FORO PARA LA PAZ
EN EL MEDITERRÁNEO

ACTAS DE LAS VI JORNADAS DE SEGURIDAD, DEFENSA Y COOPERACIÓN

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SU INCIDENCIA EN EL ÁREA MEDITERRÁNEA

FORO PARA LA PAZ
EN EL MEDITERRÁNEO

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SU INCIDENCIA EN EL ÁREA MEDITERRÁNEA

Coordina: Foro para la paz en el Mediterráneo

Edita: Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga (SPICUM)

Imprime: Publidisa

ISBN: 978-84-9747-440-5

Depósito Legal: MA 814-2013

Los autores, el coordinador y el editor autorizan la reproducción, el almacenamiento en un sistema informático y la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier método o procedimiento mecánico o electrónico, siempre y cuando se reconozca de manera expresa la propiedad intelectual de los contenidos que la integran a los autores, la de la coordinación al Foro para la paz en el Mediterráneo y la de la edición al Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga.

No se autoriza la elaboración de obra derivada.

INDICE

Título	Ponentes	Pág.
Presentación VI Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación	Excmo. Sr. D. Francisco de la Torre Prados, Alcalde de Málaga	9
1ª Jornada: 13 de noviembre. Lecciones aprendidas y retos en la vertiente psicosocial de las catástrofes. Intervención de la Unión Europea en situaciones de catástrofes. Actuaciones prehospitalarias y hospitalarias en la atención a víctimas de catástrofes.	Dr. Juan José Hinojosa. Dr. Jesús Miranda Páez. D. Alfredo Guijarro Olivares Dr. Ignacio Santos Amaya Dra. María Isabel Torres Cazorla D. Manuel Ríos Ruiz. D. Andrés Buforn Galiana	11
2ª Jornada: 14 de noviembre. La seguridad y cooperación en el Mediterráneo: su futuro inmediato	D. Julio Andrade Ruiz. D. Jacques Beruck. D. Miguel Ángel Ballesteros Martín D. Musa Amer Odeh D. Ayman Zein el Din.	61
3ª Jornada: 15 de noviembre Una respuesta ante emergencias y catástrofes en el Mediterráneo	Dr. Rafael Vidal Delgado. D. José Carlos Baeza López D. Alberto Asarta Cuevas D. Julio Andrade Ruiz.	95
Conferencia dictada en Tribuna Euromediterránea (Ateneo de Málaga). 28 de noviembre. La Paz en el Mediterráneo y las Fuerzas Armadas en Misiones de Paz	D. Rafael Vidal Delgado	233

Las VI Jornadas fueron presentadas en rueda de prensa, en el Salón de los Espejos de la Casona del Parque, sede del Ayuntamiento de Málaga, el día 2 de noviembre, por el Alcalde de Málaga, Francisco de la Torre prados; Vicerrector de Comunicación y Proyección Internacional de la Universidad de Málaga, Pedro Farias Batllé; Concejal de Seguridad y Relaciones Institucionales Internacionales del Ayuntamiento, Julio Andrade, Adjunto al Presidente de AECYR, Antonio Alcalá Malavé; de Unicaja, José María López Jiménez, y el Director del Foro, Rafael Vidal Delgado

Presentación de las VI Jornadas

Durante los días 13, 14 y 15 de noviembre se han celebrado en Málaga las VI Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación, patrocinadas por el Foro para la Paz en el Mediterráneo y por el Ministerio de Defensa, a

través del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

La consolidación de las Jornadas es un hecho incuestionable, de tal forma que las mismas se han convertido en una referencia fidedigna en el análisis de los problemas y situaciones que se producen en la cuenca mediterránea.

El tema central que abordó las VI Jornadas es **La Estrategia Española de Seguridad y su incidencia en el área mediterránea,** por la necesidad de los países de la Cuenca de plantear la seguridad y cooperación para toda el área, siempre desde una perspectiva propia, pero pensando en el interés general, y más allá de la mera proyección española sobre el Mediterráneo, afirmada por la recientemente aprobada Directiva de Defensa Nacional.

Este año nos han visitado altas personalidades de las naciones con mayor protagonismo en la zona objeto del Foro. Tanto desde el Ayuntamiento como de todas las instituciones que forman parte del Foro, hemos procurado que se sintieran cómodos entre nosotros, cumpliendo con el compromiso que la Historia otorgó a la ciudad de Málaga como título en su escudo de “Muy hospitalaria”

Con el Foro para la Paz en el Mediterráneo, que tiene su sede en la ciudad de Málaga, se pretende poner sobre la mesa reflexiones, iniciativas, sugerencias, desde la vitalidad que proporciona la sociedad civil, para superar las diferencias entre países tan diferentes como los bañados por este pequeño pero estratégico mar.

Tras la exposición de proyectos e ideas y de los amplios debates posteriores, todos no sentimos más solidarios y más convencidos de que las cuestiones que nos unen son más numerosas e importantes que las que nos separan.

Un saludo afectuoso.

El Alcalde de Málaga

Francisco de la Torre Prados

Inauguración oficial de las VI Jornadas.
De izquierda a derecha: Dr. Rafael Vidal, Coronel de Artª, DEM y Director del Foro; Dr. Juan José Hinojosa, Decano de la Facultad de Derecho de la UMA; D. Santiago Romero, Coronel Subdelegado del Ministerio de Defensa y Dr. Jesús Miranda, Director de la Cátedra de Emergencias y Catástrofes de la UMA.

1ª JORNADA

LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS EN LA VERTIENTE PSICOSOCIAL DE LAS CATÁSTROFES

INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN SITUACIONES DE CATÁSTROFES

ACTUACIONES PREHOSPITALARIAS Y HOSPITALARIAS EN LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE CATÁSTROFES

13 de noviembre de 2012

Salón de Actos del Rectorado de la UMA

COORDINADORES:

Dr. Juan José Hinojosa

Dr. Jesús Miranda Páez

PONENTES:

D. Alfredo Guijarro Olivares

Dr. Ignacio Santos Amaya

Dra. María Isabel Torres Cazorla

D. Manuel Ríos Ruiz.

D. Andrés Buforn Galiana

Ponentes del 1º día en el Salón de Actos del Rectorado de la Universidad de Málaga

Coordinadores

Juan José Hinojosa, Ilmo. Sr. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga.

Licenciado con grado por la Universidad de Granada y doctor por la de Bolonia (Italia).

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de las Universidades de Almería (1996) y en la actualidad de Málaga (desde 2007).

Ha sido secretario y profesor del Curso Superior de Derecho Comunitario de la UMA así como responsable de su Programa de doctorado sobre Jurisprudencia Constitucional.

Ha llevado a cabo investigaciones y publicaciones en múltiples ámbitos de su especialidad y ha sido y es investigador principal de varios proyectos estatales de I+D y autonómicos sobre lucha contra el fraude fiscal, reforma del derecho cooperativo y financiación autonómica.

Ha realizado numerosas estancias en universidades extranjeras y es colaborador habitual en los másteres y programas de doctorado de algunas de ellas. Pertenece al consejo editorial de varias revistas científicas especializadas.

Jesús Miranda Páez, Director de la Cátedra de Seguridad, Emergencias y Catástrofes de la Universidad de Málaga y Director del Departamento de Psicobiología y Metodología.

1. Formación académica y trayectoria profesional: Doctor en Psicología por la Universidad de Málaga.

   Trabaja en metodología de investigación en Ciencias del Comportamiento y la Salud. Su campo de aplicación es el Counseling y la intervención en emergencias y catástrofes.

   Director académico de los estudios de Postgrado de Experto y Master Universitario en Counseling e Intervención en urgencias, emergencias y catástrofes. Dichos estudios se imparten en la Escuela Universitaria de Ciencias de la Salud de la Universidad de Málaga, desde 2006.

   Director de la Cátedra de Seguridad, Emergencias y Catástrofes de la Universidad de Málaga. Actualmente es Director del Dpto. de Psicobiología y Metodología de las Ciencias del Comportamiento de la Universidad de Málaga.

2. Formación de postgrado: Diplomado de Postgrado en Diseño y Estadística en Ciencias de la Salud (Universidad Autónoma de Barcelona). Certificado en Terapia de la Realidad. Institute for Reality Therapy de California (EE. UU.). Especialista en Psicología de Urgencias, Emergencias y Catástrofes. Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.

   Ha dirigido diversas Tesis Doctorales, incluyendo una con mención de Doctorado europeo.

3. Sociedades científicas: Miembro fundador de la SEPADEM- Sociedad Española de Psicología

Aplicada a Desastres, Emergencias y Urgencias (España) y miembro de otras prestigiosas sociedades extranjeras.

4. Proyectos de investigación: Ha realizado numerosos proyectos, encontrándose entre ellos: Encuesta sobre drogas en la población de estudiantes de la UMA. Proyecto de investigación bianual. (Vigente). Conserjería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía. Evaluación de la efectividad de una Web en la adaptación de asignaturas metodológicas en el marco de los EEES (2004/2005). Servicio de Innovación Educativa de la Universidad de Málaga. Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación en el aprendizaje de la Metodología de las Ciencias del Comportamiento y de la salud (2003/2004). Servicio de innovación Educativa de la Universidad de Málaga

   Autor de numerosos artículos en revistas científicas y de diferentes libros en colaboración con otros autores.

5. Aparte de lo anterior, dispone como experiencia profesional:

   Convenio regulado por la Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI) de la Universidad de Málaga: Contrato para prestar servicios en la empresa IPSE Intervención Psicológica Especializada como Psicólogo especialista en intervención en crisis e incidentes aéreos. Desde 2005 hasta actualidad. Con base en dicho convenio, ha participado en distintos incidentes, entre ellos en la asistencia a las víctimas del accidente aéreo de *SPANAIR* de agosto,

2008. Director y organizador de 5 Jornadas sobre Emergencias y Catástrofes y 5 ejercicios tácticos a gran escala sobre simulación de catástrofe en escenarios múltiples de 24 horas de duración. Celebrados en las localidades la provincia de Málaga: Pizarra, (abril 2007), Vélez-Málaga (mayo 2008), Benalmádena (mayo 2009) y Alhaurín de la Torre (abril 2010). Colaborador como Psicólogo especialista en diversos ejercicios de la Unidad de Secuestros y Extorsiones y el GEO del CNP. Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

La psicología de emergencias y catástrofes: principios básicos y retos

Ponente: D. Alfredo Guijarro Olivares, Presidente de la Sociedad Española de Psicología de Urgencias, Desastres y Emergencias (SEPADEM)

Licenciado en Psicología, en la especialidad clínica, según el plan de estudios aprobado por Orden Ministerial de 9 de Julio de 1.981. Universidad Nacional a Distancia (Madrid). 1988–1996. Máster en terapia de conducta. Fundación Universidad y Empresa (Madrid). 1996 – 1998. Máster en Psicología Clínica. Adultos/Infantil. Formación de Psicoterapeutas de conducta. Centro de Psicología Conductual (León). 2005. Máster en gestión de crisis en un mundo globalizado: bioterrorismo y bioseguridad. Universidad San Pablo CEU. 2009.

Autor de numerosas publicaciones, como Intervención Psicológica de los atentados del 11 de marzo en Madrid. Coautor. Clínica y Salud. Monografía profesional. Volumen 15. 2004. Intervención del Servicio de Psicología en accidentes y/o incidentes aéreos, catástrofes, urgencias y emergencias. Revista de Aeronáutica y Astronáutica Nº 751. Marzo 2006. Comunicación “Gestión de la comunicación en la lucha contra el terrorismo”, dentro de las I Jornadas de Estudios de Seguridad. Instituto Universitario “General Gutierrez Mellado”. 2009.

En su experiencia profesional se encuentra su colaboración en la asistencia a las víctimas del 11 de marzo y a las víctimas y tripulación del Spanair en su accidente del 20 de agosto de 2008.

Es Presidente de la Sociedad Española de Psicología de Urgencias, Desastres y Emergencias (SEPADEM) y Colegiado de Honor del Colegio Oficial de Psicólogos de Ceuta.

PONENCIA

"…*después de los policías, las ambulancias y los bomberos, ahora llegan puntualmente al lugar del siniestro unos equipos de psicólogos dispuestos a recoger del suelo las almas que también se han roto*…"; M. Vicent**.**

Ámbitos de la Psicología en Emergencias.

La psicología de emergencias desarrolla su función desde todos los ámbitos de la psicología aplicada, los aspectos fundamentales que la hace distintiva es la alta carga emocional que envuelve a las circunstancias de la intervención y su limitación espacio/temporal.

Pero fundamentalmente podemos decir que en emergencias la psicología intervine desde las siguientes áreas:

Psicología Social: fundamentalmente desde la información a la población, profundizando en los diferentes aspectos del comportamiento social a través de la investigación, el asesoramiento y la intervención.

Psicología preventiva: Formando a intervinientes y población en general en el aprendizaje de hábitos saludables y la interiorización de comportamientos positivos. Esta formación debe iniciarse a temprana edad en la escuela.

Psicología de las Organizaciones: capacitando, encuadrando y entrenando a los cuerpos de intervención.

Psicología clínica: dando una atención psicológica paliativa in situ (primaria), terapéutica y curativa en consulta (secundaria) y de seguimiento (terciaria).

Áreas de acción comunes a todos los ámbitos.

La prevención con sus dos pilares (*predicción* e *instrucción);* la formación de profesionales y la organización de unos mecanismos adecuados; la asistencia**,** desde los diferentes ámbitos tanto a intervinientes como a afectados y la Investigación para conocer, inventariar y actualizar, tanto las causas como su posible abordaje.

Perfil del Psicólogo de Emergencias.

El psicólogo emergencista y cualquier otro profesional de la emergencia, debido a las circunstancias que rodean su labor, es conveniente que entre sus características personales figuren las siguientes:

Equilibrado: El equilibrio emocional es condición ineludible para enfrentarse a situaciones que son tremendamente estresantes, cambiantes, peligrosas y que pueden escapar a nuestro control.

Intuitivo para poder extraer información rápidamente, dicha información debe ser continuamente elaborada y trasformada.

Creativo para que sea capaz de habilitar soluciones prácticamente en el mismo instante que se está produciendo la situación crítica.

Y con un estado físico y emocional optimo, que le permita enfrentarse a situaciones con una alta demanda de esfuerzo físico y mental.

Incidentes críticos.

Son eventos que se salen del rango de la experiencia humana ordinaria, muy intensos y limitados en el tiempo y/o el espacio y que generalmente producen fuertes

reacciones emocionales, cognitivas, físicas, conductuales y espirituales en quien los sufren.

Crisis Psicológica.

La definición que Everly y Mitchell (1999) proponen es la siguiente: crisis psicológica es una respuesta aguda a un incidente crítico, que se caracteriza por que la homeostasis (balance) psicológica se rompe, los mecanismos normales para hacer frente a las situaciones estresantes fallan, se presenta un deterioro funcional significativo, existe clara evidencia de sufrimiento, dolor y aflicción y se produce un estado de confusión y/o agitación**.**

Etapas de la crisis.

Durante una crisis psicológica se pueden presentar diferentes etapas, que no tienen que ir necesariamente en el orden que se presenta a continuación, ni pasar por todas ellas e incluso se pueden producir episodios de retroceso a etapas anteriores.

Las etapas más significativas son las siguientes: desorden tras el impacto del suceso (agitación, bloqueo, etc.), negación amortiguamiento del impacto (“estoy bien”), intrusión abundancia de ideas de dolor y sufrimiento por lo sucedido (“no puedo seguir adelante”), translaboración expresión e identificación de pensamientos, sentimientos e imágenes de la experiencia de crisis (de forma natural o con ayuda) y terminación integración de la crisis dentro de la vida del individuo.(El recuerdo puede traer sentimientos de tristeza, pero no existe desorganización).

Rendimiento ante una situación estresante.

Ante una situación crítica se pueden producir dos clases de estrés: el estrés positivo o euestrés que es una activación generalizada ante una situación crítica y que nos ayuda a enfrentarnos a ella con todos los medios que disponemos, pero que termina desvaneciéndose según vamos avanzando en la resolución de la situación crítica y el estrés negativo distrés que tiene los mismos desencadenantes, pero que se mantiene en el tiempo, aun habiendo desaparecido el foco tensional, y que termina por detraer recursos personales esenciales para la resolución de la situación crítica, si su duración es mayor a treinta días estaremos hablando de estrés postraumático, si no pasa esta barrera temporal seria estrés agudo.

El proceso de afrontamiento ante una situación crítica pasaría por alguna o por todas de las siguientes etapas: Choque fase inicial en la que se puede producir un bloqueo inicial en las personas, alarma superada la sorpresa inicial las personas empiezan a reaccionar ante la situación entrando en la fase de resistencia, en la que cada uno se enfrenta a la situación con sus herramientas de afrontamiento personales dando origen a una gran diversidad de reacciones, si el foco estresor se mantiene en el tiempo se puede llegar al agotamiento personal, en el cual la persona que lo sufre se abandona a los acontecimientos, sin capacidad de reacción.

Influencia de los Incidentes críticos.

Las investigaciones han demostrado que los desastres provocados por el hombre son más generadores de patología psíquica que los desastres naturales.

Dentro de los producidos por el hombre los provocados intencionalmente tienen más carga estresante que los accidentales. El terrorismo es el más patogénico de todos los provocados por el hambre, a causa de su naturaleza impredecible e indiscriminada.

El objetivo explícito de esta forma de trauma y/o desastre es crear una condición de miedo, inseguridad, desmoralización y desesperanza como fuerza coercitiva

Clasificación de los afectados.

A la hora de calificar a los afectados Taylor (1.987) establece tres categorías: primera categoría: víctimas directas**,** segunda categoría: personas que han presenciado el evento, familiares y/o amigos y tercera categoría: miembros de los servicios de emergencias**.** Sin embargo por experiencia añadiría otra categoría: Cuarta categoría: Personas que sin ser víctimas, familiares y no haber presenciado directamente el evento o ser intervinientes, desarrollan síntomas de estrés.

Grupos vulnerables.

Los grupos más vulnerables a un evento crítico son los niños, adultos mayores y aquellos cuya historia personal presenta: trauma previo, enfermedad mental, abuso de sustancias y/o enfermedad crónica.

Ley de Hansel

La efectividad en el apoyo psicológico aumenta en función de la proximidad tanto física, como temporal a los sobrevivientes del evento traumático estresor.

Principios básicos de la intervención en emergencias.

Según Slaby, Lieb y Tancredi (1975) los principios de intervención en emergencias son:

Inmediatez: atendiendo a la víctima desde los primeros momentos de la emergencia.

Proximidad: interviniendo lo más próximo al lugar donde se produjo el desastre. Atendiendo la seguridad del interviniente y del paciente.

Simplicidad: Utilizando métodos terapéuticos breves, sencillos, de fácil aplicación y que necesiten poca infraestructura.

Brevedad: se trata de estabilizar, aproximar a la normalidad y preparar para un tratamiento en consulta.

Expectancía: ante los giros de la situación que pueda ir sucediendo.

Innovación: para adaptarse a situaciones novedosas.

Pragmatismo: por la brevedad y economía de medios, hay que marcar metas asequibles a corto plazo.

Técnicas de Intervención psicológica en emergencias.

Las principales técnicas de intervención psicológica en emergencias más utilizadas son las siguientes: primeros auxilios psicológicos, terapia de juego para niños en albergues, escuelas o centros comunales, manejo psicológico del duelo en emergencias y desastres, técnicas de Debrifing, Defusing y desmovilización psicológica para el manejo de incidentes críticos, técnicas de afrontamiento del estrés para la prevención del síndrome de Bournut, terapia y dinámica de grupo para adultos en albergues y refugios, técnicas de intervención comunitaria orientadas a la recuperación de las redes de

soporte social y solución de problemas y estrategias psicosociales para la neutralización del rumor y el manejo eficiente de la comunicación, entre otras.

El ABC en la intervención en emergencias.

El ABC de la intervención psicológica en emergencias se basa en tres líneas de acción: facilitar las **A**cciones funcionales del paciente, **B**ajar su activación y apoyar su **C**ognición lógica.

La intervención

Es aconsejable, si es posible: abordar al paciente aislado, buscar un lugar tranquilo y con pocos estímulos externos, separar y/o evitar al paciente los lugares y objetos de riesgo, preparar medidas posteriores (medicación, evacuación, información), recabar en lo posible información previa e información de trastornos somáticos.

Normas básicas de intervención.

La intervención debe ser empática, segura, no dar nada por supuesto, tono firme pero sin enfrentamiento, generar alternativas para el paciente y preparar al personal interviniente.

¿Qué necesitamos para intervenir?

Lorente, Font y Villar (2005) fijan las siguientes ideas base a la hora de abordar la intervención en emergencias: tener una idea clara del estado psicológico de la víctima, saber cómo abordar la situación, conocer las técnicas de primeros auxilios, conocer las características particulares de situaciones concretas o casos particulares, saber gestionar el propio estrés (muy importante),

conocimientos de psicología social y conocimientos éticos y legales.

Intervención en la fase aguda de los traumas.

En la Early Intervention after Mass Violence US Consensus Conference (2001) se fijaron los siguientes criterios a la hora de intervenir: seguridad (apoyo y lugar de intervención seguros), primeros auxilios psicológicos, información y educación, screening (triage) y terapia dirigida a aquellos con alto riesgo, redes de apoyo (familias, vecinos, escuelas, comunidades) y respuesta de intervención culturalmente apropiada.

Manejo psicológico.

Es importante tener en cuenta lo siguiente recabar información previamente, identificación del servicio que presta la asistencia, establecer medidas de autoprotección, control del entorno, valorar peligros para sí y terceros, descartar organicidad, exploración psicológica rigurosa y sin prisas, actitud neutra y trato empático, no contención del paciente salvo emergencia, información del cuadro patológico al paciente, evitar comentarios reduccionistas y moralistas, realizar medidas de apoyo antes del tratamiento y tratamiento urgente cuando se precise (bien con Psicoterapia individual y/ o bien con Psicofármacos).

Fines de SEPADEM.

Contribuir dentro de la Psicología de Emergencias a su promoción, crecimiento, profesionalización y consolidación.

Cubrir en urgencias, emergencias y catástrofes, los campos preventivo, formativo, organizativo, asistencial y gestión de la información.

Representar a la especialidad de Psicología de Emergencias ante la sociedad y las diferentes administraciones**.**

Actividades de SEPADEM.

Las actividades fundamentales son las siguientes definir los perfiles profesionales, velar por la calidad de los programas formativos, definir y aplicar un sistema de acreditación, contribuir al desarrollo científico y la practica aplicada, organizar actividades formativas y científicas, colaborar en emergencias con instituciones públicas, a petición de estas, asesorar y/o colaborar con otras sociedades científicas, favorecer el desarrollo, divulgación y conocimiento de la Psicología de Emergencias e impulsar las relaciones con otras sociedades afines Europeas e internacionales.

Perfil del psicólogo en emergencias

Se establecen tres niveles profesionales urgencias, emergencias y catástrofes.

Actuación médico-forense en grandes catástrofes: protocolo nacional. Los familiares en la identificación de víctimas

Ponente: Dr. Ignacio Santos Amaya, Profesor titular y Vicedecano de la Facultad de Medicina de la Universidad de Málaga.

Doctor en Medicina y Cirugía. Especialista en Medicina Legal y Forense.

Profesor Titular del Área de Medicina Legal y Forense de la Universidad de Málaga. Profesor-Investigador del Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología. Vicedecano de Ordenación Académica y Calidad de la Facultad de Medicina de Málaga, desde Mayo 2012.

Ha sido Vicesecretario de la Facultad de Medicina de Málaga (1997-2007). Secretario de la Facultad de Medicina de Málaga (2008-2010). Director del Departamento de Anatomía y Medicina Legal de la UMA. (2010-2012).

Ha realizado estancias en las Universidades de Granada (España), Coímbra (Portugal) y La Sapiencia-Roma (Italia).

Miembro de la Comisión Deontológica del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Málaga. Miembro de la Comisión de

Docencia e Investigación del Instituto de Medicina Legal de Málaga

Las catástrofes: una visión desde la regulación internacional y de la Unión Europea

Ponente: Dra. María Isabel Torres Cazorla. Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga

Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga.

Colaboró la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (Ginebra), en el tema “actos unilaterales de los Estados” (2003-2006).

Ha impartido conferencias, entre otros lugares, en el Seminario de Derecho Internacional de Naciones Unidas (Ginebra, 2003, 2004, 2005, 2006), Universidades: **Centroamericana** (Managua, Nicaragua, 2004), de **Rosario** (Bogotá, Colombia, 2004), **Central de Venezuela** (Caracas, 2009), de **Panamá** (Ciudad de Panamá, 2009) y en la **Université Paris-Ouest-Nanterre** La Défense (París, Francia, 2008 y 2011).

Desde hace tres años dirige la revista Spanish Yearbook of International Law, de la que ha sido secretaria durante cuatro años.

Entre sus publicaciones cabe citar: *La sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas físicas* (Málaga, España, 2001), *Los actos unilaterales de los Estados* (Tecnos, Madrid, 2010), *Diccionario de Derecho Internacional* (Caracas, 2011, obra colectiva que coordina), *La seguridad internacional en el siglo XXI: nuevas perspectivas* (obra colectiva que coordina junto con E. del Mar GARCIA RICO, Plaza y Valdés, 2011) o su colaboración en la obra colectiva Derecho Internacional y Desastres (Colombia y París, 2011).

PONENCIA

A modo de introducción…

Aunque pudiera ser paradójico, casi contradictorio, las catástrofes conforman una temática que está de moda. La producción de acontecimientos (en su mayoría ligados a la fuerza imparable de la naturaleza) que dejan tras de si verdaderos dramas humanos y materiales son un fenómeno al que parece que, lamentablemente, no sólo nos estamos acostumbrando sino que, además, su relato resulta un éxito taquillero sin precedentes (valga simplemente como ejemplo la película “Lo imposible”, estrenada hace poco tiempo en nuestro país). Un vistazo a los medios de comunicación a fines de octubre de 2012, cuando el huracán Sandy ha sacudido la costa este de Estados Unidos constituye meramente un botón de muestra, al igual que el fuerte terremoto de comienzos de noviembre en Guatemala.

Pero, sin embargo, la producción de catástrofes es un fenómeno con el que el ser humano está familiarizado desde el mismo momento de su existencia. Ello podría llevarnos a extraer la siguiente conclusión: al tratarse de una cuestión tan relevante, indisolublemente unida a nuestra vida en el planeta Tierra, el derecho debe haberle prestado una enorme atención desde tiempo atrás. Y, de manera particular, el Derecho Internacional debe haber otorgado a este fenómeno un lugar preeminente, dadas las repercusiones de estos acontecimiento: los mismos pueden traspasar fronteras con enorme facilidad e inclusive los actores implicados suelen ser enormemente diversos (o ambas cosas a la vez). Paradójicamente, no

es hasta tiempos recientes cuando el Derecho Internacional ha comenzado a preocuparse seriamente de estos temas.

Algunos de los primeros pasos ofrecidos desde el escenario internacional parten de la conexión entre dos ámbitos insoslayablemente unidos: medio ambiente y seguridad. Para que exista seguridad humana debe existir la seguridad desde una perspectiva ambiental: preservar nuestro medio deja de ser una utopía para transformarse en una necesidad. Este es uno de los aspectos que emergen en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) y que se reproducirá en múltiples conferencias posteriores, especialmente vinculadas con el fenómeno del cambio climático y la lucha contra sus efectos nocivos, aunque no siempre han estado coronadas con el éxito (sobre este punto, E.M. GARCIA RICO, "El cambio climático: ¿una nueva amenaza a la seguridad?", en M.REQUENA (ed.), *Luces y Sombras de la Seguridad Internacional en los albores del siglo XX*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, 2010, T. III, pp. 315-338; M.I. TORRES CAZORLA, "Environmental Security: an Initial View from the Perspective of International Law", en E.M. GARCIA RICO y M.I. TORRES CAZORLA (coords.), *La seguridad internacional en el siglo XXI: nuevas perspectivas*, Plaza y Valdés editores, 2011, pp. 158-160; así como J. JUSTE RUÍZ, "El régimen internacional para combatir el cambio climático en la encrucijada", en R.GILES CARNERO (coord.), *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*, Thomson Reuters, Aranzadi, Navarra, 2012, pp. 37-49).

La gran pregunta que surge, a la vista de los instrumentos existentes en la materia es la siguiente: ¿cuál es la atención que, desde la perspectiva del Derecho Internacional Público y, más concretamente desde el punto de vista de la Unión Europea, se le ha prestado al fenómeno de las catástrofes? El panorama no deja de ser un tanto desolador, por lo que cabe hablar aquí de un ámbito en el que el derecho se mueve entre la cruda realidad y la utopía. Un ámbito en el que el fenómeno jurídico se desenvuelve de manera "incómoda", conformando lo que, de alguna manera podemos llegar a calificar casi como un escenario de "derecho-ficción", si me permiten esta terminología, sin duda arriesgada.

Los pasos dados por la Unión Europea, especialmente en los últimos años, no se pueden comprender si no se ponen en correlación directa con lo que a su vez está ocurriendo en el escenario internacional, como un todo; por ello, con el único objetivo de delinear en unas cuantas pinceladas cuales son esos pasos, serán dos los grandes escenarios que paso a presentar: 1) el ámbito internacional y las catástrofes, junto con los problemas en presencia; 2) el rol que juega la Unión Europea dentro de este marco de análisis. Ambos son escenarios que se retroalimentan, por lo que es imprescindible hacer una mención a todos ellos para poder tener una visión de conjunto.

1. El ámbito internacional y las catástrofes, junto con los problemas en presencia

Desde hace varias décadas, existe cierta preocupación en el escenario internacional por prevenir las catástrofes (o

los desastres, en terminología que parece resultar intercambiable). Y ello atendiendo a que éstas sean de origen natural (sequías extremas, terremotos, inundaciones, olas de calor, huracanes, deslizamientos de tierra, tormentas, tornados, tsunamis, volcanes, incendios, tormentas de nieve, enfermedades…), causadas por la realización de actividades humanas que entrañan cierta peligrosidad (de carácter nuclear, químico, transporte de sustancias contaminantes, etc…) o tratarse de una combinación de ambas situaciones (las denominadas catástrofes sinérgicas o *Na-Techs*). Un claro ejemplo de estas últimas ha sido la situación que se produjo en Japón en 2011, que combinó un terremoto y un *tsunami* junto con una situación dramática como consecuencia de los desperfectos que sufrió la central nuclear de Fukushima. Esta misma distinción entre las modalidades que pueden revestir las catástrofes ha sido puesta de relieve en el documento "Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos" (Gobierno de España, Madrid, 2011, p. 73).

Pese a todo, una pequeña nota de optimismo en el horizonte, en este escenario desolador de los desastres, viene avalada por el último informe presentado por la Federación Internacional de la Cruz Roja, en 2012, (*World Disasters Report, 2012*, accesible en http://www.ifrcmedia.org/assets/pages/wdr2012/data/index.html). Algunos datos relevantes del mismo son los siguientes:

- Conforme a la información suministrada por el *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED), durante el año 2011 se

produjeron 336 desastres naturales y 234 desastres de carácter tecnológico.

- El número de desastres naturales ha descendido en un 15% respecto a los registrados la década pasada.

- El número de desastres tecnológicos es el segundo más bajo de la década, después del año 2009.

- El número de muertes causadas durante el año 2011 como consecuencia de los desastres naturales fue de 31.105 (la cuarta cifra más baja de la década, correspondiendo 19.846 al terremoto y tsunami de Japón, y 1.439 a la tormenta tropical de Filipinas). Estos datos contrastan de manera particular con los registrados en el año 2004 (242.010, de las cuales 226.408 correspondieron al tsunami desatado en el Índico en diciembre de ese año), en el año 2008 (235.272) y en 2010 (297.730, de las cuales 222.570 muertes correspondieron al terremoto de Haití).

Resultan de enorme interés, para comprender la dinámica de los desastres y su evolución durante la pasada década, el conjunto de cuadros ilustrativos que se contienen en el Informe citado, en particular el relativo a los desastres naturales registrados [1] o la estimación de desastres (naturales o no) por continentes durante esta década hasta el año 2011 [2].

---

[1] http://www.ifrcmedia.org/assets/pages/wdr2012/data/chart1/index.html
[2] http://www.ifrcmedia.org/assets/pages/wdr2012/data/page31/index.html

Uno de los primeros problemas en presencia que debe abordarse es algo tan simple, pero a la vez tan complejo como ¿qué es una catástrofe? Y el primer obstáculo con el que tropezamos es que no se trata de un término jurídico, sino de un concepto multidimensional. Ello hace que sea enormemente difícil llevar a cabo el abordaje de una cuestión cuyo propio concepto es discutido. Ofreceremos algunos datos, a modo de boceto, pero en el bien entendido de que no se trata de un tema acabado, sino todo lo contrario. Además, ya hemos comentado que se suelen utilizar indistintamente las nociones de desastre y catástrofe en el escenario internacional, y que los instrumentos al respecto las utilizan de forma intercambiable. C.R. FERNÁNDEZ LIESA, "Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales", 27 *Anuario Español de Derecho Internacional* (2011), pp. 212-215 especialmente; algunos autores, sin embargo, sí distinguen ambos términos, siendo la catástrofe el detonante de la crisis y el desastre el impacto de la misma). En inglés suele acudirse más frecuentemente a la fórmula *disaster* o a veces también *catastrophe*, mientras que en francés sucede lo contrario: se utiliza *catastrophe* y en menor medida *désastre*.

Así, un intento de definición elaborado por la doctrina hace casi dos décadas, en el contexto de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, califica como catástrofe "*un acontecimiento imprevisible o una situación duradera que produce daños inmediatos o diferidos en el tiempo a las personas, a los bienes o al medioambiente, de una amplitud tal que los mismos provocan una*

reacción solidaria de la comunidad nacional y/o internacional" (Ch. LEBEN y D.D. CARON, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1996, pp. 20-21).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ofrece quizá una de las definiciones más concretas de lo que pueda entenderse como desastre, contenida ésta en el Informe sobre Desarrollo Humano presentado en 1994 [3] en el que, al referirse a las nuevas dimensiones de la seguridad humana, concibe este fenómeno como "una situación que ha causado la muerte de por lo menos 10 personas, o que ha afectado por lo menos a 100" (véase el documento citado, p. 33, recuadro 2.4, en la versión española del mismo).

De la mano que el interés por este tema ha suscitado, igualmente en el contexto de Naciones Unidas cabe mencionar algunos aspectos. Los trabajos iniciados por la Comisión de Derecho Internacional desde 2007 constituyen un dato indicativo de la relevancia de esta cuestión para la comunidad internacional, habiéndose presentado hasta el momento cinco Informes sobre el tema, con algunos proyectos de artículos, entre los que se incluye una propuesta de definición (los informes presentados por parte del Relator Especial de la CDI, E. VALENCIA OSPINA son los siguientes: Doc. A/CN.4/598, A/CN.4/615, A/CN.4/629, A/CN.4/643, A/CN.4/652). A dichos informes debe sumarse el Memorándum preparado

[3] http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf

por la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas (Doc. A/CN.4/590), documentos todos ellos a los que se puede acceder en http://untreaty.un.org/ilc/guide/gfra.htm.

Ya en su Primer Informe el Relator Especial señalaba que "el término "desastre", sin embargo, no es un término jurídico. No existe una definición generalmente aceptada de ese concepto en derecho internacional. Mientras que algunos instrumentos internacionales optan por no definir en absoluto el término, en otros se da una definición de amplio alcance. Un ejemplo de este último caso lo ofrece el Convenio de Tampere de 1998 relativo a las comunicaciones de urgencia, que define una catástrofe como *una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con independencia de que el desastre sea ocasionado por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como el resultado de un proceso dilatado y complejo*" (vid. Doc. A/CN.4/298, p. 17, par. 46, la cursiva es nuestra).

Inclusive, la noción de "amenaza" es utilizada para referirse a este tipo de fenómenos, tal y como la misma ha sido descrita en el *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015*: "Un evento físico, fenómeno o actividad humana potencialmente perjudicial que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas

tecnológicas)", como señala el *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005 (Doc. A/CONF.206/6, resolución 2, nota 2); (sobre todas estas cuestiones véase M.I. TORRES CAZORLA, "La Comunicación de la Comisión Europea de 2010: nuevas medidas para mejorar la reacción de la UE en caso de catástrofe", en R.A. PRIETO SANJUÁN y J.M. THOUVENIN (eds.), *Derecho Internacional y Desastres. Estudios sobre Prevención y Asistencia a las Víctimas/Droit International et Catastrophes. Études sur la prévention et l'assistance aux victimes/International Law and Disasters. Studies on Prevention and Assistance to Victims*, Bogotá, ed. Ibáñez, 2011, p. 88, nota a pie núm. 8).

El Relator Especial de la CDI en su Segundo Informe ha ofrecido un intento de definición incipiente, del siguiente modo: "Por "desastre" se entenderá una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, con excepción de las situaciones de conflicto armado, que provoque pérdidas humanas, materiales o ambientales importantes y generalizadas" (Doc. A/CN.4/615, pars. 30-48). La citada definición no parece haber recibido una gran acogida, como por ejemplo señala J-.M. THOUVENIN, al calificar la misma como una "catástrofe jurídica", al introducir ciertos elementos de subjetividad que llevan al absurdo (por ejemplo, la noción de perturbación grave del funcionamiento de la sociedad) ("La définition de la catastrophe par la CDI: vers une catastrophe juridique?", en *Derecho Internacional y Desastres, op. cit.*, pp. 41-50).

Sin ir más lejos, la Decisión del Consejo de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (que constituye una refundición y actualización de textos anteriores, como más adelante se verá), utiliza el término "emergencia importante", que define como "toda situación que tenga o pueda tener consecuencias adversas para la personas, el medio ambiente o los bienes y que pueda conducir a una solicitud de ayuda en virtud del Mecanismo" (art. 3 de la citada disposición, que sin duda se caracteriza por su generalidad).

Lo anteriormente descrito demuestra la existencia de una gran dificultad inicial respecto al tratamiento del tema que nos ocupa: es necesario ofrecer una visión ordenada de los fenómenos a los que nos enfrentamos y de las consecuencias especialmente graves que se derivan de los mismos. Esta última circunstancia constituye uno de los elementos clave para determinar o no la existencia de una catástrofe. La ausencia de una regulación uniforme en el escenario internacional es uno de los frentes que aún continúan abiertos. (C.R. FERNÁNDEZ LIESA, "Desarrollos…", *loc. cit.*, pp. 221-223, donde da cuenta de los acuerdos regionales existentes, junto con unos 150 acuerdos bilaterales y memorandos y más de 100 leyes nacionales que regulan la prevención y respuesta en casos de desastre).

2. Los múltiples actores implicados, con especial referencia a la Unión Europea

Al encontrarnos con un fenómeno que sucede en todos los continentes, ello ha provocado igualmente que sean

una multiplicidad las organizaciones y organismos de diferente índole implicados. En palabras de VALENCIA-OSPINA, “no debe sorprender, entonces, que haya surgido una toma de conciencia colectiva y que tanto los gobiernos como organismos e instituciones no gubernamentales se hayan interesado, dentro de sus respectivas órbitas, en el análisis de los diversos aspectos del problema y la búsqueda de respuestas adecuadas” (en “Prólogo” a la obra *Derecho Internacional y Desastres, op. cit.*, p. 20).

En el escenario internacional, la Asamblea General de Naciones Unidas comenzó desde fines de la década de los ochenta a preocuparse por la prevención de las catástrofes naturales, inaugurando así el Primer Decenio internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, que se abre con la Resolución 42/169, de 11 de diciembre de 1987 (seguida de un número ingente de Resoluciones e Informes que pueden consultarse en http://www.unisdr.org/we/inform/resolutions-reports), junto con la instauración del Día Internacional para la reducción de los desastres naturales; posteriormente, la creación de la denominada “International Strategy for Disaster Reduction” (ISDR) [4] pone el acento en esa noción: la prevención, con el objeto de evitar que el riesgo se transforme en un desastre de proporciones desmesuradas. Ello encuentra su contrapunto necesario en el escenario europeo, como foro o mecanismo multinivel [5]. La idea que subyace en estos escenarios es

[4] http://www.unisdr.org/
[5] http://www.preventionweb.net/english/professional/contacts/profile.php?id=8679

la de “alerta temprana, acción temprana” (Informe Mundial sobre Desastres, 2009, en www.ifrc.org.).

