



## DOCUMENTO DE TRABAJO 13/2016

---

Organismo solicitante del estudio:

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

---

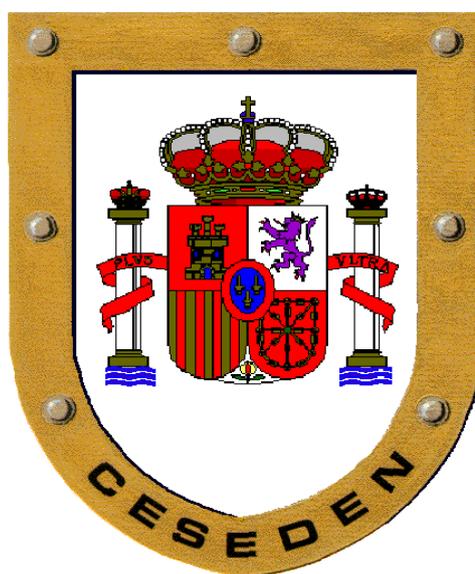
Trabajo incluido en el Plan Anual de Investigación del CESEDEN para el año 2016, como Grupo de Trabajo de Colaboración Nacional nº 1 y asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

---

# Relaciones y colaboración cívico militar

---

# Relaciones y colaboración cívico militar



Maquetado en diciembre de 2016 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

**Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional**

---

**NOTA: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEEE.**

---

## Índice

### *Capítulo I*

#### *La colaboración cívico militar*

*Federico Aznar Fernández-Montesinos*

La sociedad y sus Fuerzas Armadas .....	II
Estado, Sociedad y Fuerzas Armadas. Una relación interactiva .....	12
Las Fuerzas Armadas en el entramado institucional .....	16
Teoría de las relaciones cívico militares .....	18
Los retos cívico militares de la globalización .....	20
Las relaciones cívico militares en el postconflicto .....	26
Las Fuerzas Armadas en la gestión de crisis .....	34
Conclusiones .....	41
Bibliografía .....	42

### *Capítulo II*

#### *Unidad militar de respuesta a catástrofes*

*Juan Saldaña García*

Concepto de una unidad militar de respuesta a catástrofes .....	50
Cometidos .....	52
La Unidad Militar de Emergencias, instrumento del Estado .....	55
Proceso de desarrollo de una unidad de respuesta a catástrofes .....	57
Fase I. Creación .....	58
Fase II. Núcleo de Constitución .....	60
Fase III. Capacidad Operativa Inicial (IOC) .....	62
Fase IV. Capacidad Operativa Media (MOC) .....	63
Fase V. Capacidad Operativa Final (FOC) .....	65
Capacidades .....	65
Misión y Concepto de Empleo de la UME .....	65

Capacidades militares .....	67
Capacidades operativas principales .....	68
Capacidad de Mando y Control .....	70
Capacidad de intervención en la Lucha Contra Incendios Forestales (LCIF) .....	71
Capacidad de intervención en emergencias que tengan su origen en grandes inundaciones .....	72
Capacidad de intervención en emergencias que tengan su origen en grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos .....	72
Capacidad de intervención en emergencias que tengan su origen en seísmos, erupciones volcánicas y deslizamientos de terreno .....	73
Capacidad de intervención en emergencias derivadas de riesgos tecnológicos o por la contaminación del medio ambiente .....	73
Capacidad de intervención en emergencias provocadas por atentados terroristas o actos ilícitos y violentos .....	74
Capacidad de apoyo a la población civil afectada por una catástrofe .....	74
Capacidades especiales .....	75
Capacidades singulares de la UME .....	75
Capacidad de excarcelación pesada .....	75
Capacidad en protección del patrimonio cultural .....	76
Capacidad en trabajos anfibios .....	76
Capacidad de espeleosocorro .....	76
Capacidad singular en lucha contra incendios forestales .....	77
Material y equipo .....	77
Mando y control y sistemas de telecomunicaciones e información .....	77
Los nodos permanentes .....	79
Los nodos desplegables .....	80
El Sistema Integrado Militar de Gestión de Emergencias .....	81
La Red Nacional de Emergencias .....	81
La dirección operativa de una emergencia de interés nacional .....	83
Colaboración internacional .....	85
Presentación en foros internacionales .....	86

En el ámbito de la Organización para el Tratado del Atlántico Norte .....	87
En el ámbito de la Unión Europea .....	87
Relación con las naciones iberoamericanas .....	87
Relaciones bilaterales con países de nuestro entorno .....	88
Módulos del mecanismo de protección civil de la Unión Europea .....	89
Perspectivas de futuro .....	92
<b><i>Conclusiones</i></b>	
Conclusiones .....	96

