

11/2012

11 julio de 2012

*Rodolfo Arroyo de la Rosa**

ACTIVACIÓN DE UNIDADES
MILITARES ESPECIALIZADAS EN
PROTECCIÓN CIVIL EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

ACTIVACIÓN DE UNIDADES MILITARES ESPECIALIZADAS EN PROTECCIÓN CIVIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Resumen:

Lo más valioso de una nación es su gente. En todos los países del mundo, ante un desastre de origen natural o humano, los gobiernos movilizan sus recursos a través de los diferentes Sistemas Nacionales de Protección Civil, que son normalmente los encargados de salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno.

Lamentables experiencias ocurridas a lo largo de nuestra historia nos han dejado grandes lecciones respecto a los peligros a los que estamos expuestos. Gracias a ello, en la actualidad los países más avanzados han alcanzado un alto nivel de conocimiento en materia de Protección Civil, desarrollando continuamente programas de prevención y atención en emergencias.

De continuo se diseñan nuevas herramientas y sistemas de alerta que permiten anticipar los posibles efectos de fenómenos naturales diversos. La participación de las Fuerzas Armadas en el auxilio de la población afectada por catástrofes, calamidades u otras necesidades públicas, es tan antigua como la existencia de los ejércitos. Sin embargo, dadas las características inherentes a sus capacidades, organización y forma de actuar, algunos países han apostado en los últimos años por especializar dentro de sus Fuerzas Armadas determinadas unidades para hacer frente a estas situaciones de emergencia nacional.

De las misiones de las Fuerzas Armadas de América Latina relacionadas con la Protección Civil con su correspondiente relación con la Seguridad Interior del país, y de la existencia o aparición de estas unidades especializadas en emergencias en América Central y del Sur, hablaremos a lo largo del siguiente trabajo.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Abstract:

Nowadays Governments are continually designing new tools and warning systems that anticipate the possible effects of hazards. The participation of the Armed Forces in aid of people affected by natural disasters is as old as the existence of the armies themselves. However, due to the inherent features of soldiers, their skills, organization and modus operandi, some countries have decided to focus some units in disaster relief inside their armies.

Along this document, we will talk over these new missions related to the Civil Protection assumed by the Latin American Armed Forces, with relation to the homeland security, and the emergence of these military emergency units in Central and South America.

Palabras clave:

Emergencias, Protección Defensa Civil, Fuerzas Armadas.

Keywords:

Emergency, Civil Protection Mechanism, Armed Forces.

NOTA ACLARATORIA

Esto documento es un extracto y actualización del Trabajo Fin de Máster realizado por el autor en el año 2011 para el “Máster de Fundamentos de Paz, Seguridad y Defensa” del Instituto Gutierrez Mellado y la UNED, y que fue dirigido por la Doctora D^a Sonia Alda Mejías.

1. INTRODUCCIÓN

Las organizaciones militares tienen una preparación y una flexibilidad que las convierten en medios idóneos en los casos de desastre, pues están acostumbradas a adaptarse a circunstancias imprevistas, sustituyendo el denostado “enemigo” por un evento natural (no antropogénico¹) que genera efectos catastróficos a la sociedad civil a la que pertenecen los diferentes ejércitos.

Por tanto, las **Fuerzas Armadas** aparte de las funciones que les pueden ser propias por su organización, equipamiento e instrucción y adiestramiento de sus componentes, pueden abarcar un gran abanico de situaciones en las que sus características específicas permiten utilizar a la institución castrense en actividades y cometidos que hasta la fecha no eran propiamente militares.

Durante mucho tiempo el argumento para recurrir a las Fuerzas Armadas se basaba en la ausencia de otro organismo equipado y preparado para acometer situaciones complejas; hoy en día todo apunta a que una nueva misión comienza a consolidarse entre los cometidos habituales que desarrollan los ejércitos.

Decía Allan Lavell Thomas, coordinador del programa de investigación sobre riesgo y desastres de la Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, que los desastres parecen convertirse en circunstancias cotidianas de la existencia de millones de pobladores en América Latina.

El Terremoto del Perú de 2007 dejó 513 muertos, casi 2,291 heridos, 76.000 viviendas totalmente destruidas e inhabitables y cuatrocientas mil personas resultaron afectadas. Fue uno de los terremotos más violentos ocurridos en el Perú en los últimos años; el más poderoso (en cuanto a intensidad y a duración), pero no el más catastrófico².

Los desastres causaron siete mil muertos durante el año 2008 en Latinoamérica. Sólo los fallecidos en el terremoto de Haití del 12 de enero de 2010, dejaron una cifra oficial de 250.000 personas, y en torno a un millón de haitianos sin hogar.

El 27 de febrero de 2010, se produjo un sismo que afectó a las regiones chilenas de

¹ Según la clasificación dada en el informe final del "Environment and Conflicts Project" (ENCOP) de la fundación Centre for Security Studies and Conflict Research Swiss Peace Foundation, el medioambiente se modifica debido a tres tipos diferentes de cambio :

- CAMBIOS MEDIOAMBIENTALES NO ANTROPOGÉNICOS: por no ser atribuibles a la actividad humana. Se trata de fenómenos naturales como terremotos o erupciones volcánicas.
- CAMBIOS MEDIOAMBIENTALES ANTROPOGÉNICOS PLANIFICADOS / DESEADOS: intervención intencional en la naturaleza. Un ejemplo de ello son los cambios de los cursos de ríos, por ejemplo a raíz de la construcción de presas.
- CAMBIOS MEDIOAMBIENTALES ANTROPOGÉNICOS NO PLANIFICADOS / INDESEABLES: se trata de la utilización de recursos naturales de manera indiscriminada, normalmente ligado a un cierto grado de industrialización. Esto conlleva un abuso en la utilización de combustibles fósiles, la tala de bosques tropicales y la liberación de gases tipo invernadero.

² El terremoto y aluvión de Ancash de 1970, fue un sismo de magnitud 7.8 MW sentido en toda la costa y sierra del departamento de Ancash, seguido de un alud que sepultó la ciudad de Yungay el domingo 31 de mayo de 1970. Las muertes se calcularon en 80.000 y hubo aproximadamente de 20.000 desaparecidos.

Valparaíso, área metropolitana de Santiago, O'Higgins, Maule, Biobío y La Araucanía. Este terremoto ha sido considerado como el segundo más fuerte en la historia del país y uno de los cinco más fuertes registrados por la humanidad.

Ante esta situación los responsables de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA) en la región de Latinoamérica y el Caribe, Gerard Gómez y Douglas Reimer hicieron un llamamiento a los ejecutivos afectados y les solicitaron una mayor preparación y consciencia de la situación.

En la actualidad el planeta está en momentos críticos al experimentar una serie de cambios climáticos. Esto ha originado una serie de fenómenos naturales que cada vez se repiten con mayor frecuencia tales como huracanes, inundaciones, terremotos, tsunamis, sequías, tormentas, deslizamientos o incendios.

Ante la situación planteada, toda sociedad necesita y demanda un entorno estable que permita su desarrollo y prosperidad, que proporcione a cada ciudadano unas expectativas razonables de bienestar, libres de interferencias y peligros. A esta aspiración se le denomina **seguridad**, entendida como el estado deseado por una sociedad, en el que pueda desarrollarse y prosperar libre de riesgos y amenazas.

Dadas las condiciones que anteceden, el Estado debe valerse de las **capacidades tanto civiles como militares** para hacer frente a los daños causados por cualquier tipo de catástrofe. La tendencia observada en los últimos años en algunos países ha sido la de crear unidades civiles específicas para emergencias o asignar nuevas misiones a sus Fuerzas Armadas en este sentido. En esta dirección, las unidades militares comienzan a atender emergencias de un modo "más profesional" ante los diferentes escenarios que se presentan cuando sus territorios han sido atacados por la brutal fuerza de la naturaleza o por accidentes provocados por el hombre.

Aunque por lo general se están obteniendo resultados positivos, los expertos en Latinoamérica y el Caribe plantean que la participación de los ejércitos en tareas relacionadas con la Seguridad Interior de estos países, lleva siempre aparejada una serie de reservas al volver a inmiscuir a las Fuerzas Armadas en tareas que normalmente deberían ser llevadas a cabo por otros estamentos civiles. Si ahondamos en los pasados golpistas de la inmensa mayoría de las FAS del continente en el siglo XX, comprenderemos claramente estas reservas.

La opinión pública identifica al componente militar con determinadas cualidades: organización, orden jerarquizado y disciplina, que hacen que la sociedad solicite la presencia de tropas de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencias graves. Además el ciudadano percibe con la intervención de los militares la llamada "acción única del estado", entendida como el uso de todo el poder del estado, tal y como contemplaba ya Collins en 1971 en su "Gran Estrategia".