Igualmente, la década de 2006-2016, en la que actualmente estamos inmersos, se ha concebido como la Década para la Reconstrucción y el Desarrollo Sostenible, teniendo muy presente lo acontecido en 1986 en Chernobyl. A este respecto las resoluciones de la ISDR concluyen instando al Secretario General a que presente un informe anual sobre este tema de la reducción de los desastres, que se incardina en el ámbito del “desarrollo sostenible” (acerca de la complejidad de esta noción y sus múltiples aspectos en presencia, véase A.J. RODRIGO HERNÁNDEZ, “El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible”, 64 *Revista Española de Derecho Internacional* (2012-2), pp. 133-161).

Varias son las palabras que aparecen con enorme frecuencia vinculadas a las actuaciones de las Organizaciones Internacionales (tanto de carácter universal como regional) en el ámbito de las catástrofes: prevención, alerta temprana, coordinación… aspectos estos que se reiteran con enorme frecuencia, en los múltiples documentos que se han desarrollado sobre el particular. Justamente, en conexión directa con la Unión Europea, podemos destacar algunos ámbitos de actuación como la ISDR antes mencionada, así como el GDACS (Global Disaster Alert and Coordination System; http://www.gdacs.org).

Todo ello nos lleva directamente al objeto último de nuestro análisis que, para ser comprendido en su

verdadero contexto, requiere ser analizado tras una presentación como la que hemos pretendido en las líneas que anteceden: la Unión Europea y su papel en relación con los desastres guarda una relación muy directa con su imbricación en el escenario internacional y con la necesaria coordinación entre la multiplicidad de organismos internacionales que coinciden en dicho escenario (una visión global, en la que además se aportan diversas perspectivas de futuro, en E. VEGA FERNÁNDEZ, "La Unión Europea frente a las catástrofes: ¿es factible una unidad multinacional europea para emergencias?", especialmente pp. 21-33)[6]. Por ello hemos creído relevante ofrecer dicha visión al lector: con el único objetivo de contextualizar dicha actuación, que no puede ser entendida en el vacío, sino como un elemento más de un conjunto global.

Por un lado, cabe destacar el carácter relativamente novedoso de la actuación de la UE en este ámbito, muy vinculado desde los comienzos a la ayuda humanitaria y a la actuación en el ámbito geográfico extracomunitario. Existe además una situación enormemente paradójica, que la propia Comisión ha puesto de relieve desde tiempo atrás: "Aunque la UE es el mayor donante de ayuda del mundo, carece de un marco estratégico que le sirva de guía a la hora de canalizar sus ayudas en materia de Reducción del Riesgo de Catástrofes (RRC en adelante) a los países en desarrollo" (véase Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Estrategia

[6] http://www.ieee.es/Galerias/fichero/colaboraciones/2011/UE_FrenteaCastratofes_OPEX.pdf.

de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo (Bruselas, 23 de febrero de 2009, Doc. COM (2009) 84 final; y más ampliamente sobre esta cuestión, M.I. TORRES CAZORLA, "La Comunicación…", *op. cit.*, p. 97).

Asimismo cabe destacar que el derecho primario de la UE ha comenzado a prestarle atención a las catástrofes y a la necesidad de hacer algo al respecto (no circunscrito exclusivamente al entorno de la Unión Europea) en tiempos relativamente recientes. Uno de los primeros ejemplos lo encontramos en el TCE en su versión adoptada en Niza, donde se pone énfasis en la necesidad de ayuda económica que pudiera prestarse. El entonces art. 100 TCE en su apdo. 2 (véase la versión consolidada en DOCE 24.12.2002) [7], decía así:

> "En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiere controlar, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera comunitaria al Estado miembro en cuestión. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada".

Junto a ello, una mención a la protección civil en el entonces art. 3 u) son las escasas muestras de atención

[7] http://eurlex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_ES.pdf

que aparecían en los tratados comunitarios hace una década. Se ofrece así una situación que contrasta sobremanera con el conjunto de disposiciones sobre el particular que tanto el Tratado de la Unión Europea (TUE) como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en su versión adoptada en Lisboa, dedican a la situación de las catástrofes (utilizando concretamente la expresión "catástrofe"; en este sentido, un análisis exhaustivo de dichas disposiciones véase en M.I. TORRES CAZORLA, "La Comunicación…", *op. cit.*, pp. 90-95).

A renglón seguido nos referiremos a las menciones más relevantes que se realizan tanto en el TUE como en el TFUE a las catástrofes, sin perjuicio de las oportunas remisiones que en su lugar se harán, al objeto de no ser reiterativos. Así, el art. 21 del *Tratado de la Unión Europea*, comprendido en las "Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión" señala:

> "2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:
>
> g) *ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano"* (énfasis añadido).

Los artículos 2 y 3 del TFUE, disposiciones en las que se contemplan las competencias de la UE, no mencionan aspecto alguno relacionado –ya sea de forma directa o indirecta- con el sector que nos ocupa. Es en el ámbito de

las competencias compartidas donde hallaremos algunas pistas o indicios de lo que la Unión Europea puede o no hacer en situación de catástrofe (especialmente el art. 6 menciona expresamente la protección civil, ámbito crucial en este escenario).

De hecho, el art. 196 del TFUE, dedicado precisamente a la "Protección civil" es una de las disposiciones que se dedican a este tema. Y ello con el siguiente tenor:

> "1. La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas *de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano* y de protección frente a ellas.
>
> La acción de la Unión tendrá por objetivo:
>
> a) *apoyar y complementar la acción de los Estados miembros a escala nacional*, *regional y local* por lo que respecta a la prevención de riesgos, la preparación de las personas encargadas de la protección civil en los Estados miembros y la intervención en caso de catástrofes naturales o de origen humano dentro de la Unión;
>
> b) *fomentar una cooperación operativa rápida y eficaz* dentro de la Unión entre los servicios de protección civil nacionales;
>
> c) *favorecer la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional* en materia de protección civil.

> 2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas necesarias para contribuir a la consecución de los objetivos contemplados en el apartado 1, *con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros*" (la cursiva es nuestra).

A ello debe añadirse el hecho de que algunas otras disposiciones de los tratados versan sobre materias conexas, e incluso mencionan ciertas actuaciones cruciales desempeñadas por la UE, por ejemplo en el ámbito de la "acción humanitaria" (art. 214 TFUE) o inclusive la denominada cláusula de solidaridad (art. 222 TFUE).

La realidad que se esconde tras todo esto es que desde hace algo más de una década, la UE trata de prestar atención cada vez más al ámbito de la protección civil, mediante mecanismos de índole diversa, cuyo punto de arranque lo encontramos en la Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1997 para la creación de un programa de acción comunitaria a favor de la protección civil (DOCE L, 14.1.1998), seguido de diversas decisiones tendentes al mantenimiento y perfeccionamiento del programa, establecer una cooperación reforzada en esta materia, así como la creación de un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (a partir del año 2001, con sucesivas reformas importantes en 2007, especialmente en virtud de

la Decisión del Consejo de 8 de noviembre de 2007, *DOUE* L, 314, 1.12.2007) [8].

A todo lo anterior debemos añadir diversos instrumentos auspiciados por la Comisión y con sede en Bruselas (Centro de Control e Información, esto es Monitoring and Information Centre, conocido por sus siglas MIC) [9]. Este mecanismo, disponible las 24 horas, los siete días de la semana, trabaja en conexión directa con los centros de coordinación nacionales de los 32 Estados que actualmente forman parte del mismo (los 27 Estados de la UE, Croacia, la Ex república Yugoslava de Macedonia, Islandia, Lietchtenstein y Noruega). La activación de este mecanismo permite que se puedan eventualmente desarrollar actuaciones (sobre todo de comunicación, coordinación e información) tanto dentro de los Estados participantes, como eventualmente en terceros Estados. Desde su creación en 2001 el Mecanismo ha sido activado en más de 150 ocasiones, en desastres de múltiple tipo, tales como el tsunami en el Sudeste Asiático (2004/2005); los huracanes Katrina y Rita en EE.UU., (2005); terremotos en China (2008), Haití (2010), Japón (2011); inundaciones en los Balcanes (2010); incendios forestales en Grecia (2007, 2012); disturbios en Libia (2011); explosión en una base aérea en Chipre (2011), etc [10].

[8] http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/legal_texts.htm
[9] http://ec.europa.eu/echo/policies/disaster_response/mic_en.htm
[10] Un listado completo de las situaciones en las que este Mecanismo se ha activado, así como de las actividades puestas en práctica junto con las medidas de coordinación con otras organizaciones, entre 2007 y 2011 en**:**

Igualmente cabe mencionar el Sistema Común de Información (CECIS, Common Emergency Communication and Information System) [11]; así como la realización de numerosos programas de entrenamiento y simulacros en los que se implica al personal con responsabilidades en el ámbito de protección civil de diferentes Estados miembros. A ello se suma la creación hace ya más de dos décadas del número europeo de emergencias 112, en funcionamiento desde 1991 [12].

Como señaló VALENCIA-OSPINA, Relator Especial de la CDI en el tema que nos ocupa, "en el año 2010, caracterizado por el Instituto Brookings [13] como <**un año vivido en peligro**> se registraron, según el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres de la Universidad de Lovaina, cerca de 373 desastres naturales que afectaron a alrededor de 300 millones de personas, incluyendo a quienes perecieron" (en "Prólogo" a la obra *Derecho Internacional y Desastres, op. cit.*, p. 20). Tal vez ello motivó el que precisamente ese año se adoptase una Comunicación de la Comisión que resulta relevante en cuanto al tema que nos ocupa, y que lleva por título "Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria" (véase M.I. TORRES CAZORLA, "La comunicación…", *op. cit.*, pp. 99-104). Los numerosos retos en presencia constituyen la clave de este documento.

---

http://ec.europa.eu/echo/files/policies/disaster_response/EUCPM_activations_since_01012007.pdf.

[11] http://ec.europa.eu/echo/policies/disaster_response/cecis_en.htm

[12] http://ec.europa.eu/echo/policies/disaster_response/112_en.htm

[13] http://www.brookings.edu/

Y ésta, sin duda alguna, es la conclusión que extraemos: para la UE, al igual que para la multiplicidad de organizaciones internacionales que se encuentran implicadas en las catástrofes (tanto en lo referente a actuaciones preventivas, como a las tareas posteriores y de reconstrucción), nos encontramos ante un tema inacabado, en el que la actuación prioritaria se encuentra en el escenario concreto en que la situación ha tenido lugar. Son los servicios de protección civil locales, regionales, o nacionales, en suma, los que asumen de manera inicial la situación y tratan de paliar sus efectos pero, sin olvidar que otros mecanismos complementarios (entre los cuales los sistemas de alerta temprana a escala global o inclusive los centros de control e información en el escenario europeo pueden llegar a jugar un relevante papel). Cierto es que estos mecanismos aún requieren de un enorme desarrollo y sus objetivos se encuentran lejos de haberse logrado ya. Un amplio horizonte de actividades futuras, en las que la necesidad de coordinación es un elemento esencial, se extiende ante nuestra mirada.

En el ámbito de nuestro país se es plenamente consciente del reto que supone este tema. Aunque dedicado a una materia muy específica, como la relativa a los riesgos sanitarios y concretamente a las pandemias (situación ésta a la que se hace mención en el apartado que concierne a las “Emergencias y catástrofes”), el documento anteriormente citado titulado “Estrategia Española de Seguridad” incide en un aspecto esencial: la necesidad de que exista coordinación entre el conjunto de “actores” implicados (véase *ibid.,* p. 74). El mismo señala:

> “Ante los riesgos de pandemias es preciso seguir planes de preparación y respuesta. Es esencial la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y con organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) de la UE. Durante una pandemia juega un papel fundamental la estrategia de comunicación, tanto de cara a los ciudadanos como a los profesionales sanitarios”.

De la misma manera, las Fuerzas Armadas conforman un elemento cada vez más relevante dentro de este escenario. La Unidad Militar de Emergencias (UME), que desde 2007 ha realizado más de 90 intervenciones (la primera que realizó en el exterior fue en 2010 en el terremoto de Haití), tiene como misión “contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas en cualquier lugar del territorio nacional. Ofrece su colaboración y participación a la Administración General del Estado, Autonómica y Local” (véase el Documento “Estrategia Española de Seguridad”, *ibid*., p. 75). Como colofón, la multiplicidad de organismos implicados, junto a la necesidad de adoptar medidas de prevención, hace que las palabras cooperación y coordinación resulten claves para comprender el devenir de este tema, absolutamente crucial en nuestros días.

Actuación y atención prehospitalaria en atención a múltiples víctimas y catástrofes

Ponente: D. Manuel Ríos Ruiz, Médico del 061 en Málaga y Responsable Provincial del Grupo de Catástrofes 061 de Málaga.

Licenciado en Medicina y Cirugía por la Universidad de Málaga. Especialista en Medicina familiar y comunitaria.

Nivel de experto de Acreditación de la Competencia profesional de “Médicos de Equipos o Centros de Coordinación de Emergencias Sanitarias”, por la Dirección General de Calidad, Investigación y Gestión del Conocimiento de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía. Instructor en Soporte Vital Avanzado Plan Nacional de RCP, por la Fundación Iavante. Ha realizado numerosos cursos como alumno, docente, tutor y director en la Fundación Iavante, IAAP, ESPA, Universidad de Sevilla y EATE, todos ellos relacionados con emergencias y catástrofes.

En la actualidad es Responsable Provincial del Grupo de Catástrofes, desde el año 2009. Anteriormente ha ejercido la medicina en el SAS como Médico de familia, en el Hospital Parque San Antonio como Médico de urgencias y en EPES: Médicos de equipos y sala de coordinación emergencias sanitarias nivel II (Carrera profesional).

Actuación y atención hospitalaria en atención a múltiples víctimas y catástrofes

Ponente: D. Andrés Buforn Galiana, Médico adjunto del SCCU del Hospital Clínico Virgen de la Victoria de Málaga.

Licenciado en Medicina y Cirugía por la Universidad de Málaga en 1982. Título de Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria. Título de Médico Puericultor por el Ministerio de Sanidad y Consumo con la calificación de Apto el 12 de julio de 1985. Título de Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria. Certificado de Acreditación por el Ministerio de Sanidad y Consumo para ejercer como Médico en el Sistema Nacional de Salud como en los Sistemas Públicos de Seguridad Social de los demás Estados miembros de la comunidad Europea.(Articulo7.2 de la Directiva 86/457/CEE 15 Septiembre 1986-Consejo Comunidades Europeas Articulo 2 real decreto 853/1993 4 de Junio). Certificado de Medicina de Emergencias por Vía directa por la Sociedad Española de Medicina de Emergencias 23 de octubre de 1997. Certificado por el Distrito Sanitario Costa del Sol como Tutor de Médicos-Reciclaje.

Pertenece al Grupo de Trabajo de formación en Medicina de Urgencias y Emergencias-S.E.M.E.S Andalucía. Grupo de trabajo a nivel Nacional por S.E.M.E.S: Coste por Proceso en Urgencias. Certificado de colaboración en

Trasplantes expedido por Coordinador de Trasplantes de Málaga 13 de Enero 1997.

Profesor colaborador Honorario Departamento Medicina Facultad Medicina de Málaga. Profesor Colaborador de Enfermería Pediátrica y Pediatría Social en el curso 90-91.Universidad de Málaga. Escuela Universitaria de Enfermería Diputación Provincial.

Director de Formación del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Málaga. Director Escuela RCP COMMALAGA. Instructor del Plan Nacional RCP ERC en Soporte Vital avanzado. Instructor del Plan Nacional RCP ERC en Soporte Vital Avanzado Trauma.

En su formación pos-académica ha realizado numerosos cursos sobre medicina de urgencias y emergencias en diferentes especialidades.

Coordinador del Manual de Urgencias y Emergencias ISBN 84-699-8399-7 Depósito Legal MA-348-2002, y Coordinador del Manual de Técnicas en Urgencias ISBN 699-8689-9 Deposito legal MA-1098-00, y autor de diferentes capítulos.

Actualmente desempeñando labor asistencial en el Servicio de Cuidados Críticos y Urgencias como Adjunto de Urgencias del Hospital Clínico Universitario Virgen de la Victoria, desde agosto de 1989.

Suficiencia investigadora en la Facultad de Medicina de Málaga en el Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública, sobre Epidemiologia del Tromboemblismo

pulmonar en Urgencias con la calificación de Sobresaliente.

Miembro de la Comisión Nacional SEMES en la elaboración del programa del proyecto de Especialidad de Urgencias.

Plaza en propiedad en Urgencias Hospital Clínico Universitario Virgen Victoria en OPE 2004.

2ª JORNADA

LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO: SU FUTURO INMEDIATO

14 de noviembre de 2012

Salón de la Rosa de los Vientos del Real Club Mediterráneo

MODERADOR DE MESA:

D. Julio Andrade Ruiz

COORDINADOR:

D. Jacques Beruck

PONENTES:

D. Miguel Ángel Ballesteros Martín

D. Musa Amer Odeh

D. Ayman Zein el Din.

Presentación

Coordinador: Jacques Beruck, Presidente de la Asociación Española de Capitanes de Yate para la Reserva Civil (AECYR).

Estudios realizados: Master en Criminalística en la Universidad Autónoma de Barcelona. Criminología en la Universidad del País Vasco. Director de Seguridad y Curso Superior de Gestión y Derecho de la Seguridad en la Universidad Autónoma de Barcelona. Maestría en Comercio Internacional en la escuela de Comercio de Solvay de la Universidad Libre de Bruselas. Maestría en Sales Management de Bruselas. Licenciado en Ciencias Comerciales y Consulares en Bruselas.

Ha participado en numerosos seminarios y talleres de trabajo y asistió a programas académicos y formativos complementarios en el ámbito de la seguridad nacional e internacional.

Ha ocupado en su carrera profesional los siguientes puestos: Vigil Corpus Investigación como Administrador. Imperial Tarraco Negotium, S.L., como Administrador. Generalitad de Catalunya, “CEK-FIREM”, como profesor outsourcing para empresas. Consultor oficial de las misiones de la Red COOPECO de la Unión Europea. E,C.B.S., como Administrador General. Misiones en comercio internacional, como experto. Misiones (outsourcing), como Consejero comercial y Misiones diplomáticas.

Es PRESIDENTE de la Asociación Española de Capitanes de Yate para la Reserva Civil (AECYR); miembro de la Liga Naval y de distintas órdenes y sociedades.

Está en posesión de las siguientes CONDE-CORACIONES: Gran Cruz al Mérito Humanitario. Medalla de Oro al Mérito pro Marina de Recreo. Medalla de Plata al Mérito pro Marina de Recreo. Medalla de Plata de la Liga Naval.

Análisis geoestratégico del Mediterráneo oriental

Ponente: D. Miguel Ángel Ballesteros Martín, General Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (CESEDEN).

General de Brigada de Artillería

TITULOS ACADEMICOS: Diplomado en Estado Mayor otorgado por el Ministro de Defensa (1991). Diplomado en Investigación Operativa por la Universidad de Valencia (1979). Ha realizado cursos sobre Estrategia y La URSS en la Política Mundial en la Universidad Nacional de educación a distancia (1991-1992). Ha realizado diversos cursos en París y Toulouse (Francia) relacionados con los satélites de reconocimiento (Sistema Helios) 1993 y 1994. Ha realizado diversos cursos en NATO SCHOOL (SHAPE) en Alemania (en los años 1996 y 2000) y en el Colegio de la OTAN (NADEFCOL) en Roma en 2007. Diploma de Estudios Avanzados por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología León XIII (Universidad Pontificia de Salamanca).

PRINCIPALES DESTINOS DESEMPEÑADOS: Además de sus destinos al mando de unidades de Artillería ha ocupado los siguientes puestos: De 1981 a 1984 estuvo destinado en el Centro de Investigación Operativa del Ministerio de Defensa. De 1992 a 1998 Fue el primer jefe del Centro de satélites español (Centro Principal Helios español) y jefe del Equipo de Marca para el desarrollo en el Programa multinacional de satélites HELIOS (satélites

de reconocimiento Francés, italiano y español). De 2002 a 2008 fue el Jefe del Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) del Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESEDEN).

OTRAS ACTIVIDADES: profesor asociado y colaborador en diferentes universidades españolas. Ha impartido más de 300 conferencias en numerosas Universidades españolas, así como en el Royal Collège de la Défense en Bruselas (Bélgica), en el Collège Interarmées de Défense en París (Francia), en la Escuela de Guerra de la Marina Brasileña en Río de Janeiro (Brasil). Ha participado como ponente en jornadas en el Instituto de Seguridad de la UE (París), en la Universidad del Bósforo de Estambul, en Santiago de Chile, en el 1er Simposium sobre Seguridad en África celebrado en Marraquech y en la Universidad Carolina (Praga).. En el Ministerio de defensa de Ecuador (2011). Lección inaugural en la solemne apertura del curso académico 2008/2009 Universidad Pontificia de Salamanca (Campus de Madrid) Madrid, 2008. En julio 2010 fue el conferenciante invitado para los actos conmemorativos del día del Alcázar en Segovia

PUBLICACIONES: Es autor de 25 libros colectivos y monografías, así como de numerosos artículos publicados en revistas especializadas y en diarios como el Pais y el ABC. Sus últimos libros: El sistema europeo de defensa. Capitulo IX del libro España y Europa a los veinticinco años de adhesión. Coordinado Salvador Forner. Ed. Tirant Humanidades; valencia, 2012. Israel y la seguridad en Oriente Próximo, capítulo del libro titulado “Historia Compartida, futuro prometedor. España-Israel, más allá

del 25 aniversario” con prólogos de Simón Peres y Mariano Rajoy. Fundación Don Juan de Borbón España-Israel. Estudios de Política exterior SA., Madrid, 2012. En mayo de 2009 se le concedió el Premio de la Revista Ejército al mejor artículo publicado en 2008.

PONENCIA

NOTA PREVIA:

El general Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos dictó la conferencia, aunque no la ha proporcionado en texto, sino solo en transparencias. El texto se ha redactado con las anotaciones tomadas durante su intervención por el coronel Director del Foro para la Paz en el Mediterráneo, Rafael Vidal Delgado, rellenando algunas lagunas con citas explícitas de diversos analistas de seguridad y de las páginas web de los ministerios de Defensa y AA.EE español, OTAN, OSCE y UE.

INTRODUCCIÓN

La complejidad del Mediterráneo Oriental, con zonas de conflicto en las orillas norte, este y sur, obliga por razones de espacio y tiempo a parcelar el análisis, centrándonos casi exclusivamente en Siria, Líbano e Israel.

No se puede efectuar un análisis, por muy focalizado que esté, sin hacer mención a toda el área mediterránea, haciendo ver las desigualdades económicas y sociales existentes entre los países ribereños y las distintas actitudes políticas que se han sucedido a lo largo de los años.

Por ello el índice de la exposición, será el siguiente:

I. Situación geoeconómica en el Mediterráneo
II. Iniciativas de diálogo y cooperación.
III. Análisis geopolítico del conflicto sirio

IV. Análisis geopolítico del Líbano
V. Análisis geopolítico de Israel

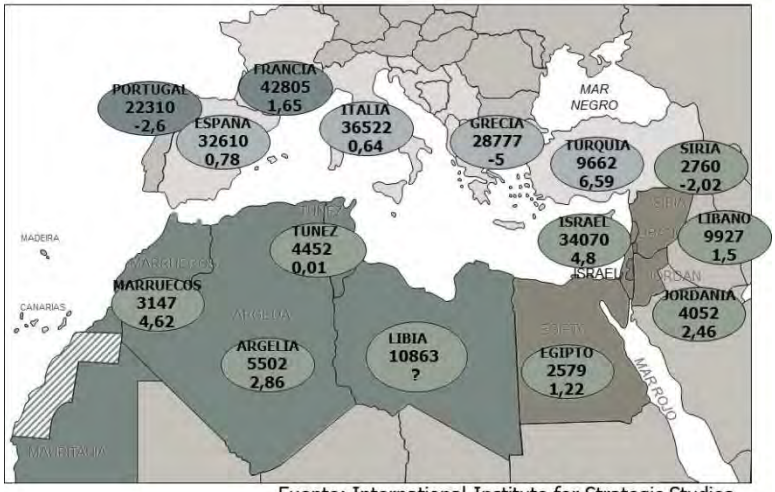
SITUACIÓN GEOECONÓMICA EN EL MEDITERRÁNEO

Los datos son bastante elocuentes, pudiendo designarse a la situación económica como de desigualdad total. Estos datos aunque relativamente recientes (2011), han variado sustancialmente a lo largo de 2012, debido a la inestabilidad existente en los países árabes que ha originado una bajada considerable de los ingresos turísticos.

Siria comenzaba en el 2011 su particular guerra civil, afectando a lo largo del año siguiente a Líbano y por ende a sus respectivas economías.

Israel, enclave en el mundo árabe dispone de una renta per cápita similar a la de la Unión Europea.

MEDITERRÁNEO: Desigualdades
Renta per capita 2011 en $ y % de crecimiento



Fuente: International Institute for Strategic Studies

INICIATIVAS DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN

Las iniciativas de diálogo han sido las siguientes:

(1) Política global (1972) y política renovada (1990).
(2) Grupo 5+5 (1990).
(3) CSCM (1990) / OSCE grupo de contacto (1994)
(4) Diálogo Mediterráneo de la UEO (1992)
(5) Foros Mediterráneos (1994)
(6) Diálogo Mediterráneo de la OTAN (1994)
(7) Proceso Euromediterráneo (Barcelona 1995)
(8) Unión por el Mediterráneo (Marsella 2008)

Política global (1972) y política renovada (1990)

En el Tratado de Roma, se plasmaba la necesidad de una relación preferente con los países del norte de África, de hecho en el texto del tratado se menciona explícitamente a Marruecos y Túnez (Argelia era en 1958 colonia francesa). Las negociaciones culminan en 1969 con la firma de un acuerdo económica, dando preferencias comerciales a estos países con la Comunidad Económica Europea (CEE).

En la Cumbre de París de 1972, la CEE define una “política global” con los países mediterráneos, en algunos casos de duración indeterminada, y abarcando los campos de cooperación técnica, económica, financiera, social e institucional.

La entrada de España y Portugal en la década de los ochenta, obliga a la CEE a establecer un nuevo marco de relación, con objeto de no perjudicar la agricultura de los dos nuevos estados miembros.

En tal sentido la CEE propone el 22 de mayo de 1990, una “política mediterráneo renovada”. Las acciones abarcan los campos de: medio ambiente, recursos humanos, cooperación regional y una serie de proyectos de interés regional, en una primera dirección, consistiendo la segunda en la renovación de diferentes protocolos financieros para proyectos de interés común y préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Grupo 5+5 (1990)

La iniciativa subregional 5+5 fue iniciada en 1990 y la dimensión Defensa fue desarrollada en 2004. El 21 de diciembre de 2004 los ministros de Defensa de Argelia, España, Francia, Italia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez firmaron una Declaración de Intenciones para constituir una nueva iniciativa de seguridad en el Mediterráneo, limitada a su cuenca occidental, bautizada como Iniciativa 5+5. Su objeto es desarrollar la cooperación multilateral, llevando a cabo actividades prácticas en el ámbito de un plan de acción anual, para reforzar el entendimiento mutuo y la confianza, con el fin de promover la seguridad en el Mediterráneo Occidental [1].

CSCM (1990) / OSCE grupo de contacto (1994)

Los gobiernos español e italiano presentaron, en Mallorca, el 24 de septiembre de 1990 una propuesta a la CE para constituir una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, de características similares a la Europea

[1] http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/contexto/mediterranea/iniciativa5mas5/

y que tan buenos resultados habían proporcionado. El objeto era crear unas políticas de cooperación y de promover la distensión en toda el área. La iniciativa no fructificó, aunque probablemente fuera la que mejores resultados hubiera dado a largo plazo [2].

El Grupo de Contacto de la OSCE con los Socios mediterráneos, presidido por la Presidencia en Ejercicio entrante, fue creado en 1994.

Los Socios mediterráneos para la Cooperación se centran sistemáticamente en temas relacionados con la lucha contra el terrorismo, la seguridad fronteriza, la gestión de recursos hídricos, los retos de la seguridad medioambiental, la gestión de la migración y la tolerancia y no discriminación [3].

Diálogo Mediterráneo de la UEO (1992)

En 1992 la Unión Europea Occidental inició una serie de actividades conducentes a promover reuniones y foros, en donde a través del diálogo, se tratara el tema de la seguridad en el área.

La UEO dejó de existir en 2011, siendo una organización de carácter defensivo y de seguridad que englobaba a muchos de los países integrantes de la Unión Europea, así como los pertenecientes a la OTAN y que fueran europeos.

---

[2] VIDAL DELGADO, Rafael. *Por una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo*. Tribuna abierta del diario EUROPA SUR, edición de 20 de junio de 1991.
[3] OSCE. Hoja Informativa. *Socios de la OSCE para la Cooperación*.

Estos diálogos no obtuvieron resultados apreciables.

Foros Mediterráneos (1994)

"En 1994 se constituyó en Alejandría el Foro Mediterráneo, que agrupó inicialmente a España, Francia, Italia, Grecia, Portugal junto con Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto y Turquía, a los que luego se incorporó Malta.

Se trata de un foro informal de diálogo y concertación entre los países que lo forman, promoviendo una cooperación más estrecha entre ellos y actuando, cada vez más, también como laboratorio de ideas y promotor de iniciativas en el seno del Proceso de Barcelona.

Es más homogéneo que el PB y al no estar presentes Israel, Líbano o Siria se evita que la problemática de Oriente Próximo irrumpa en los debates de la misma forma que en el PB. España ha presidido el grupo ad hoc sobre terrorismo que llegó a acordar en la Reunión Ministerial de Delos en Junio 2002 un Código de Conducta. Este código de conducta sobre el terrorismo ha sido un punto de referencia para el Código que se aprobó en la Cumbre Euromediterránea de Barcelona de 2005.

El panorama político actual en el Mediterráneo es, hoy por hoy, sumamente complejo. Por eso, más que nunca, es necesario impulsar el diálogo y aprovechar al máximo las reuniones informales de Ministros de Exteriores que conforman el Foromed.

España ejerció la Presidencia del Foromed en el 2006 y fue responsable de la organización de la reunión de

Ministros de Asuntos Exteriores que tuvo lugar en Alicante del 27 al 28 de octubre. En ella se discutieron mecanismos para dar mayor visibilidad política al Partenariado Euro-mediterráneo y se analizaron ideas con vista a darle nuevos impulsos. Se discutió también la idea de una nueva institución financiera para el Mediterráneo, que permita atraer más recursos para los socios sur mediterráneos, así como otras cuestiones de actualidad como la energía, el medioambiente y el turismo.

Secuencia de reuniones Foromed:

1º: Alejandría-Egipto. July 1994
2º: Saint-Maxime-Francia. Abril 1995
3º: Ravello-Italia. Mayo 1996
4º: Argel-Argelia. Julio 1997
5º: Palma de Mallorca-España. Abril 1998
6º: La Valetta-Malta. Marzo 1999
7º: Funchal-Portugal. Marzo 2000
8º: Tánger-Marruecos. Mayo 2001
9º: Delos-Grecia. Mayo 2002.
10º: Antalya-Turquía. Octubre 2003
11º: Túnez. Octubre 2005
12º: El Cairo. Abril 2006
13º: Alicante-España. Octubre 2006
14º: Rethymno-Grecia. Junio 2007" [4].

Diálogo Mediterráneo de la OTAN (1994)

El Mediterranean Dialogue, MD, fue creado en 1994 por el Consejo Atlántico, agrupando a siete países no miembros

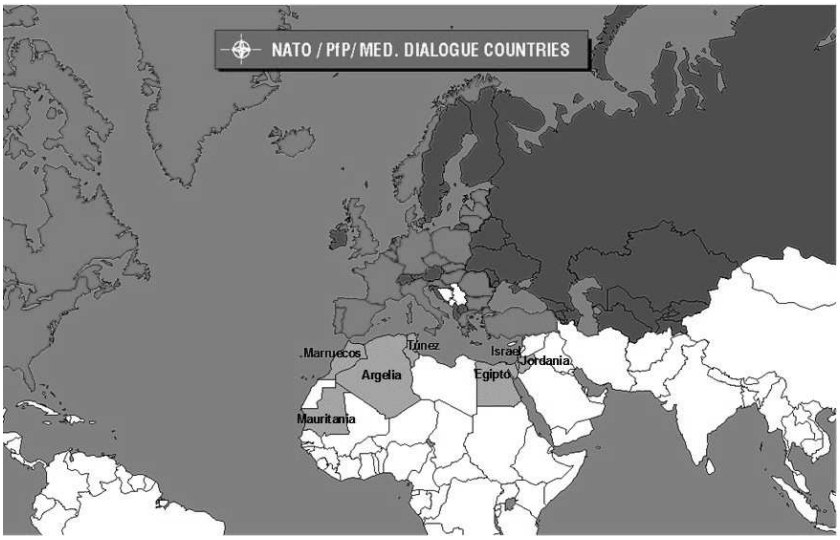
4 http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/Mediterraneo/Paginas/foroMediterraneo.aspx

de la OTAN del área mediterránea: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Tunez.

Esta iniciativa reflejaba la visión de la Alianza de que la seguridad en Europa estaba totalmente ligada a la del Mediterráneo.

La idea principal era la de contribuir a la seguridad y estabilidad; conseguir un mejor entendimiento y conocimiento de los objetivos de la OTAN, por parte de estos países y eliminar las ideas existentes sobre la Alianza y sus socios en relación los países árabes mediterráneos.

OTAN DIALOGO MEDITERRANEO



OTAN DIALOGO MEDITERRANEO

- Influencia Oriente Medio
- "Fatiga del Diálogo"
- Diferencia expectativas:
  - Occidente:
    - 1º Estabilidad
    - 2ª Desarrollo
  - Sur:
    - 1ª Desarrollo
    - 2º Seguridad

- Diferencia expectativas:
  - PfP
    - Candidatos a la ampliación
  - Diálogo Mediterráneo:
    - No candidatos

Proceso Euromediterráneo (Barcelona 1995)

El Proceso de Barcelona fue un proyecto propuesto por el Gobierno español, asumido por la Unión Europea en 1995 y presentado en la Cumbre Euromediterránea, celebrada en Barcelona en 1995.

Con esta iniciativa se pretendía sustituir las distintas anteriores, presentando una cierta unidad de las relaciones exteriores entre la UE y los países mediterráneos.

El llamado Proceso de Barcelona fue una consecuencia del impulso dado al Proceso de Paz de Oriente Medio por la Conferencia de Madrid de 1991.

Los temas y políticas de este diálogo, se centraban en:

a) Desarrollo económico.
b) Promoción de la democracia.
c) Derechos humanos.
d) Área de libre comercio.
e) Cultura.
f) Relaciones sociales.
g) Etc.

"El Proceso de Barcelona se funda en la idea de asociación. Europa es consciente de que su seguridad pasa por la estabilidad y la prosperidad del Mediterráneo. Por ello, opta por asociarse con sus vecinos del sur, con el objetivo de promover las reformas socio-políticas necesarias para asegurar la paz y la prosperidad, mediante una serie de iniciativas y sobre la base de la igualdad y cooperación de las naciones que lo forman" [5].

El proceso de Barcelona se transformó en la Unión por el Mediterráneo.

Unión por el Mediterráneo (Marsella 2008)

"La Unión por el Mediterráneo surge en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno euro-mediterráneos celebrada en París en julio de 2008, que fijó las grandes orientaciones de esta iniciativa asumiendo todo el acervo del Proceso de Barcelona. Estas grandes líneas fueron posteriormente concretadas en la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Marsella en noviembre de 2008, en la cual se acordó -entre otras

5 http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/Mediterraneo/Paginas/parternariadomediterraneo2010.aspx

cuestiones importantes- la ubicación del Secretariado permanente de la Unión por el Mediterráneo en la ciudad de Barcelona.

Las principales novedades que aporta la Unión por el Mediterráneo consisten en la ampliación del número de países miembros y en el establecimiento de una nueva arquitectura institucional. El Proceso de Barcelona contaba con 39 miembros: los 27 Estados de la Unión Europea y los Socios del Sur, es decir, la Autoridad Nacional Palestina, Argelia, Croacia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Siria, Túnez y Turquía. En la Unión por el Mediterráneo se han incorporado cuatro estados más: Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Croacia y Mónaco, que pasan a formar parte de los Estados de la Ribera Sur y elevan el número de socios a 43" [6]*.*

En la Cumbre de París se aprobaron seis proyectos completos:

1. Medioambiental: Materializado en la descontaminación del Mediterráneo.
2. Facilidad en el transporte comercial. Creando unas "autopistas" marítimas y terrestres que faciliten la circulación.
3. Protección Civil: Establecimientos instrumentos de cooperación ante catástrofes y desastres.
4. Energías alternativas: Principalmente solar, generando también unas líneas de transportes

6 http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/Mediterraneo/Paginas/partenariadomediterraneo2010.aspx

energéticos entre los países del sur y el industrial norte.

5. Enseñanza Superior e Investigación: Universidad Euro-Mediterránea: "*El objetivo final es crear un Espacio Euro-Mediterráneo común de Enseñanza Superior con el que se aspira a promover el diálogo intercultural, la convergencia de los sistemas educativos, desarrollar de una red de instituciones universitarias y fomentar el intercambio de estudiantes*" [7].
6. Desarrollo Empresarial: A través de la creación de PYMES: este objetivo fue propuesto por España, con la finalidad de promover el empleo en la orilla sur y de esta forma facilitar la estabilidad social y alcanzar en un futuro una mayor integración entre las economías de los países ribereños.

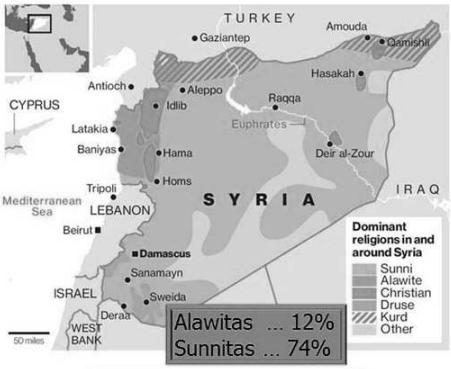
Las convulsiones sociales de casi la totalidad de los países de la orilla sur, incluyendo Siria y Líbano, está dificultando que prosperen las iniciativas de diálogo y cooperación, algunas de ellas totalmente descartadas.

7 http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/Mediterraneo/Paginas/parternariadomediterraneo2010.aspx

EL CONFLICTO SIRIO

408.000 refugiados en Turquía, Líbano y Jordania

Lucha por el control de las ciudades



Alawitas ... 12%
Sunnitas ... 74%

Arsenal de armas químicas

Fin régimen de Al Assad (incertidumbre nacional y regional)

Papel de la Liga Árabe (expulsión Siria Nov 2011)

PAÍSES CON INTERESES ESTRATÉGICOS EN LA ZONA

Turquía:

a) Política Erdogan (AKP): Modelo para el mundo árabe
b) Enfriamiento relaciones con Israel (desde Op. Plomo Fundido-2009)
c) Relaciones Turquía – Hamás (Conversaciones Khaled Mashal- Erdogan)
d) Inestabilidad frontera turco – siria (Provincia Hatay) Refugiados sirios
e) Sede Consejo Nacional de Transición sirio (Moaz Al Jabid)
f) Interlocutor valido conversaciones 5+1 con IRAN

Irán:

a) Expansión revolución chiita (liderazgo regional)
b) Eje Irán – Hizbulá – Hamás
c) Control del Líbano
d) Escalada →Amenaza cierre Estrecho de Ormuz
e) Razones para el enfrentamiento con Israel
f) Programa nuclear
g) Principal problema para Israel

Arabia Saudí:

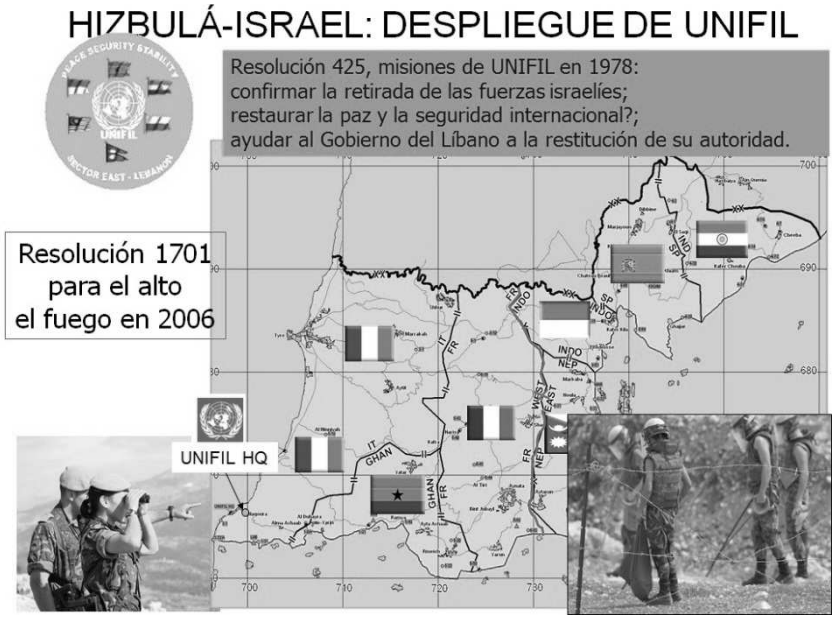
a) Liderazgo religioso y regional
b) Impulso a la intervención de Qatar
c) Lucha Sunitas – chiitas – alawitas

Líbano:

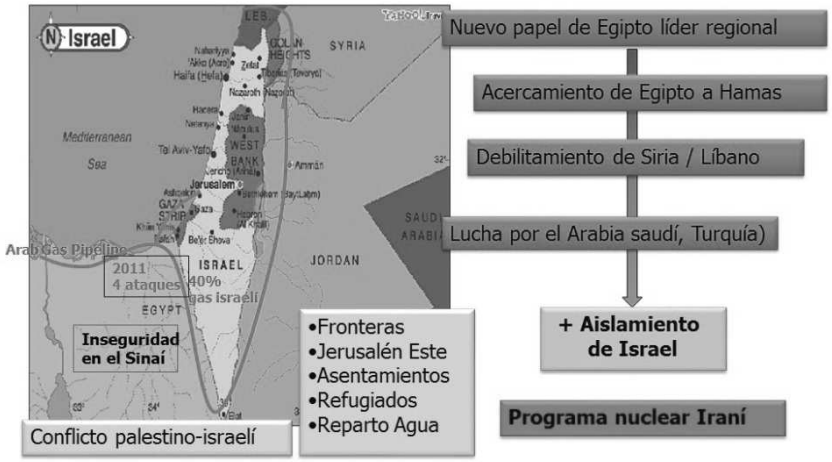
a) Refugiados
b) Influencia siria
c) Amargo recuerdo de la guerra civil
d) Salvar la Revolución del Cedro.