# Capítulo I

## La colaboración cívico militar



## La colaboración cívico militar

***Federico Aznar Fernández-Montesinos***

*Capitán de Fragata.*

*Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

### **Resumen**

El proceso de transformación de las Fuerzas Armadas (FAS), de su adaptación a la realidad internacional así como a los valores y principios de la sociedad de la que surgen es una constante. Las FAS no son autoreferentes, sino que tienen su razón de ser en los objetivos a los que sirven. Como Institución, acrecientan la capacidad de resiliencia de sus sociedades, asumiendo funciones de gestión de crisis, ya sea como actor principal o secundario y de refuerzo. La colaboración cívico-militar se está extendiendo a diversos ámbitos como consecuencia del mutuo conocimiento, la experiencia y los resultados. Esta colaboración se extiende al exterior en los postconflictos y hacia el interior en la lucha contra catástrofes y crisis. En este último ámbito, las FAS disponen de características propias por su formación y cultura que las hacen especialmente aptas para tales labores posibilitando su uso en un amplio espectro de funciones. Además de los apoyos puntuales o logísticos que pueden prestar a la gestión de crisis, no pocos países cuentan además con unidades especializadas en tales menesteres. En el caso de España se dispone de la Unidad Militar de Emergencias (la UME) con una cultura específica y una práctica que permite la construcción de la respuesta y se encuentra muy rodada

### **Palabras Clave**

Relaciones cívico-militares, resiliencia, cooperación, gestión de crisis, postconflicto, Unidad Militar de Emergencias.

**Abstract**

*The process of transformation of the Armed Force, their adaptation to the international reality as well as to the values and principles of its society is a constant. The Armed Forces are not self-referential, but have their raison d'être in the objectives they serve. As an Institution, they increase the capacity of resilience of its society, assuming crisis management functions, either as main actor or as a secondary role. Civic military collaboration is spreading to various areas as a result of mutual knowledge, experience and results. This collaboration extends abroad in postconflicts and in the interior in the fight against catastrophes and crises. In the latter area, the Armed Forces have their own characteristics due to their training and culture that make them especially suitable for such tasks, in a wide range of functions. In addition to the specific or logistical support they can provide to crisis management, not a few countries also have units specialized in such issues. In the case of Spain, the Emergency Military Unit has a specific culture and a long training.*

**Key Words**

*Spain, civil-military relations, resilience, cooperation, crisis management, post-conflict, Military Emergency Unit.*

## La sociedad y sus Fuerzas Armadas

Son las Fuerzas Armadas diferentes de la sociedad? La verdad es que las palabras civil y militar son términos que en no pocas ocasiones y foros, se plantean como antitéticos y excluyentes. Pero esto no es ni mucho menos así, la respuesta es claramente negativa. Es más, son palabras que se conjugan simultáneamente de modo que invocando lo militar aparece lo civil y viceversa. No existe tal antítesis sino, por el contrario, muchos espacios de complementariedad y no pocos solapamientos, además de toda una relación dialéctica y bascular que transfiere interactivamente los logros en uno de los planos al otro.

Y es que todos venimos de la misma cantera. Lo militar procede de la sociedad a la que sirve y cuyas características y esencias conserva, tanto para lo bueno como, inevitablemente, para lo malo. Sociedades fuertes generan instituciones fuertes y al contrario; no puede ser de otra manera. La raíz de los conflictos se sitúa siempre en lo profundo.

Una cultura es un conjunto de entendimientos compartidos, una suma de ideas y signos, de asociaciones y pautas de conducta y comunicación. La cultura se configura como un conjunto de creencias, ritos y acuerdos sobre cómo concebir e interpretar el mundo; es un entramado de creencias, normas, modelos y expectativas: guía, explica, regula al tiempo que configura y determina el carácter de la comunidad.

Los procedimientos endoculturales que se utilizan para la formación de los miembros de las Fuerzas Armadas - las generaciones veteranas enseñan a las siguientes e imponen su cultura a través de un sistema de premios y castigos - no impiden los cambios en los valores, si bien los ralentizan; tras su paso por las academias los militares, se integran en un sistema abierto. Pueden existir diferencias no tanto en los valores, que todos contamos con los mismos, como en su prelación, en el sistema, en su ordenación, pero estas no son suficientemente significativas, por más que las Fuerzas Armadas se conviertan en una suerte de nevera espiritual como consecuencia del retraso aludido en el cambio de valores

Pero la clave a la hora de buscar la diferencia está en otro plano. La diferencia no está en los valores, sino que se sitúa en las actitudes, en el compromiso, en la vocación de servicio, en la emocionalidad (atributo que dispensaba Clausewitz para los militares) en la trascendencia manifestada por la subordinación a un bien superior. Por eso la profesión militar emparenta con otras profesiones vocacionales de “uniforme” –con el que se busca escenificar la unidad doctrinal de sus miembros– como puede ser el sacerdocio; o también sin él (en este caso la diversidad es mayor), como médicos o actividades de servicio público en general, que requieran de preparación, esfuerzo o puedan implicar algún riesgo para quien las lleva a cabo.