Sin embargo la participación de las Fuerzas Armadas sin una preparación específica en el alivio de las consecuencias de las catástrofes naturales, y la ausencia de normativa que reúne la participación y coordinación entre organizaciones civiles y militares, recomienda una nueva evaluación de los conceptos actuales sobre la gestión de desastres y riesgos en

América Latina.

Rusia ha creado el Ministerio de la Federación de Rusia para Asuntos de Defensa Civil, Emergencias y Desastres, también conocido como el EMERCOM, establecido el 10 de enero de 1994 y dirigido por un General de División.

Francia, cuenta con las denominadas “Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile” conocidas como “UIISC”. Su jefe es un General del Ejército de Tierra, Adjunto del Director de la Defensa y Seguridad Civil del Ministerio de Interior. A estas unidades hay que añadir la Brigada de Zapadores-Bomberos de París, con 7.500 efectivos, y el Batallón de los Marineros-Bomberos de Marsella, con 1.700.

Estados Unidos después del 11-S nombró en 2002 al USNORTHCOM (Mando Norte) como Mando de Combate contra ataques aéreos, terrestres, navales, espaciales y cibernéticos en el territorio nacional continental y se le asigna la tarea de asesoramiento y auxilio a las agencias estatales y federales de carácter civil en los asuntos relacionados con la Protección Civil apoyándose en la Guardia Nacional en su rol de primera fuerza encargada de auxiliar a los estados en caso de grave catástrofe.

Canadá creó en 1996 el Equipo de Respuesta para Asistencia en Desastres (DART) dependiente del Ministerio de Defensa. Cuenta con unos 200 militares e incluye especialistas en comunicaciones y logística, unidades purificadoras de agua, reconstrucción de infraestructuras y servicios básicos y sanidad.

En los ejemplos planteados se deduce que estos países vieron la necesidad de otorgarle funciones específicas a sus Fuerzas Armadas por las circunstancias coyunturales y por el riesgo que suponía hacer intervenir a personal no experto en el mundo de las emergencias en un ambiente que demanda cada vez más profesionalidad.

Este trabajo tratará de analizar la situación actual de las Fuerzas Armadas latinoamericanas con respecto a este tipo de misiones. Además se estudiará si estas nuevas misiones pueden suponer un espaldarazo definitivo a la **Administración de la Defensa en América Latina**, ya que permitiría el desarrollo de una nueva línea de trabajo en la política de defensa y seguridad, interrelacionando el estamento militar con otros organismos civiles responsables de la seguridad ciudadana, fortaleciendo además la supremacía civil que exigen las democracias.

Por otro lado se deben mencionar las acciones totalmente plausibles y tangibles producidas por las intervenciones en protección civil de las Fuerzas Armadas en beneficio de una sociedad, que en demasiadas ocasiones ha visto como el estamento militar limitaba sus derechos.

En opinión del Coronel Candil, la verdadera **revolución y renovación militar** no es sino la reconfiguración de su organización y de su doctrina para afrontar los nuevos desafíos. Estos aspectos provocan la necesidad cada vez más apremiante de proceder a una revisión profunda del carácter, naturaleza, y tipo de Fuerza Armada que se necesita no sólo para

llevar a cabo la Defensa Nacional, sino para satisfacer la demanda de la sociedad civil³.

Las emergencias y desastres naturales acaecidos en Sudamérica en los últimos años donde han intervenido unidades militares (en su mayoría no especializadas), ha traído de nuevo a debate si resulta suficiente el equipamiento y adiestramiento de estas unidades en lo relativo a las misiones de Protección Civil. A ello se unen problemas de coordinación entre organismos civiles y militares, no versados en la gestión coordinada de grandes emergencias.

Es por ello que en este trabajo nos planteamos la posibilidad de reforzar los Sistemas de Protección Civil con unidades militares específicas, y su posible repercusión en la Administración de la Defensa.

2. MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA REGIÓN

2.1. ESTADO DEL ARTE

La seguridad mundial ha sufrido una significativa evolución en el último decenio. El mundo globalizado ha contribuido a que el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico⁴ extiendan su campo de actuación.

América Latina no ha sido inmune a este hecho y muchos países de la zona, animados por los Estados de Unidos⁵, han vuelto a recurrir a sus Fuerzas Armadas para mitigar **problemas de seguridad interna**.

Esta vuelta de las Fuerzas Armadas (FAS) a los asuntos de relacionados con la Seguridad Interior, es sólo un ejemplo de las misiones que llevan a cabo unos ejércitos, alejados desde hace años de conflictos convencionales, y cuyas capacidades son reorientadas a nuevos escenarios donde sus legítimos gobiernos estiman oportunos emplearlas.

Aunque sin duda esta superposición de funciones entre las Fuerzas Armadas y cuerpos policiales, es el hecho más significativo por sus posibles consecuencias a un medio plazo⁶, lo cierto es que las FAS de estos países han comenzado una migración de lo que podríamos llamar “**misiones tradicionales**” hacia otros campos hasta la fecha desconocidos para su inmensa mayoría.

Mientras en el Cono Sur, Uruguay, Argentina y Chile siguen manteniendo mayoritariamente sus Fuerzas Armadas en tareas de defensa, en otras partes como Centroamérica utilizan sus Fuerzas Armadas para combatir las maras. En México y Brasil, sus militares están en plena lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. En el área andina, los militares bolivianos y venezolanos

³ CANDIL MUÑOZ, Antonio J. Artículo “La Unidad Militar de Emergencia (UME): ¿una necesidad encubierta o simplemente un mal empleo de los medios?” Grupo de Estudios Estratégicos. Abril de 2008.

<http://www.gees.org/articulos>

⁴ Se conocen como “nuevas amenazas”.

⁵ El Anuario de Seguridad Regional en América y Caribe del 2009 nos advierte de que la propuesta norteamericana de “policializar” a las fuerzas armadas ha ganado espacio, ya que con la emergencia del crimen organizado los ministros de Defensa de las Américas emitieron un comunicado conjunto en septiembre de 2008 donde reafirman su compromiso de combatir esta amenaza, con lo que supondría abrir el abanico de misiones de las fuerzas armadas a muchas que se entendían como misiones de los aparatos policíacos, de inteligencia y justicia.

⁶ Para muchos expertos la vuelta de las FAS latinoamericanas a la seguridad interior, es el principal desafío al que se enfrentarán en el futuro más cercano los regímenes democráticos latinoamericanos.

participan cada vez más en tareas de desarrollo integral del país. **El cambio de las misiones militares hacia otras menos tradicionales es hoy una realidad.** Varios factores han empujado en esta dirección, pero sin duda destacan las acciones derivadas de la denominada “construcción de confianza”⁷.

En opinión de muchos ha disminuido la necesidad de contar con ejércitos para la defensa del territorio frente a los países vecinos. Ello ha producido una **crisis y un debate no resuelto sobre el tamaño, la organización y las misiones de las fuerzas militares** de la mayoría de países del continente.

Juan Rial⁸ propuso ya en el año 1996 una relación de misiones comunes entre las FAS de la región en esta década, a la que se han unido otras durante el primer decenio del siglo XXI:

1. Vigilancia de la soberanía e integridad nacional.
2. Combate de los movimientos guerrilleros.
3. Operaciones policiales.
4. Realización de programas de desarrollo social y económico.
5. Misiones de mantenimiento de paz.
6. Dirección de empresas, principalmente para obtener ingresos adicionales.
7. **Actuación en casos de desastres.**
8. Misiones en apoyo a la autoridad civil.
9. Participación en esquemas cooperativos regionales.
10. Lucha contra terrorismo, narcotráfico y crimen organizado.

Algunas de estas misiones prácticamente desaparecieron, como es el caso del combate contra grupos insurgentes. Otras sin embargo, sobre todas las relacionadas con la seguridad interior, incluyendo la actuación en caso de desastres, han ido aumentando de manera progresiva.

Louis Goodman⁹ ha proporcionado tres criterios para decidir si una misión puede o no ser acometida por los militares, dependiendo de si pueden o no causar problemas de gobernabilidad. Los tres criterios que **aconsejan el rechazo** de una misión son:

⁷ Resueltos los temas de soberanía territorial y superada la confrontación geopolítica, fue posible, en el marco del desarrollo y la ampliación democrática, avanzar de manera decidida en la cooperación comercial e interdependencia estratégica. La acción concertada de los países del Cono Sur generó una consolidación de la paz y la estabilidad que se proyectó al conjunto de América Latina. La vigencia de la democracia, junto con los procesos de reestructuración de las Fuerzas Armadas y la formulación de políticas de defensa favorables al fomento de la confianza, han creado las condiciones para afianzar la paz y la seguridad en la región y para enfrentar las amenazas comunes de manera coordinada. Esto es lo que se conoce como Medidas de Confianza Mutua en materia de seguridad, a través de las cuales se consolidó en el Cono Sur una zona libre de conflictos gracias a la solución pacífica de las controversias que existían hasta ese entonces entre dichos países, facilitando su posterior integración económica, política y cultural.