Israel:

a) Incertidumbre (Eje Irán – Siria – Hizbulá – Hamás)
b) Fronteras más inestables (Altos del Golán)
c) Más aislamiento
d) Vuelta a las estrategias de defensa más dura
e) + dificultades para llegar a acuerdos de paz
f) Peligro desestabilización de Líbano



GEOESTRATEGIAS EN ORIENTE MEDIO



CONCLUSIONES DEL TRANSCRIPTOR DE LA PONENCIA

Las revoluciones que han azotado a los países árabes han ralentizado todos los procesos de diálogo y cooperación, tendentes a promover una estabilidad en el Mediterráneo.

Tras dictarse la ponencia, en noviembre de 2012, se han producido una serie de acontecimientos, que embrollan más la situación, como la virulencia de la insurgencia en Siria, las nuevas manifestaciones político-sociales en Egipto y Túnez y la amenaza terrorista radicada en el desierto maliense.

Cómo llegar a una paz justa y duradera en Palestina bajo la ocupación israelí

Ponente: D. Musa Amer Odeh, Embajador, Jefe de la Misión Diplomática de Palestina en España.

Carrera Diplomática: Jefe de la Misión Diplomática de Palestina en España desde febrero de 2010. Delegado General de Palestina en España en diciembre de 2005. Embajador de Palestina en Brasil entre 1995 a 2005, siendo entre el año 2000 hasta el 2005 el Decano de los Embajadores Árabes en Brasil. Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Palestina en Filipinas desde 1991 a 1994. Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Palestina en Nicaragua. Los años 1990 y 1991. Embajador designado en el Departamento Político de la O.L.P., Túnez entre 1988 y 1990. Director del Departamento de Organización Popular y Sindicatos (O.L.P) desde 1983 a 1988. Investigador en el Centro de Estudios Palestinos (Damasco, Siria) entre 1978 a 1983. Departamento de Organización Popular (O.L.P.) desde 1970 a 1978. Presidente del Sindicato de Estudiantes, Facultad de Hawara (Jordania) entre 1968 a 1970.

Formación Académica: Máster en Filosofía y Sociología. Universidad de Damasco, Siria, y Diplomado en Bellas Artes. Facultad de Hawara (Irbid), Jordania.

Idiomas: Árabe, Inglés y Portugués

Actividades:

Ha representado a Palestina en numerosas conferencias y seminarios internacionales sobre temas políticos, derechos humanos, derecho internacional y medio ambiente, en Moscú, Estados Unidos, Varsovia, Santiago de Chile, Praga, Budapest, Chipre, Cuba, Dublín, Manila y diversas ciudades de Brasil. En 1993 participó con éxito en la negociación (como voluntario) para la liberación de las dos monjas españolas Julia Foraster y Fátima Uribarren, secuestradas en el sur de Filipinas; habiendo recibido mensajes de agradecimiento de Su Santidad el Papa Juan Pablo II del Presidente del Gobierno de España, del Presidente y de los ministros de Exteriores y del Interior de Filipinas, además de otras autoridades españolas y filipinas.

También participó como voluntario en las negociaciones para la liberación del español Padre Bernardo Blanco.

CONDECORACIONES Y PREMIOS: *Encomienda de Número de la Orden de Isabel la Católica*. Rey de España D. Juan Carlos I (enero 2010). *Cruzero do Sul.* Presidente de la República Federativa do Brasil, D. Luis Ignacio Lula da Silva. *Condecoración de los Santtos Apostólicos Pedro y Pablo en grado de Caballero.* Patriarca Ignatios IV, Patriarca Greco-Ortodoxo de Antioquia y Todo Oriente. *Premio Verde de las Américas*. *V Encuentro Verde de las Américas (Belo Horizonte, Mg-Brasil).*

EFE. 14.11.12. Málaga, España.- El jefe de la Misión diplomática de Palestina en España, Musa Amer Odeh, condenó hoy la muerte del jefe del brazo armado de Hamas, Ahmad Jaaabari, en un ataque israelí a Gaza, al considerar que supone "un obstáculo para la paz".

Amer Odeh hizo esas declaraciones a su llegada a las VI Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación, que reúne en la ciudad de Málaga (sur de España) a expertos internacionales para tratar la estrategia española de seguridad y su incidencia en el área mediterránea, informó Efe.

El representante palestino subrayó que su pueblo quiere justicia y paz y necesita ayuda de sus "amigos en el mundo", de los que espera que este mes respalden nuevamente en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) el proyecto de un estado palestino.

Los palestinos aspiran a "una paz justa y duradera con los vecinos israelíes y dos estados, el palestino independiente al lado de Israel," y a que la ocupación sea "parte del pasado", subrayó Amer Odeh.

El Ejército israelí confirmó el ataque selectivo en el que murió Jaabari y al menos otros cinco palestinos y ha advertido de que se trata del inicio de una operación militar más amplia contra grupos islamistas palestinos Hamas y la Yihad Islámica.

El Jefe de la Misión Diplomática de Palestina
en el Reino de España.
Diario de Navarra de 3 de enero de 2011

Los embajadores de Palestina y Egipto con el
1º Tte. de Alcalde y Alcalde en funciones

El futuro de la Seguridad y la Colaboración en un Medite-rráneo cambiante

Ponente: D. Ayman Zein el Din, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República Árabe de Egipto en el Reino de España.

TÍTULOS ACADÉMICOS: Licenciado en Ciencias empresariales y Contabilidad por la Universidad de El Cairo en 1985, carrera que abarca economía y administración. Diploma del Instituto de Estudios Diplomáticos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Egipto en 1986. Participó en numerosos seminarios y talleres de trabajo y asistió a programas académicos y formativos complementarios en el ámbito de las relaciones internacionales y diplomáticas y los asuntos económicos internacionales

CARGO ACTUAL: Embajador plenipotenciario y extraordinario de la República Árabe de Egipto ante el Reino de España. Embajador No Residente ante el Principado de Andorra

CARGOS ANTERIORES: Vice-Adjunto al Ministro de Asuntos Exteriores para el Este Arábigo (sept. 2007 – Sept. 2010). Sub-Adjunto al Ministro de Asuntos Exteriores para la Cooperación Internacional al Desarrollo (Feb. 2006 –Dic. 2007). Director de los Asuntos de la Cooperación Económica Euromediterránea (Oct. 2005 – Feb. 2006). Consejero de la Embajada de Egipto en

Washington, siendo Jefe de Asuntos Legislativos con responsabilidad del Senado, Jefe de la Sección Económica y Encargado de Asuntos Culturales (Oct. 2001-Feb-2005). Jefe de Gabinete del Adjunto al Ministro para Asuntos Económicos (Nov. 2000-Oct. 2001). Consejero de la Embajada de Egipto en Tokio, siendo Jefe de la Sección Económica (Nov. 1996-Oct. 2000). Auxiliar Superior del Negociador Principal egipcio para el Acuerdo de Asociación UE-Egipto y miembro del Departamento de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores Dic. 1993-Nov. 1996). Encargado de Asuntos Económicos y Políticos en la Embajada de Egipto en Bonn (Nov. 1989-Oct. 1993). Miembro del Departamento de Asuntos Económicos Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores (Sept. 1986-1989). Ingresó en el Ministerio de Asuntos Exteriores en 1985, cursando desde entonces en el Instituto de Estudios Diplomáticos hasta Sept. 1986.

IDIOMAS: Lengua materna: árabe. Lenguas extranjeras: inglés, alemán y francés.

AFICIONES: Lectura y Música.

Embajador de Egipto en Madrid
ABC, 19 de febrero de 2011

Ponentes de la Jornada del día 14 de noviembre

3ª JORNADA

UNA RESPUESTA ANTE EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES EN EL MEDITERRÁNEO

15 de noviembre de 2012

Salón de la Rosa de los Vientos del Real Club Mediterráneo

COORDINADOR:

Dr. Rafael Vidal Delgado

PONENTES:

D. José Carlos Baeza López

D. Alberto Asarta Cuevas

D. Julio Andrade Ruiz.

Una protección civil que responda a las emergencias en el Mediterráneo

Ponente: Dr. Rafael Vidal Delgado, Director del Foro para la Paz en el Mediterráneo.

Coronel de Artillería, Diplomado de Estado Mayor, Estados Mayores Conjuntos, Inteligencia Militar Conjunta y Mando de Unidades Paracaidistas.

Doctor en Geografía e Historia por la Universidad de Granada.

Director General de Andalucía y Canarias de Belt Ibérica, S.A. Director de Planificación Estratégica de AMASPLUS.

Profesor Principal del Master Ejecutivo en Dirección de Sistemas de Emergencia y Profesor del Master Ejecutivo en Dirección de Seguridad Global, de la Universidad Camilo José Cela y Belt Ibérica.

Ha sido profesor colaborador en las universidades: Autónoma de Madrid, Antonio de Nebrija y Europea de Madrid.

Ha dictado centenares de conferencias en los más variados ámbitos españoles y extranjeros. En el año 2010 fue invitado por el Ministerio de Defensa de Chile a participar en el bicentenario de la independencia en la Escuela Superior de Guerra.

Autor de cientos de artículos relacionados con la seguridad, crisis y emergencias publicados en diversos medios.

Como historiador ha editado numerosos artículos, y es autor de doce libros. Recibió el primer premio de la Revista Ejército de 1981. En la actualidad está de coordinador de la tercera parte del libro institucional del Ministerio de Defensa sobre la Historia de la Artillería de Costa, siendo además el autor de uno de sus capítulos.

PONENCIA:

INTRODUCCIÓN

Hace algo más de treinta años diseñé, siguiendo las pautas de la Norma Básica de la Edificación NBE-CPI-81 el plan de autoprotección del colegio en donde estudiaban mis hijas. Me interesó el tema, impulsado además, por Ricardo Huelin, actual Presidente Ejecutivo de Belt Ibérica, S.A., y en aquella época Gerente de Seguridad de General Motors España, de tal manera que en poco tiempo me hice un hueco en el sector.

Pocos años más tarde se promulgó la ley de Protección Civil con dos pilares claramente diferenciados: la autoprotección y la superación de las catástrofes y desastres mayores o protección civil. Hubo de transcurrir unos años, hasta 1992, debido a los recursos de inconstitucionalidad planteados, en que se aprobó la Norma Básica de Protección Civil y se iniciaron los planes de emergencia municipal, siguiendo las directrices de la Dirección General de Protección Civil, cuya directora era en aquella época, doña Pilar Bravo.

Posteriormente se desarrollaron los planes especiales y las normas de superación de emergencias y catástrofes han eclosionado por todas las Comunidad Autónomas.

Como último hito de la protección civil hay que señalar la aprobación de la Norma Básica de Autoprotección.

Todo lo anterior ha sido vivido en primera línea por el autor de estas líneas, creyendo por ello estar capacitado para hacer ver algunas de las disconformidades y

descoordinación existentes en todo el entramado de la protección civil en España, como paso previo a dar entrada a las ponencias de don Carlos Baeza López, Subdirector General Adjunto de Planificación de Operaciones y Emergencias de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias; don Alberto Asarta Cuevas, General de División y Adjunto al Teniente General de la Unidad Militar de Emergencias y a don Julio Andrade Ruiz, Teniente de Alcalde de Seguridad y Relaciones Institucionales internacionales del ayuntamiento de Málaga.

A la jornada fueron invitadas la European Comission Humanitarian Aid & Civil Protection (ECHO) y la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Junta de Andalucía, que no han podido acudir a la cita, faltando por ello en esta jornada la visión de dos niveles de la protección civil: el europeo y el de la comunidad autónoma, intentado presentar a través de estas líneas una breve referencia a sus misiones, funciones y cometidos.

LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD

El tema principal de las VI Jornadas se refiere a la Estrategia Española de Seguridad. El nuevo Gobierno ha insinuado su modificación, y desde luego, a juicio de este autor, el documento, elaborado por un conjunto de expertos, liderados por Javier Solana, no plasma de forma clara la capacidad del conjunto de España, comprendiendo en ella, a ciudadanos, administraciones, entidades, empresas, instituciones, legalidad vigente, etc.,

para solventar una situación catastrófica, tanto dentro del territorio nacional como fuera de él.

La EES entiende que los riesgos y amenazas que afectan a España son los siguientes:

1. ***Conflictos armados***.
2. ***Terrorismo***.
3. ***Crimen organizado***.
4. ***Inseguridad Económica y Financiera***.
5. ***Vulnerabilidad energética***.
6. ***Proliferación de armas de destrucción masiva***.
7. ***Ciberamenazas***.
8. ***Flujos migratorios no controlados***.
9. ***Emergencias y catástrofes***.

Dentro de los riesgos en emergencias y catástrofes la EES amplia el concepto, integrando en el mismo, riesgos sanitarios, como las pandemias, incluso la escasez de recursos básicos, junto a otros riesgos naturales, industriales y antrópicos.

Entre los medios para reducirlos y superarlos enumera:

a) Sistema Nacional de Protección Civil.
b) La Unidad Militar de Emergencia (UME).
c) Cooperación entre AA.PP.
d) Cultura de prevención entre los ciudadanos.

Evidentemente y dado el conjunto de riesgos dentro del concepto de emergencias y catástrofes, aparte de los anteriores medios, también se cuenta, con:

e) Sistema de Coordinación de Alertas y Emergencias de Sanidad y Consumo (SICAS).
f) Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis.

Aparte de los anteriores medios, la propia EES elude un medio vital e importante para superar cualquier situación de emergencia, como es la legislación en esta materia y las normas de edificación y de construcción de obras civiles.

En la legislación se puede citar a la profusa normativa específica de protección civil y emergencias, la cual será brevemente analizada posteriormente, pero existen también otras normas que posibilitan la pronta afluencia de recursos, disminuyendo los trámites administrativos.

Con el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el cual se introduce, por ejemplo, en el artículo 55, que la *Administración no podrá contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga el carácter de emergencia*. Argumentaciones similares podrían efectuarse para los artículos 62, 70, 72 y 152.

Es decir que ante una emergencia, una Administración dispone de recursos legales necesarios y suficientes para contratar, sin necesidad de recurrir a otras figuras de excepción, incluidas en la normativa específica de protección civil como es la “requisa”.

Aparte de la Ley Orgánica de estados de Alarma, Excepción y Sitio, también analizada posteriormente, no se puede olvidar que permanece vigente la Ley 56/69, de

26 de abril, de Movilización Nacional, la cual aunque de carácter preconstitucional, no colisiona con ninguna norma del actual repertorio legal español, e incluso en algunos supuestos, ha sido estudiado por las autoridades para poner en acción algunas de sus medidas.

Sorprende que el documento EES diferencie el Sistema Nacional de Protección Civil de todos los demás recursos que enumera, parece como si el equipo de ponentes del mismo, no hubiera tenido en cuenta que la definición de protección civil es “la sociedad organizada ante una catástrofe”, y que es precisamente esa sociedad organizada la que compone el Sistema completo, debiéndose incluir a las AA.PP, legislación española, medios del propio Estado, empresas que trabajan en el territorio, y un largo etcétera.

La Ley de Protección Civil, en su exposición de motivos, apartado III: “Actuación” es bastante clara al respecto:

> *Sin embargo, sería equivocado que la organización de la Protección Civil pretendiese crear ex novo unos servicios específicos, suplantar o ejercer directamente los Servicios Públicos que con ella puedan tener relación o, incluso, disponer directamente de los medios a tal fin necesarios. La Protección Civil, por el contrario, debe actuar a través del procedimiento de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos Servicios Públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar.*

Asimismo en el artículo 2 de la propia Ley especifica la utilización de las Fuerzas Armadas para emergencias, lo que da pie a afirmar que también forman parte del Sistema Español de Protección Civil.

El propio documento recoge los instrumentos que dispone España para defender sus intereses nacionales y compartidos, intereses que pueden verse afectados por una amenaza o un riesgo, entre ellos los desastres naturales y antrópicos.

Tal como se indica en la EES, España no se encuentra sola, sino que forma parte de la Unión Europea, de la organización del Tratado del Atlántico Norte y otras organizaciones, con las cuales se tiene lo que se denomina “capacidades complementarias”, indicándose con ello que lo que falta en un estado miembro, puede ser proporcionado por otro.

Los medios con que cuenta nuestro país para hacer frente a las amenazas nacionales y compartidas, son:

- *La diplomacia*
- *Las Fuerzas Armadas*
- *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*
- *Los servicios de inteligencia*
- ***La protección civil***
- *La cooperación al desarrollo*
- *Las relaciones económicas y comerciales*

Este conjunto comprenden recursos tangibles e intangibles, perteneciendo en gran medida, la protección civil a los segundos.

El Foro para la Paz en el Mediterráneo, organizador de las VI Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación, tiene por vocación y por finalidad atender al área mediterránea. En este sentido la propia Estrategia Española de Seguridad particulariza las acciones en su área de influencia española, con nuestro “vecinos del Sur”.

Nuestra vecindad del Sur

La paz y la prosperidad de la ribera meridional del Mediterráneo son esenciales para nuestra seguridad y la del conjunto de Europa. En su relación con estos países, caracterizados por sociedades jóvenes –el 60% de la población tiene menos de 25 años– que aspiran a cambios que mejoren su futuro, España y la Unión Europea contribuirán a su desarrollo democrático, económico y social, acorde con las necesidades y expectativas de sus habitantes, en el convencimiento de que este desarrollo fomentará la paz y la seguridad en el espacio que compartimos.

Con las dos Ciudades Autónomas en el norte de África, España también está presente en esta región. El Magreb es una zona prioritaria para España, por la proximidad geográfica y los lazos históricos y humanos entre ambas orillas. También lo es el Atlántico Oriental, donde se sitúa la Comunidad Autónoma de Canarias. En colaboración con todos los países de la zona, hay que responder a importantes desafíos: el fortalecimiento de la democracia y el Estado de

derecho, la consolidación de un modelo económico y social dinámico e inclusivo, la regulación y el control de la emigración, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, la estabilización de los flujos energéticos, y una solución negociada, justa y definitiva a la cuestión del Sahara Occidental, de conformidad con la ONU.

En esta región, las relaciones bilaterales no son suficientes. España debe también impulsar –y si es necesario, reformar– marcos más amplios de cooperación, en especial la integración regional, como la Unión para el Mediterráneo (UpM), la Política de Vecindad de la Unión y foros como la «Iniciativa 5+5» o el Diálogo Mediterráneo de la OTAN.

La referencia a la vecindad del Sur y las pautas generales de convivencia para alcanzar la paz son bastante claras en el documento, aunque sin embargo tiene solamente en cuenta relaciones de ámbito oficial, cuando el acercamiento entre los pueblos es más importante que entre los gobiernos, y más cuando la democratización comienza su andadura en la orilla sur.

Por ello la EES debe integrar otras relaciones de la llamada “sociedad civil”, que busca el entendimiento entre los ciudadanos y las instituciones más cercanas a ellos, como la que propicia el Foro para la Paz en el Mediterráneo.

Pero todo lo anterior se basa en un diálogo político unido a unas medidas económicas y de apoyo al desarrollo, pero ¿qué ocurre ante emergencias y catástrofes en los países vecinos del Sur? ¿Se emplea con ellos el mismo protocolo que ante situaciones similares en otras partes del mundo o debe existir un compromiso firme de ayuda inmediata y que de esta forma se contemple en la EES como signo inequívoco de SOLIDARIDAD?

Parece que si queremos tener una presencia activa en nuestra área de influencia, se debería haber dado énfasis a la voluntad de apoyo de nuestras capacidades ante emergencias y catástrofes que se originen en los países árabes del Mediterráneo.

Por otra parte esta citación expresa de voluntad se ha materializado en múltiples ocasiones. Recuerdo las terribles inundaciones que se produjeron en Túnez en octubre de 1969, acudiendo en ayuda de las autoridades y de la población tunecina un contingente militar y de la Cruz Roja española, consistiendo el primero, aparte de los necesarios abastecimientos, el restablecimientos de la comunicaciones instalándose diversos puentes de circunstancias, una unidad de transporte (el batallón de automóviles era mandado por el entonces teniente coronel Vidal, padre del autor) y otros recursos castrenses.

Más recientemente, la ayuda española ante catástrofes se ha prestado en los terremotos y otros desastres acaecidos en el norte de África.

Todo ello corrobora que en la Estrategia Española de Seguridad, documento interno, pero que al mismo tiempo es de carácter exterior, porque muestra las intenciones del Gobierno, debería haberse efectuado una referencia explícita a esta voluntad de cooperación y apoyo ante emergencias.

En las líneas de acción de respuesta ante emergencias y catástrofes, la EES cita textualmente:

> *Las líneas de acción y mejora en este ámbito pasan por perfeccionar el marco jurídico de la protección civil, revisando la Ley vigente, que data de 1985, y poniendo énfasis en la prevención, la coordinación interadministrativa, el necesario apoyo a la protección civil local y el fomento de la participación ciudadana.*

¿Es factible la revisión normativa?

BREVE HISTORIA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL

La historia de la humanidad ha estado desde siempre salpicada por acontecimientos que, de forma más o menos repentina, han provocado situaciones catastróficas con numerosos fallecidos, heridos o desaparecidos, así como cuantiosos daños materiales. En un principio, estos sucesos (terremotos, inundaciones, plagas) eran recibidos por la población afectada como inevitables, ante los cuales poco o nada se podía hacer, salvo aceptarlos con resignación. En las religiones monoteístas eran considerados “castigos divinos”.

"En el año de 1556 ocurrió un gran terremoto en la parte central de China, que cobró aproximadamente 830 mil vidas humanas. Este hecho es realmente impresionante para un evento que duró pocos minutos. Por muchos años se creyó que este terremoto no tendría rival, sin embargo, en 1976 otro terremoto, también en China, en la provincia de Tang-Shan, dejó un saldo de 655 mil muertos. En ese mismo año, temblores en Guatemala, Nueva Guinea, Turquia, Italia y las Islas Filipinas cobraron, adicionalmente, otras 40 mil vidas y dejaron miles de heridos una gran parte de la población quedó sin hogar, además de cuantiosas pérdidas materiales"[1] .

"El terremoto más trágico del que se tiene noticia en la Historia de la Humanidad fue el ocurrido el año 1201 en Oriente Próximo y la zona del Mediterráneo con más de un millón de muertos" [2].

A principios del siglo XIII se encontraba en su apogeo la lucha en Oriente Medio entre cristianos y musulmanes. La mayoría de los historiadores no tienen en cuenta al analizar los hechos acaecidos los condicionantes externos que motivaron la derrota de un bando y la victoria del otro, siendo este gran desastre una de las causas, por ejemplo de que los latinos conquistaran Constantinopla e instauraran el Imperio Latino. La razón podría haber sido

---

[1] YAMAMOTO, Jaime. Investigador del Instituto de Geofísica. http://www.ssn.unam.mx/SSN/Doc/Yamamoto/

[2] http://www.abc.es/especiales/index.asp?cid=8270

que los cruzados, aparte de cristianos, eran aventureros, queriendo alcanzar no solo la gloria de Dios, sino también riquezas, y ¡qué riquezas podría existir en un territorio devastado por un terremoto!, ante esta situación deciden atacar al imperio bizantino, conocedor de sus grandes tesoros y que se encontraba en un estado de debilidad política y militar, contando además con que era un territorio cismático.

Otros ejemplos podrían enumerarse, pero parece suficiente el mencionado.

Originariamente, la Protección Civil, tal como la entendemos de forma moderna, se creó para salvaguardar a la población civil de los desastres provocados por conflictos bélicos, quizá la catástrofe que mayor número de víctimas haya causado (y sigue causando) en el mundo.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Por ello, en numerosos países (entre ellos, España) la Protección Civil se encuadró en un principio dentro de la estructura del ejército, y sus mandos eran militares. Posteriormente, sus funciones evolucionaron hasta convertirse en un servicio público orientado al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública en las que pudiera peligrar la vida de las personas o la integridad de sus bienes materiales debido a estas situaciones, sin distinguir si éstas se producen en tiempo de guerra o en tiempo de paz.

Por el Decreto 827/1960, de 4 de mayo se crea la Dirección General de Protección Civil, con la misión de organizar, reglamentar y coordinar, con carácter nacional, la protección de la población y de los recursos y riquezas de todo orden en los casos de guerra o calamidad pública, con el fin de evitar o reducir los riesgos de las personas y los bienes.

Pasan unos años y la protección civil sufre diversas vicisitudes, principalmente en lo relacionado con su ubicación en distintos ministerios, hasta que por Real Decreto 2.614/76 de 30 de octubre de 1.976, se integra una Subdirección General de Protección Civil en la Dirección General de Política Interior del Ministerio de la Gobernación, hasta que por otro Real Decreto de 1980 vuelve al nivel administrativo de dirección general, permaneciendo como tal hasta la fecha, con tendencia en ocasiones a figurar como secretaría de estado.

En aquellos años de confusión política, de criminalidad terrorista y de conflictos sociales, se promulgan dos leyes de extraordinaria importancia que iban a proporcionar al Gobierno de la Nación, los instrumentos necesarios para poder intervenir, nos referimos a las leyes orgánicas 6/80 que regulaba los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar y la 4/1981 por la que se regulaba los estados de Alarma, Excepción y Sitio.

No vamos a entrar en el desarrollo de ambas normas, la segunda todavía vigente, pero con ellas se reforzaba el papel del Estado, no solamente ante situaciones bélicas o políticas, sino también ante calamidades y catástrofes extraordinarias.

EL NUEVO SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL

En la primera mitad de la década de los ochenta, parecía como si sobre el territorio nacional cayera una plaga de accidentes y situaciones catastróficas, las cuales exigían una pronta respuesta de la Administración.

Algunas de estas situaciones fueron:

- Accidente aéreo en el aeropuerto de Málaga, que ocasionó 46 muertos y 30 desaparecidos (1982).

- Graves inundaciones en Valencia como consecuencia de lluvias torrenciales agravadas por la rotura de la presa de Tous, y en donde 38 personas resultaron muertas y 300.000 personas pierden sus hogares (1982).

- La acuciante sequía requiere una mínima infraestructura que articule una red de distribución de agua potable a través de camiones cisternas a numerosos municipios rurales del interior de España (1983).

- Las lluvias torrenciales que caen sobre el norte de España producen graves inundaciones en el País Vasco y Cantabria, ocasionando doce muertos e innumerables pérdidas (agosto 1983).

- En el mes de noviembre de 1983, las lluvias torrenciales provocan en Huelva y Sevilla psicosis de catástrofe, mientras que en Barcelona colapsan su cinturón industrial.

- Un accidente aéreo en Mejorada del Campo (Madrid) provoca la muerte de 184 personas. Solo 12 sobreviven (1983).

- Diciembre de 1983. Un accidente en el aeropuerto de Barajas provoca 93 muertos y 42 heridos.

- 17 de diciembre de 1983. Un incendio en una discoteca de Madrid provoca 78 muertos.

- 11 y 12 de septiembre de 1984. Un incendio en la Isla de La Gomera provoca 16 muertos, entre ellos el Gobernador Civil de Tenerife.

- 29 de octubre. Se producen trece muertos en un choque de un autobús y un camión en Simancas (1984).

- 3 de noviembre de 1984. Una explosión en un taller de pólvora en Guadalajara provoca nueve muertos.

Ante ello se aprueba el Real Decreto 2000/1984, de 17 de octubre, sobre modificación de la estructura orgánica de la Dirección General de Protección Civil, con objeto de dar pronta respuesta a una catástrofe. La finalidad de la restructuración se plasmaba en la necesidad de proteger a las personas y bienes ante situaciones de catástrofe y calamidad pública, de una forma organizada e implicando a las demás administraciones, así como a organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, asegurando que actúen coordinadamente ante estos eventos, finalidad que se ha mantenido hasta la fecha actual.

Por su parte, algunas comunidades autónomas comienzan a promulgar normas diversas para hacer frente de los desastres que pudieran acaecer en sus territorios.

La Ley 2/85, de fecha 21 de enero de 1.985, se convirtió, con su promulgación, en el primer instrumento jurídico con ese rango de que disponía (y sigue disponiendo) la Protección Civil en España.

La oposición del Gobierno Vasco provocó un parón en el desarrollo normativo, dado que la ley basaba su existencia sobre dos pilares que deberían estructurarse en dos normas, una sobre Protección Civil y otra de Autoprotección.

Con objeto de permitir que se prestara apoyo ante situaciones catastróficas y hasta la resolución de por parte del Tribunal Constitucional del recurso vasco [3], se aprobó el Real Decreto 1.378/85 sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, una especie de reglamento de la ley, aún vigente y que regulaba la intervención de los medios del Estado ante emergencias y los distintos niveles administrativos de superación de las mismas.

Finalmente y tras resolverse el recurso de inconstitucionalidad[4], en el año 1.992 el Real Decreto 407/92, de 24 de abril, aprueba la Norma Básica de

---

[3] Recurso de inconstitucionalidad número 355/1985, promovido por el Gobierno Vasco contra la Ley 2/1985, de 21 de enero.

[4] Sentencia del Tribunal Constitucional, 133/1.990, de 19 de julio de 1.990 en respuesta al recurso interpuesto por el Gobierno Central contra el Gobierno del País Vasco.

Protección Civil. Esta normativa contiene las directrices esenciales para la elaboración de los distintos planes, entre ellos el de Emergencia Municipal. Define asimismo las competencias de las distintas autoridades en la aprobación de los planes de ámbito inferior.

Casi simultáneamente a la ley de protección civil se promulga la Ley 7/1.985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (B.O.E. 3/4/85), modificada en partes esenciales por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de grandes ciudades. Cada Comunidad Autónoma está promulgando las leyes de capitalidad de sus correspondientes territorios, como las de Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca y otras, mediante las cuales se proporciona competencias adicionales en protección civil y emergencias a estas capitales.

Tras la Norma Básica de Protección Civil se promulgan a través de órdenes ministeriales, acuerdos de consejos de ministros y reales decretos, las directrices básicas de planificación ante riesgos especiales, de los cuales, los únicos que son competencia del Estado son el bélico y el nuclear, cayendo la superación de los demás bajo responsabilidad de las comunidades autónomas, sin menoscabo que por parte de la Administración Central se disponga de un Plan Estatal.

Desde 1992 las comunidades autónomas han ido asumiendo competencias en protección civil, con más o menos acierto y con más o menos medios, ninguna de ellas ha decidido no asumirlas y devolverlas al Estado.

Veinte años de competencias en protección civil, con desarrollos propios en materia legal en la materia, unido a modificaciones normativas en la lucha contra el fuego, emergencias, policías, etc., han convertido el estado de las autonomías en uno con diecisiete o diecinueve, si se cuenta las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, sistemas de protección civil distintos, difícil de coordinarse entre sí y en ocasiones casi con total olvido de la necesaria visión con la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior.

LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS EN PROTECCIÓN CIVIL

Las autonomías, en el transcurso de los años han alcanzado sus “plenas” competencias, pero con la reforma estatutaria, llevada a cabo en la primera década del siglo XXI, se ha abierto la caja de los truenos en lo referente a emergencias y protección civil.

Como botón de muestra se pueden analizar los estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía, indicándose en el artículo 132 de la primera:

1. *Corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y la ejecución de las medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio*

de las facultades de los gobiernos locales en esta materia.

2. *La Generalidad, en los casos relativos a emergencias y protección civil de alcance superior en Cataluña, debe promover mecanismos de colaboración con otras comunidades autónomas y con el Estado.*

3. *Corresponde a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en materia de seguridad nuclear y salvamento marítimo.*

Artículo que sin ser un experto en derecho constitucional, lo es claramente en contra, al conferirse competencias exclusivas una Comunidad Autónoma en Protección Civil, la cual como parte de la Seguridad, lo es en exclusiva del Estado. Por ello no es de extrañar los continuos recursos que se lanzan entre las dos Administraciones Públicas, apareciendo en la prensa el día 10 de octubre de 2012:

> *Los conflictos de competencias siguen siendo el pan de cada día entre el Gobierno y la Generalidad. En algunas ocasiones estos conflictos se traducen en recursos ante el Tribunal Constitucional (TC). Este martes, el Gobierno autonómico ha aprobado plantear* ***un nuevo conflicto de competencia ante el TC****. En este caso, por la aprobación por parte del Gobierno nacional de un plan sobre protección civil por riesgo químico.*
>
> *El plan nacional está regulado por el Real decreto 1070/2012, de 13 de julio, y según la*

Generalidad invade competencias autonómicas recogidas en los artículos 132 y 164 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, relativos a las ***emergencias y protección civil y a la seguridad pública****, respectivamente.*

La norma aprobada por el Gobierno especifica la ***organización y el procedimiento de actuación*** *de los servicios nacionales ante situaciones de emergencia en cualquier parte de España o en los casos en que se haya de proporcionar servicios de apoyo a los planes autonómicos. Para la Generalidad, esta medida no tiene en cuenta los mecanismos de colaboración entre los distintos gobiernos.*

Así, según el Gobierno autonómico que preside en funciones Artur Mas (CiU), el decreto del Gobierno debería dejar claro que en caso de emergencia, los servicios nacionales deberían estar bajo la actuación controlada por los órganos autonómicos competentes. El primer paso es ***la petición de derogación*** *del plan nacional, o que se modifique, en su caso, para tener en cuenta la actuación de la Generalidad* [5].

El artículo 66 del Estatuto de Andalucía, es muy similar al de Cataluña:

1. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección*

[5] lavozdebarcelona.com

civil que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública.

2. *Corresponden a la Comunidad Autónoma competencias de ejecución en materia de salvamento marítimo en el litoral andaluz.*
3. *La Comunidad Autónoma participa en la ejecución en materia de seguridad nuclear en los términos que establezcan las leyes y en los convenios que al respecto se suscriban.*

Vislumbramos, por tanto, dicotomías manifiestas entre la forma de entender la protección civil de la Administración Central de las Autonómicas, encontrándose en medio las competencias de los entes locales y principalmente los municipios.

Dentro de estas diferencias, se promulga la Ley 3/2006 de 30 de marzo de Gestión de Emergencias de las Illes Balears, la cual en su exposición de motivos y como una réplica a los sinsentidos anteriores, afirma:

> *La competencia de las comunidades autónomas en materia de protección civil sólo queda subordinada a la del Estado en los casos en que el interés general pueda estar en Juego, y esto se produce, según establece el artículo 1.2 de la Norma Básica de Protección*

Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, en los supuestos de estados de alarma, excepción y sitio, de una parte, y cuando la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritonal (más de una comunidad autónoma afectada) o sean tal de tal magnitud que requieran una dirección de carácter nacional.

LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS

Otro tema conflictivo es la gestión de las emergencias a través del teléfono único de urgencias y emergencias, establecido por Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, en cuyo artículo 5 daba pie a que fuera gestionado por las Comunidades Autónomas, siendo asumido por todas ellas.

Conscientemente se subraya "gestión de las emergencias", cuando en realidad no fue esa la pretensión, tanto de la Unión Europea como de España como estado miembro, solamente era la "gestión de las llamadas", las cuales deberían ser derivadas al servicio o conjunto de servicios de emergencias que pudiera atender la emergencia acaecida.

Sin embargo los "112" autonómicos se han convertido en verdaderas agencias que gestionan emergencias y que disponen de medios materiales y humanos. El tema no es baladí y ya ha dado lugar a más de un conflicto de competencias entre el gobierno de una comunidad autónoma y el de un municipio.

El 112 recibe y difunde una situación de emergencia, la cual puede superarse con los servicios de emergencias normales. Es lo que se denomina “emergencia ordinaria”, pero cuando esa emergencia sube de nivel, es decir se convierte en emergencia extraordinaria, la gestión de la misma obliga a la activación de un plan de protección civil, generalmente el municipal, es decir la gestión de la emergencia pasa de la comunidad autónoma al ayuntamiento, no siendo fácil ese trasvase de responsabilidad.

Por otra parte las grandes capitales han constituido centros de gestión de emergencias, para gestionar las emergencias que se producen dentro de su término municipal y que atienden con sus propios servicios. Generalmente el aviso de emergencias llega al 112, teléfono ampliamente utilizado por los ciudadanos. La propia normativa expresa que se derivará del 112 al servicio de emergencia que corresponda, aunque lógicamente, ante los centros de gestión de emergencias creados por los ayuntamientos, en vez de direccionar la llamada al servicio correspondiente, lo deberán hacer a estos centros, desde luego se dirige y coordina, servicios que son propios del municipio: policía, bomberos, limpieza, obras, etc. Hay ayuntamientos, siendo el más paradigmático el de Madrid que dispone de un servicio sanitario de urgencias y emergencias (SAMUR), opción que está siendo iniciada por otros, con lo que el recursos sanitario al 061 se restringiría, siempre que se disponga del primero.

En la gestión de estas emergencias ordinarias, vuelven a producirse discordancias entre las autoridades autonómicas y las municipales.

PLANES DE PROTECCIÓN CIVIL

Debería quedar claro para todas las AA.PP cuáles son los planes de protección civil que les corresponde elaborar e implantar, pero no lo parece.

La Norma Básica de Protección Civil es clara, dividiendo los planes en dos categorías:

- Planes Territoriales.
- Planes Especiales.

Haciendo frente los primeros a las emergencias generales, es decir cuando se materializa un riesgo de carácter general y no catalogado como “especial”.

En este sentido se encuentran:

- Plan Estatal.
- Planes Territoriales de Comunidad Autónoma.
- Planes Territoriales Locales: provinciales, comarcales, metropolitanos, etc.
- Planes de Emergencia Municipal.

Algunos entes locales, aunque también en algún caso alguna C.A., han elaborado “Planes Específicos”, para atender a un riesgo concreto de carácter general o alguna zona de su territorio, que por sus peculiaridades geográficas o demográfica, necesitan una atención

individualizada. Por ejemplo algunos municipios están diseñando planes de protección de barrios.

Es importante expresar que deberán atender a los riegos de tipología general, porque no deben entrar en analizar los llamados riesgos “especiales”, los cuales son:

a) Emergencias nucleares.
b) Situaciones bélicas.
c) Radiológicas.
d) Inundaciones.
e) Sismos.
f) Químicos.
g) Sustancias peligrosas.
h) Transportes de mercancías peligrosas.
i) Incendios forestales.
j) Volcánicos.

Sin que deba descartarse que a esta relación, ya ampliada con respecto a la Norma Básica, se integren otros más.