A ello se suma que en un mundo complejo como lo es el mundo del siglo XXI, y lo veremos, resulta muy difícil mantener las diferentes categorías de modo autónomo. Lo que define al siglo que nos ocupa son las interrelaciones. La globalización, su gran

producto, si por una parte ha maximizado los beneficios, por otra ha supuesto la desaparición de los compartimientos estancos de las sociedades e incrementado su vulnerabilidad.

## Estado, Sociedad y Fuerzas Armadas. Una relación interactiva

Las ideas de Estado y Ejércitos pueden plantearse como conceptos similares porque históricamente el poder militar es originario, germinal respecto del poder político<sup>1</sup>. Así, en los pueblos primitivos, la guerra era una ocupación ocasional; no existían Ejércitos organizados ni, por tanto, una casta específicamente militar. Se recogía la cosecha, y después se hacía la guerra con las herramientas utilizadas para la caza, volviéndose a continuación a las actividades agrícolas.

Pero, al aparecer excedentes de producción que permiten a las sociedades costear su mantenimiento, un grupo de hombres comienza a especializarse; con ello se profesionalizan los Ejércitos y se hacen permanentes, dando un mayor peso al aparataje del poder.

La organización social era muy rudimentaria – la guerra al decir de Clausewitz es un acto social- y existía una débil interrelación entre sociedad y territorio; de hecho, los vencedores no se adueñaban de territorios sino que simplemente expulsan a sus enemigos. Las guerras eran entonces una sucesión de grandes algaradas. Usando palabras de Sir Walter Bagehot “*la civilización empieza porque el principio de la civilización es militar*”<sup>2</sup>.

Sólo el genio de la antigua Atenas y de la vieja Roma supieron crear, respectivamente, las condiciones filosóficas y jurídicas precisas para que el poder político y el poder militar se diferenciaron<sup>3</sup>.

El Renacimiento perfeccionará los aparatos administrativos del imperio romano e incorporará propiamente el desarrollo del aparato del Estado y la creación de Ejércitos permanentes profesionales dependientes de la Corona, tan lejanos de las mesnadas medievales o la servidumbre del poder feudal, diferenciando claramente otra vez la rama política de la militar, que en el siglo siguiente acabaran por pertenecer a campos distintos. De hecho, la palabra surge en la época de la mano de Maquiavelo y Bodino.

---

1 CARRO MARTÍNEZ, Antonio. El Estado y las Fuerzas Armadas. Colección informe. <http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/voloi/>.

2 BAGUEHOT, Walter. Phisic and Politics. Beacon Press, Boston 1956, p 32.

3 CARRO MARTÍNEZ, Antonio. El Estado y las Fuerzas Armadas. Colección informe. <http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/voloi/>.

Y es que la idea del Estado como ente soberano tardó mucho tiempo en configurarse. Fundir un cañón de valor militar requería un gran despliegue de medios y una organización sólo al alcance de la corona<sup>4</sup>. La difusión de las armas de fuego y la necesidad de un menor adiestramiento acercó el pueblo a los Ejércitos y reforzó el creciente papel del rey en detrimento de la aristocracia<sup>5</sup>.

Históricamente, hasta entonces sobre un mismo territorio habían existido fuerzas privadas rivalizando por su control; así, los nobles en Europa contaron durante mucho tiempo con el derecho legal para hacer guerras particulares. No obstante, y definitivamente a partir del siglo XVII, los gobernantes se impusieron tanto sobre los ciudadanos particulares como frente a los poderosos, haciendo que el recurso a las armas privadas fuera impopular, delictivo y poco práctico, proscribiendo los Ejércitos privados y haciendo hecho normal que los agentes dependientes de los Estados se enfrenten a una población desarmada<sup>6</sup>.

El proceso que condujo a ello ha sido paulatino y progresivo. Así, poco a poco, se fueron imponiendo fórmulas que marcaron la tendencia la incautación de armas después de las rebeliones, la prohibición de duelos y venganzas, los controles de producción, licencias, restricciones a su despliegue público. Reyes como los Tudor o Luis XIII destruyeron más fortalezas en el interior de sus dominios de las que construyeron en las fronteras al mismo tiempo que reorganizaron de las Fuerzas Armadas.