⁸ RIAL, Juan. “Armies and Civil Society in Latin America” in Larry Diamond and Marc Plattner (eds.), *Military Relations and Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996.

⁹ Louis Goodman es Decano y Profesor de la Escuela de Servicio Internacional de la American University. Es Doctor en Sociología en la Northwestern University y diplomado B.A. en Estudios Latinoamericanos de Dartmouth University.

Rodolfo Arroyo de la Rosa

1. Si la implicación militar en ciertas áreas expulsa a otros elementos que legítimamente tienen asignado este cometido.
2. Si las FAS, con su implicación, obtienen privilegios que las llevan a actuar como un grupo de presión.
3. Si los militares descuidan su objetivo esencial de defensa.

Rápidamente nos damos cuenta de que en algunas de las nuevas misiones llevadas a cabo por los ejércitos latinoamericanos, se incumple radicalmente, o se dan pasos orientados hacia la transgresión de lo indicado por el Profesor Goodman.

Pero no todas las nuevas misiones que se les vienen asignando a las FAS en América del Sur y Central presentan un peligro, sino todo lo contrario. Tareas en el área educativa, apoyo en la construcción de infraestructura, reforestación, apoyo a programas de salud y bienestar social, apoyo al desarrollo vial y al transporte estratégico, y por supuesto las relacionadas con la ayuda en catástrofes.

Tras el largo recorrido empleado en democratizar las FAS de la región se debe apostar tal y como indica el ex Ministro de Defensa Narcís Serra¹⁰, no sólo por impedir su intervención en la política y garantizar su subordinación al poder civil. Debe también implicar el **ajuste de las misiones a las aceptadas por la sociedad**.

2.2. REORIENTACIÓN HACIA LA SEGURIDAD HUMANA DE LAS MISIONES DE LAS FAS.

Hoy día la seguridad se ha convertido en la principal preocupación de la comunidad internacional; como reflejo, desde el año de 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluyó dentro de este concepto, la **Seguridad Humana** como un factor fundamental, y dentro de ella, la seguridad de las personas como un componente a proteger.

Durante la década de los 90 se pensaba que las Fuerzas Armadas latinoamericanas iban a seguir cumpliendo las misiones de siempre: “disuadir agresiones, defender la patria y garantizar la ley y el orden, tanto a nivel interno como externo”. Sin embargo en el siglo XXI es clara la tendencia a tener en cuenta la Seguridad Humana dentro de las misiones a cumplimentar por las FAS.

En América Latina se ha registrado un considerable descenso de la violación de los derechos civiles y políticos, pero al mismo tiempo han vivido una involución importante en algunas de las principales dimensiones de la seguridad humana, como son el deterioro constante de la mayor parte de los indicadores socioeconómicos y de desarrollo humano o el incremento de la inseguridad ciudadana¹¹.

Las “nuevas amenazas” son un claro desafío al sistema de seguridad en su conjunto¹². Éstas han causado preocupación en los gobiernos, motivándoles a tomar acciones que incluyen el empleo de sus ejércitos para controlar la situación de sus respectivos países.

El papel de las Fuerzas Armadas en la promoción de la seguridad humana es sin duda un tema de debate. El uso de los militares para mejorar la calidad de vida de sus conciudadanos, que incluye desde obras públicas, campañas de escolarización, o incluso de colonización de determinadas zonas

¹⁰ SERRA i SERRA, Narcís. Análisis “Globalización, fuerzas armadas y democracia en América Latina”. Fasoc, Año 17, N° 4, octubre-diciembre, 2002. <http://www.fasoc.cl/>.

¹¹ URGELL GARCÍA, Jordi. “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?” REVISTA CIDOB D’AFERS INTERNACIONALS.

¹² Las causas de la violencia en Centro y Sur América son muy complejas y están estrechamente vinculadas a los modelos de desarrollo excluyentes, al impacto de los conflictos armados en las sociedades o a la proliferación de armas en la población civil.

selváticas como ocurre en la Amazonía, es Seguridad Humana desde nuestro punto de vista.

El empleo de la institución castrense para reducir los niveles de criminalidad o de la inseguridad ciudadana y el apoyo a la defensa civil del país en emergencias lo es también, pero claro éstas llevan aparejadas una remilitarización de la sociedad civil.

2.3. MISIONES RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN CIVIL

Bien en las propias constituciones de los países de la región, bien en las leyes relativas a las Fuerzas Armadas o incluso en los Libros Blancos de Defensa, se encuentra recogida más o menos de forma directa las tareas que desempeñan las Fuerzas Armadas relacionadas con la Protección Civil. En la tabla del anexo 1, podremos comprobar que únicamente 3 de los 18 países reflejados en esta tabla no la tienen expresamente incluida en su normativa legal.

Para la Doctora Sonia Alda¹³ es preciso considerar el nuevo concepto de seguridad adoptado en la región. De acuerdo a su carácter multidimensional ha sido posible asignar a las Fuerzas Armadas misiones que no se corresponden con las funciones militares originarias y tradicionales, ya que la amplitud del concepto ha trascendido el significado convencional de la defensa. Desde nuestro punto de vista esta nueva visión de la defensa incluye por supuesto las misiones de colaboración con la autoridad civil en las grandes catástrofes.

Existen **dos tendencias** observadas en los últimos años. La **primera** es **crear unidades militares específicas para emergencias**. En esta primera opción, las unidades militares comienzan a atender emergencias habiendo adquirido un adiestramiento específico para acometer emergencias. Por lo general se están obteniendo resultados óptimos ya que no sólo colaboran en la mitigación de los daños en las zonas afectadas, sino que además han fortalecido los sistemas de defensa civil.

La **segunda modalidad**, es la de **asignar la misión** de alivio de las consecuencias de las catástrofes naturales **sin dotarla de medios particulares ni de una preparación específica**. Sus resultados han sido en ocasiones cuestionados, aunque bien es cierto que por lo general las actuaciones fueron muy bien valoradas por la población civil.

Las Fuerzas Armadas en esta región del mundo tienen amplia experiencia en el auxilio de la sociedad, ya que por desgracia es constantemente golpeada por la fuerza de la naturaleza. La falta de organizaciones potentes en el mundo de las emergencias dedicadas a estas tareas ha hecho que las Fuerzas Armadas asuman este rol; que aunque muchas veces se plantea como transitorio, en la práctica posee un carácter recurrente¹⁴.

Hay dos principios de actuación fundamentales en las intervenciones relacionadas con la protección civil: **la prontitud en la intervención y la especialización**. Si bien los ejércitos por su especial disponibilidad y por su amplio despliegue territorial cumplen el primero, está claro que falla el segundo de los principios puesto que en casi ningún Plan de Instrucción y Adiestramiento de las unidades militares de la región se contempla alcanzar la “especialización” necesaria para actuar en catástrofes.

Sin lugar a dudas los efectivos militares son vulnerables al enfrentar situaciones adversas sin ninguna preparación psicológica y sin contar con el material y equipamiento necesario que se requieren en estas circunstancias. Sin embargo son empleados como uno de los principales organismos de

¹³ ALDA, Sonia. Monografías CESEDEN nº 96. El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos. 2007. Pág. 84

¹⁴ ROJAS ARAVENA, Francisco. Artículo revista NUEVA SOCIEDAD No 213, “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad”. 2008. <www.nuso.org>.

atención y respuesta inmediata, poniendo en riesgo el cumplimiento de la misión y muchas veces las vidas de las personas que habitan en las comunidades afectadas y de los propios uniformados.

Finalizamos este punto diciendo que este tipo de nuevas misiones, lejanas de las tradicionales de soberanía e integridad, permiten mejorar la relación entre la sociedad civil y los militares. Esto conlleva un claro riesgo como es el de la militarización de la sociedad y de las instituciones civiles¹⁵.

3. LA PROTECCIÓN CIVIL EN LATINO AMÉRICA Y EL CARIBE.

3.1 INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO.

En España, originalmente se enmarca la denominada Defensa Civil¹⁶ (DC), como uno de los dos componentes de la Defensa Nacional (el otro componente es la Defensa Militar). En su concepción primaria, la DC se plantea en el marco general de la defensa, considerando el conflicto bélico como el grado de mayor intensidad de una crisis. Por todo ello, los Sistemas de Defensa Civil inicialmente se orientan hacia tres vertientes: **la defensa**, incluyendo como elemento básico a las FAS; **la protección civil**, cuyo objeto fundamental es la población; y **los sectores de recursos** para garantizar el cumplimiento de sus funciones específicas y como soporte fundamental del sistema¹⁷.

Hoy día se prefiere el término más amplio de **Protección Civil**¹⁸, para referirse al Sistema Nacional de Protección Civil establecido por un gobierno cuyo objetivo básico se realiza en beneficio de la población, sus bienes y su entorno. En algunos países del Cono Sur se sigue usando el término Defensa Civil.

