Naciones Unidas).
IDRL: Normas, Leyes y Principios aplicables en las Acciones Internacionales en casos de Desastre.
ISAF: Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad de la OTAN en Afganistán.
FICR: Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.
JEMAD: Jefe de Estado Mayor de la Defensa.
MIC: Mecanismo de Intervención Comunitario (de Protección Civil de la Unión Europea).

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
OCHA: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas.
OCHCHR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OIPC: Organización Internacional de Protección Civil.
OIM: Organización Internacional de Migraciones.
ONG: Organización No Gubernamental.
OTAN: Organización del tratado del Atlántico Norte.
ONU: Organización de Naciones Unidas.
PDI: Plan Director de Infraestructura.
PfP: Asociación para la Paz.
PESC: Política Exterior y de Seguridad Común (Unión Europea).
PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa (Unión Europea).
PMA: Programa Mundial de Alimentos.
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
RMDC: Recursos Militares y de Defensa Civil.
SGNU: Secretario General de Naciones Unidas.
SIPRI: *Stockholm International Peace Research Institute*.
UME: Unidad Militar de Emergencias.
UNICEF: Fondo Internacional de Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia.
UPPAR: Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida (Unión Europea).
WHO: Organización Mundial de la Salud.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. MANUEL IÑIGUEZ MÁRQUEZ
General de brigada del Ejército de Tierra (R).

Cordinador: D. FERNANDO SANZ TERCERO
Coronel del Ejército de Tierra.

Vocales: D. ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ
Coronel de Infantería.
*Secretario del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado»
de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*

D. GONZALO SÁNCHEZ URBÓN
Coronel de Infantería.

D. FRANCISCO JAVIER GARRIDO SOTELO
Jefe de Unidad en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.
Inspector Jefe del Cuerpo Nacional de Policía en excedencia.
Capitán de Ingenieros (R).

D. JOAQUÍN LÓPEZ SÁNCHEZ
Licenciado en Derecho.
*Secretario del Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario
de la Cruz Roja Española.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.