Simultáneamente la expansión de éstas, comenzó a eclipsar al armamento disponible por las fuerzas interiores, estableciéndose una distinción clara y que no existía previamente, entre “*interior*” y “*exterior*” fortaleciéndose el vínculo entre guerra y acción del Estado.

La complejidad del manejo de este poder requirió de la progresiva aparición de una Administración militar que se adelantó varios siglos y fue la base sobre la que se construyó la Administración civil<sup>7</sup>. Fuerzas Armadas y Estado fueron en la práctica ideas yuxtapuestas, al menos hasta finales del siglo XVIII. Cuantitativamente, en este periodo el número de militares era muy superior al de los miembros de cualquier otro componente del Estado.

---

4 PIZARRO PIZARRO, José A. La guerra de Indochina punto de inflexión de la historia militar contemporánea. Tesis doctoral Universidad Complutense, Facultad de Geografía e Historia 2007, p. 17.

5 ENGELS, Federico. Temas militares. Equipo Editorial S.A, San Sebastián 1968, p. 19.

6 TILLY, Charles. Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990. Alianza Editorial, Madrid 1992, pp. 112 y 113.

7 CARRO MARTÍNEZ, Antonio. El Estado y las Fuerzas Armadas. Colección informe. <http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/voloi/>.

Piénsese que en la población española de la época en 1808 era de entre ocho y diez millones de habitantes había 62.000 militares, mientras actualmente con 44 millones hay en torno a 120.000.

Los Ejércitos ilustrados, inspirados en este modelo, asumieron el papel de un instrumento que permitía la defensa del Estado, respaldaba su protagonismo como potencia y ejercían una disuasión eficaz ante las aspiraciones de otras naciones. Para ello fueron necesarias grandes inversiones que comprometieron más de la mitad, y en ocasiones hasta dos terceras partes, del presupuesto nacional de los Estados<sup>8</sup>. El poder del Estado era así prácticamente el poder de sus ejércitos.

El Ejército era la columna vertebral y no sólo se dedicaba a funciones de Defensa sino que se encontraba implicado en la vida social y económica; las elites eran las mismas y el trasvase humano se daba en todos los estamentos. El Estado no podía permitirse mantener ocioso y desaprovechar un capital humano tan relevante, muchas obras públicas fueron efectuadas por los Ejércitos (Savatini, por ejemplo, fue un general de ingenieros); la elite investigadora y científica venía de la mano de militares (Jorge Juan, Lavoasier,..). Así, los militares eran el resorte del poder del Estado.

La Revolución Francesa primero y sobre todo Napoleón después asientan las bases de la moderna función pública francesa, y por ende continental, creándose un “orden civil” como existía un “orden militar”, con un conjunto de grandes cuerpos permanentes dotados de estatutos singulares; esto es una estructura funcional organizada en cuerpos jerarquizados y protegida por un sistema de garantías<sup>9</sup>.

Como llegó a afirmar el propio Napoleón: “*Yo deseo constituir en Francia el orden civil. Hasta el momento no existen en el mundo más que dos poderes: el militar y el eclesiástico*”<sup>10</sup>. El sistema francés de funcionariado, que es el vigente en España, se adapta a partir de modelos militares.

En la época de la República y el Imperio romano los términos ciudadano y soldado eran mutuamente intercambiables, tradición que la Revolución Francesa con su célebre Ley Carnot reintrodujo nuevamente, asegurando la transferencia de valores tanto como la de responsabilidades entre uno y otro colectivo, y dando paso a la era moderna:

*“Los jóvenes pelearán; los hombres casados forjarán las armas y transportarán abastos; las mujeres harán tiendas y vestidos y servirán en los hospitales; los niños convertirán telas*

---

8 VV.AA. Aspectos de los conflictos. Conferencia del X Curso de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

9 Universidad de Alicante. “El personal al servicio de la Administración Pública” <http://www.ua.es/personal/jant/GAP/2/DA2/o8.pdf>.

10 PARADA VÁZQUEZ, Ramón. Derecho del empleo público anexo ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público. <http://www.marcialpons.es/static/pdf/100799310.pdf>.

*viejas en hilos; los ancianos se harán transportar a la plaza pública y encenderán el valor de los combatientes, predicarán el odio contra los reyes y la unidad de la república”<sup>11</sup>.*

El nuevo sistema desbordó por completo a los Reales Ejércitos basados sobre reducidas tropas profesionales. Es más el Servicio Militar Obligatorio fue el reconocimiento explícito de que las guerras se entablaban de acuerdo con objetivos nacionales; de hecho, ayudó al proceso de implantación del sufragio universal.

A partir de la Revolución Francesa se produce un paulatino distanciamiento entre Estado y Fuerzas Armadas como resultado de asignar a estas su pertenencia a un régimen político superado, este hecho en parte acentuado por el aludido retraso en el cambio de sistema de valores.