3.2 REFERENCIA: EL CASO HISPANO-ESPAÑOL.

El Sistema Nacional de Protección Civil nace en España en 1985. Los pilares legales sobre los que se asienta la protección civil en España son la Ley 2/1985 de Protección Civil y la Norma Básica de Protección Civil ¹⁹ desarrollada en el R.D. 407/1992. Se construye sobre tres niveles territoriales (Municipio, Comunidad Autónoma y Estado) y se basa en los principios de **coordinación y subsidiariedad**.

Su misión estaba condicionada por dos elementos. En primer lugar, es claramente **preventiva**. En segundo lugar, la Protección Civil **no contaba con medios propios sustanciales**. La estructura central de la Protección Civil **era escasa en recursos materiales y humanos**.

La participación de las FAS con la Autoridad Civil queda reflejada en la Ley 2/1985 de Protección

¹⁵ ALDA MEJÍAS, Sonia. "Los nuevos movimientos sociales: ¿Nuevas amenazas o aliados de las Fuerzas Armadas? Monografía CESEDENº 84. Madrid 2007. Pág. 102.

¹⁶ La Defensa Civil nace en España con esta denominación en la L.O. 6/80, que la define en su artículo 21 como "La disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales, no propiamente militares, al servicio de la Defensa Nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias".

¹⁷ SOL GARCÍA, Antonio. Monografía: "El sistema de Defensa Civil en España: organización y vulnerabilidades" 2004. Pág. 12.

¹⁸ La Organización Internacional de Protección Civil la define como el sistema por el que cada país proporciona la protección y da asistencia a toda la población ante cualquier tipo de accidente o catástrofe, así como la salvaguarda de los bienes y del medio ambiente

¹⁹ La Ley 2/1985, define Protección Civil en la exposición de motivos de la propia norma: "Protección de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en las que la seguridad y la vida de las personas puede peligrar y sucumbir masivamente...".

Civil²⁰.

En los últimos años han aparecido dos novedades en el sistema de Protección Civil que vienen a plasmar las profundas modificaciones que está viviendo el concepto de seguridad. Por una parte, aparece el **Mecanismo Comunitario de la Unión Europea** de Cooperación en casos de Emergencia.

La segunda novedad la representa la aparición de la **Unidad Militar de Emergencias (UME)**, lo que supone un cambio significativo porque hasta esa fecha las Fuerzas Armadas carecían de la especialización de medios militares en tareas de seguridad civil.

La UME pretende mejorar la respuesta, creando una auténtica especialización en el seno de las FAS españolas, con un correspondiente reflejo en los medios de dotación, instrucción y adiestramiento específico y doctrina y procedimientos propios.

Sin entrar en las formas que se emplearon para su creación, y el indudable daño que se hizo al resto de las FAS, realmente hasta la creación de la UME el Gobierno español no tenía un instrumento robusto con el que hacer frente a una emergencia de naturaleza nacional.

La Ley 2/1985 mencionaba la conveniencia de **no crear ex novo servicios específicos** en esta materia. Sin embargo el gobierno español se dotó de un instrumento operativo con que hacer frente a estas situaciones, respondiendo a una demanda social. La intervención de las Fuerzas Armadas en caso de emergencias no sólo aporta los medios materiales sino que produce un efecto tranquilizador en la población civil que confía en sus Fuerzas Armadas.

Se da así un salto cuantitativo y cualitativo en la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la población civil. Hasta a Ley Orgánica 5/05 de la Defensa Nacional las FAS colaboraban con la Administración Civil en situaciones de emergencia; ahora son plenamente responsables ya que tienen esta misión claramente definida y asumida como “un deber”.

A tenor de lo expuesto en el caso español se partía de una posición de debilidad por parte del Gobierno Central en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil al no contar con ninguna herramienta ejecutiva que permitiera equilibrar las capacidades de las Comunidades Autónomas (competentes en la materia). Por otro lado se era consciente de que no era suficiente que en caso de una emergencia declarada de nivel nacional, la dirección recayera en la Administración General del Estado (AGE) sin aportar recursos adicionales a lo comprometido por las CCAA.

3.3 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

En el **Anexo 2 se encuentra una Tabla–Resumen** en la que se pormenorizan los sistemas implementados en los países más importantes de la zona en materia de Protección Civil.

Debido a la extensión que llevaría pormenorizar en cada uno de los sistemas, se remite a la tabla mencionada para conocer el detalle de los mismos.

Tras su análisis el lector podrá comprobar que todos los países cuentan con unos sistemas amplios y complejos lo que da muestra de su grado de preocupación y concienciación en los respectivos ejecutivos. Sin embargo son frecuentes las críticas que apuntan a unos sistemas eminentemente teóricos, y sobre todo poco preparados en lo relativo a medios e infraestructura para actuar frente a este tipo de emergencias²¹.

²⁰ En el apartado 2 del artículo 2 de la citada ley, se establece que “Cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las FAS, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen”.

²¹ Véase a modo de ejemplo el artículo Informe especial del Grupo de Diarios América (GDA): “LATINOAMÉRICA

En la mayoría de los países la responsabilidad sobre la Defensa Civil recae en organismos ajenos al Ministerio de Defensa (o equivalente). Normalmente se encuentran embebidos en los Departamentos de Interior.

Las Fuerzas Armadas de estos países asumen diferentes roles dentro de los sistemas de protección civil. Algunos, los menos, tienen responsabilidades de planeamiento en la materia. Pero sin duda la misión común en todos los países es la de dar la misión de participar como “elemento de maniobra o intervención” para mitigar la catástrofe una vez esta se ha desencadenado.

Muy pocos ejércitos tienen planes de instrucción y adiestramiento relacionados con tareas de Protección Civil. Prácticamente se limita a aquellos que ya tienen alguna unidad especializada en la materia.

Existen ya varios países con unidades específicas para atender a desastres. Entre otras podemos destacar las siguientes:

- Los ejércitos de Brasil cuentan con unidades que se podrían considerar especializadas o al menos “relacionadas” en la gestión de emergencias o catástrofes. Se trata de los **Cuerpo de Bomberos Militares**, dependientes de la Inspección General de las Policías Militares, y que están distribuidos a lo largo y ancho del territorio brasileño. Se centran en los riesgos naturales.
- El Ministerio de Defensa Colombiano ha apostado por crear dentro del Ejército, en la Brigada Especial de Ingenieros Militares, el **primer Batallón de Prevención y Atención de Desastres ‘Brigadier General Álvaro López Vargas’**, activado en octubre de 2009.
- Las **Brigadas de Producción y Defensa**²² de Cuba constituyen la organización armada para desarrollar la participación masiva de los ciudadanos durante las situaciones excepcionales para cumplir con las medidas de defensa civil y de orden interior.
- En el año 2011 se decidió crear la **UME ecuatoriana** de entidad Batallón dependiente de Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, la cual a priori va tener el mismo nombre que su unidad hermana española.
- En Centroamérica se cuenta con una serie de unidades que tienen una misión asignada centrada en las emergencias.



Figura 1. Organigrama UHR .

Se conocen como las **UHR, Unidades Humanitarias de Rescate**. Están dotadas de un personal y un material básico para apoyar a la población en desastres naturales o causados por el

NO ESTÁ PREPARADA PARA ENFRENTAR CATÁSTROFES NATURALES”. Del portal de los expertos en prevención de riesgos de Chile. <http://www.sigweb.cl>

²² Artículo 61 de la Ley N°75 de la Defensa Nacional de Cuba.

hombre. Están asignadas a la **Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas²³ (C-FAC)** que la conforman Guatemala, El Salvador, Nicaragua Honduras y República Dominicana y cada país tiene una unidad de este tipo con la misma organización, adiestramiento y equipo y están preparadas para asistir a otros países siempre y cuando la soliciten.



Figura 2. Proceso de activación de las UHR.

- México cuenta con la **Fuerza de Apoyo para Casos de Desastre (FACD)** que se organizó por primera vez hace más de catorce años y con el tiempo ha variado su magnitud, tipo e incluso denominación. Ha actuado en muchas ocasiones, incluso en el extranjero, en Centro y Sudamérica, y en Estados Unidos a raíz del Katrina.



Figura 3. Composición FACD Mexicana.

Lo cierto es que existe gran interés por parte de los países de la zona en la UME española. Prueba de ello es que ya ha habido cuatro países (Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador) que han enviado a instruirse sus primeros oficiales al denominado “Campamento Básico de Emergencias”²⁴.

Tras el terremoto del 27 de febrero de 2010, los agregados militares de Chile en Francia y España, se han interesado por las unidades militares especializadas en la gestión de catástrofes, y en estos momentos se encuentra en estudio en el Estado Mayor Conjunto la valoración de crear/especializar alguna unidad en estas nuevas misiones.