Cada uno de estos riesgos son desarrollados por planes especiales, siendo, los dos primeros, competencia total del Estado, disponiendo además de una normativa específica, y el resto quedan bajo la responsabilidad de las CC.AA.

¿Quiere decir, por ejemplo, que en las fuertes lluvias de octubre de 2012 no tienen competencias en su superación, los entes locales? A ello hay que responder rotundamente que no, pero tienen unas peculiaridades específicas.

Cada Comunidad Autónoma, crea el Plan Especial correspondiente, siguiendo las directrices de las Normas de Planificación, especificándose en cada una de éstas, las características del Plan. Por ejemplo en riesgos químicos y sustancias peligrosas, los planes especiales diseñados son específicos de una actividad o instalación que puede generar este tipo de riesgos; en otras ocasiones, como en el caso de inundaciones, sismos, etc., el plan especial abarca todo el territorio de la C.A, sin menoscabo que se plantee una sectorización territorial, para evitar que la materialización del riesgo en una zona determinada, de lugar a la activación plena del Plan de la C.A.

Cada Directrices Básica de Planificación establece otros planes “subordinados” al de la Comunidad Autónoma, y se subraya subordinado, que son los Planes de Actuación de los entes locales, generalmente municipios, los cuales basan su elaboración, tomando como “director” el de la Comunidad Autónoma y basando su análisis de riesgos en los relacionados en él.

Un ayuntamiento no puede activar un plan de actuación, porque el director de dicho plan siempre es el nivel autonómico y no el municipal. Lo que puede hacer la dirección del Plan (cargo del Junta de Gobierno de la C.A.) es asignar la coordinación de las actuaciones en un alcalde, con objeto de poder atender directamente a otras zonas del territorio que de acuerdo con la Ley de Bases de Régimen local no tienen la competencias en protección civil ni en emergencias.

CONOCIMIENTOS DE PROTECCIÓN CIVIL POR PARTE DE LOS DIRECTORES DE LOS PLANES

En los veinte años de llevo asesorando en la elaboración de planes de protección civil, de todas las características y ante todos los riesgos, y podría decir que hasta en el bélico, no solamente como militar de estado mayor, sino por haber estado destinado en el Estado Mayor de la Defensa, puede expresar que el conocimiento de los administradores o políticos, sean alcaldes, concejales, directores generales y consejeros autonómicos, es muy deficiente, de tal manera que cuando se activa el Plan en muchas ocasiones no se utilizan los cauces y procedimientos relacionados en el mismo, sino que, según la personalidad del alcalde o concejal, se dictan disposiciones más o menos acertadas para superar la situación catastrófica.

Pocas veces he podido ver al director de un plan, sentado en el sillón y mesa que le corresponde en el COCOPAL, asumiendo los procedimientos y protocolos en un simulacro, y digo pocas, porque he podido comprobar, por ejemplo, que en Santa Cruz de Tenerife, al encontrarme en dicha ciudad asesorando en la elaboración de una serie de planes de actuación, se produjeron fuerte vientos, desplazándome desde el hotel hasta el CECOP, por si podía ayudar, encontrándome en el centro al alcalde Pedro Zerolo, al teniente de alcalde y responsable de seguridad ciudadana y protección civil, Hilario Rodríguez y a la concejala del distrito, permaneciendo en el mismo hasta que se superó la situación. Me consta, por ejemplo, que dichos políticos, se “formaron” en diversos ejercicios de adiestramiento y simulacros.

Un plan de protección civil debe intentar disponer de los procedimientos necesarios para superar el mayor número de situaciones catastróficas, pero al ser los riesgos dinámicos y muchas veces impredecibles, es necesario tomar una serie de decisiones, las cuales lo son en exclusividad y de la responsabilidad del director del plan, el cual debe de asesorarse por los jefes de los distintos grupos de acción, que generalmente se corresponden con los jefes de los servicios de emergencias locales.

Indecisiones y un “miedo” a consecuencias políticas, son los problemas que surgen ante un mando político mal entrenado para estos menesteres.

MANDO ÚNICO

El artículo 8º del 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, ordena que para la superación de una catástrofe debe existir un “mando único”, no siendo un artículo reducido, sino que en seis apartados y ocho párrafos establecen muy claramente quién debe ostentarlo y desde qué momento. El problema es el hecho se desconoce y por supuesto el político o no los asume o si lo hace y las emergencia eleva su nivel no sabe transferirlo.

En la fuertes lluvia con inundaciones del mes de octubre antes referenciado, se dio orden desde la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía de cesar en las actividades docentes y que los padres recogieran a sus hijos de los colegios, alegándose problemas de lluvias. La

orden fue generalizada, al menos por provincias, creándose una psicosis y situaciones de pánico entre los padres, los cuales abandonaron sus trabajos y se trasladaron a los centros para recoger a los hijos. Posteriormente se pudo comprobar que en muchas ocasiones la decisión había sido exagerada.

Personalmente y ante el requerimiento de varios centros docentes, efectué llamadas telefónicas a protección civil de Málaga y a continuación de la Comunidad Autónoma y me indicaron que no se había tomado la decisión de "evacuación" por parte de ellos y que había sido tomada unilateralmente por la Consejería de Educación.

La evacuación es una decisión que debe ser tomada, tal como se detalla en el articulado del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, por el Director del Plan. ¿Quién es el director del Plan ante el riesgo de inundaciones?: El Consejero de Gobernación y en su caso el Director General de Interior de la Junta de Andalucía. Bien es verdad que en sentido estricto la ley no se vulneró, porque las autoridades educativas lo que hicieron fue "cesar la actividad escolar", pero en realidad era un puro eufemismo, porque lo que se ordenaba era la evacuación de los centros escolares.

Mayor problemática puede encerrar los incendios forestales, ante los cuales se produce en bastantes CC.AA. una clara dispersión de responsabilidades, pasando de la Consejería competente en la superación de los riesgos de protección civil, a la de agricultura o medio

ambiente, alegando el conocimiento que tienen en el medio rural y forestal.

Tomando como ejemplo el Plan INFOCA de la Junta de Andalucía, brilla por su ausencia a cualquier referencia a la Ley de Protección Civil y a la Norma Básica que declara que serán objeto de planes especiales los riesgos por “incendios forestales”.

Los que deben saber dirigir dispositivos de emergencias, son los órganos que legal y reglamentariamente tiene atribuidas estas disposiciones. Las autoridades que velan por el medio rural, deben prestar el asesoramiento necesario, a través de sus técnicos agrícolas y medioambientales, para que el director y técnicos de intervención de protección civil y emergencias, puedan actuar.

El caso más paradigmático se encuentra en la Unidad Militar de Emergencias, que cuando asume la superación de un incendio forestal, lo hace con todas sus consecuencia, siendo asesorados sus mandos, por los técnicos anteriores, los cuales conocen el medio, pero adolecen de conocimientos en el manejo y despliegue de materiales, de evacuaciones, de albergues, de cuestiones logísticas, etc., cuyo conjunto conforma un verdadero plan especial de protección civil ante incendios forestales.

ACTIVACIÓN DE UN PLAN DE PROTECCIÓN CIVIL

Un Plan de Protección Civil es un documento jurídico que en la propia Ley se recoge el proceso para su legalización. Se señala su homologación por una Comisión de Protección Civil, quedando de esta forma

validado, pero ¿Debe ser conocido?, ¿Cuándo se conoce que está activado?

El artículo 10 de la Ley de 2/1985 señala que los planes municipales se aprobarán por la Corporación Local, que según su definición corresponde con el *supremo órgano colegiado de carácter representativo*, lo que parece indicar que es el Pleno. El artículo 20 (actualizado) de la Ley de Bases de Régimen Local da a entender que la corporación comprende a todos los concejales elegidos, siendo el Alcalde (art. 21) el presidente de la misma.

La ley de Bases no indica nada sobre los planes de protección civil, asignando las competencias en la materia al Alcalde.

Los planes territoriales de las Administraciones Central y Autonómica, tras su aprobación son publicados en los boletines oficiales correspondientes, pero ¿qué ocurre con los municipales? Parece que cuanto menos deberían publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia o darle la publicidad necesaria mediante un bando, una ordenanza o al menos un decreto municipal.

Considerado que la administración correspondiente dispone de un plan de protección civil y se produce una emergencia que exija su activación, evidentemente hay que hacerlo, para que surta efectos lo especificado en el artículo 4 de la Ley 2/85, mediante un recurso administrativo, sea de nuevo bando o decreto, dado que la ordenanza exige un trámite de tiempo, imposible de responder a un acto inmediato.

La Resolución de 4 de julio de 1994, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros sobre criterios de asignación de medios y recursos de titularidad estatal a los planes territoriales de Protección Civil, es una muestra de que no basta con “aprobar” en pleno, sino que también hay que publicarlo con objeto que todos los implicados en dicho plan conozcan cuáles son sus derechos y obligaciones con respecto a él. Pues bien esa publicación brilla en muchos casos por su ausencia, existiendo muchos ayuntamientos que consideran que tienen un plan de estas características y que pudieran tener problemas en su aplicación.

PROYECCIÓN DE LA PROTECCIÓN CIVIL AL EXTERIOR

El Real Decreto 1123/2000, de 16 de junio, por la que se regula la creación e implantación de las unidades de apoyo ante desastres, es uno de los puntos de inicio de la capacidad de proyección española en protección civil, recordando las unidades proyectadas en el terremoto de Argelia de 2003, comandadas por el coronel Moscardó, en aquel momento, representante del Ministerio de Defensa en la Dirección General de Protección Civil.

Sin embargo, como en otras circunstancias de la protección civil, no se ajusta el apoyo al exterior a la normativa vigente, de tal manera que un grupo de voluntarios, toman un avión y se presentan en un aeropuerto de la nación en que se ha producido un desastre para “ayudar”, exigiendo para realizar su cometido: vehículos para desplazarse, lugar donde

alojarse y otras cuestiones logísticas, dándose la grotesca situación de que esos voluntarios no han podido salir del aeropuerto, por impedirlo las autoridades, y tener que regresar a España, resonando en los medios el desagradecimiento y la falta de coordinación de la ayuda española.

Esta situación también se ha producido cuando una administración pública, sin atenerse al Real Decreto anterior, intenta proyectar su supuesta capacidad de protección civil en el exterior.

Una Unidad de Apoyo ante Desastres (UAD), debe configurarse en varios módulos o unidades subordinadas, las cuales deben de ser capaces de apoyar a la emergencia y al mismo tiempo ser completamente autónomas del país anfitrión, dado que bastante tiene éste con su desgracia, para también tener que atender logísticamente a los que vienen de fuera.

El Subdirector General Adjunto de Operaciones, don José Carlos Baeza, nos hablará de ese tipo de cooperación en el Mediterráneo, abriendo con toda seguridad, los cauces, para que cualquier capacidad de CC.AA. y de ayuntamientos, tengan cabida, dentro de la proyección española en protección civil.

La ayuda humanitaria es también una operación de protección civil, abarcando campos y sectores de apoyo que van mucho más de la estricta intervención ante la tragedia.

AUTOPROTECCIÓN

La norma madre de la autoprotección en España es el Real Decreto 393/2007, el cual es un desarrollo de la Ley 2/1985, de 21 de enero sobre Protección Civil y en la que en sus artículos 5 y 6 recoge los hitos principales que fijan el concepto de autoprotección.

Con el Real Decreto de 2007 se aprueba la Norma Básica de Autoprotección, existiendo dos aspectos en el mismo que tal vez no se hayan tenido muy en cuenta:

1. El Decreto y la Norma se redactan con la concepción de “norma mínima”, en el sentido que si no hay nada legislado por administraciones inferiores debe ser cumplida en su totalidad.
2. Las Administraciones Públicas competentes deberán aplicar la norma en su territorio, adaptándola a sus peculiaridades y exigiendo las actividades que tienen que disponer de Plan de Autoprotección.

El artículo 4 del R.D., punto 2, indica claramente:

> *El Plan de Autoprotección deberá acompañar a los restantes documentos necesarios para el otorgamiento de la licencia, permiso o autorización necesaria para el comienzo de la actividad.*

No quisiera contradecir a ninguna Agencia Municipal de Urbanismo, pero en la inmensa mayoría de los casos no se solicita el Plan de Autoprotección para proporcionar una licencia de apertura, lo que sí es cierto es que existe una inspección del Servicio de Prevención y Extinción de

Incendios y Salvamento que examina de forma exhaustiva los sistemas contra incendios instalados.

La inexistencia de registro de planes de autoprotección o como ocurre en algunas CC.AA. de difícil aplicación, hacen inviable el control de los citados planes, los cuales en la mayoría de los casos se “almacenan” en papel como un documento administrativo más.

Si se produce una tragedia en una actividad o instalación, el juez pedirá al titular de la actividad, de acuerdo con el artículo 4.1.a) del R.D. el Plan de Autoprotección, pero ¿no es igualmente culpable de su inexistencia o inoperatividad la administración pública que tiene la obligación de inspeccionarlo? El artículo 4.3. del Real Decreto es muy claro al respecto y mucho más su artículo 8º.

En una conversación sobre el tema con diversos técnicos, al advertirme la escasa capacidad sancionadora de las AA.PP., les recordé el artículo 9 (Régimen sancionador):

> *El incumplimiento de las obligaciones de autoprotección será sancionable por las administraciones públicas competentes, conforme a la Ley 2/1985, de 21 de enero, las correspondientes Leyes de Protección Civil y Emergencias de las Comunidades Autónomas y el resto del ordenamiento jurídico aplicable en materia de autoprotección.*

No parece oportuno traer los artículos correspondientes de la Ley 2/1985, pero instrumento jurídico para exigir el

cumplimiento de la autoprotección existe ¿Por qué no se aplica?

La realidad es la autoprotección es una argumentación legal creada en el año 2007, cuando ese especio venía siendo ocupado por la normativa en riesgos laborales, de tal forma que se suele identificar la responsabilidad en autoprotección con la correspondiente a riesgos laborales, sin embargo, ambas normativas, aunque coincidentes en algunos aspectos, tienen leyes generadoras de distinta procedencia, siendo por otra parte el ámbito de la autoprotección mucho más amplio que el de riesgos laborales.

La propia "Exposición de motivos" del Real Decreto 393/2007, así lo aclara:

> *Es evidente que la protección de los trabajadores de una determinada dependencia o establecimiento, especialmente en cuanto se refiere a riesgos catastróficos, implica, las más de las veces, la protección simultánea de otras personas presentes en el establecimiento, con lo que, en tales casos, se estará atendiendo simultáneamente a la seguridad de los trabajadores y a la del público en general. En otras ocasiones, sin embargo, el ámbito de protección abarcado por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, no será coincidente con el que debe corresponder a la autoprotección a que se refiere la Ley 2/1985, de 21 de enero. Así, por ejemplo, determinados riesgos, los estrictamente laborales, lo serán únicamente*

para los trabajadores de un determinado establecimiento, sin afectar al resto de las personas presentes en el mismo. Por el contrario, otros riesgos, derivados del desarrollo de una determinada actividad, lo son fundamentalmente para un colectivo de ciudadanos, a veces enormemente extenso, que por, diferentes razones, se encuentran expuestos. En ciertos casos, la generación del riesgo puede no derivarse incluso de una actividad económica o vinculada a una actividad propiamente laboral.

En consecuencia, la actividad protectora de la seguridad y la salud, derivada de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, teniendo un campo común con la autoprotección a que se refiere la Ley 2/1985, de 21 de enero, no cubre los requerimientos de prevención o reducción de riesgos para la población de los que esta última se ocupa.

Por otra parte, deben citarse en el ámbito estatal, el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación», el Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales, o la Orden de 13

de noviembre de 1984, sobre Evacuación de Centros Docentes de Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional.

También existe en diversos ámbitos de las comunidades autónomas y de las entidades locales experiencia en la aplicación no vinculante de la Orden de 29 de noviembre de 1984, por la que se aprueba el Manual de Autoprotección para el desarrollo del Plan de Emergencia contra Incendios y de Evacuación de Locales y Edificios, y han sido promulgadas por las comunidades autónomas normas y reglamentos en materias tales como espectáculos públicos, o prevención de incendios, que, junto a las ordenanzas municipales, han ido acrecentando el cuerpo normativo de la autoprotección.

La autoprotección ha sido asimismo abordada en las Directrices Básicas de Planificación de Protección Civil y en los Planes Especiales ante riesgos específicos.

Volvemos un poco a las consideraciones aludidas anteriormente respecto a los gestores de los planes contra incendios forestales. Los técnicos de prevención son imprescindibles, y cada vez se demuestra más, para mitigar los accidentes laborales, pero ¿eso los capacita para conocer planes de protección civil?; ¿para engarzar los planes de autoprotección con los de protección civil superiores?; ¿para movilizar y mandar equipos de emergencias?

Las competencias en autoprotección forman parte de la seguridad, nos podemos remontar a la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, la cual, en su artículo 6 (aparte de que dispone de un apartado de autoprotección en su preámbulo), recoge:

> ***Artículo seis.***
>
> *1. Los centros, establecimientos y dependencias a que se refiere el artículo precedente dispondrán de un sistema de autoprotección, dotado con sus propios recursos, y del correspondiente plan de emergencia para acciones de prevención de riesgos, alarma, evacuación y socorro.*
>
> *Por el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior y previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil se establecerán las directrices básicas para regular la autoprotección.*

Directriz Básica aprobada por el anteriormente citado Real Decreto 393/2007. Indicándose con ello que la autoprotección forma parte del Sistema Nacional de Protección Civil, quedando bajo la tutela del Ministerio del Interior y no de los riesgos laborales, los cuales dependen del Ministerio de Trabajo.

CONCLUSIONES

Mucho más se podría argüir al respecto, pero parece que con lo expuesto nos podemos hacer una idea, de lo andado en protección civil y emergencias, de las

discordancias existentes y por ende de lo que debe mejorarse en el futuro.

Ponentes del día 15 de noviembre de 2013

Arriba: Julio Andrade en el momento de su intervención.
Abajo: Salón de la Rosa de los Vientos del Real Club Mediterráneo

La cooperación en materia de protección civil en el Mediterráneo

Ponente: D. José Carlos Baeza López, Subdirector General Adjunto de Planificación y Operaciones de Emergencias de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, especialidad de Sociología Industrial.

Ingresó en la Escuela General de Policía (Ávila) en abril de 1983 y nombrado Inspector del Cuerpo Nacional de Policía en agosto de 1.985. Ascendió a Inspector Jefe en noviembre de 1998. Ha ocupado diferentes destinos profesionales en el Ministerio del Interior: Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Secretaría de Estado de Seguridad y Dirección General de la Policía ejerciendo, entre otros, como Mando de Unidades Especiales y de Intervención durante 12 años continuados en la Comisaría General de Seguridad Ciudadana. Especializado en gestión de emergencias en numerosos cursos nacionales e internacionales.

Director Adjunto del programa modular en Dirección Empresarial y Gestión de la Seguridad Global de la UNED. Profesor del Máster Oficial de postgrado en Seguridad de la UNED. Experto tecnológico y formativo del grupo de Seguridad y Medio Ambiente del Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales (INCUAL).

Analista de Seguridad y responsable de estudios sociológicos en la Dirección General de la Policía para la elaboración de números estudios sobre delincuencia y crimen organizado, informes estadísticos sobre evolución de la criminalidad, así como estudios de clima laboral y estudios de imagen.

Profesor y ponente en más de treinta y cinco cursos de actualización y de especialización de la División de Formación y Perfeccionamiento del Cuerpo Nacional de Policía en el área de intervención policial y control de masas: Dirección y mando de Unidades de Intervención, Protección ambiental e intervención NRBQ, Unidades Especiales y de Protección, así como de Operaciones Internacionales. Profesor en materia de rescate urbano, de intervención en catástrofes y frente a riesgos NRBQ y en los cursos internacionales sobre "Técnicas de Intervención y Salvamento en Catástrofes" y "Especialización en incidentes NRBQ" en la Escuela Nacional de Protección Civil.

Autor de varios artículos y colaboraciones en publicaciones técnico-profesionales y en la UNED, así como ponente en diversos seminarios y congresos universitarios. Integrante del Proyecto de la AECI de Asistencia Técnica para el asesoramiento, creación y formación de una Unidad de Intervención Policial para la Fuerza Pública de Costa Rica.

PONENCIA:

OBJETO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

España cuenta con una larga tradición de cooperación en el Mediterráneo en todos los aspectos. Ha sido siempre un área de actuación preferente económica y comercial, social y política, ante la necesidad de mantener unas relaciones de buena vecindad. Podemos comenzar por definir las principales áreas de colaboración internacional que en materia de Protección Civil, son:

- Ayuda al desarrollo de sistemas de prevención y reducción de riesgos catastróficos de origen natural y de origen humano.
- Colaboración en la formación para la elaboración de planes de respuesta y procedimientos, incluida la preparación de las capacidades.
- Apoyo en la actuación ante emergencias mediante los mecanismos de asistencia mutua.
- Asesoramiento para las estrategias de rehabilitación o vuelta a la normalidad.

ASPECTOS TÉCNICO OPERATIVOS

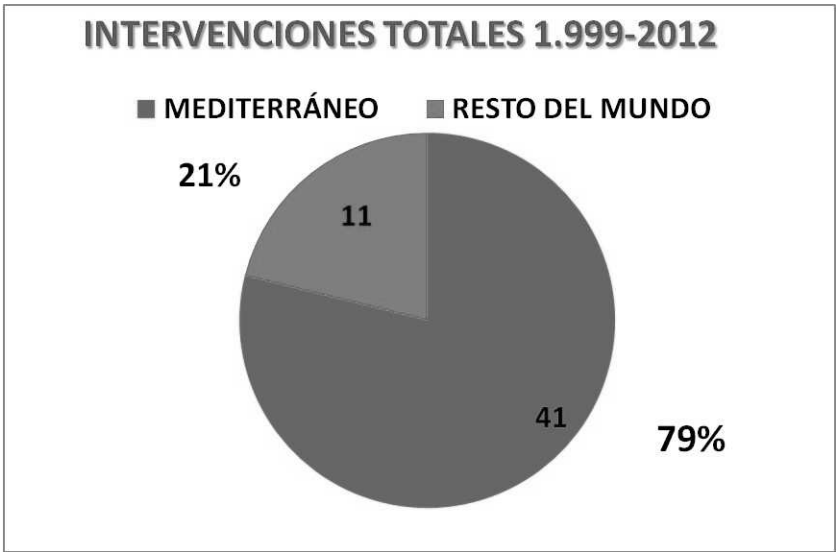
COOPERACIÓN OPERATIVA.

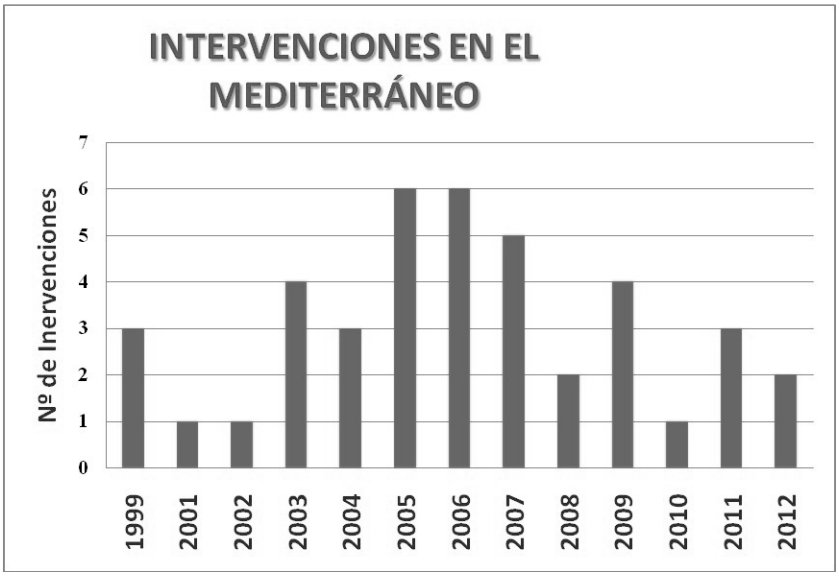
La cooperación internacional en materia de protección civil, en el ámbito operativo, se ha traducido en una serie de intervenciones de ayuda a terceros países que se han visto envueltos en situaciones catastróficas y que han solicitado colaboración para la aportación de medios

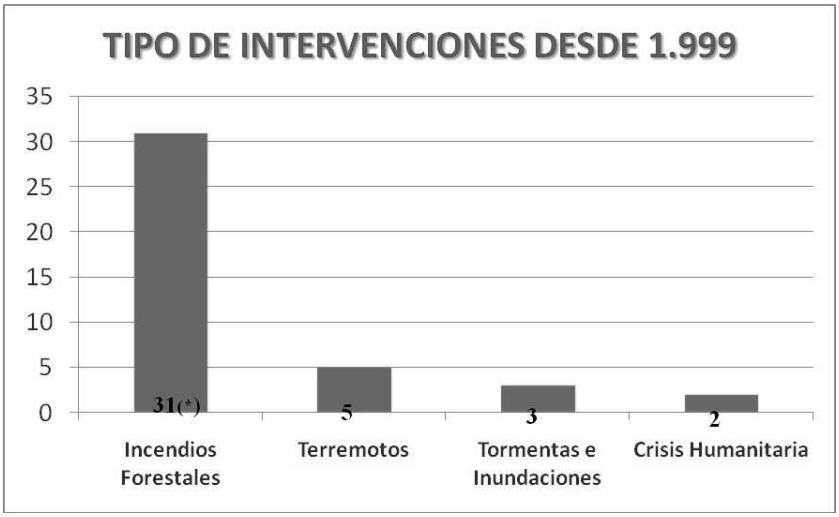
extraordinarios. Según los registros del Ministerio del Interior tenemos constancia de la participación española en 52 sucesos desde el año 1999.

Del total de la movilización de medios españoles, en el área mediterránea se ha intervenido en un total de 41 sucesos catastróficos. Por lo que, 4 de cada 5 intervenciones se realizan en dicha área.

Ello también supone una media de 3 intervenciones anuales en la zona mediterránea de las cuales, más de dos lo son con motivo de incendios forestales. De hecho, si analizamos los datos por países, el 44% de las actuaciones lo han sido en Portugal por causa de incendios forestales graves, con un total de 18 movilizaciones con medios del Estado.







(*) 18 en Portugal

El segundo país receptor de ayuda, también para combatir los incendios forestales ha sido Grecia en 4 ocasiones (2 en 2007, 2009 y 2011) con un total de 8 hidroaviones movilizados y Francia también en otras 4 (2001, 2 en 2003 y 2006), con 6 hidroaviones.

Con una gran diferencia, la siguiente causa de intervención en catástrofes ha sido con motivo de terremotos: 3 en Turquía (2 en 1999 y 1 en 2011), 1 en Argelia (2003) y 1 en Marruecos (2004). En el último terremoto de Turquía solamente se facilitó ayuda humanitaria por parte de AECID: 329 tiendas familiares para alojar a 1.700 personas, ya que no se solicitaron equipos de búsqueda y rescate, ni sanitarios.

Es necesario precisar, que salvo en las intervenciones por incendios forestales con hidroaviones del Estado, en el resto de las actuaciones, en algún grado se han dado situaciones de improvisación, falta de preparación para atender este tipo de misiones, falta de planificación previa y de una adecuada coordinación de los efectivos nacionales sobre el terreno, falta de cohesión y un apoyo logístico insuficiente.

COOPERACIÓN TÉCNICA

El aspecto más novedoso, desde el punto de vista de la cooperación técnica, sobre todo en el Magreb y área mediterránea, es la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear (IGTN).

Es una Asociación International de más de 80 países (entre ellos España), co-presidida por EEUU y Rusia, creada en el año 2006, tras la firma en el año 2005 de las Convenciones para la Supresión de Actos de Terrorismo Nuclear y para la Protección Física del Material Nuclear y las Instalaciones Nucleares, con el objetivo fundamental de reforzar las capacidades de los países asociados para prevenir, detectar y responder a los incidentes terroristas que involucran material nuclear u otros materiales radiactivos, a través de la realización de actividades conjuntas de carácter técnico-científico que mejoren planes, políticas, procedimientos, recursos, interoperabilidad, etc., de los estados asociados.

Además, cuenta con el apoyo de un conjunto de organizaciones internacionales que forman parte, también, de la IGTN como Observadores Oficiales: Unión

Europea (EU), Agencia Internacional de la Energía Atómica (IAEA), Organización Internacional de la Policía Criminal (INTERPOL) y Organización de Naciones Unidas (ONU).

Para llevar a cabo de una manera práctica y efectiva estos principios, en el año 2010, se constituyó, como brazo operativo del IGTN, un “Grupo Técnico de Implementación y Asesoramiento” siglas en inglés (IAG), cuya coordinación internacional corresponde a España, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por un periodo de dos años. El IAG tiene un programa de trabajo permanente que realiza a través de tres Grupos que representan las tres áreas funcionales identificadas hasta el momento, que son Detección y Forense, creadas en el plenario del año 2010 y Respuesta y Mitigación creada en el plenario del año 2011. Los grupos de trabajo del IAG, Detección Nuclear (NDWG), Forense (NFWG) y Respuesta y Mitigación (RMWG) están coordinados a nivel internacional por Holanda, Australia y Marruecos, respectivamente.

En el seno del Grupo de Implementación y Asesoramiento sobre todo se trabaja conjuntamente con Marruecos y se comienza también a trabajar con Argelia.

COOPERACIÓN CON MARRUECOS

Marruecos tiene una relación preferente, basada en las siguientes actividades y acuerdos entre los dos países:

- Convenio bilateral España-Marruecos, de cooperación en materia de protección civil.

- Operación internacional conjunta España-Marruecos “Paso del Estrecho”.
- Actividades conjuntas España-Marruecos en el marco de la “Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear (IGTN)”: Participación de España y Marruecos en los Grupos de Trabajo del IAG de Detección y de Técnicas Forenses Nucleares. Colaboración con Marruecos en el grupo de Trabajo de Respuesta y Mitigación que lideran a nivel internacional con el apoyo de Estados Unidos.

Celebración de Seminarios Cooperación Técnica España-Marruecos, en Madrid (mayo 2011, mayo 2012), con la colaboración del Organismo Internacional de la Energía Atómica (IAEA, siglas en inglés):

- Acuerdo sobre “Propuestas para un Plan de Acción conjunto España-Marruecos de cooperación en asuntos nucleares”, en el marco de la OIEA, de fecha 24 de mayo de 2012.
- Reunión mantenida, el 21 de mayo de 2012, en Madrid entre representantes de la Administración del Gobierno de Marruecos y representantes del Ministerio del Interior de España, para discutir la realización del simulacro conjunto REMEX 2013.

Todas estas actividades se realizan conjuntamente con la Secretaría de Estado de Seguridad en el Grupo de Contacto Interministerial para Asuntos Nucleares, coordinado por el MAEC. Este ejercicio se celebrará en abril de 2013, según el calendario de la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear.

Marruecos ha sido designado como país anfitrión para la organización y realización del ejercicio internacional CONVEX 2013 en el marco de la OIEA. En la reunión que han celebrado en Viena con dicho organismo (03-09-2012), se propuso a España como socio en el grupo de trabajo de dicho ejercicio.

ASPECTOS JURÍDICOS

REGULACIÓN NACIONAL

Si bien no vamos a entrar en el grado de desarrollo de las múltiples e importantes competencias asignadas en la legislación vigente al Ministerio del Interior, en lo que afecta a las de ámbito internacional, es necesario aludir la Dirección General de Protección Civil y Emergencias como punto de contacto del Mecanismo Europeo de Protección Civil, con todas las atribuciones que ello comporta a nivel operativo y que están debidamente reguladas.

Para ello, se dispone de una norma reglamentaria que contempla las actuaciones de protección civil en el ámbito internacional. Por un lado se regula la implantación de este tipo de unidades, equipos o módulos dependientes del Ministerio del Interior para atender los requerimientos internacionales y por otro lado, se daba desarrollo a los planes de coordinación y apoyo que forman parte de los planes estatales de protección civil, necesarios para canalizar las aportaciones de medios y recursos extraterritoriales, principalmente de titularidad de la Administración General del Estado. En estos planes debieran entrar las unidades centralizadas y servicios

especializados encargados de la seguridad pública y emergencias, cuyo ámbito de actuación abarca a todo el territorio nacional y la cooperación internacional.

Esta necesidad legal está cubierta con el Real Decreto 285/2006 de 10 de marzo por el que se modifica el Real Decreto 1123/2000, de 16 de junio. La importancia de esta norma reside en que, además de identificar las áreas de actividad operativas y de apoyo, regula aspectos básicos como los seguros o indemnizaciones a los participantes por muerte, daños físicos o psicológicos con motivo de una operación internacional, las labores de coordinación, control e información responsabilidad del Ministerio del Interior, las responsabilidades de los Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores y Cooperación o la responsabilidad de la elaboración del programa específico de actuación, coordinación y apoyo logístico en un despliegue internacional.

La norma contempla aspectos fundamentales en lo que afecta a los requisitos del personal participante o de los equipos o unidades constituidas, como es la formación y/o experiencia probada y suficiente, además de las condiciones que se establezcan que tienen que figurar por Orden del Ministerio del Interior o en el correspondiente Convenio. Por lo tanto, la homologación de dichas unidades corresponde al Ministerio del Interior.

El Real Decreto aborda también el importante aspecto de la financiación. En el caso de constitución de dichas unidades, el Ministerio del Interior tendría que reembolsar los gastos de alojamiento, manutención y transporte,

reclamando las correspondientes compensaciones a la Comisión Europea, en el caso de su movilización.

En éste sentido, su activación puede ser total o parcial y su configuración ha de ser a cargo de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, como punto de contacto del Mecanismo Europeo.

Así, los programas de formación complementaria y los ejercicios de entrenamiento y coordinación serían también por cuenta del Ministerio del Interior, a desarrollar en la Escuela Nacional de Protección Civil.

Sólo cabe la movilización fuera del territorio español por el Ministerio del Interior a través del Mecanismo Europeo como organización regional que colabora con la ONU, a petición del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, o en el marco de los tratados internacionales o bilaterales suscritos en materia de protección civil.

Se puede constituir unidades mediante una Orden del Ministro del Interior si se trata exclusivamente de recursos de dicho Departamento.

Para constituir una unidad de las Fuerzas Armadas con capacidad de intervención internacional en tareas de protección civil, debería hacerse por una Orden del Ministro de Presidencia a propuesta conjunta del Ministro del Interior, Ministro de Defensa y del de Asuntos exteriores y Cooperación, en su caso.

Para constituir una unidad con capacidad de intervención internacional con personal perteneciente a otras

administraciones públicas, parece que es necesario que se realice por convenio con el Ministerio del Interior, del cual dependería funcionalmente cuando fuesen movilizadas.

Otras cuestiones importantes que se regulan son las de equipamiento, uniformidad y símbolos o emblemas específicos a portar como unidades de protección civil de carácter nacional o internacional.

Parece obvio, dados los diferentes e importantes aspectos que se tienen que contemplar en este tipo de misiones, la necesidad de aplicación y desarrollo de la citada norma.

EL MECANISMO EUROPEO DE PROTECCIÓN CIVIL

El Mecanismo tiene como objetivo general prestar apoyo cuando se solicite, en caso de emergencias importantes y facilitar una mejor coordinación de las intervenciones de ayuda prestada por los Estados miembros y por la Unión Europea. Es por tanto, un sistema internacional de ayuda mutua de carácter regional.

La decisión del Consejo de 8 de noviembre de 2007 por la que se establece un Mecanismo Europeo de Protección Civil, modifica la decisión del Consejo de 23 de octubre de 2001 para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la Protección Civil, para que la respuesta de la Unión Europea ante las emergencias sea más coherente y eficaz. Dicho Mecanismo se consideraba complementario del Plan Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC).

La respuesta puede ser tanto en el interior como en el exterior de la Unión Europea, e incluye sobre todo la protección a las personas, pero también al medio ambiente y a los bienes, incluido el patrimonio cultural, en los casos de catástrofes naturales y las de origen humano, los actos terroristas y los accidentes tecnológicos, radiológicos y medioambientales, incluida la contaminación marina accidental.

El Mecanismo se fundamenta en el funcionamiento de:

- Un **Centro de Control e Información** (CCI) activo las 24 horas del día que presta sus servicios a los Estados miembros.

- Un **Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia** (CECIS) que sirva de enlace entre el CCI y los puntos de contacto de los Estados miembros.

- **Equipos europeos de evaluación y/o de coordinación** movilizables.

- Recursos logísticos de transporte disponibles en los Estados participantes.

- **Módulos o equipos de intervención operativa** movilizables para situaciones de emergencia aportados por cada Estado, definidos y estandarizados.

- **Equipos de Apoyo de asistencia técnica**, creados por los Estados para el apoyo logístico a un módulo de protección civil, a un equipo de

coordinación y/o evaluación o a un centro de coordinación de operaciones sobre el terreno.

- **Un sistema común de formación,** para propiciar procedimientos y actuaciones homologables de carácter operativo, de gestión y técnico.

Los Estados miembros son los que ponen voluntariamente los equipos o módulos de intervención operativa adecuados al tipo de emergencia a disposición del Mecanismo. Éstos han de ser movilizables en un período muy corto de tiempo (12 horas) y tienen que poder actuar de forma autónoma y autosuficiente.

Para el adecuado funcionamiento del sistema, los Estados participantes han de comunicar a la Comisión las características específicas, predefinidas por capacidades, de los módulos y equipos de intervención (personal, medios, capacidades, disponibilidad, autosuficiencia…), así como de los expertos que pueden participar en los equipos europeos de evaluación y/o coordinación. Dicha información, debidamente actualizada deberá quedar compilada en el CCI y estar disponible a través del CECIS.

Si bien, es un sistema de ayuda mutua efectivo, depende de la voluntad de los Estados miembros el colaborar con mayor o menor intensidad. En este aspecto, España ha participado siempre constituyendo unidades “ad hoc” para cada misión o aportando expertos técnicos para los equipos europeos, reservándose el derecho a intervenir bilateralmente. Como comentamos anteriormente, este

sistema de cooperación puede generar problemas de falta de preparación y de coordinación en las operaciones.

Por otro lado, las necesidades de los países del norte son distintas de los países mediterráneos lo que se traduce en posturas distintas y a veces encontradas entre unos y otros. Por ello, la Comisión Europea quiere modificar determinados aspectos para aumentar la efectividad del sistema y actualmente se negocia el texto de una nueva Directiva Europea que verá la luz en el año 2014.

RELACIONES BILATERALES

En el área euromediterránea, el Mecanismo Europeo de Protección Civil convive con convenios bilaterales del Ministerio del Interior con un alcance más amplio de lo que es participar en un sistema internacional de ayuda mutua, como es el Mecanismo. Son los siguientes:

Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, firmado en Rabat el 21 de enero de 1987. El protocolo adicional fue firmado en Málaga el 4 de julio de 1997.

Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de seguridad y protección civil, firmado en Perpiñán el 11 de octubre de 2011.

Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Técnica y Asistencia Mutua en materia de Protección Civil firmado en Évora el 9 de marzo de 1992.

Existen también otro tipo de acuerdos administrativos de colaboración con otros países que se han firmado o están pendientes de firma por parte del Ministro del Interior con países como Argelia o Israel.

Es necesario citar también por su importancia general y dentro del área euromediterránea, la Convención de Asistencia Mutua de la Agencia Internacional de la Energía Atómica OIEA: la Autoridad Nacional Competente de un accidente en el extranjero, NCA (A) corresponde al Ministerio del Interior, que participa en la Red de Respuesta y Asistencia (RANET), para la verificación de cualquier información relevante proporcionada durante un accidente nuclear o emergencia radiológica en otro Estado, así como estar en condiciones de recibir una solicitud de asistencia de la Agencia.

La Autoridad Nacional Competente para accidentes domésticos, NCA (D) corresponde también al Ministerio del Interior así como al Consejo de Seguridad Nuclear. Son competentes para verificar cualquier información relevante proporcionada durante un accidente nuclear o emergencia radiológica en la jurisdicción del Estado, entre otras funciones.

Para la Convención sobre pronta notificación de la OIEA el Punto Nacional de Alerta corresponde al CSN.

ASPECTOS FINANCIEROS

OTROS AMBITOS DE COOPERACIÓN EURO-MEDITERRANEA EN PROTECCIÓN CIVIL.