No obstante, los Ejércitos comenzaron a asumir un creciente papel político interviniendo en pronunciamientos así como en el apoyo o represión de las revueltas habidas a lo largo del siglo, un siglo de transformación. Simultáneamente se promovió la figura del rey soldado como una forma de cooptar el poder militar y promover su control civil, aunque los reyes habían asumido el control de los Ejércitos y dirigido en ocasiones la guerra, nunca antes habían vestido el uniforme militar<sup>12</sup>.

Hubo así progresivamente una mayor distinción entre el poder civil y el poder militar fenómeno paralelo a un incremento de la complejidad y tecnificación de un Estado que iba asumiendo cada vez un mayor número funciones mientras la sociedad la que servía se hacía más sólida, crecida en densidad.

Las Fuerzas Armadas fueron abandonando su papel de columna vertebral del Estado en beneficio de estructuras más diversas y especializadas de la sociedad civil. Uno de los primeros hitos fue la creación de la policía moderna de Joseph Fouché que la liberaron de sus responsabilidades hacia el “*interior*”.

Tras la Revolución se pretendió someter el poder del Estado a Derecho, encauzándolo y, consecuentemente limitándolo lo que, unido a la especialización y separación entre lo civil y lo militar, implicó el progresivo abandono de las élites militares de su estructura y dirección. El poder se vio modelado entonces por la sociedad, en torno a ella como resultado de la fortaleza de la sociedad civil, las FAS un instrumento sustancial, necesario e integrante del propio Estado, pero ya nunca más el único.

El Estado se fue haciendo cada vez más complejo, aumentando sus dimensiones y tamaño y potenciando sus ramas civiles lo que trajo como consecuencia una mayor diferenciación funcional y técnica entre ideas que siguen muy interrelacionadas.

---

<sup>11</sup> VV.AA. Aspectos de los conflictos. *Op. cit.*

<sup>12</sup> PUELL DE VILLA, Fernando. Historia del Ejército en España. Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 94.

No en vano Max Weber definiría el Estado como *“una comunidad humana que se arroga (con éxito) el monopolio del uso legítimo de las fuerza física dentro de un territorio dado”*<sup>13</sup>.

En este periodo, el modelo de Estado moderno paso de ser mínimo, el Estado de Derecho, a transformarse en una forma más avanzada, el Estado Social y Democrático de Derecho.

Es un periodo de transformación en que convergen distintos idearios y sistemas de valores que fracturaron sociedades de por sí debilitadas por contradicciones internas. Pero la sociedad civil crece y el Estado también lo hace.

Para observar la pérdida de poder relativo que se produce baste decir que sí en el pasado y como se ha visto, los Reales Ejércitos contaban con una asignación de la mitad y hasta tres cuartos de los Presupuestos, las Fuerzas Armadas en los distintos países hoy pugnan y raramente en tiempos de paz superan por hacerse con el 2% del PIB de los Estados, más del 15% del presupuesto anual del Estado.

Como resultado, en Occidente, los Ejércitos han pasado de ser la columna vertebral sobre la que se configura el Estado a convertirse en su brazo armado. El tránsito entre ambos cometidos, como se ha visto, no ha sido ni fácil ni rápido, y ha precisado de sociedades estructuradas y no sometidas a grandes tensiones, un proceso de aculturamiento de los miembros de las FAS así como el compromiso político, expreso o tácito, de no recabar su apoyo en el proceso de articulación de intereses.

Y es que, una vez constituido y desarrollado hasta su último estadio, la articulación de las Fuerzas Armadas en el engranaje institucional del Estado descansa sobre el ejercicio de un poder neutro materializado en la tecnificación de sus funciones, pero también en la renuncia de las partes a utilizar o exhibir en el juego político la coerción que encarnan.

## Las Fuerzas Armadas en el entramado institucional

Cada tiempo, cada sociedad, tiene sus propias formas e instrumentos de gobernación que a su vez dependen del sistema de valores vigente. La democracia, en Occidente, es el triunfo de la sociedad civil. El engranaje de las Fuerzas Armadas en el aparataje estatal, se ha visto, ha precisado de siglos de desarrollo en arabesco en los que se han ido modificando los cometidos asignados y especializándose.

---

13 Weber, Max. Economía y sociedad. <http://www.robertexto.com/archivo/weber>.

Los modernos sistemas institucionales están contruidos desde los códigos axiológicos occidentales y más en concreto sobre el valor en el que históricamente ha encontrado su fuente principal de progreso, la duda cartesiana, la desconfianza, sobre la que se ha generado toda una arquitectura institucional

La democracia es algo más que un Estado de Derecho, unas elecciones o un sistema de balances y contrapesos; que también. Es ante todo una ética, una cultura, que implementa el espacio que va desde la norma hasta su puesta en práctica, una forma de hacer las cosas, así como un estado de deliberación permanente entre gobernantes y gobernados que garantiza una respuesta concertada.