²³ Acuerdo de Creación de la CFAC:

http://www.cfac.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=4

²⁴ Todos los integrantes de la UME española deben pasar un campamento de 5 semanas para transformar un soldado tradicional, en un soldado de emergencias. Se desarrolla en San Clemente de Sesebes (Girona). En el campamento del mes de octubre de 2011, se contó con la participación de personal de países sudamericanos.

3.4 OTRAS INICIATIVAS EN LA REGIÓN RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN CIVIL.

En este apartado veremos que existen diferentes organizaciones internacionales, en las que los países de la región intentan aunar esfuerzos para prevenir y combatir los efectos de los desastres. La mayoría de ellas tratan de aglutinar los datos conocidos de hechos ya acontecidos, con el fin de facilitar las investigaciones de los especialistas. Otras sin embargo se centran más en la coordinación post-catástrofe.

3.4.1 Centro Regional de Información sobre Desastres.

El Centro Regional de Información sobre Desastres (CRID) es una iniciativa patrocinada por seis organizaciones²⁵ que decidieron mancomunar esfuerzos para asegurar la recopilación y diseminación de información disponible sobre el tema de desastres en América Latina y el Caribe.

3.4.2 Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.

El CEPREDENAC es un organismo regional de carácter intergubernamental, perteneciente al **Sistema de Integración Centro Americano (SICA)**. El CEPREDENAC está íntimamente relacionado con el marco estratégico del **Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD)**, que curiosamente aboga por la ampliación en términos de gestión de desastres por parte de sectores institucionales diferentes de las Fuerzas Armadas, para conseguir una mayor concienciación y compromiso de la sociedad civil.

3.4.3 Agencia de Respuesta a Emergencias por Catástrofes en el Caribe (CDRA).

La agencia CDRA cuenta con la **Unidad de Respuesta a Catástrofes** en el Caribe con sede en Barbados²⁶. Su misión principal es la de coordinar los recursos (personal, equipo y provisiones) de los distintos países miembros en la respuesta regional a una catástrofe o emergencia.

3.4.4 Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE).

CAPRADE tiene por objeto contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales que puedan producirse en el territorio de la subregión andina, a través de la coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes.

3.4.5 Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

La RED ha venido interviniendo de múltiples formas en el campo de la gestión del riesgo y la prevención de desastres. Tiene una estructura virtual compuesta por **31 investigadores**²⁷.

²⁵ Estas organizaciones son: Organización Panamericana de la Salud - Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Naciones Unidas, secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU/EIRD), Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica (CNE), Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR), Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y Oficina Regional de Emergencias de Médicos sin Fronteras (MSF).

²⁶ Son países miembros: Islas Vírgenes Británicas, Barbados, Comunidad de Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Federación de San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos.

²⁷ Los investigadores actuales provienen de Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

3.4.6 Programas para el desarrollo de una cultura preventiva en protección civil.

En los últimos años la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha impulsado el **Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada**, que tiene como finalidad la capacitación técnica de recursos humanos en las diferentes instituciones públicas iberoamericanas.

3.4.7 Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil.

La Asociación tiene su origen en una reunión organizada en Santiago de Chile, del 1 al 5 de julio de 1996, por la Secretaría Pro-Témpore de la Conferencia Espacial de las Américas y la ONEMI (Oficina Nacional de Emergencia - Ministerio del Interior) de Chile, relativa a la aplicación de la tecnología espacial a la prevención y mitigación de desastres.

Los objetivos de la Asociación, de acuerdo con sus Estatutos, son: "El fomento de la cooperación científica y técnica en materia de gestión de desastres y el incremento y mejora de información y experiencias de interés mutuo para los asociados, así como la promoción de la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos en el ámbito de la protección y defensa civil".

La última conferencia, la VIII, de la Asociación se reunió en Caracas en marzo de 2007. En esta Conferencia se examinaron los diez años de trabajos y de colaboración entre los asociados. Se puede resumir diciendo que esta iniciativa ha tenido muchos altibajos desde su creación, que sin embargo ha tenido algunos resultados tangibles como es la puesta en servicio de la **aplicación ARCE**²⁸.

3.4.8 Organización de Estados Americanos (OEA).

La **Junta Interamericana de Defensa (JID)**, está compuesta por los 35 países independientes de América. La JID en caso de desastre debe proporcionar apoyo militar a las autoridades civiles, siendo el órgano a través del cual se comparte información desde los distintos Ministerios de Defensa a la OEA. Durante este año 2012 se están llevando a cabo diversas acciones encaminadas a mejorar la coordinación en el auxilio y asistencia humanitaria.

4. PUNTOS A CLARIFICAR PREVIAMENTE A LA CREACIÓN DE UNIDADES MILITARES ESPECIALIZADAS EN EMERGENCIAS

Podemos decir que una vez llegados a este apartado hemos verificado el claro **compromiso de las FAS latinoamericanas con la Sociedad Civil** para mitigar los daños causados por catástrofes de diversa índole.

Por lo tanto es **comprensible la idea de muchos países de crear unidades militares especializadas** en dichos cometidos, en aquellos en los que sus Fuerzas Armadas aún no se dedican específicamente a la gestión de emergencias, que debe ir **acompañada de la pertinente normativa legal** que regularice las actuaciones y la coordinación con los organismos civiles.

²⁸ ARCE: APLICACIÓN EN RED PARA CASOS DE EMERGENCIA. Es una aplicación desarrollada por la Universidad Carlos III de Madrid, que consiste en crear un soporte para intercambio de información para gestionar las emergencias debidas a catástrofes naturales. Trata de solventar los problemas que surgen para coordinar una emergencia vía fax o teléfono. ARCE es una aplicación web (<http://arce.proteccioncivil.org>) que trata de solventar este problema mediante el uso de Internet, ofreciendo un canal de comunicaciones simultáneo entre varios interlocutores, y unos procedimientos sencillos y eficaces para solicitar ayuda en forma de recursos.

Esta opción lleva aneja una serie de preliminares a realizar, que trataremos de analizar en los apartados siguientes del trabajo.

4.1 ¿NECESIDAD DE REFORZAR LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN CIVIL CON UNIDADES EX NOVO?

Los últimos acontecimientos han revelado que el actual estado del sistema de protección civil en la región estudiada es **todavía insuficiente** para reaccionar eficazmente ante situaciones extremas.

Con esta afirmación no se quiere menospreciar a los sistemas de Protección/Defensa Civil estudiados, sino todo lo contrario. El buen hacer de los sistemas está avalado por una amplia experiencia adquirida a fuerza de constantes activaciones. Sin embargo parece **necesario el refuerzo** de los sistemas existentes.

La opción planteada y/o estudiada por algunos países de **crear unidades militares** especializadas en las tareas relacionadas con las emergencias es del todo adecuada visto el resultado en otros lugares del mundo o incluso en la misma región.

Igualmente una solución alternativa sería la **creación de unidades civiles** especializadas en tareas de Defensa Civil.

4.2 ¿POR QUÉ MILITAR?

Principalmente por una razón de **economía de medios**. Estas nuevas unidades militares no tienen porqué suponer un incremento de las plantillas sino una reestructuración de las mismas, para evitar un incremento innecesario de los gastos de defensa. Además se le daría un impulso a la **profesionalización por parte de las FAS en el desempeño de unas tareas**, que por otro lado vienen realizando sin una preparación específica.

Si recurrimos al símil utilizado en Economía cuando se trata de explicar la llamada “Frontera de Posibilidades de Producción²⁹”, tanques versus mantequilla, podemos afirmar que estamos proponiendo algo que se queda a mitad de camino.

Es decir, ante la disyuntiva de invertir en defensa o en gasto social, lo que estaríamos haciendo, ya que partimos de la base de que los ejércitos son necesarios y hay que mantenerlos económicamente, es **justificar una parte de la inversión en defensa** ya que el producto que producirían estas unidades es un bien más tangible³⁰ que el de la seguridad en términos globales.

Por otro lado no encontramos ninguna fuerza civil (bomberos, policías, voluntarios de protección civil, etc.) que se pueda distraer de sus tareas habituales sin causar un grave perjuicio a la sociedad en términos de seguridad ciudadana.

Evidentemente siempre se podría recurrir a hacer una unidad civil completamente nueva, contratando ex profeso nuevo personal al servicio del estado. Esto implicaría en primer lugar un gasto en la economía innecesario si se toma la opción militar, solamente para hacer frente a los salarios. Además esta unidad tendría que dotársele de material partiendo de cero, mientras que la solución militar siempre será más barata, ya que depondrían de ciertas dotaciones (acuartelamientos, vehículos, vestuario, etc.).

²⁹ Se define como el conjunto de combinaciones de factores productivos (capital, trabajo) y tecnología en los que se logra la mayor producción posible.

³⁰ Este beneficio tangible serían todos los trabajos que se realizaran por este personal de las FAS, cuando interviniera en el alivio de la población durante una emergencia.

