

Protección civil y Fuerzas Armadas

José Sierra Méndez

Capítulo segundo

Resumen

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

Palabras Clave:

Fuerzas Armadas, Protección Civil, UME, comunidades autónomas.

Abstract

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

Keywords:

Armed forces, autonomous regions.

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Evolución normativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Esta sería una emergencia de nivel 3.

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

Instrumentos de colaboración y coordinación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los planes de Protección Civil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Planes y operaciones de las Fuerzas Armadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ Artículo 4.3 del Protocolo de intervención de la UME.

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

El Plan Operativo (OPLAN) 02/08 del GEJUME

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

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

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

La operación «Centinela Gallego»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Planeamiento en terrenos e instalaciones del Ministerio de Defensa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuerzas Armadas y protección civil en el ámbito internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Planeamiento Civil de Emergencias de la OTAN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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