Las Fuerzas Armadas encarnan el poder coercitivo del Estado y han ocupado, como se ha visto, un lugar privilegiado en sus estructuras. Además, toda Institución puede ‘tener intereses de su propio cuño que no tienen por qué hallarse completamente alineados con los del Estado.

El militarismo es la preeminencia social de los valores militares, mientras el pretorianismo está asociado a una intervención de las FAS en la actividad política, es por tanto un militarismo dirigido hacia el interior, algo propio de Estados con un bajo nivel de desarrollo institucional.

En esa situación y dada la filosofía de la duda que se encuentra en la raíz de la democracia, resulta natural la desconfianza, aún sin entrar en el análisis de los sucesos históricos, ante una fuerza que acumula un poder que en un momento dado puede por sí misma ser capaz de sojuzgar a todas los demás. No es tanto un problema moral o de buena voluntad, como de diseño, de arquitectura institucional, de encontrar una forma de desactivar ese desequilibrio de poder y restituir su balance.

El problema que entraña este encaje en el entramado institucional del Estado parece finalmente superado mediante fórmulas aceptadas que han configurado el espacio, la forma y el marco en que se desarrollan y el control civil (político; se habla de control civil para incidir en la necesidad de un liderazgo de lo militar construido desde la perspectiva social) sobre lo militar por más que puntualmente pueda surgir alguna tensión, normal por lo demás en un sistema de balances y contrapesos como es una democracia consolidada y aceptada por un sistema internacional que, además, no consentiría en otra cosa. Como decía el Duque de Wellington, “*puedes hacer lo que quieras con una bayoneta, salvo sentarte en ella*<sup>14</sup>”. El poder, para pensadores como Arendt, no es sólo capacidad de destrucción o de negación, eso es muy primario, sino en su lado positivo capacidad de construcción, de hacer.

---

14 HOBSBAWM, Eric. Guerra y paz en el siglo XXI. Ediciones Crítica, Barcelona 2007, p. 35.

### *Teoría de las relaciones cívico militares*

Por ello y a lo largo del siglo XX, más expresamente a partir de su segunda mitad, las teorías sobre las relaciones cívico militares (o político militares, para otro sector) se han sucedido (Huntington, Janowitz, Moskos, Stepan, Finer... ) y todas inciden en extraer a los militares del juego político por su capacidad coactiva. Su existencia expresa la preocupación de la comunidad académica al haberse detectado un problema real.

Así Huntington,<sup>15</sup> partiendo de un esquema funcionalista, busca un control objetivo de las FAS lo que requiere de un alto nivel de profesionalismo militar, la “*militarización de los militares*” y el reconocimiento de sus límites; la efectiva subordinación de las FAS al poder civil pero también el reconocimiento de un área de autonomía para los militares; y de ahí la reducción de la intervención en política de los militares y de los políticos en los asuntos militares. El problema es que esta autonomía hurta a la ciudadanía un ámbito trascendente de decisión (las políticas de Defensa) y supone una importante rebaja de la calidad democrática del Estado.

Morris Janowitz,<sup>16</sup> desde la experiencia de las FAS norteamericanas, considera la organización militar es compleja y ejecuta funciones que trascienden la mera gestión de la violencia legítima. Se trata de una profesión, es decir, de un dominio basado en la experiencia, el aprendizaje prolongado, la identidad de grupo e incluye una ética así como normas de comportamiento. La Institución es una organización burocrática dinámica que responde a las modificaciones del entorno de modo que la profesión militar, en su totalidad, ha adquirido ciertas semejanzas con las grandes instituciones burocráticas de carácter no militar, es decir, se ha producido una convergencia con las organizaciones civiles. Desde ese punto de vista, “*creer que el Ejército no constituye un grupo de presión eficaz es cometer un error político*”<sup>17</sup>.

La profesión militar se ha transformado desde la posición tradicional del guerrero heroico a una función que incluye características que se pueden calificar como directivo-administrativas. Es más, la oficialidad se compone de una mezcla de gestores, líderes heroicos y especialistas técnicos, de modo que un oficial puede llegar a encarnar diversas combinaciones de estos elementos.

A su juicio, el *ethos* de la institución militar está directamente relacionado con la extracción social de su oficialidad. Así, sí procede del ámbito rural tiende a una

15 HUNTINGTON, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-military Relations*. Harvard University Press, 1957.

16 JANOWITZ, Morris. *El soldado profesional*. Ministerio de Defensa, Madrid 1990.

17 *Ibidem*, p. 89.

interpretación de su función en términos burocráticos y de gestión; por el contrario, si sus orígenes son aristocráticos tiende a la politización.