4.3 INICIATIVAS EN MATERIA DE MISIONES DE LAS FAS.

La redefinición del papel de las Fuerzas Armadas ya se inició con la caída del muro de Berlín cuando las misiones internacionales bajo mandato ONU dieron una nueva dimensión a su trabajo. Pero, esencialmente a partir de los atentados de 2001, esta reorientación hacia el exterior también se ha producido hacia el interior, hasta entonces, campo exclusivo de las policías. A esto ha coadyuvado el **desbordamiento de las fuerzas de seguridad ante las “nuevas amenazas”³¹**.

Esto conlleva necesariamente la definición de un nuevo espacio, algo que no es sencillo porque en las sociedades democráticas las funciones de seguridad interior y policial, cuentan con organizaciones especializadas, con culturas y códigos de comportamiento diferenciados de las militares. Si a esto le unimos un **pasado de dictaduras militares**, el diseño de estos nuevos instrumentos debe hacerse de un modo extremadamente cauto.

En el caso particular que nos ocupa el acudir al recurso a las Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad interior **debe integrarse en un sistema de respuesta normalizado y protocolizado**. El refuerzo de la acción del Estado en los ámbitos de seguridad interior (sea policial o de la Protección Civil) por medios militares puede llegar a plantear dificultades al Estado de Derecho si se cruzan determinadas líneas rojas.

Este trabajo va a obviar los posibles apoyos a la seguridad interior relacionados con asuntos policiales, y nos centraremos en los relacionados con la Defensa/Protección Civil. Para ello proponemos una **ampliación de las misiones de las FAS abarcando la protección civil**, en aquellos países Latinoamericanos que aún no lo contemplaban. También sugerimos que otros que sí lo tienen contemplado, e incluso tienen unidades especializadas en emergencias, **modifiquen algunos aspectos de sus normas para asegurar la subordinación y coordinación al poder civil**.

En el escenario de las misiones de las Fuerzas Armadas relacionadas con la Protección Civil Seguridad, se plantean las siguientes propuestas:

- a) Pese a los años de regímenes dictatoriales, es preciso el impulso de una reflexión social y política con el fin de **aceptar con normalidad la participación de militares en misiones de Protección Civil**. Parte de esta reflexión pasa por asumir el nuevo concepto de resolución de problemas desde un **punto de vista multilateral**. Es decir en el mundo de las emergencias la participación de diferentes actores con características distintas y complementarias permitirá una más rápida mitigación de la catástrofe en la que se esté participando.
- b) Es habitual, y razón no les falta, escuchar opiniones de los expertos en la materia que tienen todas las reservas del mundo, cuando se trata de dar misiones a los militares relacionadas con la seguridad interior. Apostemos por **una visión optimista de la situación**. En países como España, con dictaduras todavía recientes en la memoria de algún sector de la población, tras años de apartar conscientemente a sus Fuerzas Armadas de la escena pública, ahora su participación se considera casi rutinaria.
- c) La tercera acción sería **regularizar normativamente las actuaciones de las Fuerzas Armadas**. En algunos países de la región ya está hecho. Otros en cambio siguen aplicando el concepto “navaja suiza”, es decir ejércitos multiusos. Para una correcta implantación es necesario contar con una normativa alineada con el concepto de seguridad interior de cada nación.
- d) Es necesario avanzar hacia una **mutua aproximación y comprensión de métodos y procedimientos**, por parte de las autoridades de la Protección Civil nacional y sus Fuerzas

³¹ FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. Grupo Parlamentario Socialista. “La Seguridad Integral: España 2020”. Pág. 76. 2009.

Rodolfo Arroyo de la Rosa

Armadas, en aquellos casos específicos y reglados que así lo requieran. Este objetivo se alcanzaría compartiendo parte de su proceso formativo, el intercambio de miembros y experiencias, el diseño de procedimientos de cooperación y los ejercicios necesarios para desarrollar la actuación en común³². La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones diferentes a las militares precisa de un tiempo de adaptación para que converjan las distintas culturas organizativas³³.

- e) Por último haremos mención a la **cadena de mando**. Existen unidades tal y como hemos visto, en el caso francés, que pese a ser militares, se encuentran encuadradas en el Ministerio del Interior, del que reciben las tareas específicas. Otra solución es la española, en la que la unidad está encuadrada en el Ministerio de Defensa pero es siempre el Ministerio del Interior el responsable de la gestión. La tercera opción sería la llevada a cabo por EEUU, en la que las unidades pertenecen a Defensa y trabajan en coordinación con los civiles. Cuando se encuentran sobrepasadas las agencias civiles, se transfiere la responsabilidad al Departamento de Defensa, quien gestiona tanto elementos civiles como unidades militares.

Sea cual sea la opción debe estar meridianamente clara y reglada tanto la cadena de mando como la de relaciones funcionales interministeriales.

4.4 INICIATIVAS EN MATERIA DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN CIVIL.

Tal y como hemos visto en el recorrido realizado en el apartado 3 por los países más significativos, en todos ellos se encuentra instaurado un sistema propio de defensa civil o equivalente, perfectamente consolidado y a los cuales se les han venido haciendo constantes mejoras.

Llegamos pues a dos conclusiones inmediatas. Primera, **la importancia que todos los gobiernos, independientemente del signo político, le han venido dando a este asunto**. Segunda, es una preocupación constante la mejora de los sistemas, lo que lleva implícita una **gran flexibilidad para adaptarse a los cambios en materia de regulación**.

Esto desde nuestro punto de vista es un punto a favor para apostar por estas unidades militares especializadas, ya que estimamos que la integración en los sistemas de estos elementos castrenses, a priori, y exentos de condicionantes políticos, sería perfectamente viable.

Con todo ello pasemos a realizar alguna serie de cambios para adaptar los Sistemas Nacionales de Protección Civil, para hacerlos compatibles con la propuesta:

- a) Debemos partir limitando la participación de las FAS en estas tareas a un **enfoque reactivo**, dejando el componente preventivo en manos de los responsables civiles. De esta manera conseguimos disminuir la presencia de los elementos militares en un terreno tradicionalmente liderado por los civiles.
- b) **Subordinar** la participación de las Fuerzas Armadas en la **Planificación** de la Protección Civil **al órgano civil** responsable.

³² En el caso español, la UME hace una parte importante de la formación de sus miembros en la Escuela Nacional de Protección Civil y Emergencias de la Dirección General del mismo nombre, perteneciente al Ministerio de Interior. Además se trabaja conjuntamente como ocurrió el Ejercicio COGOLLUDO 2012 en el que se pusieron en liza todos los actores, civiles, policiales y militares que intervendrían en una emergencia de nivel 3 declara en España. Por otro lado también se interviene conjuntamente en las operaciones de emergencias reales de niveles 1 y 2 para ampliar el mutuo conocimiento.

³³ FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. Grupo Parlamentario Socialista. "La Seguridad Integral: España 2020". Pág. 77. 2009.

Rodolfo Arroyo de la Rosa

- c) **Involucrar al personal civil directivo** de los sistemas de Protección Civil en el proyecto, con el fin de aprovechar sus conocimientos y asegurar la transferencia de información y experiencias hacia los militares.
- d) **Compartir formación específica en los diferentes dominios de riesgo.** En la mayoría de las FAS de los países de la región no existe experiencia y carecen de conocimientos, por tanto deben ser los funcionarios civiles con sus colegios y escuelas específicas los que impulsen este aspecto.
- e) **La realización de ejercicios** conjuntos, así como el establecimiento de protocolos de cooperación ha de ser generalizado entre las nuevas unidades militares y los distintos niveles, locales, regionales y nacionales marcados en cada sistema.
- f) **Racionalizar el plan de adquisiciones de material**, adaptándose entre sí el plan militar con el civil, buscando siempre la complementariedad.
- g) Determinación clara y precisa de los **Centros de Conducción de las Emergencias**, y dotarlos de las infraestructuras de telecomunicaciones y sistemas de información que aseguren en primer lugar la interoperabilidad entre medios civiles y los militares, para de este modo alcanzar la coordinación y la colaboración durante la conducción de la emergencia.

5. VIABILIDAD DE LA PROPUESTA EN LATINO AMÉRICA

La viabilidad de un proyecto tiene como finalidad hacer una prospectiva para concretar si sería o no realizable. Son muchos y variados los puntos de vista que nos pueden indicar si este tipo de unidades militares tienen posibilidad de surgir y permanecer en el tiempo en los países que conforman esta región del mundo.

5.1 VIABILIDAD SOCIAL. CULTURA DE DEFENSA.

La **cultura de defensa**³⁴ es la forma cómo una sociedad concibe su protección frente amenazas y riesgos externos. En América Latina, al igual que en España se dan determinados rasgos diferenciadores en su aproximación a la cultura de defensa: el desinterés por la defensa pero preocupación por los conflictos, la voluntad de implicación internacional, el rechazo al empleo de la fuerza o el escaso apoyo a la inversión en medios militares³⁵.