Además del Mecanismo Europeo de protección civil como sistema de ayuda mutua, también hay que hablar de la prevención de catástrofes naturales y de origen humano en la Unión Europea:"*Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano".* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y social europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas 23 de febrero de 2009. Entre sus líneas programáticas se contempla reforzar la cooperación internacional en el ámbito de la prevención:

"En las próximas iniciativas de Cooperación con terceros países, la Comisión hará hincapié en la prevención de catástrofes, en particular:

- *Con los países candidatos y los países candidatos potenciales, a través de su participación en el mecanismo comunitario o de su asociación al mismo, y mediante la aplicación de programas para la reducción del riesgo de catástrofes.*

- *En el marco de la política europea de vecindad (PEV), reforzando el capítulo de Prevención de catástrofes en los acuerdos vigentes.*

- *A través del Programa de Prevención, Preparación y Respuesta ante catástrofes naturales o de origen humano.*

La Comisión trabajará en coordinación con la EIRD de la ONU y estrechará lazos con la Estrategia de la UE para la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo."

Pasamos a describir cada una de las acciones e iniciativas de cooperación.

EL INSTRUMENTO EUROPEA DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN (PEV).

Toda la política “exterior” europea hacia las zonas limítrofes se engloba en la denominada Política Europea de Vecindad (PEV) que abarca los países que tienen fronteras comunes (terrestres y marítimas con los Estados Miembros o países candidatos (esto último ha permitido englobar a los países caucásicos, vecinos de Turquía).

El área Mediterránea se enfoca de forma global siendo aprobada esta y otras políticas de vecindad en la Reunión Euro-Mediterránea de Lisboa del 5 y 6 de noviembre de 2007. En esta reunión se aprueban dos documentos:

- Estrategia Regional 2007-2013
- Programa indicativo Regional 2007-2013.

El primer documento define como principios generales el apoyo a las reformas en tres áreas: Política, económica y social, educativa y cultural

Estas líneas estratégicas se desarrollan en el Programa Indicativo Regional 2007-2013. En él se considera como de primera prioridad la cooperación en materia de política, justicia, seguridad y migraciones.

Dentro de esta primera prioridad hay medidas de confianza, medidas en el ámbito de justicia, seguridad y migraciones (JSM) y análisis de políticas.

La colaboración en materia de protección civil es la primera de las medidas de confianza, mediante la puesta en marcha de un programa (EUROMED) a largo plazo (2008-2013).

Dicho Programa “será puesto en marcha para desarrollar un sistema euro-mediterráneo eficaz y duradero de mitigación, prevención y gestión de catástrofes naturales y de origen humano, dando una importancia particular a la dimensión subregional de la cooperación”.

Objetivos:

Apoyar el desarrollo de un sistema regional de protección civil que permita asegurar la prevención, preparación y una respuesta eficientes en caso de catástrofe natural o tecnológica.

El sistema deberá estar estrechamente vinculado a los sistemas de protección civil establecidos a nivel europeo, tales como el Mecanismo.

El fin último es lograr el refuerzo, tanto desde el punto de vista operacional como institucional, de las capacidades de reacción de protección civil en la región.

Indicadores de prestaciones:

- Puesta en marcha de una auténtica asistencia operacional entre los países mediterráneos expuestos a los mismos riesgos.

- Establecimiento de una red de comunicaciones y transmisiones especifica que contribuya a la

interconexión de los centros operacionales nacionales de protección civil.

- Promoción del voluntariado en todos los países mediterráneos y protección de poblaciones “vulnerables”

- Promoción de la mujer en el seno de las organizaciones de protección civil a través de acciones específicas.

PROGRAMA DE PREVENCIÓN, PREPARACIÓN Y RESPUESTA ANTE CATÁSTROFES NATURALES O DE ORIGEN HUMANO. EUROMED PPRD SUR

El objetivo general de este contrato de asistencia técnica es reducir la vulnerabilidad y los costos sociales, ambientales económicos, naturales y artificiales por desastres en la región de la PEV Sur, mejorando así el desarrollo sostenible regional, nacional y la adaptación al clima. Los objetivos del programa son los siguientes:

- Reforzar la cooperación institucional entre el Mecanismo Europeo de Protección Civil y los sistemas de protección civil de los países socios de la PEV del sur.

- Fomentar la coordinación interregional y la cooperación con el fin de tener respuestas coordinadas de los países socios afectados por un mismo desastre, y

- Estimular el desarrollo de un enfoque regional para la gestión de desastres basado en la prevención y

la preparación, en lugar de la respuesta, con la participación de actores gubernamentales así como de actores de la sociedad civil.

Está dirigido a Argelia, Egipto, Israel, Jordania Líbano, Libia, Marruecos, Territorios Palestinos ocupados, Siria y Túnez.

EL AMBITO EUROMEDITERRANEO EN EL MARCO DE LA EIRD DE NACIONES UNIDAS

En el ámbito de la coordinación con la Estrategia internacional para la Reducción de Desastres EIRD de la ONU se celebró en España la Conferencia euromediterránea para la Reducción de Desastres (Madrid, 6 a 8 de octubre de 2003) y con anterioridad, se desarrolló la Conferencia Regional Mediterránea del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres, celebrada en Valencia, 4 a 7 de mayo de 1999. Organizadas por el Ministerio del Interior de España (Dirección General de Protección Civil) y la Secretaría del DIRD de Naciones Unidas, en base al *Acuerdo para la Prevención de Riesgos Mayores* del Consejo de Europa.

Actualmente se aplica el "Marco de Acción de Hyogo". Es un plan a desarrollar en 10 años para que el mundo sea más seguro frente a los riesgos naturales. Se adoptó por 168 Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2005 en la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres, que tuvo lugar pocas semanas después del tsunami del Océano Índico.

Prioridades de acción del Plan:

- Adecuar los marcos jurídicos institucionales y normativos

- Identificar, evaluar y vigilar los riesgos y potenciar la alerta temprana.

- Gestionar el conocimiento y la educación, para crear una cultura de prevención a todos los niveles sociales.

- Integrar la reducción de riesgos en las políticas sociales, de gestión del medio ambiente y los recursos naturales, de ordenación del territorio y de los usos del suelo, y de prevención y adaptación al cambio climático.

- Fortalecer la preparación para casos de desastre para asegurar una respuesta eficaz.

OTRAS LINEAS DE COOPERACIÓN EURO-MEDITERRÁNEA

Los Centros de Excelencia para la mitigación de riesgos NRBQ.

Desde 2009, la UE ha creado 7 Centros de Excelencia en el mundo para desarrollar a nivel nacional y regional una cultura y una política coherente de seguridad (safety and security) CBRN.

El objetivo es aumentar la concienciación sobre todo tipo de riesgo y amenaza CBRN que pudiera afectar a la región, ya sea de origen criminal (proliferación,

terrorismo), natural (por ejemplo las pandemias), y/o accidental.

En concreto la UE desarrollará proyectos regionales que ayudarán a crear una mejor perspectiva y sensibilidad sobre las siguientes cuestiones: Gestión de residuos, bioseguridad y biocustodia, seguridad nuclear, concienciación del mundo científico y del mundo empresarial, planes de emergencia.

La metodología de la UE se basa en:

- La asociación con NNUU, siendo el Joint Research Center de la Comisión de la UE junto con UNICRI quienes lleven la iniciativa;
- La promoción de estándares europeos en la materia
- La promoción de la industria europea en potenciales mercados para la seguridad y el desarrollo en este ámbito
- La consecución de información directa para la mejora en la elaboración de inteligencia.

Ya se han comprometido para esta iniciativa 100 millones de euros para el periodo 2009- 2013, y el presupuesto seguramente se ampliará tras 2013 si demuestra tener éxito.

En cada región hay un país que, con el acuerdo de todos los países de ésta, acoge una secretaría para coordinar los proyectos. Actualmente, en el área mediterránea existen dos centros:

- Rabat para el África Occidental

- Argel para el Magreb

El Ministerio del Interior participa junto con los de Francia e Inglaterra en dos proyectos de colaboración con el centro de Rabat.

Los siguientes pasos previstos son, entre otros:

- Dotar a las Secretarías Regionales (equipos de 5 personas para las de Argel, Rabat, Amán, Tashkent, Tiblisi,)
- Creación de Secretarías en el África Subsahariana y países del Golfo
- Implementación de proyectos ya aprobados

Otros foros no operativos son:

- El Consejo de Europa.

Acuerdo Parcial Abierto para la Prevención de Riesgos Mayores.

- El Diálogo 5+5.

Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO).

CONCLUSIONES

Es necesario mantener un marco regulatorio nacional claro y sencillo, que ampare la intervención y cooperación internacional en materia de protección civil, por parte del Estado. Dicho marco además sirve para realizar una adecuada planificación de la preparación y la respuesta. Es decir, una planificación sobre las consecuencias, la

planificación de la formación con ejercicios y simulacros, de la organización de medios, de las actuaciones y medidas de protección, así como todas las previsiones logísticas.

Es preciso facilitar, con el oportuno amparo legal, la constitución, estandarización y homologación de unidades de actuación frente a los diferentes riesgos, que puedan intervenir en el interior a través de los planes de coordinación y apoyo estatales y circunstancialmente en el exterior a disposición del Mecanismo europeo. No sería eficiente ni parece oportuno mantener recursos exclusivamente para intervenir en el exterior.

El principal problema que existe en el área euromediterránea es la prevención y lucha contra los incendios forestales. Pero también es necesario estar prevenidos ante las nuevas amenazas de origen humano, los actos terroristas y los accidentes tecnológicos, radiológicos y medioambientales en un área geográfica, social y políticamente inestable.

La mayoría de las intervenciones en el exterior con medios del Estado lo son por incendios forestales. En el área euromediterránea, si no computamos Portugal, de cada tres intervenciones que se realizan de media cada dos años, más de dos lo han sido por incendios forestales. Portugal, a efectos de protección civil se podría considerar como una comunidad autónoma más.

La tendencia es a una menor movilización de unidades de protección civil en favor de técnicos especialistas de apoyo y asesoramiento en diferentes riesgos. Por ello,

habría que modificar prioridades en lo que afecta a la colaboración operativa internacional.

Es preciso mejorar la eficacia de la colaboración internacional en una determinada área geográfica, programando una dirección y planificación integrada de la cooperación en todas las funciones de protección civil: Previsión, prevención, planificación, respuesta y mitigación, además de la rehabilitación.

LINEAS DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE COOPERACIÓN EN PROTECCIÓN CIVIL EN EL ÁREA MEDITERRÁNEA

(1) Abordar las actuaciones desde una perspectiva de gestión de riesgos, tanto en sus aspectos preventivos, como de atención de emergencias y de rehabilitación/ reconstrucción.
(2) Procurar una acción coordinada de las diversas instituciones con implicaciones en el área: Unión Europea, Consejo de Europa, Consejo de Ministros del Mediterráneo occidental, Naciones Unidas etc.
(3) Implantar una Red de Cooperación y Ayuda Mutua en caso de Desastre abierta a todos los países del área mediterránea, en conexión con el Mecanismo Europeo de Protección Civil (sin perjuicio de los convenios bilaterales existentes o futuros).

RETOS FUTUROS

a) Identificar riesgos y amenazas comunes, incluidas las consecuencias transfronterizas.
b) Establecer planes de gestión de riesgos centrados en la evaluación de impactos.

c) Evaluar los distintos sistemas de preparación y respuesta en emergencias.
d) Intercambio de información y de expertos.
e) Definición de medios y recursos de intervención susceptibles de compartir.

La UME, un instrumento de respuesta ante catástrofes y emergencias

Ponente: D. Alberto Asarta Cuevas, General de División, Adjunto al Teniente General, Jefe de la Unidad Militar de Emergencias.

Nació en Zaragoza (España) el 14 de noviembre de 1951.

Ingresó en la Academia General Militar de Zaragoza como cadete en 1971 y fue ascendido a Teniente en 1975.

El General de División Asarta estuvo en los empleos de Teniente y Capitán entre los años 1975 y 1988, donde sirvió en la Brigada Paracaidista (8 años), la Legión Española (2 años) y el Regimiento de Infantería “Canarias 50” (3 años). Durante este tiempo estuvo como Jefe de Sección y de Compañía. Los dos últimos años estuvo como Capitán Instructor de la Escuela de Paracaidismo.

Fue ascendido a Comandante en 1988. De 1988 a 1990 estudió en la Escuela de Guerra del Ejército de Tierra, en Madrid, donde se graduó en Estado Mayor. Fue destinado a diferentes Unidades de la Fuerza así como a Cuarteles Generales durante sus empleos de Comandante, Teniente Coronel y Coronel. Como Comandante, el General Asarta fue el segundo oficial en ser destinado al Cuartel General del EUROCUERPO, en Estrasburgo (Francia), entre febrero de 1993 y julio de 1996. Alcanzó el puesto de Jefe de la Sección de Entrenamiento y

Ejercicios en el Cuartel General de la Fuerza de Maniobra, como Teniente Coronel, entre 1996 al 2000. Como Coronel, el General Asarta fue destinado a la División de Planes del Estado Mayor del Ejército, desde 2002 hasta 2003. Desde diciembre de 2003 a diciembre de 2005, estuvo al mando del Regimiento de Infantería Mecanizada “Castilla 16”, donde participó además en misión militar en Irak (UNIFIL) como Head of Mission and Force Commander, desde enero de 2010 hasta enero de 2012. Fue ascendido a General de Brigada en marzo de 2006. Desde Julio de 2006 estuvo al mando de la Brigada de Infantería Acorazada XII, hasta septiembre de 2009. Fue ascendido a General de División en septiembre de 2009.

En la actualidad, desde mayo de 2012, ocupa el cargo de General Adjunto al Teniente General Jefe de la Unidad Militar de Emergencias.

El General Asarta ha completado su formación con otros estudios durante su etapa militar. Obtuvo una Diplomatura en Educación Física y un Máster en Defensa Nacional, éste último cursado en Argentina, ambos con sobresaliente. Además, ha completado un gran número de cursos OTAN en la Escuela OTAN de Alemania. El General Asarta posee un nivel fluido de inglés (S.L.P. 3.3.4.4.) y de francés (S.L.P. 4.4.4.4.) donde ha vivido durante tres años.

Le han sido concedidas diversas condecoraciones tanto nacionales como internacionales, siendo la más importante la Cruz al Mérito Militar con Distintivo Rojo. Otras condecoraciones incluyen la Gran Cruz al Mérito

Militar con Distintivo Blanco, la Gran Cruz de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo, cinco Cruces al Mérito Militar con Distintivo Blanco, dos Medalla OTAN, dos Medallas ONU (ONUCA, UNIFIL), una Medalla Plateada del Ejército Polaco, la Medalla Conmemorativa Francesa durante su servicio en Bosnia, la Medalla Conmemorativa Polaca durante su servicio en Iraq, la Medalla por la Paz de la República de Italia, Medalla de las Naciones Unidad (FINUL-Líbano), Medalla de la Orden del Cedro del Líbano, Medalla de la Orden Nacional del Cedro-Grado de Comendador-del Líbano, Insignia Conmemorativa del Ejército Libanés.

Experiencia en Operaciones de Paz y Operaciones Multinacionales

Como Comandante ha servido en El Salvador bajo el mando de Naciones Unidas, como Military Information Officer (ONUCA), desde diciembre de 1990 a diciembre de 1991. Como Teniente Coronel, prestó sus servicios en IFOR (Operación OTAN), como G3 Operaciones y Planes en el Batallón Multinacional SE en Mostar (BiH) por un período de seis meses, en 1997. El General Asarta fue de nuevo comisionado en 2002, por seis meses, al Cuartel General OTAN en Sarajevo (BiH) como Jefe de J1. Durante su tiempo en Sarajevo, fue ascendido al empleo de Coronel. Como Coronel participó en la Operación India-Foxtrot en Iraq por un período de cuatro meses (diciembre de 2003 a abril de 2004). En Iraq, Asarta fue Deputy del BMNPU II y le fue concedida la Cruz Militar con Distintivo Rojo.

Como General de Brigada, Asarta ha prestado servicio como UNIFIL SECEAST Commander en Líbano, desde diciembre de 2008 a abril de 2009. Como Jefe del Sector Este estuvo al mando de más de 4.200 hombres y mujeres de diferentes nacionalidades (India, Indonesia, Nepal, Malasia, Polonia, El Salvador, China y España).

Como General de División ha sido Jefe de Misión y Comandante de la Fuerza Interina de Naciones Unidas desplegada en el Líbano, desde enero de 2010 hasta enero de 2012. Dicha Fuerza está formada por un total de 12.200 soldados de 36 nacionalidades diferentes y 1.000 funcionarios civiles de Naciones Unidas, tanto nacionales como internacionales.

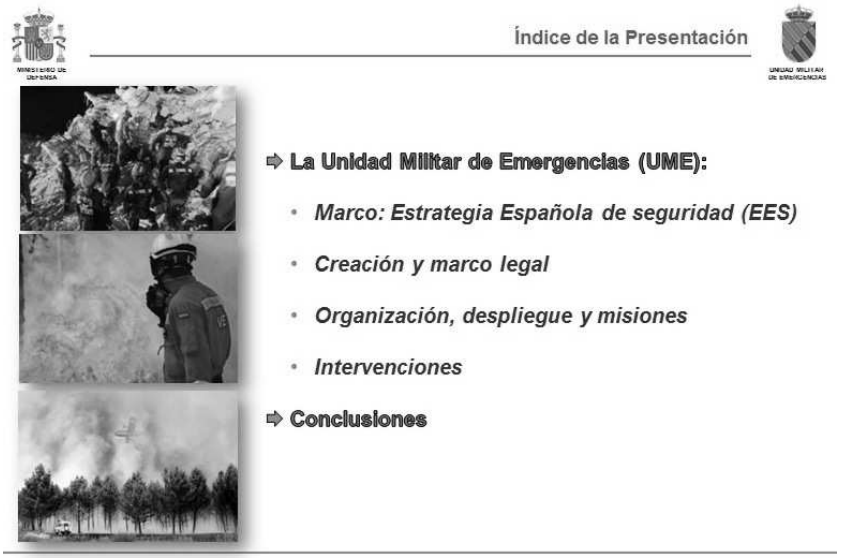
PERSONAL: El General Asarta posee un gran interés por la Relaciones Internacionales y ha completado con éxito el Máster en Relaciones Internacionales de la Sociedad de Estudios Internacionales (Madrid, 2003), Curso en Estudios Islámicos en la Escuela Diplomática (Madrid, 2008) y Curso Internacional de Derechos Humanos (Madrid, 1986).

PONENCIA:

1.- INDICE DE LA PRESENTACION

.Mi exposición (charla) va a tener unidos TRES diferentes enfoques:

I. Un enfoque CONCEPTUAL, en el que analizaré el papel de la UME en la nueva *"Estrategia Española de Seguridad (EES)" y su aportación a su concepto de "global".*
II. Otro enfoque DESCRIPTIVO de la propia UME, con el fin de intentar exponer *"quiénes somos"*, *"de dónde venimos"* y *"hacia dónde nos dirigimos"*
III. Un TERCERO en el que uniré los dos anteriores y analizaré que hace o puede hacer la UME en la mejora de la "SEGURIDAD".



2.- INTRODUCCIÓN A LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

Las *ESTRATEGIAS* son documentos que sirven para articular la respuesta de un Estado a los problemas que afectan, o pueden llegar a afectar, a la seguridad de la propia nación o de la sociedad que la sostiene, analizando riesgos, poniendo de relieve las herramientas existentes o por crear para hacerles frente y definiendo mecanismos de gestión de crisis a nivel nacional y/o internacional.

3.-NECESIDAD DE LA "ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD"

España, con su *"Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos"* (EES), aprobada por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 2011, se dota por ¡PRIMERA VEZ! de un documento del tipo reseñado, diferenciando, con ello, los tres niveles de la estrategia anteriormente citados: de Seguridad, de Defensa y Militar.

Con ello, España da un SALTO CUALITATIVO en el mundo de las democracias avanzadas, promoviendo un planeamiento estratégico de seguridad, largamente esperado por gran parte de la comunidad estratégica española.

4.- FINALIDAD DE LA EES:

Este documento supera el concepto de "Defensa Nacional", definiendo y analizando un nuevo concepto, adoptado por todas las naciones de nuestro entorno, de "Seguridad Nacional"

Documento de "ESTADO", la EES intentó nacer con vocación de crear un marco de seguridad válido para

todos los partidos comprometidos con el Estado y la Nación.

5.- OBJETIVOS DE LA EES

- Las AMENAZAS y los RIESGOS, así como las RESPUESTAS son *"TRANSVERSALES"* e interconectados

- La "Nueva seguridad" exige INSTRUMENTOS de respuesta NACIONALES E INTERNACIONALES, POLIVALENTES y FLEXIBLES

- Y necesita *"ENFOQUE INTEGRAL Y GLOBAL"* que conciba la seguridad de manera amplia, interdisciplinar y en un mundo "globalizado"

6.- LA EES: CONCEPTOS BASICOS

La Seguridad Española reposa sobre seis (6) CONCEPTOS BÁSICOS:

I. *ENFOQUE INTEGRAL*

II. *COORDINACIÓN*

III. *EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS*

IV. *ANTICIPACIÓN Y PREVENCIÓN DE AMENAZAS Y RIESGOS*

V. *CAPACIDAD DE RESISTENCIA Y RECUPERACIÓN DE SISTEMAS E INSTRUMENTOS*

VI. *INTERDEPENDENCIA RESPONSABLE*

7.- LA SEGURIDAD DE ESPAÑA EN EL MUNDO: AMENAZAS Y RIESGOS

La EES señala como amenazas y riesgos para la seguridad los siguientes:

- *Conflictos armados*
- *Terrorismo*
- *Crimen organizado*
- *Inseguridad económica y financiera*
- *Vulnerabilidad energética*
- *Proliferación de armas de destrucción masiva*
- *Ciberamenazas*
- *Flujos migratorios no controlados*
- *EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES (UME)*
- *Especial atención a la seguridad de las infraestructuras, suministros y servicios "críticos"*

Y aquí vemos la utilidad de la UME como instrumento de respuesta nacional ante EMERGENCIAS y CATASTROFES respondiendo a los seis conceptos básicos sobre los que reposa la seguridad Española y que he mencionado anteriormente.

8.-UME- EES

España tiene suficientes medios preventivos y de gestión para responder adecuadamente a las amenazas y riesgos causados por el hombre o de origen natural, como el Sistema Nacional de Protección Civil y la UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS" .

La UME pretende mejorar la respuesta del Estado a las emergencias, siendo la Unidad de primera intervención de las FAS en estas situaciones y contando con una auténtica especialización, con lo que ello significa de equipamiento, instrucción y adiestramiento específico y doctrina y procedimientos propios.

9.-. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA UME

Salvo el 43 Grupo de Fuerzas Aéreas, los conocidos "apagafuegos", no disponía de una herramienta específica con la que dar respuesta a las emergencias. Con la creación de la UME, y dentro del marco legal determinado por la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, el Gobierno se dotó de un instrumento operativo con que hacer frente a estas situaciones, respondiendo a una demanda social.

Tradicionalmente las FAS, han intervenido en casos de grave riesgo para la seguridad nacional y en catastrofes.

Buena prueba de este apoyo a las Autoridades Civiles fueron las operaciones de vigilancia de la línea del AVE en 1992, la participación en el auxilio ante las riadas de Badajoz en 1997, la recogida de chapapote y la intervención por las nevadas del año 2004, o la participación en apoyo de las campañas contraincendios forestales todos los años.

10.-CREACION DE LA UME

Una gran diferencia separa las funciones que las FAS realizaban en el marco normativo anterior de las que define el actual, basado en la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, en estas materias. Hasta ese momento, las FAS colaboraban con la Administración Civil en situaciones de emergencia; a partir de este momento,

la citada Ley Orgánica asignó, además de las ya conocidas misiones constitucionales, una nueva "Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas" nueva MISION, nueva OBLIGACION.

Y aquí es donde se decide la creación de la UME por acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de Octubre de 2005 ….. ACABAMOS DE CUMPLIR 7 AÑOS.

11.- PROTOCOLO DE INTERVENCION DE LA UME

La Unidad está convenientemente definida en el correspondiente marco normativo. En concreto, el

protocolo de intervención de la UME está aprobado mediante un Real Decreto, que define con precisión la forma de actuación de la Unidad, de tal manera que se asegura en todo caso el mantenimiento de su operatividad, con salvaguarda de los principios de unidad, disciplina y jerarquía que informan al conjunto de las FAS, así como la imprescindible coordinación con las Administraciones Públicas con competencias en cada tipo de emergencia.

- *El Ministro de Defensa tiene la competencia de ordenar la intervención de la UME, por delegación del Presidente del Gobierno. La activación se realizará siempre a solicitud del Ministro del Interior*

- *Si la emergencia es de "interés nacional":*

- *GEJUME la dirige y la controla operativamente, dependiendo del Ministro del Interior*

- *En caso contrario:*

  - *Intervención acorde a la normativa de Protección Civil (CC.AA.)*

- *<u>Convenios con diferentes administraciones</u> para acceder a redes de alerta y emergencia*

- *<u>Actuación de la Unidad en el Exterior</u>*

12.- ENCUADRAMIENTO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA UME

Uno de los hitos más importantes para la Unidad Militar de Emergencias ha sido, sin duda, su integración en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa a partir del año 2009.

Esa integración ha llevado consigo la convergencia del planeamiento propio de la UME con el Planeamiento Militar, tanto en sus aspectos operativo y de fuerza, liderados por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), como en el de recursos materiales y de personal, liderados por el Secretario de Estado y el Subsecretario de Defensa.

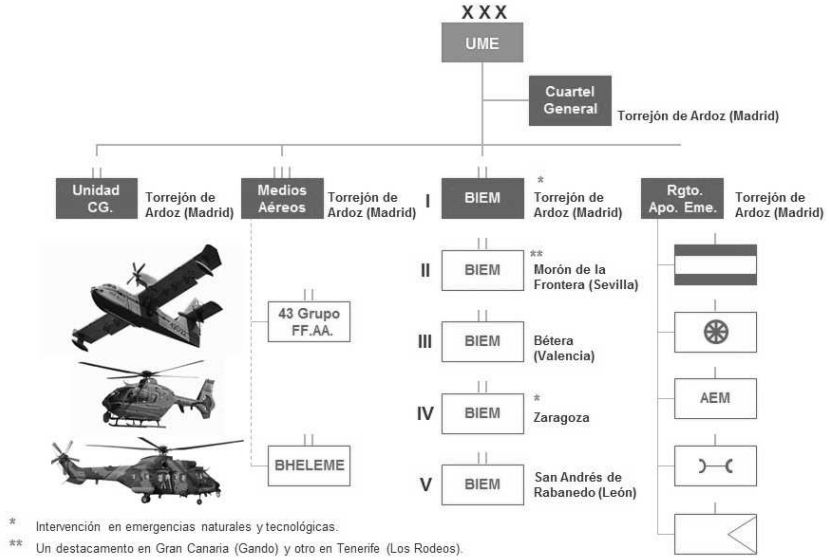
La Directiva del JEMAD sobre la participación de las FAS en emergencias, que definió a la UME como Unidad de Primera Intervención de las FAS y atribuyó al General Jefe de la UME (GEJUME) la responsabilidad de

materializar y coordinar la actuación de las FAS en cumplimiento de la nueva misión asignada por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional en el ámbito de la Protección Civil. La directiva supuso, en definitiva, la anulación de los planes que hasta entonces mantenía cada uno de los ejércitos, con la consiguiente liberación para ellos de la carga de su mantenimiento y ejecución en caso necesario.

- La UME depende:
  - *ORGÁNICAMENTE* del Ministro de Defensa
  - *OPERATIVAMENTE* del JEMAD
  - *FUNCIONALMENTE* del SEDEF, SUBDEF y SEGENPOL en sus respectivas áreas de competencia
- Es una *"fuerza conjunta" ,de la estructura operativa de las FAS,* que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional y en *operaciones en el exterior*
- Su "Apoyo a la Fuerza" es de los Ejércitos
- Es la Unidad de "primera intervención" de las FAS en emergencias y canalizadora de medios y capacidades de FAS que sean necesarios.

- El 43 Grupo de FF.AA. (E. Aire) y el BHELEME (ET) están bajo “Mando Operativo en permanencia” del TG. Jefe de la UME

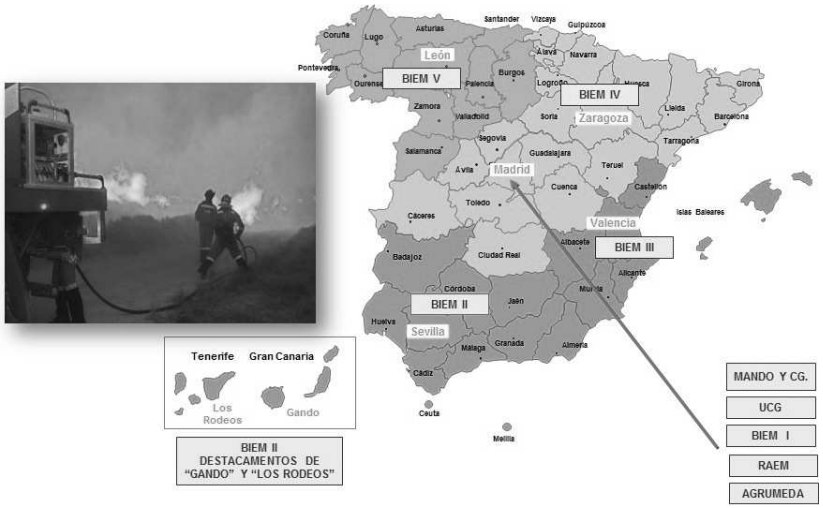
13.- ESTRUCTURA ORGANICA



La Unidad Militar de Emergencias se articula en: Mando y Cuartel General; Unidad de Cuartel General; Agrupación de Medios Aéreos, con los aviones anfibios contra incendios y los helicópteros ligeros y medios, bajo mando operativo del General Jefe de la UME; Regimiento de Apoyo a Emergencias (estas cuatro Unidades se ubican en la base aérea de Torrejón-Madrid); cinco Batallones de Intervención en Emergencias (BIEM), situados en: I BIEM, en la Base Aérea de Torrejón (Madrid); II BIEM, en la Base Aérea de Morón (Sevilla), este Batallón dispone de dos Destacamentos de Intervención permanentes en la Base Aérea de Gando (Las Palmas) y en el

Acuartelamiento del Ejército de Tierra de “Los Rodeos” (Tenerife); III BIEM en la Base del Ejército de Tierra “Jaime I”, (Bétera -Valencia); IV BIEM en la Base Aérea de Zaragoza; y V BIEM en la Base del Ejército de Tierra “Conde de Gazola”, (San Andrés del Rabanedo-León).

14.-DESPLIEGUE OPERATIVO



En total cuenta con unos 3700 efectivos altamente cualificados y con voluntad de servicio, siendo la UME capaz de trabajar las 24 horas del día, los 7 días de la semana sin interrupción.

15.-MEDIOS PRINCIPALES Y CAPACIDADES DE LA UME

La Capacidad Militar de las Fuerzas Armadas a la que contribuye la UME es la denominada *Intervención en Emergencias*.

La Capacidad Militar de Intervención en emergencias se compone de siete Sub-capacidades Militares, éstas son:

- Mando y control en emergencias.
- Intervención en emergencias que tengan su origen en riesgos naturales.
- Intervención en emergencias provocadas por incendios forestales.
- Intervención en emergencias derivadas de riesgos tecnológicos.
- Intervención en emergencias provocadas por atentados terroristas o actos ilícitos y violentos.
- Intervención en emergencias provocadas por la contaminación del medio ambiente.
- Apoyo a población civil damnificada con motivo de una catástrofe.

Las siete sub-capacidades descritas se pueden agrupar en tres grandes grupos: Mando y Control, Intervención directa y Apoyo en emergencias.

Capacidades Operativas Alcanzadas	Fin 2012	Objetivo 2013
Mando y Control (CIS)	80%	90%
Tormentas Invernales Severas	95%	95%
Inundaciones	90%	90%
Seísmos / volcanes	85%	95%
Incendios Forestales (LCIF)	95%	95%
Terroristas & Actos ilícitos	65%	70%
Apoyo a la población damnificada	60%	70%
Riesgos Tecnológicos(1) & Contaminación Medio Ambiente	20%	50%

(1) Riesgos NBQR (Nuclear, Biológico, Químico y Radiológico):

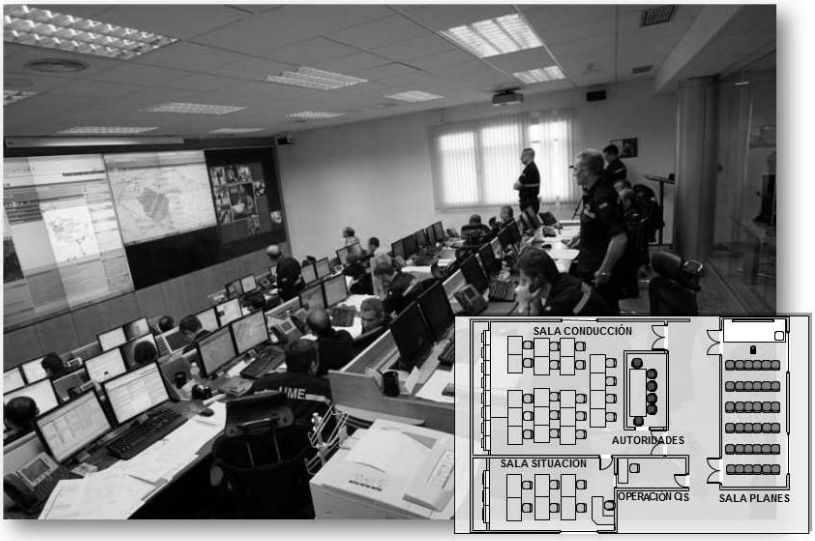
- El 20% de 2012 corresponde al recurso humano
- Se espera alcanzar el 50% (IOC) a finales de 2012

16.-ESQUEMA FORMATIVO

Una de las prioridades en el contexto general de la UME ha sido el diseño de un sistema de formación complejo e innovador. Este sistema se caracteriza por una capacidad formativa interna que se complementa en grado muy elevado con la de otras instituciones civiles, militares, públicas y privadas, nacionales e internacionales, y una apuesta por una formación específica y especializada para cada nivel y competencia. Empresas privadas como CEGALIA, EULEN, TRAGSA, BELT, FORESPRO. Instituciones públicas nacionales como la Escuela Nacional de Protección Civil, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Centro Jovellanos, la Real Federación Española de Salvamento y Socorrismo, Escuelas Autonómicas de Bomberos. Instituciones internacionales como la Protección Civil francesa, Cruz Roja. Instituciones militares como la Escuela Militar de NBQ.

17.-PUESTO DE MANDO (JOC)

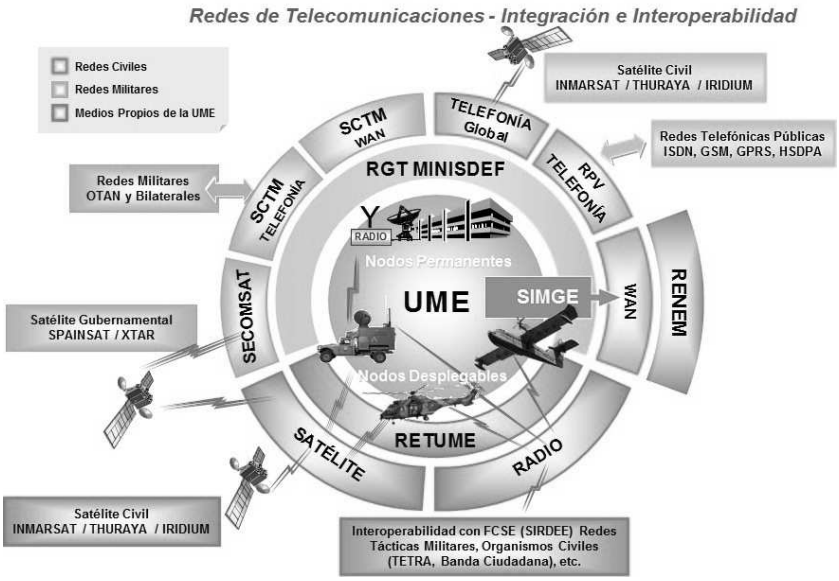
La intervención en emergencias de la UME exige la coordinación con una amplia gama de órganos decisorios y de elementos de intervención dependientes de diferentes administraciones. Por ello, la capacidad de mando y control de que dispone esta Unidad, además de materializar todas las actividades inherentes a esta función, propia de toda unidad militar, está diseñada para permitir también la interoperabilidad en la zona de la emergencia con el resto de elementos operativos que estén actuando y la coordinación con las estructuras de mando a la que cada uno pertenezca: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Administración General del Estado, Organismos de las Comunidades Autónomas, de Corporaciones Locales, Entidades públicas, privadas o mixtas que tengan a su cargo infraestructuras críticas, etc.



El soporte de esta capacidad de mando y control son los sistemas de telecomunicaciones de los que dispone la

UME, y los sistemas de información que corren por ellos. En su conjunto, lo que denominamos los CIS de la UME.

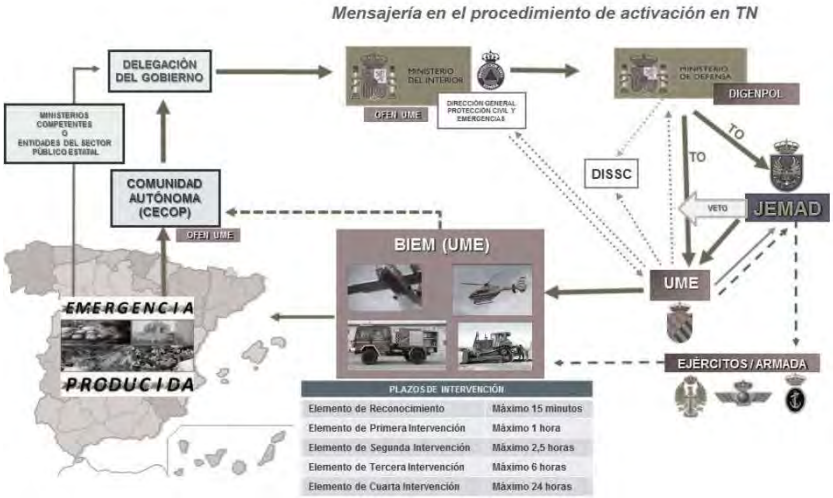
18.- REDES DE TELECOMUNICACIONES-ARQUITECTURA CIS DE LA UME



En lo que a los sistemas de telecomunicaciones de la UME se refiere, cabe contemplar dos facetas: las telecomunicaciones permanentes y las telecomunicaciones desplegables. Las telecomunicaciones permanentes de la UME se apoyan en la infraestructura de la Red Global de Telecomunicaciones (RGT) del Ministerio de Defensa, tanto en su vertiente de Propósito General como en la de Mando y Control. Por su parte, las telecomunicaciones desplegables constituyen lo que se denomina la Red Táctica de Telecomunicaciones de la UME (RETUME), materializada por los elementos de transmisiones desplegables en la zona de emergencias e integrable en su totalidad en los sistemas de

telecomunicaciones permanentes. Utilizamos todos los medios de las redes civiles y militares de telecomunicaciones, además de un sistema propio de Gestión de Emergencias (SIMGE), de forma que se puede enlazar permanentemente con todas las instituciones y órganos nacionales implicados en la Emergencia.

19.- PROCEDIMIENTO DE ACTIVACION EN TN



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

Las autoridades autonómicas competentes en materia de protección civil, a través de los Delegados del Gobierno y de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

- Los Ministros titulares del Departamento correspondiente o, en su caso, los Presidentes o

Directores de las entidades del sector público estatal.

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

El Ministro de Defensa, por delegación del Presidente del Gobierno, ordenará la intervención de la UME, a propuesta del Ministro del Interior.

En cuanto a plazos de intervención son los que figuran en la trasparencia.

Ministerios implicados: Presidencia, Interior, Defensa, Fomento …. Y en caso de proyección al Exterior, Exteriores.

20.- MISIONES. EMERGENCIAS ORIGEN EN RIESGOS NATURALES

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

Las que tengan su origen en riesgos naturales, entre ellas inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud.

Los incendios forestales.

Las derivadas de riesgos tecnológicos, y entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico.

Las que sean consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, incluyendo aquéllos contra infraestructuras críticas, instalaciones peligrosas o con agentes nucleares, biológicos, radiológicos o químicos.

La contaminación del medio ambiente.

Cualquier otra que decida el Presidente del Gobierno.

En importante tener en cuenta que se excluyen del ámbito de actuación de la UME las emergencias en el mar, sin perjuicio de que en circunstancias excepcionales pueda acordarse su intervención, a propuesta del Ministro de Fomento.