Como solución sugiere que las FAS precisen abrirse a la sociedad. Según Janowitz, los militares requieren de un proceso de aproximación a las estructuras y normas de la sociedad civil, es decir, *“la interpenetración de las instituciones militares y de la sociedad civil”*.

No obstante, su teoría presupone la completa separación entre civiles y militares, separación que ya no es real y da pie a las teorías de Moskos y su escuela que construyen las relaciones cívico militares en clave de valores institucionales y ocupacionales

Las FAS en su dimensión tradicional, obedecían a un esquema institucional; esto es, se dotaban de los valores precisos para el desempeño de sus cometidos, al margen de los propios de la sociedad de la que se encuentra desconectada. Es una opción vocacional en la que los intereses de los miembros de las FAS se encuentran alineados con los de la Institución. En realidad, esto no es posible ni real porque no se trata de compartimientos completamente estanco; sin embargo, la profesionalización de las FAS en el mundo occidental tras la caída del Muro, podría contribuir a ese componente de estanqueidad.

La opción ocupacional desmitifica a las FAS a las que considera una profesión más, sin unos valores específicos ni diferentes de los propios de la sociedad, con lo que el problema de las relaciones cívico militares queda desactivado desde su base; sería un trabajo económicamente cuantificable que no exige de códigos axiológicos especiales ni diferentes de los propios de la sociedad, habiendo una identificación plena entre uno y otro colectivo con transvase permanente de referentes. La cuestión es que esta aproximación economicista es insuficiente para un espacio de voluntad y riesgo como lo es la guerra.

Atendiendo a estas circunstancias, el modelo pretendido para los modernos ejércitos profesionales es una fórmula híbrida, una solución de equilibrio, entre los modelos ocupacional y vocacional; esto es, un modelo con una cierta desmitificación de lo militar y que implica una mejor comunicación entre las FAS y su sociedad, algo crítico para unas FAS profesionales. Simultáneamente, los Ejércitos mantienen sus peculiaridades – culturales y organizativas - en cuanto que Instituciones y exige algo más que una ligazón meramente económica a los miembros de los Ejércitos aunque diluye un tanto el nivel de compromiso exigido y, por tanto, en reciprocidad con lo demandado, las expectativas profesionales correspondientes a una justa y equilibrada respuesta.

Y es que en Occidente y en la actualidad, todos los miembros de una sociedad, militares incluidos, comparten sus valores, sus ideales éticos; cosa distinta, como se ha visto, son actitudes y en eso sí puede haber diferencias.

Las Fuerzas Armadas exigen de sus miembros un mayor compromiso, lo que puede decantar en actitudes distintas, pero eso no hace a los militares diferentes del resto de los miembros de las sociedades de donde se les extrae ni los sitúa en su vanguardia.

En cualquier caso y como elemento común a todos los autores, las claves para superar estos problemas pasan por un buen enlace entre FAS y sociedad. Esto les obliga a ser visibles, a interesar, a comunicar, a convencer. La comunicación es una asignatura aún pendiente en todas las FAS, pese a lo mucho que se ha avanzado en la materia; al prosaísmo militar tal vez le resulte difícil captar la nuclear naturaleza de explicar esfuerzo, razones y logros a la ciudadanía. Son las labores de conciencia de Defensa imprescindibles para fortalecer la trinidad clausewitziana (líderes, pueblo y FAS) sin cuyo correcto engarce ningún resultado es satisfactorio.

Es más, la asignación de partidas presupuestarias depende de la importancia social de la Defensa. El pueblo, en democracia, es soberano. Y sí no se explica bien su necesidad, o este no la entiende así, los resultados no cubrirán las expectativas. Hay que explicar lo que las FAS están haciendo, sus porqués y sus beneficios. Esto nunca se hará suficientemente por más que se reitere.

En cualquier caso, no existe una poción mágica que resuelva todos los problemas de encaje, ni tampoco una explicación monocausal o unilineal que pueda describir de forma plenamente satisfactoria la dinámica de las relaciones civiles militares en todos los casos.

## Los retos cívico militares de la globalización

El siglo XXI realmente el siglo de la conectividad; la interrelación entre elementos diferentes se ha incrementado en progresión casi geométrica haciendo las labores de deslinde y clasificación no sólo difíciles sino falsas, toda vez la imposibilidad real de acometer tal tarea sin variar sustancialmente la naturaleza del objeto de estudio.