En las sociedades latinoamericanas es una necesidad cambiar la perspectiva de la sociedad civil para con sus Fuerzas Armadas. Base primordial de ese empeño es la búsqueda de un mejor conocimiento mutuo entre la sociedad y el ejército. Desde las guerras de liberación, muchos de los ejércitos no han intervenido más que en guerras limitadas con países vecinos y a los militares se les ha identificado más que como defensores de la seguridad, como actores de pronunciamientos y golpes de Estado.

La creación de estas unidades especializadas en emergencias tiene sin duda dos posibles interpretaciones. Para unos **esta interacción con una sociedad civil dañada por una catástrofe es del todo beneficiosa**. No sólo se mitiga el daño de modo directo, sino que además se crea un poso de "utilidad" inmediata en el sentimiento de los civiles a favor de sus Fuerzas Armadas. Por otro lado en las sociedades "pseudopacifistas" actuales el empleo de los ejércitos en misiones no bélicas es del todo beneficioso y una apuesta segura.

³⁴ El Manual de Estudios de Seguridad y Defensa define la cultura de defensa como "el sistema de manifestaciones, conocimientos, modos de vida y grado de desarrollo sobre la defensa colectiva en una sociedad".

³⁵ PARDO DE SANTAYANA, Alfonso. Monografía "La Cultura de Defensa en el sistema educativo español". 2005. Pág.5.

La **visión negativa** a la que nos referíamos la presentan aquellos que todavía no ven lo suficientemente maduras a las Fuerzas Armadas, para inmiscuirse en asuntos que tradicionalmente han sido gestionados con mayor o menor suerte, por el poder civil. Este hecho implica una militarización de las instituciones civiles en opinión de la investigadora Sonia Alda.

En cualquier caso no cabe duda desde nuestro parecer que el beneficio inmediato de auxilio al afectado por la emergencia es superior al inconveniente o perjuicio que pueda provocar la injerencia en asuntos hasta la fecha ajenos al estamento militar.

Por lo tanto **concluimos este apartado subrayando que es socialmente viable**, y que como dice Isidro Sepúlveda estas nuevas misiones pueden contribuir para sentar las bases de la normalización de los regímenes democráticos en los primeros años del siglo XXI.

5.2 RESPALDO LEGAL

Tal y como hemos señalado a lo largo del trabajo es fundamental que todo esté amparado en documentos oficiales. Casi todas las constituciones nacionales, en unión de los Libros Blancos de Defensa y de las Leyes relacionadas con las Fuerzas Armadas y los Sistemas Nacionales de Protección Civil, recogen la posibilidad de que las FAS apoyen a la autoridad civil o al gobierno legítimo, en la reconstrucción o mitigación ante catástrofes de cualquier índole.

Por lo tanto con reformas limitadas se puede conseguir las modificadas necesarias que deben contener las normas legales para respaldar la constitución de este tipo de unidades, así como la normativa que regule su utilización. Además teniendo en cuenta el grado de madurez democrática que se ha adquirido en los últimos años podemos afirmar que **el proyecto sería viable desde el punto de vista normativo**.

5.3 VIABILIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA

En el contexto actual marcado por una crisis económica mundial, cualquier inversión fuera de las estrictamente necesarias será forzosamente puesta en tela de juicio. No obstante se debe tener en cuenta que alguno de los países que han mostrado interés en el tema que nos ocupa están solventando más que bien la crisis, gracias sobre todo a sus recursos naturales.

Sin entrar en una difícil estimación de los costos, al haber por el momento una clara indefinición en tamaño y capacidades a los que se aspira en cada país, visto el panorama económico actual se concluye que son pocas las economías que pudieran afrontar la creación de estas unidades en el continente americano. Por tanto **se concluye que no es viable para todos los países desde el punto de vista económico-financiero**.

5.4 VIABILIDAD PROFESIONAL

Ha quedado sobradamente probada la extensa experiencia que tienen los sistemas nacionales de gestión de la defensa civil en esta parte del mundo. Las Fuerzas Armadas debidamente equipadas y asesoradas por el personal civil experto serían capaces de ejecutar este tipo de tareas logrando una sinergia beneficiosa para la sociedad.

Por lo tanto la propuesta la consideramos **viable desde el punto de vista profesional**.

5.5 VIABILIDAD INSTITUCIONAL EN LAS FAS.

En los este proceso de transformación, las fuerzas a favor deben interactuar con otras fuerzas que tratan de oponerse, "**Resistencia al Cambio**". Según el artículo "La resistencia al cambio y la

Programación Neurolingüística” de José Vicente Losada³⁶, pueden producirse tres tipos diferenciados de **resistencias: la de la organización, la de grupo y la resistencia individual.**

Una unidad nueva en el seno de las FAS, va a ocasionar fuertes **oposiciones desde la organización**, más si cabe si es resultado de una decisión política, tal y como ha ocurrido en España. La cultura organizacional y el diseño de la organización se verán **menos “amenazados”, si la propuesta parte del mismo estamento castrense.**

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta dentro de la resistencia de la organización al cambio, es según Roberto Rivera³⁷, las **limitaciones de recursos.** El cambio exige capital, tiempo y gente dedicada. Una vez más podemos ver que este problema se dio en las FAS españolas al disminuir los recursos materiales y de personal que se dedicaron a la constitución de la UME, en detrimento de los ejércitos y armada.

Haremos ahora mención a la **resistencia del grupo.** Todo cambio representa un estrés o un esfuerzo de adaptación y por esto los grupos (en nuestro caso los ejércitos o unidades determinadas) tienden a reaccionar con conductas defensivas ante situaciones que perciben como amenazantes a su estabilidad física y mental.

Por último, tenemos la **resistencia individual.** Con el tiempo resulta despreciable su incidencia en el cambio. También es natural y se puede reducir.

Del mismo modo aparecerá una oposición desde el sistema de Defensa/Protección Civil que tomará la nueva unidad como un **usurpador de sus misiones.**

La oposición dentro de las FAS, al tratarse de institución jerarquizada, con disciplina y una importante cultura organizacional, tanto la resistencia grupal como la individual deberán tener poca influencia. Pero si surgen se deberán corregir de forma rápida mediante **el liderazgo y el convencimiento**³⁸. **Estar preparado para neutralizar la resistencia, es una de las tareas más primordiales para el éxito de la iniciativa.**

Se estima que es **viable la iniciativa institucionalmente** tanto en los Ministerios o Secretarías de Interior y de Defensa de cualquiera de los países latinoamericanos a tenor de los resultados obtenidos durante la exposición, tanto por la posibilidad de flexibilizar o modificar las actuales orgánicas de los departamentos, como por los referentes internacionales donde ya están funcionando este tipo de unidades.

5.6 VIABILIDAD POLÍTICA

Aunque hemos resaltado a lo largo del trabajo el proceso democratizador que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe vienen viviendo en los últimos años, también hemos podido constatar, como en el **caso hondureño**, que de vez en cuando se dan pasos en sentido contrario. La madurez de la administración de la defensa está muy extendida, pero lamentablemente no es total.

³⁶ LOSADA, José Vicente. “La resistencia al cambio y la Programación Neurolingüística” www.cauac.com-Revista electrónica Chasquido, 2009. Pág. 1

³⁷ RIVERA, Roberto. “La resistencia al cambio en equipos de trabajo”. UCH de RRHH, 2009.pág 5.

³⁸ Real Decreto 96/2009, Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas españolas.

- Artículo 54. Liderazgo. Reafirmará su liderazgo procurando conseguir el apoyo y cooperación de sus subordinados por el prestigio adquirido con su ejemplo, preparación y capacidad de decisión.
- Artículo 55. Responsabilidad en el ejercicio del mando. La responsabilidad en el ejercicio del mando militar no es renunciable ni puede ser compartida. Los que ejerzan mando tratarán de inculcar una disciplina basada en el convencimiento.

Sea como sea, no creemos que todos los países estén preparados para aceptar este reto en sus políticas internas, y por lo tanto **concluimos que no es factible políticamente en todos los países.**

6. CONCLUSIONES FINALES

En general los **Sistemas de Defensa Civil en Latinoamérica están bastante desarrollados**, y cuentan con una larga experiencia en la gestión de catástrofes. En casi todos ellos las Fuerzas Armadas juegan un papel más o menos relevante, aunque siempre se contempla su uso en situaciones extremas.

Cuando acontecen **catástrofes de elevada magnitud** se ha demostrado que en ocasiones los **sistemas** establecidos se revelan **insuficientes** para dar una respuesta eficaz, y es en ese momento cuando se acude recurrentemente a solicitar la participación de las Fuerzas Armadas, como una herramienta más de los poderes del Estado.