21.- MISIONES. EMERGENCIAS ORIGEN EN RIESGOS TECNOLÓGICOS & OTRAS CAPACIDADES

Y nuestro principal desafío, es llegar a ÓBTENER la capacidad de actuar en EMERGENCIAS RELACIONADAS CON LOS RIESGOS TECNOLÓGICOS Y MEDIO AMBIENTALES. Afortunadamente, este año hemos OBTENIDO EL PRESUPUESTO PARA COMENZAR CON ESTE PROGRAMA IMPORTANTE PERO CARO, y tenemos planeado obtener la capacidad operacional inicial EN NRBQ (químicos, biológicos, radiológicos y nucleares) a finales de este año.

Y POR SUPUESTO NO PODEMOS OLVIDAR OTRAS CAPACIDADES, COMO EL CAMPAMENTO DE DAMNIFICADOS O CUALQUIER OTRA QUE EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO DECIDA ...

22.- INSARAG “SP USAR UME”

Tras la intervención de UME en Haití, se decidió PARA LOGRAR UNA MAYOR EFICIENCIA EN OPERACIONES EN EL EXTERIOR, certificar un EQ. USAR (Urban Search and Rescue) por ONU POR LO TANTO, SE LANZA UNA

INICIATIVA PARA TENER CAPACIDAD INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO DE BÚSQUEDA Y RESCATE en estructuras colapsadas. En este sentido, EN 2011 SE LLEVÓ A CABO EN ESPAÑA EL PROCESO DE EVALUACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE EQUIPO MEDIO Búsqueda y Rescate Urbano (USAR-medio), DE ACUERDO A LOS CRITERIOS DE "GRUPO ASESOR DE BUSQUEDA Y RESCATE INTERNACIONAL" (INSARAG), ESTABLECIDO POR LA OFICINA DE LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA) BAJO EL PARAGUAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). La certificación se realizó el 1 de diciembre de 2011, con resultados positivos, constituyendo la UME equipo USAR.

Cabe señalar que, junto con el equipo USAR de la Comunidad de Madrid, son los dos primeros equipos españoles CALIFICADOS PARA ESTA ACTIVIDAD POR LAS NACIONES UNIDAS Y TAMBIEN EL PRIMER EQUIPO USAR MILITAR DE HABLA ESPAÑOLA EN EL

MUNDO y capaz de prepararse para ser proyectado en menos de 8 horas.

23.- EQUIPO “USAR UME”

En la actualidad se está llevando a cabo el establecimiento de los equipos USAR EN CADA UNO DE LOS CINCO batallones, que proporcionará a la UME ,EN UN FUTURO CERCANO, UNA MAYOR CAPACIDAD DE RESPUESTA INTERNACIONAL.

24.- SIGNOS DISTINTIVOS DE LA UME

Me gustaría hacer hincapié en los siguientes aspectos de LA ORGANIZACIÓN UME y capacidades:

UME DEPENDE DEL MINISTERIO DE DEFENSA PERO SIEMPRE ACTIVADA a petición del Ministerio del Interior.

LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y PUNTOS FUERTES SON:

- COMUNICACIONES ROBUSTAS Y MANDO Y CONTROL. ESTE ES EL PILAR MÁS IMPORTANTE EN LA ORGANIZACIÓN PARA ASEGURAR UNA PLANIFICACIÓN EFICIENTE E INTEGRAL
- FLEXIBILIDAD PARA CAMBIAR EL MODELO EN FUNCIÓN DE LA EMERGENCIA
- EMPLEO EN MASA
- PREPARACIÓN MUY ALTA Y RESPUESTA RÁPIDA, ESFUERZO SOSTENIDO Y AUTONOMÍA LOGÍSTICA. SOMOS PARTE DE LA SOLUCIÓN, NUNCA EL PROBLEMA
- INTEROPERABILIDAD CON OTROS SERVICIOS DE EMERGENCIA
- CAPACIDAD DE DESPLEGAR EXTRANJERO. ES IMPORTANTE DESTACAR LA POSIBILIDAD DE EMPLEO DE LA UNIDAD EXTERIOR, UNA DE NUESTRAS PRIMERAS PRIORIDADES Y DESAFÍOS
- CANAL DE MEDIOS DE LAS FUERZAS ARMADAS

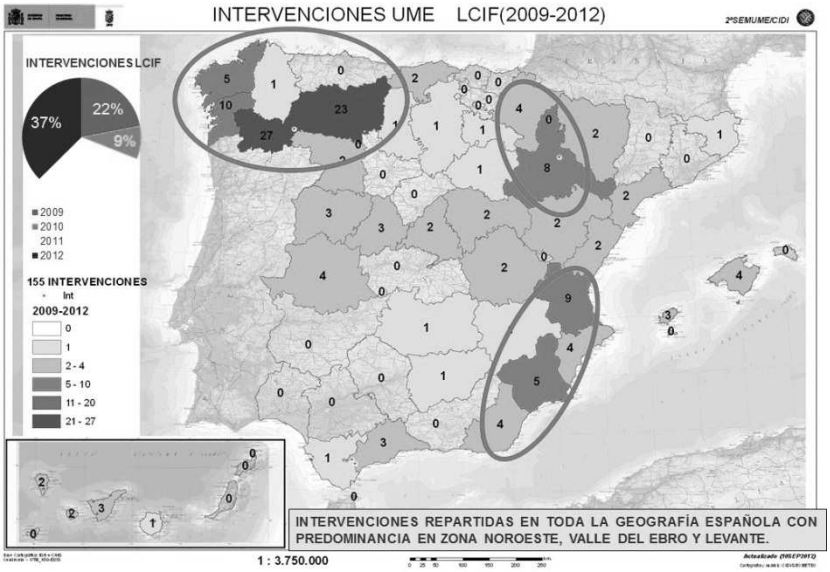
25.- PLAZO DE INTERVENCION

Desplegar en menos de 4 horas para intervenir en una emergencia localizada en cualquier punto del territorio peninsular

26.-DESPLIEGUE DE UNIDADES EN CLCIF 2012

Las 36 Secciones dedicadas a la lucha contra incendios forestales son la suma de las 17 SIEN, las 12 SIER y las 7

SZAP que, durante la Campaña de Incendios adaptan su configuración a este tipo de emergencias, mientras que, durante el resto de campañas mantienen su configuración tipo para Riesgos Naturales, Emergencias de Rescate o actividades propias de los Zapadores.



27.- GRAFICO DE INTERVENCIONES UME

Intervenciones UME 2012 (I)

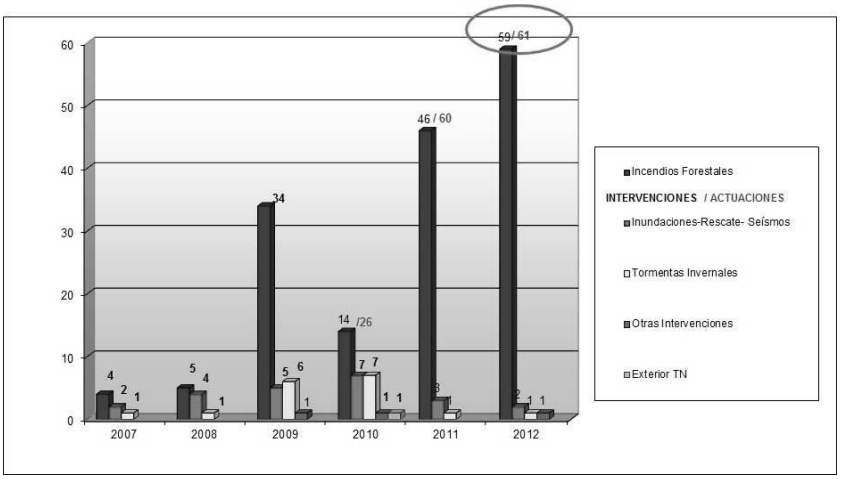
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Incendios Forestales	4	5	34	14 (3)	46 (4)	59	162
Inundaciones-Rescates-Seismos	2	4	5	7	3	2	23
Tormentas Invernales	1	1	6	7	1	1	17
Otros	-	-	1 (1)	1 (2)	-	1 (5)	3
Exterior TN	-	-	-	1	-	-	1
TOTAL	7	10	46	30	50	63	206

(1) Búsqueda de Marta del Castillo
(2) Apoyo Pasajeros Barajas
(3) Actuaciones (26)
(4) Actuaciones (60)
(5) Incendio urbano Ayuntamiento León

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Intervenciones 43 Grupo FF. AA. Exterior TN	5	2	2	4	1	-	14

El grafico muestra la evolución ascendente del número de intervenciones en emergencias por incendios forestales

de la UME, esto es debido a dos factores, 1º el aumento de confianza en su eficacia y por tanto más solicitada y 2º las malas condiciones ambientales de los años 2011 y 2012.



También muestra cual es el riesgo que provoca más catástrofes en nuestra nación, los incendios forestales.

28.- CONCLUSIONES GENERALES

- *¡¡UNIDAD MILITAR!! ("MANDO CONJUNTO DE LA ESTRUCTURA OPERATIVA DE LAS FAS"*)
- CUMPLIMENTA LA NUEVA MISIÓN DE LAS FAS
- INSTRUMENTO DE 1ª INTERVENCIÓN (Y CANALIZACIÓN) DE LAS FAS EN EMERGENCIAS
- INSTRUMENTO Y HERRAMIENTA DEL ESTADO, PERFECTAMENTE INTEGRADA EN EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

- MARCO NORMATIVO ADECUADO PARA INTERVENIR (¡ RD. 1097/2011 !)
- VALOR AÑADIDO PARA LAS FAS: CAPACIDAD DE GESTIONAR EMERGENCIAS
- PLANEAMIENTO COMPLETO, RIGUROSO Y DE LARGO ALCANCE
- SE CARACTERIZA POR SU DISPONIBILIDAD, INSTRUCCIÓN, ADIESTRAMIENTO Y MOTIVACIÓN
- NO SUSTITUYE A NADIE SINO QUE ¡COLABORA CON TODOS!
- EXTRAORDINARIO APOYO DE LOS EJÉRCITOS, ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SECTOR PRIVADO
- INFUNDE CONFIANZA EN LOS ESPAÑOLES
- ELEMENTO IMPORTANTE EN LA CULTURA Y EN LA CONCIENCIA DE DEFENSA *("PUNTO DE SOLDADURA"*)
- SEÑA DE IDENTIDAD: LA HUMILDAD
- NUESTRA GUÍA DE CONDUCTA:

¡ PARA SERVIR !

29.- OTRAS CONSIDERACIONES

España ha sido una nación pionera. La creación de la UME ha constituido una solución a la cuestión planteada,

y es por lo que, desde su inicio, ha suscitado un gran interés en diversos países y organismos internacionales, como modelo a considerar para aplicar el concepto de la participación de las Fuerzas Armadas en la gestión de las emergencias, constituyéndose tras casi siete años de actuación, en una unidad de referencia internacional. Más de 32 países, destacando por su número los países iberoamericanos (13) y los países europeos (7) desde 2009, han mostrado su interés por conocer la misión, organización y actuación de la UME.

Esta dimensión se ha visto reforzada, con la publicación del RD. 454/2012, por el que se desarrolla la "*Estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa*", concretamente en el punto 10 de su artículo 2 establece lo siguiente:

"…..*tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional y en operaciones en el exterior…..*"

Para desarrollar este ámbito por parte de la Unidad y de acuerdo a las instancias superiores, se han realizado las siguientes acciones:

- Operaciones en el exterior (HAITÍ-2010).
- Certificación INSARAG Equipo USAR de la UME.
- Relación con los países iberoamericanos. Formación de Cuadros de Mando en el CBE (24).
- Presentación en foros internacionales.

30.- CONCLUSIONES “UME COMO INSTRUMENTO DE ESTADO”

- Reincorpora la presencia castrense a la sociedad civil
- Se subordina a la Autoridad Civil, de forma natural
- Ha convertido en normal y habitual la colaboración, la cooperación y la coordinación entre distintas Administraciones
- Es uno de los “INSTRUMENTOS” importantes de los que está dotado el Estado para ejecutar le EES
- La UME en su doble rol: INTEGRANTE DE LAS FAS e INTEGRANTE DEL SISTEMA NACIONAL DE POTECCIÓN CIVIL está llamada a un importante protagonismo en la EES
- En su actuación se refleja la “ACCIÓN ÚNICA DEL ESTADO”
- La UME se ha convertido en un elemento de COHESIÓN NACIONAL

Las capacidades de la protección civil municipal

Ponente: D. Julio Andrade Ruiz, Teniente de Alcalde Delegado del Área de Gobierno de Seguridad y Relaciones Institucionales Internacionales del Ayuntamiento de Málaga

MBA-Diplomado en Dirección y Administración de Empresas. ESESA-EOI 2004-2005. Experto en Alta Dirección y Habilidades Directivas. Instituto San Telmo. 2007. Administrador de Fincas. 1991. Diplomado en Lengua Inglesa. 1988. Estudios de Ciencias Políticas. UNED. 2000-2002. Estudios de Ciencias Empresariales. Universidad de Málaga. 1991-1993. Guardia Civil Auxiliar, Academia de La Guardia Civil de Baeza. 1990-1991

Vicepresidente de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobernanza de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), desde 2008-2011.

Concejal Delegado del Área de Participación Ciudadana, Inmigración y Cooperación al Desarrollo del Excmo. Ayuntamiento de Málaga, desde Junio de 2007-Junio 2011.

Concejal Presidente de la Junta Municipal de distrito 7, Carretera de Cádiz, desde 2008-2011.

Asesor en materia de Democracia y Gobernanza del Gobierno del Reino Unido. Junio 2007.

Director del Área de Participación y Relaciones Ciudadanas del Ayuntamiento de Málaga, desde junio de 2004 hasta junio 2007.

Director de la Junta Municipal del Distrito Centro del Ayuntamiento de Málaga desde Noviembre de 1997 hasta Mayo de 2003.

Director del Gabinete de Urbanismo, Obras y Vivienda del Ayuntamiento de Málaga en el año 2000.

PONENCIA:

1.- INTRODUCCIÓN

Antes de entrar en el estudio de cuestiones específicas relacionadas con la organización de Protección Civil, es conveniente hacer algunas consideraciones generales.

Vivimos en una sociedad sometida a múltiples e importantes riesgos.

La existencia de riesgos es una constante en la historia, no obstante en nuestra sociedad hay ámbitos y actividades que pueden generar situaciones capaces de producir daños sobre personas, los bienes o e medio ambiente.

Si bien en ocasiones los efectos pueden ser limitados, en otros se **pueden alcanzar niveles catastróficos.**

Como respuesta ante ellos, la sociedad necesita establecer formas de protección que estén acorde con las necesidades, y que le permitan desarrollarse con mayores niveles de seguridad y bienestar.

Durante la década de los 80 se desarrolla **una nueva concepción de la Protección Civil** en todo el mundo y especialmente en Europa.

La aparición de nuevos riesgos consecuencia del desarrollo tecnológico en la década de los 70, y el surgimiento de los avances sustanciales en la instrumentación científica y técnica con que abordar las

catástrofes, demostraron la insuficiencia en sucesos como:

Flixborough: en Inglaterra (1974).

Los Alfaques: en España (1979).

Chernobil: en URSS (1986).

Posteriormente se han desarrollado **nuevas normativas específicas y planes de prevención** y actuación tanto para los accidentes mayores en la actividad industrial, así como **planes de emergencia.**

Como es un hecho que vivimos en sociedad y que las catástrofes ocurren con más frecuencia de lo que nadie desea, es necesario que a través de disposiciones legales de carácter obligatorio puedan prevenirse dichas catástrofes, planificarse para que no ocurran o sus consecuencias estén minimizadas.

2.- MARCO LEGAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

Protección Civil (BOE nº 22, de 22 de Enero de 1985).

Se basa en la Constitución, que establece la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales – artículo 15-, en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial – artículo 2—y la exigencia esenciales de eficacia y coordinación administrativa.

La ley citada contiene tres conceptos fundamentales de Protección Civil.

a) **Prevención frente a riesgos.**
b) **Planificación ante catástrofes.**
c) **Rehabilitación para vuelta a la normalidad.**

El mismo año se aprueba el **Real Decreto 1.378/85** sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Finalmente, en **el año 1.992 el Real Decreto 407/92**, de 24 de abril de 1.992 aprueba la Norma Básica de Protección Civil. Esta normativa contiene las directrices esenciales para la elaboración de los distintos planes territoriales, entre ellos el de Emergencia Municipal. Define asimismo las competencias de las distintas autoridades en la aprobación de los planes de ámbito inferior.

Un aspecto importante para el ámbito municipal es la **asignación de la dirección del Plan de Protección de la localidad al Alcalde de la ciudad**, corroborado posteriormente por la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local.

A los fundamentos jurídicos anteriores añadiríamos aquellas resoluciones o Reales Decretos Específicos que regulan los riesgos sísmicos, volcánicos, radiológica, incendios forestales, de inundaciones, accidentes graves con mercancías peligrosas**.**

También encontramos la aportación de la **Unión Europea** a este marco normativo en 1.991 y 1997, sobre la mejora de la asistencia recíproca entre Estados miembros en caso de catástrofes naturales o tecnológicas.

3.- LAS CAPACIDADES DE LA PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL

El objetivo de mi ponencia es dar a conocer las grandes capacidades de un ayuntamiento y concretamente el de Málaga para superar una catástrofe producida por riesgos generales, de tal forma que puede afirmarse como dice mi amigo y experto Rafael Vidal que no existe administración en España que disponga de servicios, medios y recursos, tan numerosos, aptos y prestos para su intervención inmediata.

La Protección Civil es un servicio público y permanente, que se orienta a ***"Estudios y Prevención"*** de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofes extraordinarias o calamidad pública, en las que puedan peligrar la vida la integridad física de las personas, y a la protección y socorro de estas y sus bienes en los casos que dichas situaciones se produzcan.

Todas las Administraciones cuentan, cuando activan su **Plan de Protección Civil,** con una serie de grupos actuantes o de intervención, que no están basados en servicios específicamente creados para la protección civil, sino que están relacionados con la gestión de las urgencias y emergencias o con la vida ordinaria de la propia Administración.

Si relacionamos de forma general los distintos grupos de acción contemplados en la Norma Básica de Protección Civil, veremos:

Grupo de Intervención Operativa: Todos los municipios tienen un servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento.

Grupo de Seguridad: Plantilla de varios centenares de policías locales perfectamente organizados, aparte del apoyo que le puede proporcionar la Policía Autonómica, en las Comunidades Autónomas que disponen de ella, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, existiendo en cualquier gran ciudad una o varias comisarías y la sede de la comandancia provincial

Grupo Sanitario: El SAMUR de Madrid es algo excepcional, algunos municipios dispone de su propio departamento de Salud y laboratorios de análisis. En otros municipios existe una sección sanitaria adscrita al cuerpo de bomberos (Málaga). En todo caso siempre se dispone los servicios sanitarios de la Comunidad Autónoma: 061, centros hospitalarios y sistema de salud.

Grupo de Rehabilitación de Servicios Esenciales: Brigadas de obras, de alumbrado público, de inspección de edificios, etc., aparte de una serie de empresas públicas municipales, que atienden al agua, limpieza, recogida de residuos sólidos urbanos, residuos peligrosos, jardines, etc., miles de personas, bien estructuradas y con medios más que suficientes para servir ante una catástrofe. Además empresas de servicios públicos, como telefonía, electricidad, gas, construcciones, etc., para poder disponer de sus capacidades ante una emergencia.

Grupo de Asistencia Social: Departamentos propios de asistencia social, abarcando apoyo psicológico, albergues, niños, mujeres maltratadas, etc.. Se gestionan polideportivos, que son excelentes albergues en caso de evacuaciones. También se dispone de comedores públicos y albergues solidarios. Apoyo en grandes superficies que en el plazo de horas pueden proveer de comida, ropa, menaje.

Grupo Logístico: Empresas municipales de transporte de viajeros; con camiones, vehículos de transportes de materiales, buses para traslados; empresa funeraria pública o adscrita mediante convenio; centro de control de tráfico. Además de taxis y empresas logísticas del sector que apoyarían. Ejemplo Málaga **Centro Logístico Emergencias**.

Grupo de Transmisiones y Comunicaciones: Servicios de informática y telecomunicaciones, capaces de gestionar las comunicaciones y sistemas de información necesarios ante una emergencia e integrar los de otros cuerpos y entidades ajenas al municipio, como Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Centros de Coordinación Operativa de otras administraciones, etc. **Centro Municipal de Emergencias en Málaga.**

La protección civil es la organización de la sociedad ante una catástrofe y no hay Administración que puede estar mejor situada, que la Municipal, para poder dar respuesta inmediata a cualquier catástrofe, por ello es necesario que el **Plan de Emergencia Municipa**l sea asumido por la Corporación y sus órganos de gestión, no exclusivo de

Protección Civil, cada uno de los grupos operativos que se han relacionado tiene que tener un mando.

4.- DEFINICIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL

La defensa de la vida y la integridad física la protección de los bienes y el medio ambiente, son valores que exige la contribución de todos los recursos disponibles en las situaciones de emergencia con la participación de todos (Administraciones públicas, Organizaciones Privadas, y también los ciudadanos), canalizando su participación a través de las Agrupaciones de Voluntarios. Concretándose estas últimas en funciones y labores de prevención, sociales y de rehabilitación, y si fuese necesario en intervención.

Luego englobamos en estas actuaciones de Protección Civil a "**Toda la Sociedad**".

Por ello podemos definir la **Protección Civil** como: ***"Un Servicio público, permanente, en el que interviene el conjunto de las Administraciones públicas, así como las Entidades privadas y los Ciudadanos en general, dirigido a la prevención de las personas y bienes ante situaciones de emergencia y especialmente ante aquellas calificadas como de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública"***

5.- FORMACIÓN CIUDADANA

El **objetivo de la Protección Civil** es, según el artículo 1º de la Ley 2/85, el estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, y la

protección de las personas y los bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan.

En este sentido **la formación de los ciudadanos en tareas de autoprotección y de apoyo a la protección civil, debe ser misión preferente en el ámbito municipal**

6.-PRINCIPIOS DE LA PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL

Para la consecución de estos objetivos, la Protección Civil actúa a través de distintos procedimientos de ordenación, coordinación y dirección de los diferentes servicios públicos. Para ello, es necesario tener muy en cuenta los siguientes criterios:

1) **Autonomía de organización y gestión**: La Administración Municipal tiene capacidad suficiente para organizar su gestión, en función de:
   - La titularidad de los servicios relacionados con la Protección Civil
   - La disposición de medios humanos y materiales para dichos servicios.
   - Las características y ámbito de los riesgos que afecten término municipal.
   - La efectiva capacidad de intervención operativa frente a la emergencia.
2) **Coordinación**: Es necesaria una eficaz coordinación de la estructura orgánica y de los recursos operativos utilizables. También es indispensable la coordinación de las actuaciones para responder apropiadamente frente a una situación de emergencia, de forma que no se

produzcan disfunciones en las líneas jerárquicas de mando.

3) **Complementariedad**: Es el único modo de lograr la optimización indispensable en el conjunto de las actuaciones, evitando así tanto la duplicidad como la ausencia de medios y recursos humanos y materiales. Este principio preside la Administración Municipal.
4) **Subsidiaridad**: Principio fundamental de la Unión Europea de que la administración más cercana al ciudadano sea la que resuelva sus problemas, siempre que tenga medios para ello. La gran cantidad de recursos de una gran ciudad, posibilita que prácticamente casi la totalidad de las emergencias puedan ser resueltas con medios propios, recayendo en las administraciones superiores aquellos de una gran especialización.
5) **Solidaridad**: La solidaridad es fundamental para lograr una acción coordinada, ya que afecta a todas las Administraciones Públicas y a los ciudadanos en su conjunto. La solidaridad en un municipio es una constante diaria.
6) **Integrabilidad:** La protección civil municipal se integra en el Plan Territorial de la Comunidad Autónoma, que es su plan director y en los distintos planes especiales**.**
7) **Información**: Se debe garantizar una información completa y extensiva sobre los riesgos, medios, recursos, organización a los ciudadanos, así como a otras administraciones públicas.
8) **Planificación**: Cualquier acción de Protección Civil debe ser planificada previamente, atendiendo a

unos criterios generales comunes que aseguren la total coherencia y posible integración entre todas ellas.

7.- FUNCIONES Y FASES DE LA PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL

Las funciones básicas de la Protección Civil como servicio público son básicamente, las cinco que a continuación se nombran:

(1) **Previsión:** analizar los supuestos riesgos, sus causas y efectos, así como las zonas del territorio que pudieran resultar afectadas (mapas de riesgos).
(2) **Prevención:** estudio e implantación de las medidas oportunas para observar, evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial y los daños que de ellos pudieran derivarse.
(3) **Planificación**: definir las líneas de actuación y elaborar los **Planes de Emergencia** para hacer frente a las situaciones de riesgo que pudieran presentarse.
(4) **Intervención**: actuar para proteger y socorrer a las personas y a sus bienes (eliminando y reduciendo los daños y las pérdidas).
(5) **Rehabilitación**: asistencia y apoyo a reconstrucción con el fin de restablecer los servicios públicos esenciales que garanticen la vuelta a la normalidad.

A estas funciones se le debe añadir otra complementaria, la de formación ya mencionada anteriormente.

8.- NIVEL MUNICIPAL EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL

La Protección Civil se articula en tres niveles: Estatal, Autonómico y Local, en los que se concibe como servicio público que, ordena, planifica, coordina, y dirige a todos los actuantes.

Todo ello requiere una estructura operativa con un **mando único** a definir en los planes de los diferentes niveles. Cuando la naturaleza y extensión del riesgo, el alcance de la situación de emergencia o los medios y recursos a movilizar, excedan las competencias de una determinada Administración, la dirección y coordinación de las actuaciones pasará a la autoridad del nivel superior. **El mando único municipal** es **el Alcalde.**

El concepto de mando único busca la máxima eficacia operativa posible ante la emergencia, implicando decisiones adoptadas y transmitidas por un órgano a la cadena de mando establecida.

Esta organización viene dada por el **Plan Territorial de cada Comunidad Autónoma**, de forma que los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus propios Planes de Emergencia siguiendo las directrices de este, dichos planes serán homologados.

Por su parte, en un gran municipio existe un conjunto de elementos que necesitan planes específicos de protección civil, siendo plan director para ellos **el Plan de Emergencia Municipal**, debiendo aprobarse y homologarse todos estos planes subordinados:

(1) **Planes de Autoprotección**, acogidos a la Norma Básica de Autoprotección.
(2) Planes ante grandes concentraciones humanas.
(3) Planes sobre ferias, actividades deportivas y eventos que pueden generar riesgo.
(4) Posibles planes específicos de distrito o barrio.
(5) Planes ante riesgos específicos con fuerte incidencia en el término municipal.

9.- SERVICIO DE PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL

En Málaga el Servicio de Protección Civil depende funcionalmente del **Coordinador General del Área de Seguridad** y en su organización podemos distinguir:

Un Área técnica: la Oficina de Análisis de Riesgos con dotación especifica de funcionarios, que garantiza el adecuado desarrollo y continuidad de los programas de Protección Civil:

(1) Promueve la prevención y planifica programas de identificación de las situaciones potenciales de riesgo. Dispone de instrumentos de inspección y sanción de la normativa vigente en dicha materia.
(2) Estudia y analiza los riesgos habituales del término municipal y confecciona el catálogo de los medios y recursos disponibles para hacer frente a las emergencias.
(3) Elabora y mantiene actualizados los Planes de actuación para hacer frente a las emergencias según las directrices de la Norma Básica de Protección Civil.

(4) Activa y desactiva el Plan Municipal de Emergencias.
(5) Dirige y coordina la intervención de medios y servicios operativos municipales, así como aquellos de otras administraciones o particulares, de acuerdo con lo previsto en los Planes Municipales homologados de Protección Civil.
(6) Rehabilita los servicios públicos afectados por la emergencia.
(7) Promueve y mantiene al día la formación e información de la población residente, sobre riesgos potenciales existentes, los planes de actuación previstos y los comportamientos a adoptar en cada caso. Promueve la capacitación del personal municipal y de otras administraciones del término.
(8) Garantiza, tanto en situaciones de normalidad como de emergencia, el acceso a todas las informaciones disponibles en materia de Protección Civil a los organismos de Protección Civil de la Administración Pública.
(9) Desarrolla las funciones preventivas de la Ley 2/85, sobre Protección Civil.

Una Estructura de apoyo, que corresponde a la colaboración ciudadana y prestación solidaria: **La Agrupación de Voluntarios de Protección Civil** de carácter humanitario y altruista que se integra en el esquema de gestión de emergencia y que está dirigida al estudio y prevención de situaciones de grave riesgo o catástrofe, así como a colaborar en la prevención y socorro de personas cuando sean requerido para ello.

Tras la solicitud de ingreso correspondiente y la superación de prueba de actitud hay un proceso formativo que supone la aceptación plena de su Reglamento funcional.

Es una modalidad de voluntariado, desinteresada, humanitaria y de solidaridad.

Sus objetivos y funciones tienen las siguientes consideraciones:

(1) Actuaciones de apoyo y complementarias a las desarrolladas por los servicios profesionales, y en razón a sus posibilidades y capacitación.
(2) Centran su actuación, de forma permanente y regularizada, en el campo preventivo y operativo de la gestión de las emergencias.
(3) Sólo en el caso de ausencia o manifiesta insuficiencia de otros servicios públicos de emergencia serán utilizadas como apoyo auxiliar en tareas de intervención ante siniestros o emergencias menores.
(4) Sus integrantes han de tener una formación básica en emergencias y protección civil y contarán con material específico. Sus funciones se centrará en:

PREVENCIÓN:

Participación en campañas de información y divulgación relacionados con la Protección Civil.

Colaboración en la aplicación de normativa de prevención y

participación en la divulgación de planes de autoprotección.

APOYO OPERATIVO:

Participación en dispositivos operativos de carácter preventivo.

Apoyo, según procedimientos establecidos, a los servicios operativos de emergencia.

Colaboración en las áreas de dispositivo logístico y acción social en emergencias: evacuación alberge, etc.

La Agrupación de Voluntarios, como estructura de apoyo de los Servicios de Protección Civil, debe situar su fundamento o justificación en la actuación en torno a la herramienta fundamental de Protección Civil que son los Planes de Emergencia, como núcleo central de la Protección Civil.

En este sentido el marco de actuación de la Agrupación de Voluntarios en los Planes de Emergencia viene, condicionada por una serie de características organizativas, como son:

(1) Prestación Voluntaria

(2) Composición variable y discontinua.

(3) Existencia de diferentes niveles de disponibilidad y de capacitación.

(4) Teniendo en cuenta estas características podemos establecer el marco de actuación dentro de los Planes de Emergencia.

(5) En el **desarrollo** del Plan:

a) Recogida de información.
b) Colaboración en la inspecciones en las zonas e instalaciones de riesgo.
c) Participación en programas formativos y divulgativas.

(6) En la **Activación** del Plan:

a) Apoyo a los Centros de Coordinación.
b) Apoyo a los Servicios de intervención.
c) Colaboración en tareas de soporte logístico y acción social.

(7) En el contexto de la **rehabilitación**:

a) Recogida de información y evacuación
b) Información a afectados.
c) Apoyo en las tareas de reconstrucción.

Plan de Emergencia Municipal de Málaga

Dada la especificidad del tema, se considera como una ponencia independiente, impartida por el mismo ponente Julio Andrade.

OBJETIVOS GENERALES DE UN PLAN DE EMERGENCIA

Definir procedimientos para actuar en caso de desastre o amenaza.

Desarrollar en las personas destrezas y condiciones, que les permitan actuar rápida y coordinadamente frente a la emergencia

MARCO LEGAL

a) Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil
b) Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto sobre "medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia"
c) Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, del ministerio de Interior, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil
d) Plan territorial de emergencia de Andalucía, de 8 de octubre de 1998, de la C.A. de Andalucía

LOS PLANES DE EMERGENCIA

No se puede plantear la actuación de emergencia desde la improvisación.

Es necesario diseñar previamente las formas de actuación con objeto de garantizar la organización, coordinación y dirección, adaptándose a las circunstancias específicas.

La planificación configura el eje fundamental de la actuación ante emergencia.

Frente a los ya superados planteamientos asistenciales dirigidos exclusivamente al socorro tras la catástrofe, arranca de previsión y la prevención, incorpora los operativos de intervención y socorro y se extiende hasta la rehabilitación.

PEM DE MÁLAGA

En la actuación en emergencia, y por consiguiente en la planificación se debe establecer un equilibrio entre los marcos competenciales y los principios de solidaridad, eficacia y coordinación.

Podemos reseñar con carácter principal dos tipos de Planes:

1º Planes Territoriales.
2º Planes Especiales.

Los planes Territoriales están dirigidos a emergencia Generales

Los planes Especiales se elaboran para hacer frente a riesgos Específicos.

El **Plan de Emergencia Municipal (PEM)** es un plan Territorial aplicado al ámbito de Málaga ante situaciones de Grave Riesgo o Catástrofe.

En situaciones de emergencia, la totalidad de la organización municipal adoptará la estructura operativa prevista en el correspondiente Plan, con la definición de los respectivos órganos: directivo, operativo y de apoyo, que intervendrá para hacer frente a dicha emergencia.

El órgano directivo estará compuesto por el propio Alcalde en su calidad de máximo responsable municipal de Protección Civil; por el Concejal Delegado de Protección Civil; por el Coordinador del Área de Seguridad, contará con el apoyo de un Consejo Asesor con la participación, entre otros, de los responsables operativos de los grupos operativos y de apoyo.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Identificación. Se valorarán entre otros los índices específicos de cada uno de los riesgos potenciales:

a) Inundaciones.
b) Vientos.
c) Sequías.
d) Sismos geológicos
e) Incendios forestales.
f) Industria.
g) Transporte de Mercancías Peligrosas.
h) Circulación.
i) Concentraciones humanas.
j) Playas del litoral.

Todo ello en relación con los daños y experiencias de ocurrencia estimada o previsible en cada riesgo.

ESTRUCTURA DEL PEM

ÓRGANOS DEL PLAN:
DIRECTOR

- El Director del Plan de Emergencia Municipal es el Alcalde

FUNCIONES:
Declarar formalmente la aplicación Plan

- Fijar objetivos y misiones Prioritarias.

- Solicitar medios extramunicipales

- Acordar la desactivación Plan

PLAN EMERGENCIA MUNICIPAL

ÓRGANOS DEL PLAN:
COMITÉ ASESOR

- COMPOSICIÓN:
  - Jefes de Grupos Actuación
  - Responsables servicios públicos y privados
  - Personal Técnico
  - Jefe de Policía Local
  - Jefe Servicio Local PC

FUNCIONES:

- Análisis situación emergencia.
- Asesoramiento Director Plan.
- Propuesta medidas actuación
- Determinación información a suministrar

PLAN EMERGENCIA MUNICIPAL

ÓRGANOS DEL PLAN:
GABINETE INFORMACIÓN

- COMPOSICIÓN:
  - Gabinete Prensa
  - Medios de comunicación

FUNCIONES:

- Informar a población y medios
- Comunicación evolución Suceso.
- Transmitir a población consejos dados por la Dirección del Plan

PLAN EMERGENCIA MUNICIPAL

ÓRGANOS DEL PLAN:
CECOPAL

- COMPOSICIÓN:
  - Jefe
  - Jefes Servicios Intervención
- UBICACIÓN:
  - Permanente
  - Fijada en el Plan

FUNCIONES:

- Recepción información Suceso.

- Coordinación de las actuaciones entre Dirección y Grupos de Acción

- Ejecución órdenes emanadas Dirección

PLAN EMERGENCIA MUNICIPAL

ÓRGANOS DEL PLAN:
GRUPO SEGURIDAD

- COMPOSICIÓN:
  - Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:
    - Policía Local
    - Guardia Civil
    - Policía Nacional
    - Vigilantes jurados

FUNCIONES:

- Mantenimiento orden y seguridad zona siniestrada.

- Facilitar cumplimiento misiones resto grupos

- Identificación de fallecidos Etc.

ÓRGANOS DEL PLAN:
GRUPO INTERVENCIÓN OPERATIVA

- COMPOSICIÓN:
  - Bomberos
  - Unidades especiales rescate
  - Servicio obras
  - Otros

FUNCIONES:

- Rescate y salvamento personas y bienes

- Minimización efectos.

-Control de las causas que originaron el siniestro

PLAN EMERGENCIA MUNICIPAL

ÓRGANOS DEL PLAN:
GRUPO SANITARIO

- COMPOSICIÓN:
  - Personal sanitario
  - Centros hospitalarios
  - Transporte sanitario

FUNCIONES:

- Rescate heridos

-Clasificación víctimas

- Atención "in situ"

-Evacuación heridos a centros Hospitalarios

- Adopción medidas profilácticas

PLAN EMERGENCIA MUNICIPAL

ÓRGANOS DEL PLAN:
GRUPO SANITARIO

- COMPOSICIÓN:
  - Personal sanitario
  - Centros hospitalarios
  - Transporte sanitario

FUNCIONES:

- Rescate heridos

-Clasificación víctimas

- Atención "in situ"

-Evacuación heridos a centros Hospitalarios

- Adopción medidas profilácticas

PLAN EMERGENCIA MUNICIPAL

ÓRGANOS DEL PLAN:
GRUPO ASISTENCIA SOCIAL

- COMPOSICIÓN:
  - Asistentes sociales
  - Psicólogos

FUNCIONES:

- Atención psicológica a la Población.

- Suministro alimentos y bebida a damnificados

- Auxilio general a la población

PLAN EMERGENCIA MUNICIPAL

ÓRGANOS DEL PLAN:
GRUPO ASISTENCIA TÉCNICA

- COMPOSICIÓN:
  - Empresas y servicios prestatarios de suministros básicos:
    - Agua.
    - Luz
    - Teléfono
    - Gas
    - Transportes
    - Obras

FUNCIONES:

- Rehabilitación servicios Esenciales

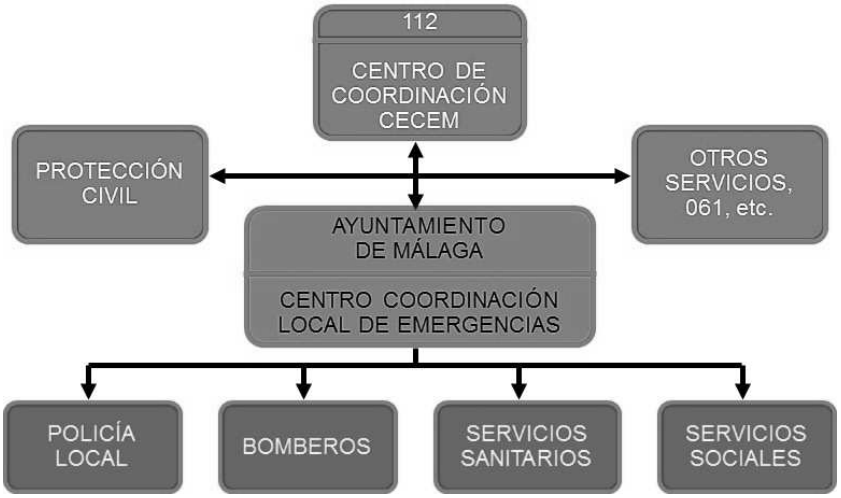
-Valoración daños

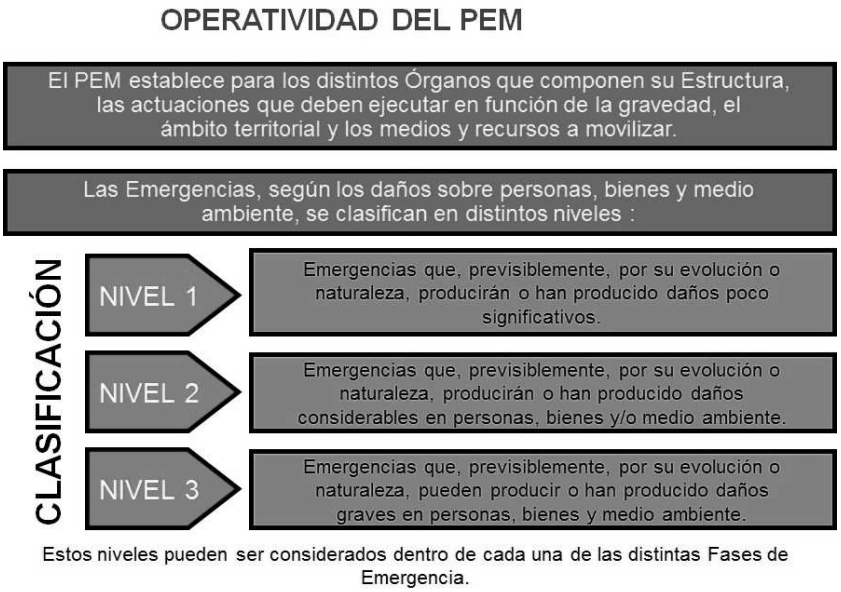
PLAN EMERGENCIA MUNICIPAL

CENTRO DE COORDINACIÓN OPERATIVA (CECOPAL)

Es el instrumento que utilizará el PEM para la dirección y coordinación de las operaciones propias del mismo y dispone de la siguiente Organización y Estructura:

I. Sala de Crisis y Gabinete de Coordinación.
II. Gabinete de prensa y Secretaría General Técnica.
III. Centro de Control de Emergencias.
IV. Gabinete Técnico de Protección Civil.
V. Oficina Técnica de Planes de Emergencias.
VI. Oficina de Información y Proceso de Datos.





MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN

Son las que hacen referencia a la protección de la integridad física de las personas en las zonas afectadas y a facilitar actitudes de colaboración y autoprotección, según las siguientes:

(1) Avisos a la población.
(2) Alojamiento.
(3) Evacuación.
(4) Confinamiento.
(5) Seguridad ciudadana.
(6) Control de accesos.
(7) Valoración del impacto.
(8) Asistencia sanitaria.

La Paz en el Mediterráneo y las Fuerzas Armadas en Misiones de Paz

Ponente: Rafael Vidal Delgado, Coronel de Artª, DEM. y Director del Foro para la Paz en el Mediterráneo.

INTRODUCCIÓN

La presente ponencia tiene dos partes bastantes diferenciadas, una se refiere al aspecto geopolítico del espacio mediterráneo y otro a las posibles intervenciones en misiones de paz de fuerzas armadas, refiriéndonos al mismo espacio, aunque como preámbulo a la segunda parte se detallarán la tipología de misiones que pueden realizar, bajo los auspicios, de la ONU, unas unidades militares multinacionales.

La paz no es la mera ausencia de guerra, ni se reduce al solo equilibrio de las fuerzas adversarias, ni surge de una hegemonía despótica, sino que con toda exactitud y propiedad se llama obra de la justicia

La SOCIEDAD CIVIL promueve la convivencia, comprensión y entendimiento entre los ciudadanos mediterráneos, debiendo elegir a los políticos que promuevan esa política, evitando de esta forma la confrontación

Ganar la paz como modelo universal de convivencia

La historia del Mediterráneo siempre ha sido una confrontación casi permanente entre las dos orillas, de tal manera que se podría indicar que las etapas de “no guerras” han sido nulas, sustituidas por treguas entre los países ribereños.

La primera pregunta que hay que plantearse es si a lo largo de la historia ha existido paz en el Mediterráneo.

Como segunda pregunta surge inmediatamente la duda sobre ¿qué es la paz? El Concilio Vaticano II, en la Constitución "Gaudium et spes" (2ª parte, capítulo V), al tratar la naturaleza de la guerra afirma que *la paz no es la mera ausencia de la guerra, ni se reduce al solo equilibrio de las fuerzas adversarias, ni surge de una hegemonía despótica, sino que con toda exactitud y propiedad se llama obra de la justicia*. Más adelante indica que *la paz jamás es una cosa del todo hecha, sino un perpetuo quehacer*.

El Foro para la Paz en el Mediterráneo, en su documento marco de colaboración, tanto en la exposición de motivo como en la finalidad del convenio, se recoge que su objetivo es *GANAR LA PAZ como modelo universal de convivencia*, lógicamente en su ámbito de actuación: el mar Mediterráneo y sus países ribereños.

Si nos centramos en el concepto de paz recogido en los párrafos precedentes, tendremos que admitir que paz, paz, solo existe en determinados espacios. ¿Es que entonces el estado natural del hombre es la guerra, tal como afirmaba Hobbes? La Iglesia Católica tampoco es muy optimista con respecto a la paz, *porque en la medida que el hombre es pecador, amenaza y amenazará el peligro de guerra hasta el retorno de Cristo*.

Por supuesto y de acuerdo con lo anterior no existe paz en el Mediterráneo y en consonancia con la situación y las previsiones a corto, medio y largo plazo, permanecerá en este estado muchos años más. Aunque poco conocida, España estuvo en guerra con los países del norte de África desde principios del siglo XV hasta la finalización del XVIII, firmándose un tratado de paz entre Carlos IV y el bey de Argel, siendo vendida Orán y su territorio circundante a este último, una traición del Príncipe de la Paz, cuando el Oranesado había sido territorio más español que la propia ciudad de Melilla.

La realidad es que el Mediterráneo ha sido y es campo de batalla, enfrentándose los ejércitos de ambas orillas y ocupando de forma transitoria la del contrario, momento en que se podría hablar de “paz impuesta”. Hoy la guerra es más sibilina, dividida en convencional y asimétrica, incluso como decía Mao Tse Tung, lo ideal es conseguir la victoria sin arriesgar en ninguna batalla.

Alpha Oumar Konaré, presidente de la Comisión de la Unión Africana, pronunció en el mes de abril de 2006, en la Universidad de Alcalá de Henares, una conferencia, de la que podrían resaltarse las siguientes palabras.

> *Si la situación en África sigue degradándose, ningún continente estará a salvo. Menos aún nuestros vecinos europeos, porque están al lado. Ningún visado ni muro podrá detener a 1.500 millones de pobres que no tienen un dólar al día para comer.*

Las avalanchas de subsaharianos ya se ciernen sobre Europa, pero más inmediata es la amenaza árabe, de tal manera que en los últimos años millones de musulmanes han hecho del viejo continente su nuevo lugar de residencia. Se augura en el transcurso de menos de cien años, al ritmo actual, el Mediterráneo será un mar musulmán. Es como si regresásemos al califato Omeya y los “normandos” tuvieran que volver a expulsar a los invasores.

Una web islámica, recoge las cifras:

Datos de población musulmana en el mundo

Musulmanes en el mundo: 1.678.442.000 (1.998)

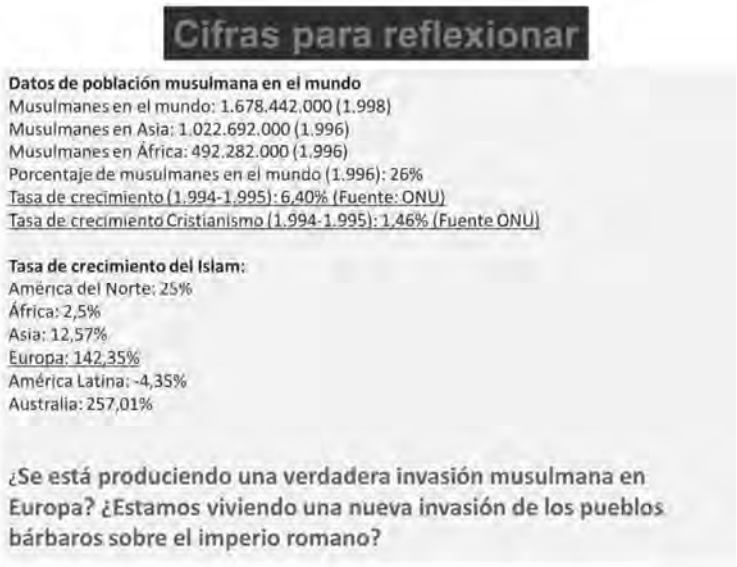
Musulmanes en Asia: 1.022.692.000 (1.996)

Musulmanes en África: 492.282.000 (1.996)

Porcentaje de musulmanes en el mundo (1.996): 26%

Tasa de crecimiento (1.994-1.995): 6,40% (Fuente: ONU)

Tasa de crecimiento Cristianismo (1.994-1.995): 1,46% (Fuente ONU)



Cifras para reflexionar

Datos de población musulmana en el mundo
Musulmanes en el mundo: 1.678.442.000 (1.998)
Musulmanes en Asia: 1.022.692.000 (1.996)
Musulmanes en África: 492.282.000 (1.996)
Porcentaje de musulmanes en el mundo (1.996): 26%
Tasa de crecimiento (1.994-1.995): 6,40% (Fuente: ONU)
Tasa de crecimiento Cristianismo (1.994-1.995): 1,46% (Fuente ONU)

Tasa de crecimiento del Islam:
América del Norte: 25%
África: 2,5%
Asia: 12,57%
Europa: 142,35%
América Latina: -4,35%
Australia: 257,01%

¿Se está produciendo una verdadera invasión musulmana en Europa? ¿Estamos viviendo una nueva invasión de los pueblos bárbaros sobre el imperio romano?

Tasa de crecimiento del Islam:

América del Norte: 25%

África: 2,5%

Asia: 12,57%

Europa: 142,35%

América Latina: -4,35%

Australia: 257,01%

¿Se está produciendo una verdadera invasión musulmana en Europa? ¿Estamos viviendo una nueva invasión de los pueblos bárbaros sobre el imperio romano?

BREVE HISTORIA DEL MEDITERRÁNEO

Pero veamos, aunque sea sucintamente todo el proceso geopolítico del Mediterráneo.

Nosotros los europeos estudiamos nuestra propia historia, dividida en edades. En los colegios y en las universidades se estudia la edad Media y se visualizan determinadas civilizaciones contempo-ráneas, las cuales ni mucho menos podían considerarse similares en alcances técnicos, incluso hoy en día, determinadas tribus viven casi en el neolítico.

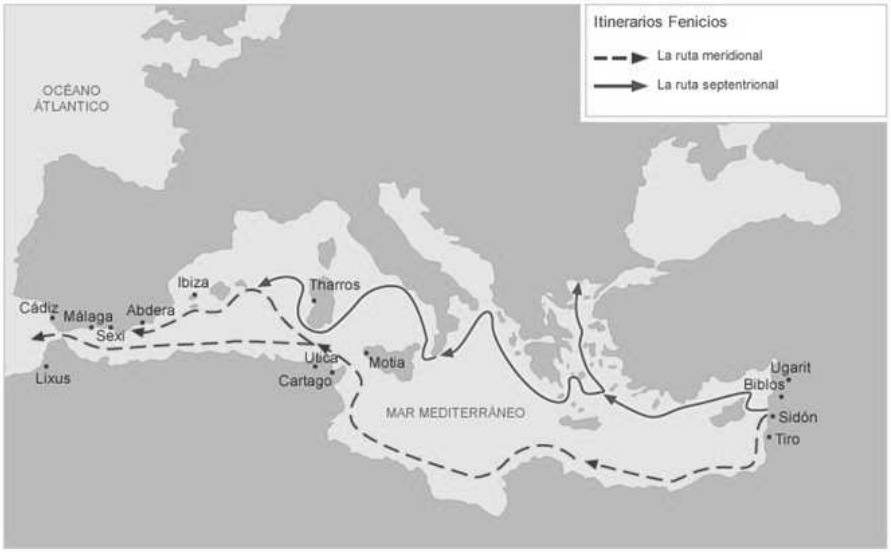
La historia que estudian los chinos es muy parecida a la nuestra, en cuento concepción egocéntrica, como territorio que es el centro del planeta, de hecho “China” significa “tierra media”, es decir la que linda con dos extremos, que son “otros pueblos o civilizaciones”.

Si a Europa ha creído ser el centro del macrocosmo de las civilizaciones terrestres, al Mediterráneo le ha ocurrido algo similar, aunque en una escala menor. Hemos tenido civilizaciones muy avanzadas, como la egipcia, conviviendo con otras mucho más atrasadas. El imperio Romano, con su permanencia durante centurias, proporcionó a todos los habitantes la misma etapa civilizadora, pero tras su caída, las dos orillas volvieron a distanciarse, llegando hasta nuestros días, en donde la orilla norte se encuentra en la edad postindustrial o del conocimiento, mientras que la sur está entrando en la industrialización. ¿Quiere decir que la orilla norte ha sido preminente desde el siglo VI?, ni mucho menos, porque

el califato disponía de una cultura y unos avances tecnológicos muy superiores a los europeos.

Hagamos un repaso histórico al mediterráneo y sus tierras colindantes:

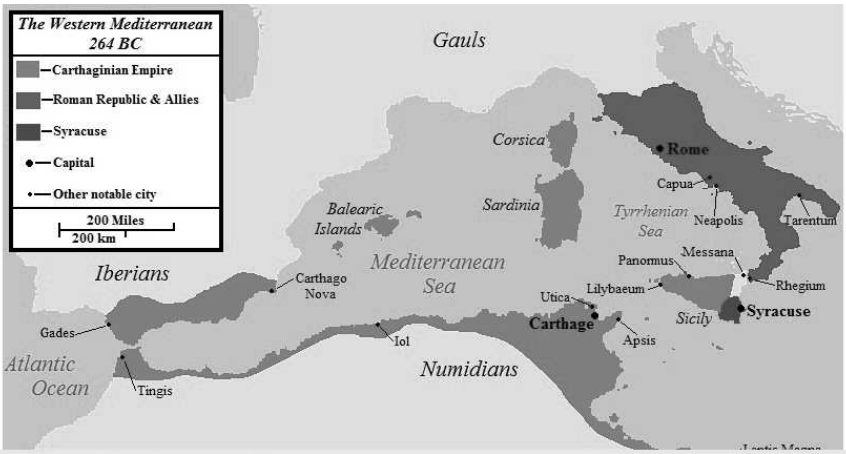
Itinerarios Fenicios en el Mediterráneo



Tendremos que remontarnos casi a los albores de la civilización, cuando el pueblo fenicio, más de mil años antes de la era cristiana, inició una expansión marítima costera por todo el mar, atravesando el estrecho, posteriormente llamado de Gibraltar, alcanzando Didýme (Gades-Cádiz) y otros territorios atlánticos.

No existía un poder político fuerte, si exceptuamos Egipto, que no era un imperio marítimo sino fluvial, y más hacia el este, el imperio Persa, por lo que fue fácil para los fenicios, a través de sus numerosas factorías, dominar el mar Mediterráneo, siendo sus únicos enemigos algunos barcos piratas.

Con el paso de los años, una las colonias fenicias: Cartago (fundada ~ 825 a. de C.), ante la decadencia de Tiro, constituyo una confederación de ciudades, erigiéndose en su capital, abarcando su espacio marítimo y territorial el Mediterráneo Occidental, mientras que el Oriental caía bajo la influencia helena, creándose numerosas colonias griegas.

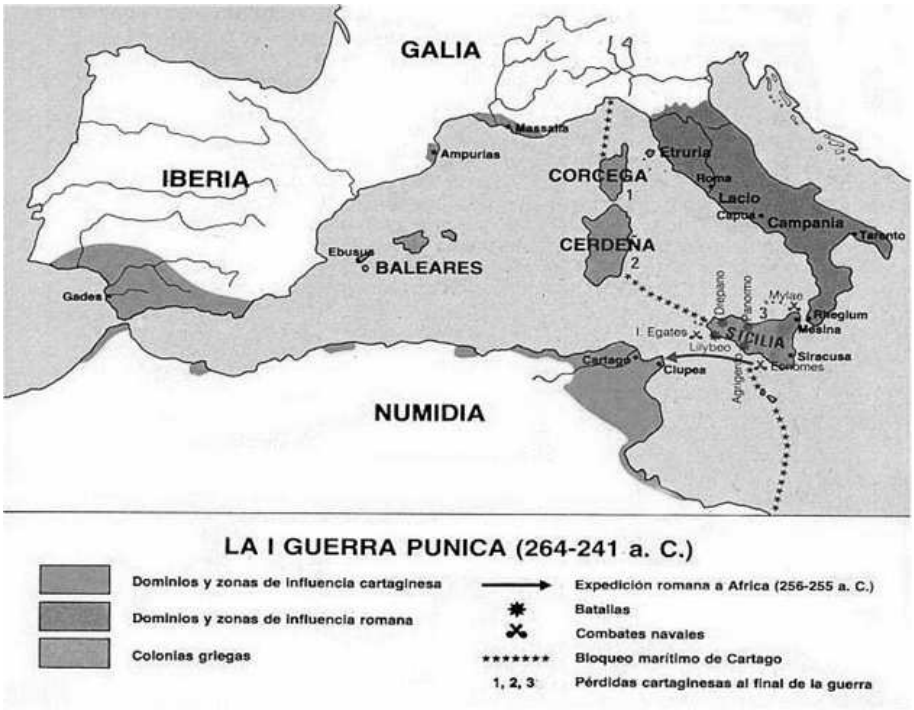


Source Base map used: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Locatie_Middellandse_Zee.PNG, rest of the work was that of the uploader.

Author Jon Platek

A mediados del 700 antes de Cristo iba surgiendo en el centro de la península italiana, primero una monarquía y luego república: Roma.

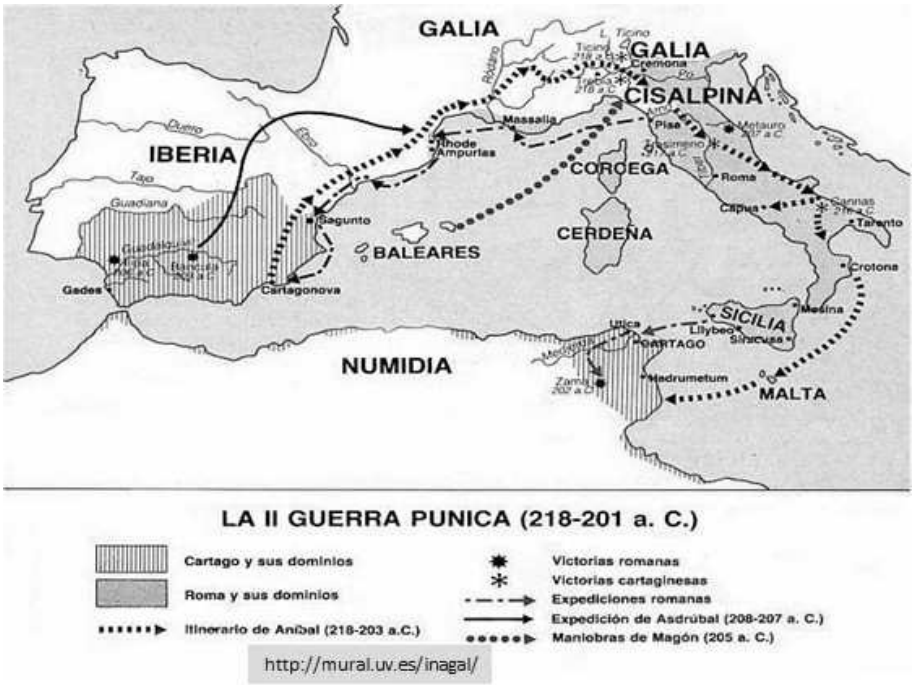
Entre el año 500 y el 260 antes de Cristo, las relaciones entre ambas repúblicas fueron amistosas, firmándose varios tratados. La razón era que tenían que ser fuertes contra su enemigo común: los griegos, que dominaban el Mediterráneo Oriental, pero cuando el peligro se alejó, las necesidades de expansión de ambas potencias, les obligó a enfrentarse, desencadenándose la Primera Guerra Púnica.



http://mural.uv.es/inagal/

Cincuenta años más tarde se origina la Segunda Guerra Púnica, en la cual Roma estuvo a punto de perecer a causa de la maniobra de aproximación indirecta de Aníbal, general cartaginés.

Roma resultó vencedora de la contienda. Sometiendo a continuación a gran parte de los territorios del Mediterráneo Oriental, de tal manera que excepto Egipto, podía considerarse que el Mediterráneo era un mar romano.



Esta situación de mar romano perduró hasta la división del imperio romano por Teodosio el Grande.

Durante quinientos años la paz y tranquilidad reinó en el Mediterráneo, rota de vez en cuando por alguna expedición de castigo contra grupos de piratas. La más famosa de estas campañas fue la llevada a cabo por Pompeyo en el 67 año antes de Cristo.

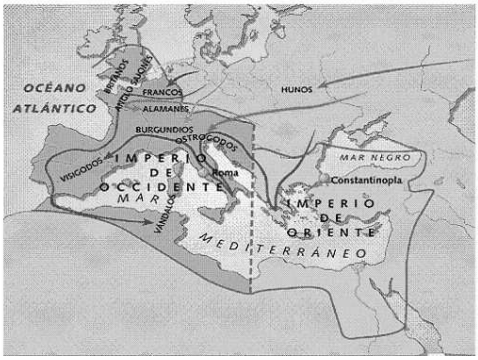
La fuerza espiritual que había mantenido el imperio romano decayó en el cuarto siglo después de Cristo y en el siguiente se produjo la descomposición de su parte occidental, cayendo las antiguas provincias en manos de las naciones bárbaras: suevos, vándalos, alanos y godos, mientras que en el este se mantenía un equilibrio entre los poderes públicos del imperio y las naciones federadas, encargadas de defender las fronteras.

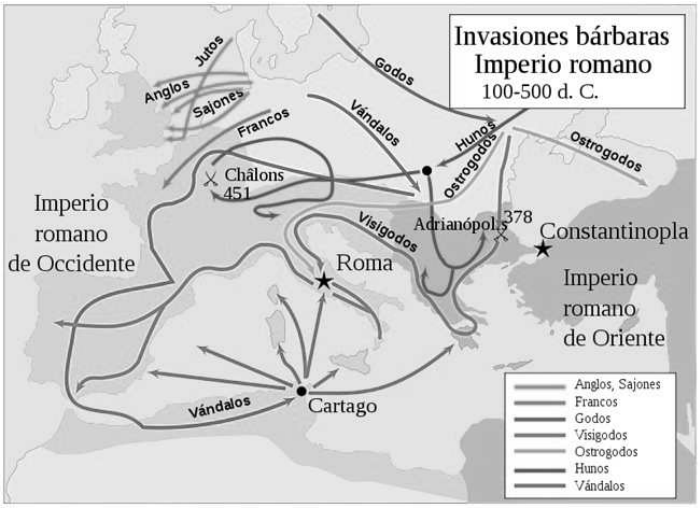
La población de los invasores era mínima con respecto a los residentes del imperio.

Mirado el proceso con el anteojo de la historia parece como el imperio Romano se encontrara de un día para otro amenazado y poco después se producía la invasión, cuando la realidad fue otra. El imperio necesitaba “mano de obra” y las guerras la había proporcionando a través de los esclavos, así que cuando la expansión se paralizó y el territorio menguó, hubo que posibilitar a que entraran en el imperio familias enteras de los pueblos colindantes. Es decir algo similar lo que está ocurriendo con la Europa actual, lo único que en vez de ser la “invasión pacífica” del norte, en esta ocasión es del sur.

Por otra parte el imperio aún se mantuvo como tal, sin descomponerse el poder político, gracias a un decreto imperial de extraordinaria cohesión: la declaración del cristianismo como religión oficial del estado, considerándose ciudadanos de segunda los que no lo fueran.

Esta decisión política también fue realizada por Isabel I la católica, no como se ha querido pensar por la gran religiosidad de la soberana, sino simplemente porque acuciaba para que el reino estuviera unido ante la posible expansión turca por el norte de África en la segunda mitad del siglo XV y la primera del XVI.





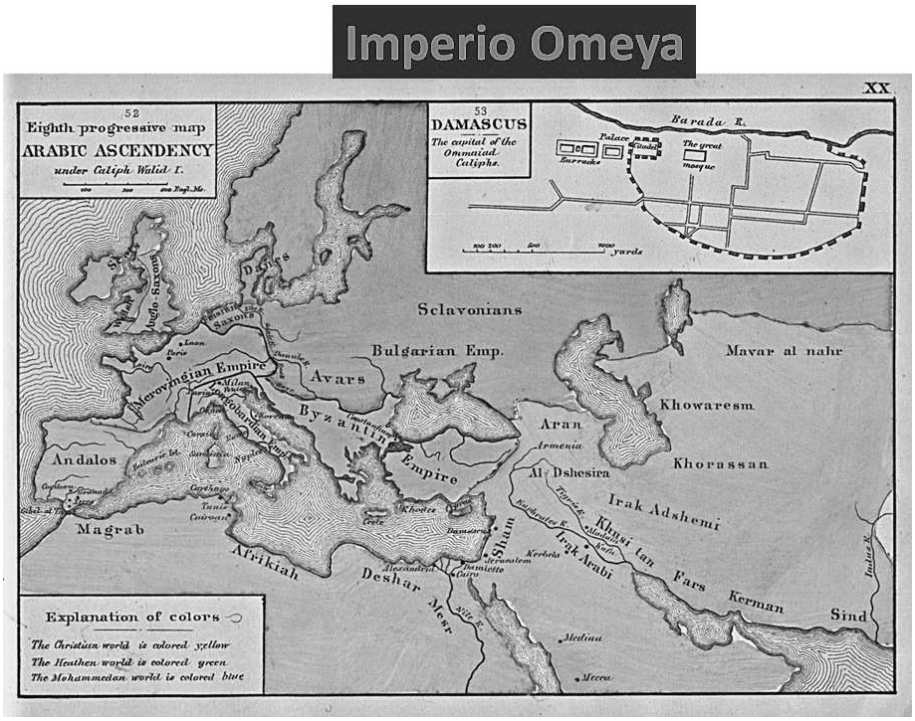
Tras la descomposición del imperio romano de Occidente, el Mediterráneo se convirtió en un caos y un peligro navegar por él. Justiniano el Grande, a través de uno de los mejores

generales que han existido, Belisario, restauró el dominio sobre el mar, ocupando la península Itálica, Sicilia, el sudeste de España y todo el norte de África, de tal manera que el Mediterráneo volvía a ser un mar romano.

Pero el imperio Bizantino, al contrario que su antecesor, no se sustentaba en la moral de victoria y el espíritu castrenses de sus ciudadanos, sino en la destreza de sus generales y en la utilización de mercenarios. Históricamente está demostrado que ninguna colectividad política puede perdurar con esas bases.

El califato musulmán de los Omeyas, que unía a lo anterior una Fe que abarcaba todas las facetas de la convivencia de los

musulmanes, avanzó decidido por el norte de África, ocupó el sur de Italia y toda la península Ibérica, siendo frenado en su avance en la batalla de Poitiers.



Durante centurias el Mediterráneo fue un mar compartido. El oriental compartido entre bizantinos y musulmanes, con la cuña del reino católico de Jerusalén y todo ello alternando etapas de relativa cordialidad y de cruenta guerra.

La situación en el occidental era de una mayor preponderancia musulmana, ocupada gran parte de la península Ibérica y el norte de África por el califato de Córdoba y posteriormente por los almorávides, almohades y benimerines.

Hasta el siglo XVII no existía una clara estrategia marítima, siendo toda ella continental, consistiendo en el dominio de la tierra y a través de ella el control del tráfico marítimo, todo él de

cabotaje, de hecho el país que tenía más costas era el dueño del comercio naval.

Dos acontecimientos históricos debilitaron el poder musulmán en el Mediterráneo hasta el siglo XV: la toma de Valencia por el Cid (derrota de los almorávides) y la conquista de Jerusalén por Godofredo de Buillón, ambos contemporáneos y algo más de cien años más tarde la batalla de las Navas de Tolosa (derrota almohade) y la III Cruzada de los tres reyes y la tregua con Saladino. El colofón en el oriente de este acontecimiento histórico fue que a principios del siglo XIII se produjo el mayor terremoto que ha conocido la historia, precisamente en Tierra Santa, con más de un millón de muertos y la IV Cruzada, proclamada para asentar el dominio cristiano, ante las pocas expectativas de riquezas, se desvió hacia la apetecible Constantinopla, iniciándose el imperio Latino de Oriente.

Este período fue aprovechado por pequeñas potencias emergentes, necesitadas de basar su economía en el comercio, siendo las más importantes: Venecia, Génova y la Corona de Aragón. Las dos primeras sustentaron su comercio

en una entente cordial entre musulmanes, cristianos y judíos, mientras que la tercera, estableció un imperio marítimo mediterráneo, alcanzando Grecia por el norte y Trípoli por el sur.

La caída de Constantinopla a mediados del siglo XV fue una verdadera catástrofe para la Cristiandad. Los turcos como nuevos conversos querían someter al mundo “infiel”, representado por los cristianos. Fernando el Católico, como rey de Aragón, renovó la expansión aragonesa por el Mediterráneo, sometiendo a las tribus y ciudades del norte de África, alcanzando Trípoli y la isla de los Gelves, quedando el desierto de Cirenaica entre sus territorios y Egipto. Por el norte ocupó Sicilia y el reino de Nápoles y alcanzó la isla de Cefalonia en el mar Jónico.

Política africana y mediterránea de los Reyes Católicos

En historia es un “sin sentido” intentar analizar lo que hubiera pasado si los hechos se hubieran producido de otro modo. Por ejemplo si el sucesor de los Reyes Católicos hubiera sido Juan, en vez de Juana, probablemente el norte de África sería un territorio cristiano, pero el segundo frente que abrió la casa de Augsburgo a la corona española la desangró por completo,

obligando a no prestar la atención debida al flanco sur, excepto cuando la situación se hacía insostenible, como el ataque a Argel de Carlos V o la propia batalla de Lepanto, con Felipe II. Los cuantiosos recursos americanos se gastaron en esa gesta en los Países Bajos que los españoles no comprendían y que aún siguen sin entender.

La guerra de España con los estados del norte de África duró trescientos años, tal como se ha comentado con anterioridad.

Hasta el siglo XVIII el Mediterráneo oriental era musulmán y el occidental se encontraba compartido

Los estados europeos van ocupando el norte de África:

1. España se asienta en sus posesiones del sur del Estrecho.
2. Francia ocupa Argelia.
3. Egipto es apoyada por Inglaterra.
4. Grecia se independiza.

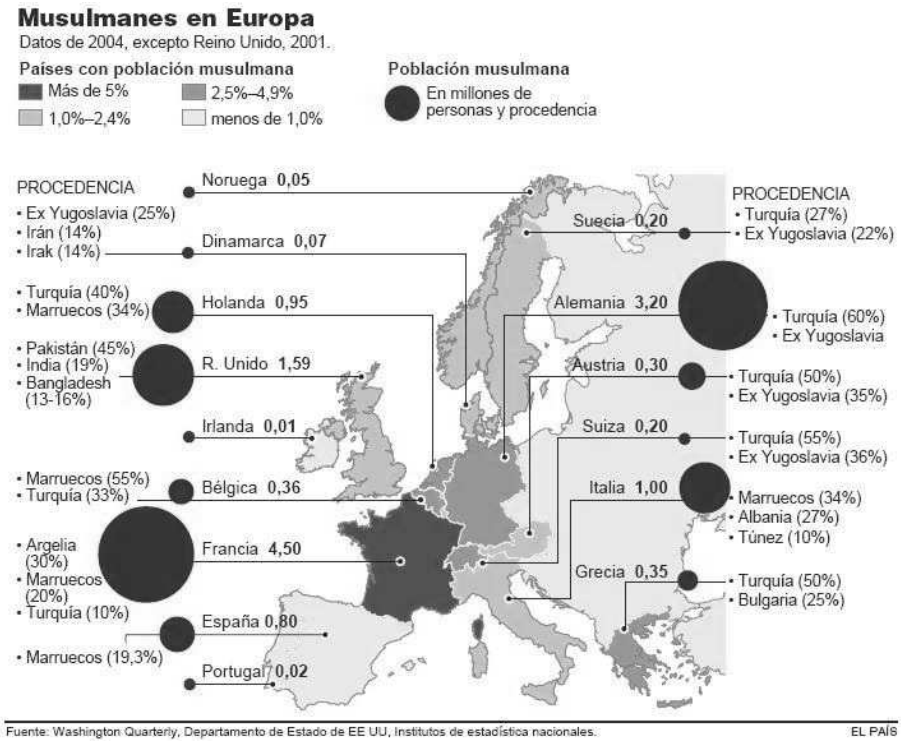
Se inicia el siglo XIX con un imperio turco en decadencia, mientras que los estados europeos han salido fortalecidos de las guerras napoleónicas. Francia es la primera que inicia su expansión por el norte de África y a lo largo de dicho siglo y la primera mitad del XX, todos los países ribereños del sur del Mediterráneo se encuentran sometidos a una potencia europea.

Terminada la Segunda Guerra Mundial se inicia un proceso de descolonización auspiciado desde las Naciones Unidas, recuperando su independencia Siria, Líbano, Egipto (era una especie de condominio británico hasta 1952), Libia, Túnez, Argelia y Marruecos, con fuertes lazos con sus antiguas metrópolis.

A finales del siglo XX se produce una reacción nacional/religiosa en el Islam. La Tierra se encuentra dividida en dos: el territorio fiel a la verdadera doctrina y el infiel que es necesario someter y convertir.

El dinero para la propaganda islamista fluye desde las monarquías petrolíferas del Golfo, naciendo corrientes extremistas que quieren recuperar el concepto de “guerra santa” y que en cierto modo están consiguiendo su propósito. Es como si en el mundo cristiano renaciera el concepto de “cruzada” y se estuvieran afiliando creyentes para combatir en ella.

En la actualidad, las cifras de musulmanes en Europa son las que hemos plasmado al principio. Su crecimiento es espectacular, no solo por la mayor natalidad sino por los conversos que se han desengañado del mundo capitalista cristiano. Muchos de ellos cuando se han dado cuenta que han caído en una opresión mayor y desearían volver a sus raíces cristianas, pero el Islam lo prohíbe.



La paz en el Mediterráneo es una utopía y no existirá hasta que el reino de la justicia impere en el mundo y eso vuelve a ser otra utopía.

Lo más que puede alcanzarse en esta zona geopolítica es una situación de tregua, que puede durar más o menos según sea el grado de conocimiento y comprensión de los ciudadanos que habitan en todos los territorios ribereños.

No solamente existe enfrentamiento norte sur en el Mediterráneo, sino que se produce a nivel global, es decir del planeta, a nivel europeo, con las diferencias entre el norte y el sur e incluso en todos los países del viejo continente. El norte alemán es totalmente distinto de Baviera; no digamos las diferencias entre los países bálticos del norte y Dinamarca; pero se produce, casi de forma encrespada en España e Italia,

originándose fuerzas centrífugas que pretenden separar entidades políticas unidas desde centurias.

Podríamos decir que el enfrentamiento norte sur es una situación natural del alma de las naciones.

RADIOGRAFÍA DEL MEDITERRÁNEO

¿Cuál es la situación actual en el Mediterráneo? Si hacemos una radiografía de los acontecimientos de los últimos veinte años el panorama no puede ser más desalentador.

Conflictos sociales y políticos en España, Francia, Italia y Grecia. A estos conflictos se unen reivindicaciones nacionalistas en los tres primeros: España en el País Vasco y Cataluña; Francia tiene en la actualidad muy activa el movimiento separatista en Córcega con asesinatos (Jacques Nacer, presidente de la Cámara de Comercio de Córcega del sur, asesinado a mediados de noviembre de 2012) y atentados múltiples; e Italia con el problema de Tirol del Sur, Cerdeña, Sicilia y algunas antiguas repúblicas de la Italia septentrional.

Enfrentamientos armados en los países balcánicos. División en Chipre. Tensiones en Turquía. Guerra abierta en Siria, Líbano e Israel. Revolución sin asentarse en Egipto, Libia y Túnez. Diferencias irreconciliables en Argelia y Marruecos. Es decir que en la actualidad todos los países mediterráneos se encuentran inmersos en una crisis social y política, cuyo final no se conoce. ¿Si esto se produce en el interior de los estados, cómo podrían solventarse las diferencias en el exterior?

A lo anterior y dada su incidencia en el Mediterráneo, habría que hacer mención a la situación en el Sahel, con el peligro yihaista que se cierne sobre el norte de Mali.

El Sahel, lo que Europa no quiere ver

TEORÍA DE LAS OPERACIONES DE PAZ

Entramos en la cuestión de la utilización de las Fuerzas Armadas para misiones de paz, incidiendo en el área mediterránea.

Antes de repasar las operaciones de paz realizadas, parece oportuno conocer cuáles son:

Las operaciones de paz de la ONU, hasta 1992, en donde se rompe el equilibrio bipolar, se concebían como la prevención y salvaguarda de la paz y las de su imposición. Las misiones militares de la ONU se dividían en dos grandes campos: las de los observadores militares, también llamado “boinas azules”, los cuales se encuentran desarmados y tienen como función principal verificar hechos, como un alto el fuego, una zona desmilitarizada, la retirada de una fuerza de un territorios, etc.; y las de mantenimiento de la paz, a base de “cascos azules”, compuesto de unidades armadas, con funciones similares a las anteriores, aunque también podían y pueden actuar como fuerza disuasoria y mediadora entre las partes enfrentadas.

El Secretario General Butros Gali inició una reforma de las operaciones de paz, pero fue su sucesor Kofi Annan el que se planteó como primera prioridad la reforma de las Naciones Unidas y entre ellas las operaciones de paz. Con tal motivo encargó a una comisión un informe, denominado con el nombre de su responsable: Brahimi [1], tras el cual se asentó la siguiente tipología de operaciones:

1. Diplomacia preventiva (conflict prevention).
2. Medidas de establecimiento de la paz (peacemaking) a base de un acuerdo diplomático negociado.
3. Operaciones de mantenimiento de la paz (peacekeeping/PK). Se envían tropas con acuerdo de las partes enfrentadas, las cuales son fuerzas de interposición y posibilitan la ayuda humanitaria.

[1] El informe recibe su nombre de Lakhdar Brahimi, es ministro de AA.EE. de Argelia, el cual lo elaboró, junto con otros diplomáticos, para adecuar las operaciones de paz a la realidad. Este informe puede consultarse en la página oficial de las NN.UU de fecha 21 de agosto de 2000.

4. Medidas de imposición de la paz (peace enforcement/PE). La fuerza armada enviada por la ONU impone la paz mediante la fuerza de las armas.
5. Medidas de consolidación de la paz (peace building). También se le denomina “building country” o de reconstrucción de país, creando la situación apropiada para el desarrollo de una democracia.
6. Ayuda humanitaria (humanitarian assistance). Puede ser una operación independiente o compatible con todas las anteriores.

Dejemos hablar a la página web del Ministerio de Defensa con respecto a las operaciones de paz [2]:

> *En los primeros momentos de una operación, cuando los enfrentamientos armados están todavía presentes o continúan desarrollándose, adquiere la mayor importancia el componente militar cuyos objetivos básicos son el obtener el cese de las acciones armadas en la zona, proporcionar seguridad (a la población y a las agencias de asistencia) y apoyar las acciones de asistencia humanitaria y de desarme. En esta fase el contingente civil, en el que en algunos casos se incluye el policial, evalúa las necesidades para el desarrollo de las instituciones, los diferentes procedimientos de transición a la democracia, marca las pautas a seguir para la reconstrucción de los tejidos político, económico y social y establece los mecanismos de ayuda tanto a la población como al país.*

[2] Muchos de la información que se utilizará procede del Ministerio de Defensa, a través de su página web: http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/masInfo/clasificacion/

Conforme la situación evoluciona, el componente militar disminuye sus capacidades de combate y aumenta las de apoyo al civil y el de asistencia. Por su parte, el componente civil adquiere un mayor protagonismo y desarrolla las acciones dirigidas a la reconstrucción, la asistencia a las estructuras política y social y la ayuda humanitaria.

Las actuales misiones de apoyo a la paz se articulan en torno a cuatro áreas de actuación básicas que desarrollan su actividad, de forma coordinada, de acuerdo a la evolución de la situación:

- *Seguridad: proporcionada por las fuerzas militares y policiales desplegadas y cuyos objetivos fundamentales son la consecución de un entorno estable y el mantenimiento de la seguridad para que el resto de las actividades puedan desarrollarse. Normalmente, dado lo específico de este área, como objetivo secundario también se le encarga del apoyo para la reestructuración de las Fuerzas Armadas del país en conflicto y, en algunos casos, el de sus fuerzas policiales.*
- *Reconstrucción: a cargo de organizaciones internacionales con capacidades económicas o conformadas, caso por caso, mediante la creación de grupos de donantes que coordinan y canalizan los recursos monetarios en apoyo a una zona en conflicto y que tienen como objetivo la reconstrucción de las infraestructuras básicas imprescindibles y la rehabilitación del tejido económico.*

- *Desarrollo político y democrático: normalmente a cargo de una o varias organizaciones internacionales (ONU, OSCE, EU, ...) y cuyo objetivo es la reestructuración, y en muchos casos la creación, de los tejidos políticos y sociales en la zona de conflicto de acuerdo a los estándares del Derecho Internacional y el tutelaje de su funcionamiento durante un periodo de tiempo, para permitir a estos países reintegrarse a la comunidad inter-nacional con todas las garantías.*
- *Asistencia humanitaria: desarrollado por las agencias de Naciones Unidas o internacionales y por un amplio abanico de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que tienen como objetivo el apoyo directo a la población en la zona de conflicto, no sólo en el campo del suministro alimentario, sino también en el desarrollo de la educación, o el fomento de medidas de protección de las minorías.*

Aparentemente el problema es fácil, pero su ejecución es complejísima y en algunos casos ha sido irrealizable, como la misión que actualmente desarrolla las NN.UU. en la República Democrática del Congo, que pervive sin pena ni gloria y con resultados más bien escasos.