El tiempo de relativa paz que se vive en la región origina la opción de poder emplear a los ejércitos en tareas diferentes de las denominadas clásicas o tradicionales, apareciendo un nuevo tipo de cometidos otrora inexistentes que se conocen como **misiones alternativas**, entre las cuales podemos incluir las relacionadas con las emergencias o catástrofes.

Los estudiosos de la **Administración de la Defensa** afirman que las misiones de las **Fuerzas Armadas** deben estar adaptadas a la realidad social vigente de sus países de origen, y deben profesionalizarse en la medida de lo posible intentando **no ocupar lugares relacionados con la seguridad interior**, que les lleven a reconquistar territorios que ha costado tanto recuperar en beneficio de otras instituciones no castrenses.

Sin embargo la realidad es diferente. Las nuevas amenazas, la involución en niveles de inseguridad ciudadana o las catástrofes naturales han provocado que **las Fuerzas Armadas se vuelvan a dedicar a tareas de orden interior** o coadyuvan con el resto de poderes del Estado en el denominado desarrollo integral de la nación.

Ante las catástrofes, la sociedad percibe que todos los recursos con los que cuenta, incluidas las FAS, deben estar disponibles para contribuir a su seguridad y deben hacerlo de forma coordinada y eficaz, en particular, cuando una catástrofe la ponga gravemente en peligro. Sin embargo se detecta una grave **carencia en muchos de los ejércitos estudiados**, ya que no están preparados ex profeso en este tipo de tareas relacionadas con la protección civil.

La **creación de unidades militares especializadas en protección civil** en algunos países de la región es un indicador claro de que los gobiernos quieren aprovechar las características de los ejércitos para ser empleadas en la gestión de emergencias. Los problemas hoy día se resuelven desde un punto de vista comprensivo. Los militares pueden hacer su aportación a los Sistemas Nacionales de Protección Civil, bajo la autoridad civil correspondiente.

La protección civil de todos los países de Latinoamérica estudiados se fundamenta en contrarrestar cualquier incidente con una serie de acciones preventivas y reactivas. Esto implica no sólo una eficaz preparación militar, sino también un elevado grado de preparación civil para lograr la adecuada sinergia. Esta reflexión no debe quedarse en una cuestión de teoría básica académica, por lo que **debe articularse un modelo de organización y gestión perfectamente regulado normativamente** para atender las distintas situaciones de crisis, incluyendo las emergencias.

Las unidades militares instruidas y adiestradas para afrontar catástrofes **suponen una mejora en las capacidades de los Sistemas Nacionales de Protección Civil**, y a la vez de las Fuerzas Armadas en el refuerzo de la acción del Estado en situaciones de emergencia, catástrofe o similares.

Por último hemos hecho un estudio de la viabilidad de la iniciativa que nos ha servido para comprobar que sólo los condicionantes políticos y económicos en un número muy pequeño de países de la región harían inviable la propuesta. Es decir, que **en la mayoría de los países sí que sería factible la constitución de este tipo de unidades.**

Una vez analizada en detalle esta opción asumida por algunos países del Cono Sur podemos decir que esta nueva tarea relacionada con la Protección Civil para las Fuerzas Armadas, es **acceptable, compatible** con las denominadas “tradicionales” y **asumible** con las debidas regularizaciones y controles gubernamentales.

La capacidad de reacción de los Sistemas Nacionales de Protección Civil nunca será suficiente aunque se activen este tipo de unidades. Sin embargo **la aportación** de unidades debidamente entrenadas e integradas en los sistemas puede constituirse en un **refuerzo fundamental.**

Aunque no es necesaria la activación sí que creemos que sería positiva tanto para la población directamente beneficiaria de este nuevo servicio público, como para las Fuerzas Armadas.

Es evidente que cualquier cambio estructural tiene un impacto en la organización, y por tanto la creación de estas unidades tendría incidencia en el seno de las Fuerzas Armadas y en las estructuras de Defensa Civil. **El proceso de implementación es crucial.**

Diego Jiménez Gavilán³⁹ finaliza su Monografía relativa a las misiones de las FAS en apoyo a Autoridades Civiles demostrando que **este tipo de misiones reportan grandes beneficios a los ejércitos en cuanto a prestigio e integración en la sociedad.** En el caso español, la continua aparición de la UME en los medios de prensa da muestra de la visibilidad⁴⁰. En cuanto al prestigio, y tal y como señalan los estudios sociológicos⁴¹ realizados en España, las actuaciones de las FAS en general en operaciones de apoyo a las Autoridades Civiles han contribuido a situar a la **institución militar entre las mejor valoradas.**

*Rodolfo Arroyo de la Rosa**

Comte.ET.DEM

Anexo 1: Tabla de Misiones de las FAS Latinoamericanas.

Anexo 2: Tabla resumen Defensa Civil y FFAA Latinoamericanas.

[Enlace a los Anexos 1 y 2. Tablas](#)

³⁹ JIMÉNEZ GAVILÁN, Diego. Monografía: “Misiones de Apoyo a Autoridades Civiles ¿Una misión propia militar?”. 2009. Pág. 35.

⁴⁰ En el buscador AltaVista aparecen 1.000.000 resultados al introducir “unidad militar de emergencias”. En Google aparecen aproximadamente 802.000 resultados

⁴¹ Las conclusiones extraídas del barómetro del CIS de diciembre de 2011, indican que las Fuerzas Armadas es la única organización que aprueba.

Rodolfo Arroyo de la Rosa

Enlace a

BIBLIOGRAFÍA

- ALDA MEJÍAS, Sonia. “Los nuevos movimientos sociales: ¿Nuevas amenazas o aliados de las Fuerzas Armadas?” Monografía CESEDEN nº 84. Madrid 2007.
- ALDA MEJÍAS, Sonia. “El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos”. Monografías CESEDEN nº 962007
- CABRERIZO CALATRAVA, Antonio, “La evolución de las operaciones de apoyo a autoridades civiles”, Revista Ejército de Tierra español, diciembre de 2004.
- CANDIL MUÑOZ, Antonio J. Artículo “La Unidad Militar de Emergencia (UME): ¿una necesidad encubierta o simplemente un mal empleo de los medios?” Grupo de Estudios Estratégicos. Abril de 2008.
- GÓMEZ ESCARDA, María y VEGA FERNÁNDEZ, Enrique. Documento de Trabajo 33/2008. “Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias”. OPEX Observatorio de Política Exterior Española. 2008.
- JIMÉNEZ GAVILÁN, Diego. MONOGRAFÍA CESEDEN: “Misiones de Apoyo a Autoridades Civiles ¿Una misión propia militar?”. 2009.
- MORAL ALBADALEJO, Juan Pedro. MONOGRAFÍA CESEDEN: “Contribución de las FAS en caso de grave riesgo, catástrofe o Calamidad Pública”. 2008.
- MICHAVILA NÚÑEZ, José María. Boletín de Información nº 255. Estado, sociedad y defensa; desde la óptica de los partidos políticos. MINISDEF, España. 1998.
- Monografías del CESEDEN Nº 74. “Defensa y Sociedad civil”.
- PARDO DE SANTAYANA, Alfonso. MONOGRAFÍA CESEDEN: “La Cultura de Defensa en el sistema educativo español”. 2005
- PASCUAL ORBE, José María. MONOGRAFÍA CESEDEN: “La UME en la FAS”. 2008
- RAIMUNDO MARTINEZ Fernando “Contribución de las Fuerzas Armadas ante catástrofes naturales y ecológicas” Boletín de Información del CESEDEN Ministerio de Defensa 2005
- RD 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica sobre Protección Civil.
- Resolución de la Asamblea de Naciones Unidas nº 46/182, de diciembre de 1991, para fortalecer la respuesta de Naciones Unidas ante catástrofes naturales y emergencias complejas.
- RIAL, Juan. “Armies and Civil Society in Latin America” in Larry Diamond /Marc Plattner (eds.), Military Relations and Democracy, Baltimore, 1996.
- RIVERA, Roberto. “La resistencia al cambio en equipos de trabajo”. UCH de RRHH, 2009.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. Artículo revista NUEVA SOCIEDAD No 213, “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad”. 2008.
- SERRA i SERRA, Narcís. Análisis “Globalización, fuerzas armadas y democracia en América Latina”. Fasoc, Año 17, Nº 4, 2002.
- SOL GARCÍA, Antonio. MONOGRAFÍA CESEDEN “El sistema de Defensa Civil en España: organización y vulnerabilidades” 2004.

Rodolfo Arroyo de la Rosa

- URGELL GARCÍA, Jordi. “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?” REVISTA CIDOB D’AFERS INTERNACIONALS.
- VELA RODRÍGUEZ, Víctor Manuel. MONOGRAFÍA CESEDEN “La resistencia al cambio organizativo dentro de las Fuerzas Armadas”. 2009.