La Organización de las Naciones Unidas no ha llegado a constituirse en esa “autoridad internacional” de la que hablaba el Concilio Vaticano II como forma de establecer una paz justa y duradera. Los cerca de doscientos países que la integran tienen distintas sensibilidades ante los problemas internacionales, difícil de ponerse de acuerdo, siendo el

plenario de la ONU una caja de resonancia de los problemas mundiales, más que una forma de superarlos.

Por otra parte el Consejo de Seguridad, con cinco miembros permanentes, tan dispares ideo-lógicamente como China, Rusia y los tres Occidentales, pocas veces han llegado a acuerdos, limitándose en muchas ocasiones a la abstención para no dar lugar a “veto” y que la mayoría del Consejo decidiera. La constitución del Consejo es criticada por las potencias emergentes, como India y Brasil y con el transcurso de los años las críticas arreciarán, con la entrada de nuevos países emergentes, como Egipto, Nigeria, Sudáfrica, Indonesia, etc., que no pueden entender como una confederación de estados, como la Unión Europea, puede tener dos votos de veto, mientras ellos tienen que esperar pacientemente a que les llegue el turno de entrar, por rotación, en el Consejo.

Ante la “inseguridad” de contar con la anuencia de la ONU para intervenir, algunas naciones han optado por eludir esta condición para sus intervenciones en el exterior.

Asimismo hay que hacer constar que la ONU no es la única organización que efectúa operaciones tendentes a la paz, aunque todas ellas procuran disponer de la autorización del Consejo de Seguridad. En la actualidad la Unión Africana (UA), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), entre otras se encuentran trabajando en misiones concretas. A ello hay que añadir las confederaciones de estados como la OTAN y la Unión Europea.

En muchas ocasiones se superponen las misiones, aunque se procura que cada una tenga un objetivo concreto, bien es verdad que la coordinación entre ellas no es fácil, debido a su dispar dependencia política.

LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

La defensa de los intereses útiles y vitales de una nación, lo que se denomina “defensa nacional” se ha plasmado a lo largo de los años, al menos en el mundo occidental de diferentes maneras: “libro blanco de la defensa”; “directiva nacional”; “documento de intenciones estratégicas”, etc., siendo normal que actualmente se recoja lo anterior, sin que signifique que lo sustituya, en un documento titulado: “Estrategia de Seguridad”, habiéndose trasladado el énfasis de la “defensa nacional” al concepto de “seguridad nacional”, principalmente porque los intereses de una potencia media como España no se circunscriben a su territorio y área de influencia, sino que abarca a todo el planeta.

La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos indica que *estará basada en un internacionalismo distintivamente americano que refleje el conjunto de nuestros valores e intereses nacionales* [3], queriendo expresar con ello que su seguridad la fija su propio Gobierno, sin tener que disponer del respaldo legal de la ONU para intervenir.

En la Estrategia Española de Seguridad (EES), al analizar la defensa de los intereses útiles y vitales, señala:

> *La defensa de estos intereses ha de hacerse siempre en el marco de valores democráticos y del Estado de Derecho, junto a la defensa de la paz, la libertad, la tolerancia, la solidaridad, la sostenibilidad y el progreso global, y la preservación de unos modos de vida respaldados por el Estado del bienestar. Dichos valores son el reflejo de las convicciones de nuestra sociedad y están recogidos*

[3] Documento la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos de América. Pág. 1, 2002.

en la Constitución Española y en la Carta de Naciones Unidas [4]*.*

Menciona de esta forma en su capítulo primero una referencia –aunque no lo hace en el resumen ejecutivo-, a la aceptación de las NN.UU. como referente de valores legales.

Más adelante, cuando relaciona los principios de acción internacional, expone:

> *Multilateralismo, legitimidad y legalidad internacional: Las respuestas ante las situaciones que España deba afrontar, de forma individual o concertada, se enmarcarán siempre en la legalidad internacional, en los compromisos bilaterales y multilaterales suscritos y en la aprobación parlamentaria de las actuaciones prevista por nuestra legislación. La legitimidad de dichas acciones dependerá también de la firme adhesión a los principios de las instituciones internacionales, sobre todo la Carta de Naciones Unidas* [5]*.*

En el capítulo segundo reafirma la voluntad del Gobierno español de legitimar las acciones, según la adhesión de España a sus compromisos internacionales y de forma preferente la Carta de las NN.UU., que es como decir a las resoluciones del Consejo de Seguridad. Pero hay que hacer constar que España no cierra la posibilidad de llevar a cabo una acción exterior en defensa de sus intereses fuera de las NN.UU. De hecho se encuentra comprometida con las estrategias de seguridad de la Alianza Atlántica y la Unión Europea.

---

[4] Documento Estrategia Española de Seguridad (EES). Pág 16, 2011.
[5] Documento EES, pág. 22.

El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Defensa, especifica, tanto en su parte genérica como en el apartado c):

> *Para que las Fuerzas Armadas puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, se deberán cumplir las siguientes condiciones.*
>
> *c) Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución.*

Aparentemente esto permite argüir que nuestro país siempre actuará conforme a la Carta de las NN.UU, pero hay que analizar el primer párrafo, en donde se señala que España puede llevar a cabo misiones en el exterior cuando nuestros "intereses" se encuentren amenazados, con lo cual bastaría que un interés en el exterior, a miles de kilómetros de distancia, el Gobierno y las Cortes lo declaren de carácter "nacional", para que se produzca esa intervención, sin que tenga que ser aprobada previamente por la ONU.

De igual forma se podrían ir analizando las distintas estrategias de seguridad de estados y potencias medias, emergentes y altas, y aunque en todas ellas consideran adecuado ceñirse a las resoluciones que al respecto dicte el Consejo de Seguridad, no descartan la posibilidad de ejecutar acciones para restaurar la normalidad, en definitiva la paz, ante agresiones de terceros, de forma autónoma o en alianza con otros estados que se encuentren en situación similar.

No obstante, con objeto de analizar brevemente la cuestión de la “generación de fuerza”, podríamos considerar que la ONU ha dado legalidad, mediante una Resolución de su Consejo de Seguridad, a una operación de paz, veamos los problemas que se acumulan.

GENERACIÓN DE FUERZA

Ante un problema internacional, el Secretariado General de las NN.UU., auspiciado mediante Resolución del Consejo de Seguridad, solicita a los estados miembros de la organización su contribución.

> *En cualquier caso, una vez que se ha recibido el mandato, el Secretario General suele designar al COPER o comandante de la Operación que no suele estar en el área sino en la Sede de la ONU de Nueva York o de Ginebra. Asimismo nombra el COMANFOR o comandante de la Fuerza y a continuación se suele celebrar la Conferencia de Generación de Fuerzas* [6]*.*
>
> *Empieza entonces un proceso de contacto con posibles países contribuyentes de fuerzas. Cada uno pone sus condiciones, sus reglas de enfrentamiento y sus límites, y normalmente con este grupo variopinto hay que acudir a cumplir la misión. La llegada del personal, la acumulación de abastecimientos y el despliegue sobre el terreno, con medios e información limitada, es una tarea difícil,*

[6] FELIU ORTEGA, Luis. *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el Exterior.* Documentos del Foro de la Sociedad Civil, nº 3. Octubre, 2010.

planificada y dirigida por un equipo de Estado Mayor que acaba también de llegar a la zona [7].

El COMANFOR con un cuartel general plurinacional surge como primer escollo, habiéndose optado recientemente, asignar este cometido a alguna organización defensiva de las existentes en el planeta. De esta forma la OTAN ha sido la organizadora de la fuerza, a través de alguno de sus cuarteles generales.

Esta primera superación no es perfecta, dado que como en el contingente se integrarán países no pertenecientes a la OTAN (o la organización que sea), necesitan, según los medios puestos a disposición de la operación, que en ese cuartel general se incluyan altos mandos y algunas células de los países ajenos a la organización. Todo ello complica los procedimientos y desarrollo de los planes de operaciones.

Idiomas, doctrinas militares, reglamentos, procedimientos, formación, organización de las unidades, instrucción, adiestramientos, y un largo etcétera diferencia a las distintas unidades del contingente. Posteriormente estas diferencias se acrecentarán, porque una misión encomendada a una compañía británica no puede ser realizada por una similar ghanesa. Si además el estado mayor asigna cometidos distintos, se originarán protestas por las naciones originarias.

Los conceptos “mando táctico”, “mando operativo”, “control táctico” o “control operativo”, no son meros nombres que los militares disponen al asignar una fuerza a un comandante de otra nacionalidad, sino que tiene enorme importancia, porque

[7] GUINEA CABEZAS DE HERRERA, Ángel. *Capacidades de las organizaciones internacionales para hacer frente a las misiones complejas del siglo XXI*. Boletín de Información del CESEDEN del Ministerio de Defensa, nº, 321 de 2011.

indica el grado de dependencia de una unidad de una nacionalidad en un fuerza multinacional.

Se llega a extremos que determinados gobiernos indican que antes de que las unidades de su nacionalidad puestas bajo la dependencia de otro mando, tengan que hacer fuego, deben solicitar la autorización previa de su gobierno.

Otro gran problema en las operaciones de paz es el idioma. Cada contingente tiene el suyo propio y aunque se plasme por escrito cuál será el “oficial”, el que se emplee en cuarteles generales y relaciones por escrito o telemáticas, cuando llega a quién tiene que ejecutarla le debe llegar, para que sea completamente comprensible, en su idioma materno. A causa de las diversas traducciones se pierden matices importantes y son a veces causas de errores con consecuencias graves.

Las graduaciones militares también producen quebraderos de cabeza. Todos los ejércitos de la OTAN tienen homologados los empleos y en todos los cuarteles existen carteles indicativos con las equivalencias. Sin embargo todo ello no es igual con otros países.

Las reglas de enfrentamiento (Rules of Engagement) o ROEs como se les suele denominar, también producen conflictos diversos, dado que cada nación decide el comportamiento de sus unidades con respecto a un posible enfrentamiento armado.

Cada fuerza armada tiene una logística propia. Los miembros de la OTAN la tienen bastante homogeneizada, pero los medios logísticos de unas naciones no sirven para otras, incluidos los alimentos. Tomemos el ejemplo de la carne de cerdo, ampliamente extendida en Occidente, pero que no es admitida por determinadas creencias. No digamos las

municiones, dado que aunque dos armas sean del mismo calibre, emplean proyectiles diferentes.

Se preconiza que las unidades que se proyectan deben ser autosuficientes por un período de tiempo, pero ello es factible para países ricos y no para el resto.

UNIDADES DE RESPUESTA RÁPIDA

La Unión Europea concibió, para operaciones en el exterior, unas unidades de respuesta inmediata, capaces de actuar en menos de diez días, se les denominó “battlegroups”, debiéndose traducir en España por “agrupaciones tácticas” (también se les denomina “grupos de combate”), las cuales sobre la base de un batallón de infantería, que dispone de tres o cuatro compañías, se le refuerza con medios mecanizados, artillería, ingenieros, logísticos, etc., coordinados por un cuartel general y un mando. Estas agrupaciones se encuentran constituidas, siendo algunas un nacional y otras multinacionales, pero se encuentran perfectamente integradas doctrinal y procedimentalmente. Su autonomía oscila entre 30 a 120 días, pudiendo actuar en cualquier parte del mundo. Su entidad es de 1.500 soldados.

Por su parte la OTAN tiene unas unidades de respuesta inmediata, las Nato Force Response (NFR), de similar características a las anteriores, aunque de mayor entidad, siendo la unidad de maniobra tipo brigada de infantería, en la que se le integran medios diversos, según la misión a realizar. Su número oscila entre 15.000 a 20.000 soldados.

CAPACIDADES DE LA OTAN Y DE LA UNION EUROPEA

Aunque parezca que la Unión Europea y la OTAN tienen solucionado el problema de las integraciones de unidades,

surgen continuos problemas que es necesario ir resolviendo sobre la marcha.

La actual crisis económica y los problemas internacionales, están demostrando que no existe unanimidad en las posturas de los estados miembros de la UE, a pesar de que se haya avanzando significativamente en esos campos. Todo apunta que hasta que no se consiga una mayor integración, disponiéndose de una política fiscal común, con su correspondiente autoridad fiscal y unas fuerzas armadas verdaderamente europeas, brazo armado de su política común de asuntos exteriores, defensa y seguridad, no tendrá la Unión Europea el peso en el mundo que por su potencial debería tener.

Si sumamos los presupuestos de defensa de todos los países miembros, nos llevaríamos la sorpresa que somos, tras Estados Unidos, los que más invertimos o gastamos, pero nuestras capacidades no están a la altura de ese esfuerzo económico, superándonos países como China e India. Las causas son muchas, pero se podría resaltar la duplicidad de capacidades militares y la escasez de otras de proyección estratégica. Existen 27 ministerios de defensa, con 27 logísticas, 27 cuarteles general conjuntos y específicos, 27 enseñanzas distintas, y un largo etcétera, desperdiciando recursos en esas duplicidades que, posteriormente, inciden de forma negativa en la operatividad de la fuerza militar que se constituya.

FUERZAS DESPLEGADAS EN EL MEDITE-RRÁNEO

Veinte países de Europa, Asia y África son ribereños del Mediterráneo. No creo que exista una zona del planeta que se encuentre más armada que la que nos ocupa.

Asimismo y como complemento a las fuerzas armadas de estos países, nos encontramos con la Sexta Flota Norteamericana con cuartel general en Nápoles, contando además con sus principales bases navales y aéreas en Sicilia, Creta y Turquía, a las que se unen las del Reino Unido en Gibraltar y Chipre.

Por su parte Rusia mantiene un base naval en Tartus en la costa de Siria.

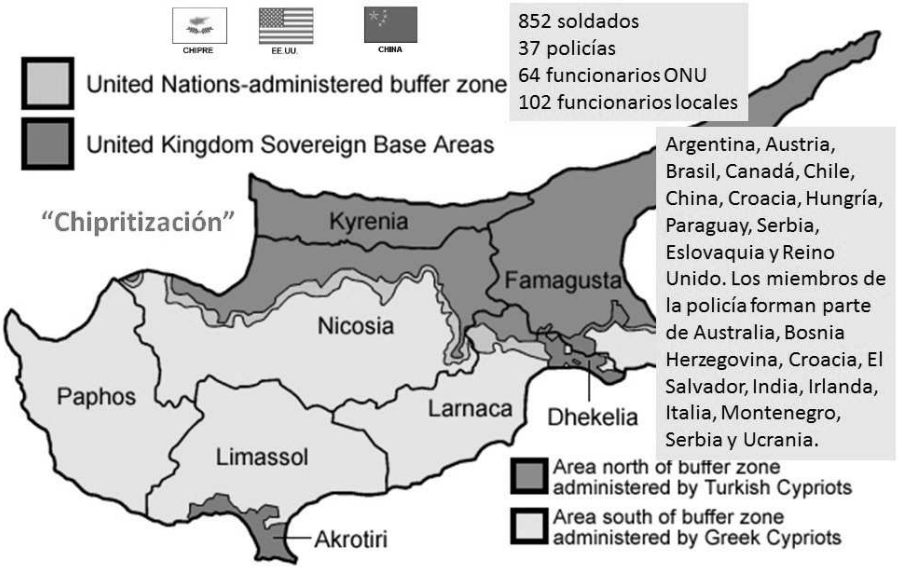
En total más de un millón de soldados fuertemente armados se miran con recelo en el Mediterráneo. Todos intentan garantizar la paz, pero en realidad cada uno de los países quiere preservar sus “intereses”, dejando a los demás obrar, siempre que no los perjudique.

OPERACIONES DE PAZ EN EL MEDITERRÁNEO

Veamos a continuación las operaciones de paz que se han realizado o se están llevando a cabo en los países mediterráneos:

CHIPRE

La misión de la ONU en la isla de Chipre es una de las primeras en que se produjo una intervención en el exterior, permaneciendo en la actualidad.



Se inició en 1964 con la denominación de UNFICYP, tras la independencia de la isla

Se inició en 1964 con la denominación de UNFICYP, tras la independencia de la isla y el enfrentamiento de las dos comunidades de ascendencia griega y turca. La Resolución 186 de 4 de marzo de dicho año expresaba la finalidad de la misión: *"… que en beneficio del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, consista en realizar el máximo esfuerzo para evitar que se reanude la lucha y cuando sea necesario, en contribuir a mantener y restaurar el orden público y volver a la normalidad"*.

En 1974 hubo un golpe de estado en el que las fuerzas chipriotas, de mayoría griega, pretendieron la anexión a Grecia, ante lo cual, Turquía invadió la parte oriental de la isla, con la intención de defender a la comunidad turca.

El Consejo de Seguridad de NN.UU., mediante una nueva resolución, acordó en agosto de 1974 desplegar una fuerza de interposición y crear un espacio de “amortiguación” de 180 kilómetros de largo y una anchura muy variable, oscilando entre pocos metros a cerca de siete kilómetros.

Los efectivos han variado según la conflictividad, aunque la misma no ha llegado a guerra abierta.

La jefatura de la misión es ostentada por el Representante Especial del Secretario General y en la actualidad su nacionalidad es norteamericana. Como segundo se encuentra el comandante de la Fuerza Militar, que en la actualidad es un general de división de China.

Por Resolución 2058 de 19 de julio de 2012 del Consejo de Seguridad, el contingente está formado por 852 soldados, 64 policías, 37 funcionarios ONU y 102 funcionarios locales.

Los países que participan en la misión con personal militar son Argentina, Austria, Brasil, Canadá, Chile, China, Croacia, Hungría, Paraguay, Serbia, Eslovaquia y Reino Unido. Los miembros de la policía forman parte de Australia, Bosnia Herzegovina, Croacia, El Salvador, India, Irlanda, Italia, Montenegro, Serbia y Ucrania.

Con esta radiografía nos podremos dar cuenta de la complejidad de la operación, debiéndose tener en cuenta que aunque existe una línea de separación de comunidades religiosas, hay pequeños núcleos enclavados en territorio distinto, como una maronita en la parte oriental y otras turcas en la occidental, las cuales son protegidas por las Naciones Unidas.

España no ha proporcionado nunca apoyo a esta misión, lo que no significa que no lo haga en el futuro.

Otro aspectos importante es la denominada “Chipritización” El fenómeno consiste en que la economía local se basa y se ha hecho totalmente dependiente de la venta a las fuerzas de NNUU de todo lo necesario para su subsistencia, de forma que si las fuerzas se retiraran la economía local sufriría un serio descalabro, así que nadie tiene prisa en perturbar esta paz precaria ni tampoco tiene prisa en lograr la paz definitiva que significaría la salida de las Fuerzas de cascos azules y con ello las ventas a los mismos [8].

Es decir la permanencia de fuerzas internacionales en un territorio produce un auge de la economía local, sentando unas bases para que la misión no desaparezca.

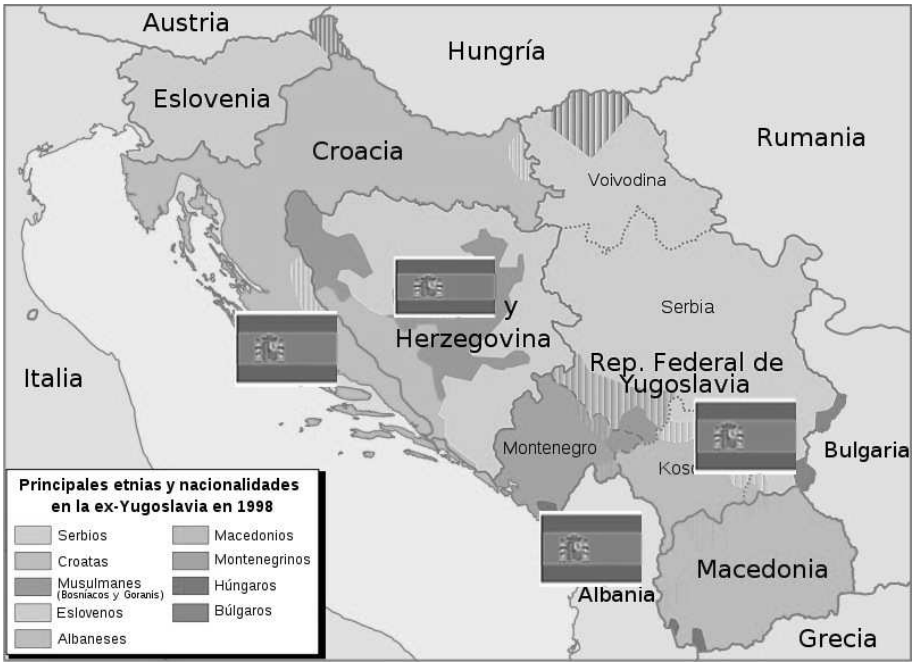
YUGOSLAVIA Y BOSNIA-HERZEGOVINA

La complejidad de las operaciones, misiones, intervenciones, etc. en las repúblicas en que se desgajó la antigua República Federal de Yugoslavia, es enorme, dificultándose la comprensión global e incluso la misión específica que ha asumido cada organización internacional que está interviniendo en la zona.

La primera en intervenir fueron la Comunidad Económica Europea (CEE), y la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), ante la situación de deterioro social, con enfrentamientos entre etnias en la antigua Yugoslavia, acordaron enviar una Misión de Observación Política (EUMM) en junio de 1991. Esta misión, ya como Unión Europea y

[8] GUINEA CABEZAS DE HERRERA, Ángel. *Capacidades de las Organizaciones internacionales para hacer frente a las misiones complejas del siglo XXI*. Boletín de Información del CESEDEN del Ministerio de Defensa, nº 321 de 2011.

OSCE, con diversos nombres, se ha mantenido en zona, emitiendo su último informa el 14 de diciembre de 2007.



Varios meses más tarde, debido a los continuos vetos que efectuaba Rusia en el Consejo de Seguridad, se aprobó el 15 de diciembre de 1991 el envío de veinte observadores.

Pocos meses más tarde en febrero de 1992, el Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 743, enviándose una fuerza de “cascos azules” (UNPROFOR), para la defensa de las minorías étnicas de Eslavonia y Krajina.

El septiembre del mismo año, la situación en la antigua Yugoslavia es de total deterioro, con guerras civiles a varias bandas entre las distintas etnias, constituyéndose la UNPROFOR II, también denominada BiHUNPROFOR.

Muy poco se arregló en aquellos años, hasta que en noviembre de 1995 y por los acuerdos de Dayton, la ONU encomienda a

la OTAN la tarea de sustituir a UNPROFOR. Ya no son “cascos azules”, sino unidades armadas dispuestas a imponer la paz a cualquier precio. La OTAN constituye la Fuerza de Implementación (IFOR), la cual comenzó, a base de sangre de sus propios soldados, a una lenta pero firme pacificación del territorio, separando los distintos grupos armados y trasladando pobla-ciones.

En diciembre de 1996, se consideró que la misión encomendada a la IFOR estaba concluida, creándose la Fuerza de estabilización (SFOR y posteriormente SPFOR), permaneciendo como tal hasta que dieron señales patentes de reconciliación.

El 22 de noviembre de 2004, por Resolución del Consejo de Seguridad 1575, el mando OTAN fue transferido a la Unión Europea, convirtiéndose el contingente casi en su totalidad en europeo (EUFOR), dándose cada vez más énfasis a la acciones civiles, principalmente en la constitución de fuerzas policiales, a través de la EUPM.

Misión de Observación Política (EUMM): de junio de 1991 a diciembre de 2007.
Envío de Observadores ONU: 15 de diciembre de 1991.
UNPROFOR: febrero de 1992.
UNFPROFOR II: septiembre de 1992
Acuerdos de Dayton: noviembre 1995 Se asigna la responsabilidad a la OTAN.
IFOR: hasta diciembre de 1996.
SPFOR: hasta diciembre de 2004.
EUFOR: contingente totalmente europeo, dando preponderancia a las fuerzas policiales

Proceso en la antigua Yugoslavia

La OTAN, como organización militar no estaba en condiciones de hacerse cargo de funciones enteramente civiles,

encomendado las mismas a administradores locales, gracias a la separación de los grupos. Sin embargo hubo alguna excepción.

Por el acuerdo de Washington de 1 de marzo de 1994, se acordó que la UE se hiciera cargo de la administración de la ciudad multiétnica de Mostar.

Prolijo sería desarrollar todo el proceso realizado en Bosnia Herzegovina, dividido entre croatas, bosniacos (turcos) y serbios y que ha dado lugar a la República Federal de Bosnia Herzegovina, compuesta de la República Serbobosnia y la Federación Croato-Musulmana. La organización política, nacida por los acuerdos de Dayton, se materializa en tres presidentes, que rotan para representar al país; tres constituciones, 16 parla-mentos, trece gobiernos con sus correspondientes primeros ministros, ciento treinta ministros y 613 parlamentarios. Una barbaridad para una población que no llega a los cuatro millones de habitantes.

Tres presidentes, que rotan para representar al país; tres constituciones, 16 parlamentos, trece gobiernos con sus correspondientes primeros ministros, ciento treinta ministros y 613 parlamentarios

A todo este marasmo legislativo hay que incluir los ayuntamientos que, en caso de ser multiétnicos se producen situaciones similares, aunque en gran medida se ha procedido a la concentración de comunidades.

Habría que preguntarse ante esta caótica situación: ¿Es esto la ansiada paz o solo es una inestable tregua? ¿Así es como las NN.UU. puede solucionar los problemas de alteraciones de la paz?

ALBANIA

Tras la caída del régimen comunista, Albania entró en un proceso de occidentalización, pero las rápidas reformas, la crisis económica y la corrupción, provocaron un levantamiento armado y un deterioro total de la organización del país.

Ante estos hechos, el Consejo de Seguridad aprobó las resoluciones 1101 y 1104, creando la Fuerza Multinacional de Protección (FIP). Esta fuerza actuó entre el 15 de abril de 1997 al 20 de julio del mismo año, logrando estabilizar al país y regresar a la normalidad.

En esta operación, desarrollada en pocos días, participaron tropas españolas que partieron del puerto de Málaga, con un preaviso de menos de una semana.

La situación en Kosovo, provocó una avalancha de refugiados de imposible control por las autoridades albanesas, desplegándose el 16 de abril de 1999 una Fuerza Multinacional de la OTAN (AFOR), que desde la propia Albania logró encausar el conflicto, más de carácter humanitario que militar.

KOSOVO

Kosovo era una región de Serbia de mayoría albanesa, la cual pronto sufrió los mismos embates de identidad nacional que el resto de los pueblos de la antigua Yugoslavia, declarando su independencia el 22 de septiembre de 1991, aunque no obtuvo el reconocimiento internacional.

Los frentes abiertos que tenía Serbia le impedían atender a su flanco sur, aunque se produjeron algunos enfrentamientos armados, sin grandes repercusiones, hasta que alcanzaron bastante relevancia hacia 1998, de tal manera que por Resolución del Consejo de Seguridad 1199, se encarga a la OSCE que lleve a cabo una Misión de Verificación (KVM), iniciándose el 25 de octubre de ese año.

Se produjeron matanzas en la población kosovar por parte de fuerza serbias, de tal forma que el Secretario General de la OTAN, que en aquel momento era Javier Solana, decide sin el mandato de la ONU, desplegar una fuerza: Allied Force, para contener la guerra. Esta intervención se produjo entre el 23 de marzo de 1998 y el 10 de junio del siguiente año, en el cual, por Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, se dio carta de legalidad a la operación llevada a cabo por la Alianza Atlántica, creándose la KFOR con países OTAN y no OTAN.

El hecho que las NN.UU. encarguen a una organización armada la responsabilidad de la violencia controlada, no quiere decir que no se mantenga la misión de la ONU, permaneciendo la MINUK o Misión de las Naciones Unidas en Kosovo.

En la actualidad Kosovo ha declarado su independencia de forma unilateral, siendo reconocido como estado por muchos países, no contándose España entre ellos.

MACEDONIA

Como las otras repúblicas yugoslavas, de carácter multiétnico, provocándose fuertes enfrentamientos con la minoría albanesa y con grupos armados de Albania.

Entre los meses de verano de 2001, la OTAN llevó a cabo la Operación Essential Harvest (Cosecha Esencial), desplegándose 3.500 soldados en el territorio, logrando en un mes resolver la situación.

Esta acción fue “legalizada”, mediante Resolución 1371 de 21 de septiembre de 2001, por el Consejo de Seguridad de NN.UU.

A esta operación siguieron otras de la propia Alianza: Allied Harmony (Armonía Aliada) y la Amber Fox que terminó en diciembre de 2002.

Terminadas estas operaciones OTAN, a requerimiento de las autoridades macedonias, la Unión Europea constituye la Operación “Concordia” y a continuación la “Próxima”, de carácter totalmente policial.

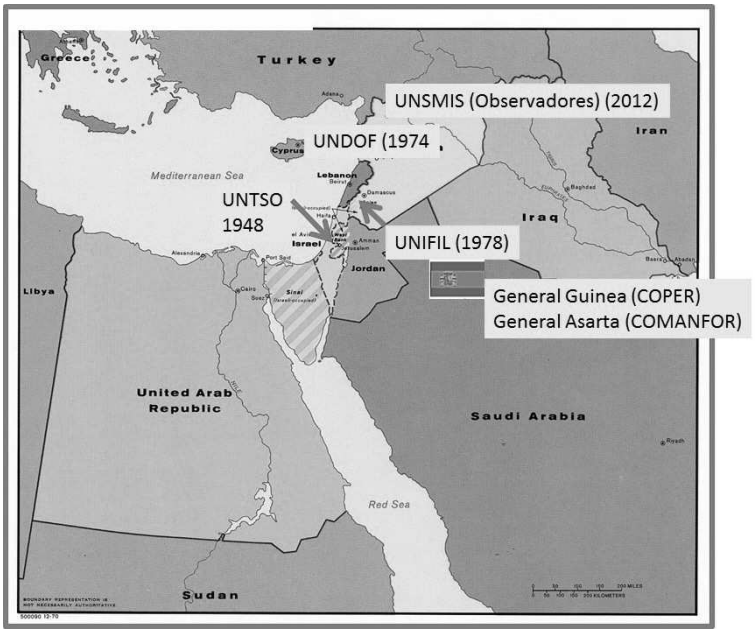
Macedonia ha solicitado su adhesión a la UE, estando a la espera que solucione su contencioso diplomático con Grecia.

ORIENTE MEDIO

La primera operación de paz, impulsada desde la ONU, fue en 1948 en Oriente Medio, tras la instauración del estado de Israel. Esta misión se constituyó, tras Resolución del Consejo de Seguridad, nº 50 de 29 de mayo, que conminaba a un inmediato alto el fuego entre judíos y palestinos.

La tregua fue efectiva a partir del 11 de junio de 1948, llegando inmediatamente a la zona 70 observadores militares, desarmados, y 50 guardias de seguridad, habiéndose designado Repre-sentante Enviado del Secretario General el conde Bernardotte, de nacionalidad sueca.

La misión se denominó UNTSO, equivalente a Organización de Supervisión de la Tregua por Naciones Unidas. Todavía se encuentra vigente esta misión, debido a una serie de resoluciones que se han sucedido hasta 1973.



La Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (FPNUL) (acrónimo en inglés UNIFIL, *United Nations Interim Force in Lebanon*), fue instaurada en 1978, con objeto de proteger asentamientos judíos de ataques palestino. Restaurada por Resolución 1701, de 11 de agosto de 2006, para confirmar la retirada de la fuerzas israelíes del sur del Líbano. Entre sus mandos ha tenido al general español, don Alberto Asarta, actual general adjunto al jefe de la Unidad Militar de Emergencias y ponente en las VI Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación, organizadas por el Foro para la Paz en el Mediterráneo, entre enero de 2010 al mismo mes de 2012.

Como jefe supremo de la operación, con la denominación de Jefe de la Célula Militar Estratégica para FINUL, con cuartel general en Nueva York, se encontró otro general español, don Ángel Guinea Cabezas de Herrera, ponente en las IV Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación, entre mayo de 2008 a junio de 2009.

LIBIA

Ante la gravedad de la situación provocada por el alzamiento popular contra Muamar el Gadafi en el primer trimestre de 2011, el Consejo de Seguridad de la ONU emitió dos resoluciones, primero la 1970 de 26 de febrero, en la que se instaba a respetar los derechos humanos por parte del gobierno libio, sin menoscabo que aplicar medidas más severas en caso de su incumplimiento.

De hecho un mes más tarde, el 19 de marzo, se aprueba la Resolución 1973 (2011), en la que se autoriza a los estados miembros de la NN.UU. a intervenir, siempre informando al Secretario General:

Autoriza a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio, y solicita a los Estados Miembros interesados que informen al Secretario General de inmediato de las medidas que adopten en virtud de la autorización otorgada en este párrafo, que serán transmitidas inmediatamente al Consejo de Seguridad;

proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio

ANTECEDENTES: Resolución 1292/2000, de 19 de abril

La unanimidad dentro de los miembros del Consejo de Seguridad es bastante rara, y en este caso no podía ser de otra manera. Rusia y China se abstuvieron, al igual que las otras dos potencias emergencias: Brasil e India y sorprendentemente también lo hizo Alemania, demostrándose, la escasa solidaridad en temas internacionales que existe entre los estados de la Unión Europea.

El 23 de marzo, la OTAN tomó el mando de todas las operaciones, tanto las de embargo de armas, como las fuerzas conjunto-combinadas que intervenían.

La intervención militar aprobada por la Alianza Atlántica descartaba el desembarco de fuerzas en Libia, llevando todo el peso de la operación los bombardeos aéreos. Las bajas colaterales a civiles afectos al régimen de Gadafi, hicieron surgir grietas dentro del Consejo de Seguridad, de tal manera que el representante de Sudáfrica, nación que había aprobado la resolución, protestó, expresando que se estaba sobrepasando el mandato.

Esta operación de las Naciones Unidas es diferente a casi todas las llevadas a cabo y desde luego en el área mediterránea, dado que se dirigía contra el gobierno “legítimo” de un país.

La Resolución de ataque directo a las fuerzas del coronel Gadafi, proviene en cierto modo de otra resolución anterior, la 1292/2000, de 19 de abril, aprobada con anterioridad a la presentación del informa Brahimi. La Resolución, en su apartado 5, recoge:

> *Observa que los ataques dirigidos deliberadamente contra las poblaciones civiles u otras personas protegidas y las violaciones sistemáticas, manifiestas*

y generalizadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y, a este respecto, reafirma que está dispuesto a examinar esas situaciones y, cuando sea necesario, ***imponer medidas adecuadas****;*

¿Cuáles son las medidas adecuadas?

El Consejo de Seguridad, emplea un lenguaje muchas veces ambiguo, que se complica más al ser traducido a los distintos idiomas.

El tan citado informe Brahimi, inicia su disertación recogiendo las “claves del éxito de futuras operaciones” y al mismo tiempo presentando unas premisas, las cuales se podría reducir en:

a) La responsabilidad esencial de toda misión de las NN.UU. es el mantenimiento de la paz.
b) Los mandatos deben ser claros, convincentes y con los recursos necesarios.
c) Hay que dar énfasis a la prevención de conflictos.
d) Es necesaria una evaluación previa que debe proporcionar una alerta temprana.
e) Las fuerzas de operaciones de paz deben ser muy estrictas con el derecho inter-nacional y humanitario.
f) Se deben impulsar las herramientas de la ONU para contribuir a la consolidación de la paz.
g) Es necesario mejorar la planificación.
h) Los líderes de las NN.UU. que actúan sobre el terreno deben estar dotados de mayores competencias.
i) El personal que atiende desde la sede la ONU a las operaciones de paz debe disponer de las competencias precisas para poder desarrollar eficazmente su labor.

j) Los funcionarios deben disponer de los recursos necesarios.

Evidentemente, por mucho que se intenta, la Resolución no expresa con claridad lo que hay que ejecutar sobre el terreno, siendo una muestra de ello lo ocurrido en Libia.

SIRIA

El 21 de abril de 2012, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2043 (2012) con la que mostraba su preocupación sobre la situación en Siria y acordaba constituir una Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria (UNSMIS), por un intervalo de 90 días.

El 4 de agosto la Asamblea General aprobó una resolución de condena del régimen sirio y daba pie a una posible intervención militar, siendo vetada por la oposición de Rusia y China.

Por otra parte, ya existía una misión ONU en Siria: la UNDOF que fue establecida el 31 de mayo de 1974 por medio de la Resolución 350 del Consejo de Seguridad para poner en práctica la Resolución 338 adoptada por el consejo en 1973 en la que se pedía un cese al fuego inmediato y el cumplimiento de la Resolución 242 del consejo. Esta Misión tenía y tiene el cometido de interponerse entre las tropas sirias e israelíes.

La realidad es que Siria no es Libia. La colosal intervención en Irak y la cantidad de muertes, dinero, y desgaste político, ocasionado, impulsa a no convertir Siria en un nuevo volcán en las mismas aguas del Mediterráneo.

CONCLUSIONES

<u>De carácter histórico</u>

Desde la más remota antigüedad una sola potencia o civilización ha querido dominar las dos orillas del Mediterráneo.

Hasta la fecha los medios siempre han sido político-militares, pero en la actualidad se observa una “invasión pacífica” de sur a norte, de tal manera que en menos de cien años, los musulmanes pueden llegar a ser mayoritarios en Europa.

El Reino Unido desde finales del siglo XVIII ha mantenido su presencia en el Mediterráneo, al igual que Estados Unidos de Norteamérica desde principios del siglo XX.

De carácter geopolítico

Aunque la ONU ha creado una doctrina de operaciones de mantenimiento de la paz y ha conseguido indudables éxitos, no puede considerarse que se haya alcanzado esa “paz, justa y duradera”, debido a que los enfrentamientos entre las personas son fundamentalmente por motivos “espirituales” a causa de distinta religión, diferente “civilización” y otros conceptos de difícil definición.

Hay que ser realista para reconocer que dentro de las colectividades que conviven en un territorio, aunque se unan para determinadas actividades, se producen reacciones sociales “paralelas”. De esta forma existe una tendencia innata, por no decir natural, por crear parejas de la misma creencia, de la misma raza, del mismo concepto moral de los ancestros, sin que ello quiera significar que no producen intercambios entre esos distintos grupos, pero son los menos.

En el área mediterránea hay varias fracturas geopolíticas, causas constantes de guerras y enfrentamientos. Una se produce en los Balcanes, donde conviven tres religiones: católicos, ortodoxos y musulmanes, no hay más que recordar

las guerras desde la división de Teodosio del imperio Romano, para conocer sucesivos conflictos en dicha zona.

La otra, es la de Oriente Medio, primero frontera entre los bizantinos y los pueblos “bárbaros”, luego enfrentamiento entre el Islam y la Cristiandad y ahora una convivencia más que inestable entre las religiones cristianas, en sus diferentes tendencias, con las musulmanas, igual de divididas, unido todo ello a la religión judía y el estado de Israel.

Es decir que a las diferencias irreconciliables entre el norte y el sur, se unen esas dos zonas conflictivas.

De carácter procedimental y de generación de fuerza

Una operación de paz es una de las más complejas que puede realizar la ONU.

Para que sea efectiva, una operación de paz debe ser creíble, debiendo disponer, tanto el responsable civil como el comandante de la fuerza de mandatos claros, convincentes y con los recursos necesarios.

Casi en su totalidad, las únicas operaciones de paz que han tenido algún tipo de éxito han sido las llevadas a cabo por organizaciones defensivas con los auspicios de la ONU.

La ONU debería contar con una base de datos de expertos civiles y militares, capaces de ser movilizados en poco tiempo para llevar a cabo una misión de asesoramiento.

DE CARÁCTER GLOBAL

Pocas operaciones, por no decir ninguna, han “ganado la paz”, no como ausencia de guerra, sino como el establecimiento de una situación justa y duradera de convivencia entre los

pueblos. A lo más que se ha llegado es a una tregua, obligada por el cansancio de los contendientes, azuzados por las fuerzas internacionales.

Málaga, 26 de noviembre de 2012