En este contexto algunos riesgos y amenazas son predecibles, otros como las catástrofes naturales no. No pocos de ellos, además, afectan simultáneamente a varios países y parecen requerir de la acción concertada de la comunidad de naciones. La sociedad del nuevo siglo se presenta como una sociedad del riesgo global, en la medida en que viejos frentes de conflicto han perdido importancia ante unas amenazas novedosas que suponen una ruptura de continuidad con el pasado.

No existen universos estancos, todo está interrelacionado, con las graves consecuencias que de ello pueden derivarse; los réditos económicos que del incremento de la interacción, del encuentro y mutuo conocimiento se infieren, tienen un costo en términos de seguridad.

En esta lógica, los riesgos y amenazas son consecuentemente poliédricos en la medida en que se superponen unos a otros e interaccionan entre sí. Las pandemias, por ejemplo, pueden desestructurar las sociedades en las que se instalan y debilitar al Estado sumándose y agravando otros problemas. Otro tanto sucede con la corrupción.

Por esta razón las fronteras conceptuales y físicas se han diluido al tiempo que las diferentes categorías se han entremezclado. En un mundo complejo, hiperconectado y que cambia de forma tan acelerada y fluida no son aceptables rigideces conceptuales ni procedimentales para poder penetrar a través de los resquicios de una realidad porosa que individualmente difícilmente podemos percibir y comprender.

El resultado es que el proceso descrito en apartados anteriores pierde su linealidad y hasta se invierte. Las policías salen al exterior de los Estados mientras las Fuerzas Armadas asumen roles en su interior. Las policías militarizadas consiguen sobreponerse a la distinción entre interior y exterior y a la clasificación entre soldado, combatiente ilegítimo, delincuente o terrorista que en no pocas ocasiones acompaña a los conflictos actuales. Mientras guerra y paz se entremezclan y aparece el postconflicto.

En consecuencia, las soluciones altamente especializadas no terminan por ajustarse a la naturaleza en no pocas ocasiones multidisciplinar y de amplio espectro de los problemas. Y es que los problemas que se le plantean al hombre del siglo XXI son necesariamente de amplio espectro por la cantidad de flecos y matices de que siempre son portadores. Es más, se hacen precisos planes sectoriales que permitan dar respuesta simultáneamente a un conjunto, amplio, diverso y casi impredecible de amenazas toda vez la imposibilidad de predecir todos los supuestos peligrosos.

Todo esto ha obligado a diluir el concepto de Defensa, la aproximación militar a los problemas, en un marco más amplio y flexible como es la Seguridad que implica la toma en consideración de elementos no militares y suma a la amenaza frente a la que antes actuaba, el riesgo y el peligro, los elementos potenciales que subyacen en su concreción. Al mismo tiempo, y apoyada sobre la más pura lógica bascular, la contribución de los militares se muestra como decisiva en la resolución de otros problemas de la sociedad civil, bien como actor principal bien apoyando a otros actores.

También, simultáneamente, se procede a desplazar el eje de referencia que pasa de centrarse sobre el Estado a situarse en el hombre, que es y debe ser la base real de cualquier actuación. La aparición del concepto de seguridad humana en un informe del PNUD de 1994 tampoco fue casual situando ya entonces el foco de la valoración en la persona, en su dimensión humana, ligando a un tiempo seguridad, desarrollo y Derechos Humanos. Como resultado de la definición se aúnan supervivencia, dignidad y medios de vida y se alcanzan los planos económico, alimenticio, político, medioambiental...

La respuesta a estos procesos, en cualquier caso, debe ser integral, esto es, fusionar diferentes metodologías y referencias, toda vez que con cada una de ellas se pueden incorporar parte de las conclusiones obtenidas. El concepto de seguridad humana

plantea así necesariamente una agenda multidimensional junto a un enfoque plural; para ello combina instrumentos del Estado, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en un marco en que el modo es tan importante como un objetivo que siempre se pretende sea sostenible. Como se señala en la declaración final de la Cumbre de la OTAN en Riga: *”sin seguridad no hay desarrollo y sin desarrollo no hay seguridad.”*<sup>18</sup>.

Esta integración de esfuerzos, no ha surgido súbitamente de la nada como tampoco la globalización es un proceso que aparezca en el siglo XXI, sino una dinámica que se desarrolla a una velocidad creciente y que arranca precisamente del descubrimiento de América en el siglo XVI, si bien es cierto que se hizo más visible en el siglo XX, coincidiendo con la *“aldea global”* predicha por de Mc Luhan.

La globalización no es un fenómeno pacífico sino un proceso de racionalización cargado de contradicciones y fijado sobre la identidad cultural más fuerte, la occidental, sobre su sistema de valores que no es ni común ni natural por más que se nos presente como tal. Los movimientos, algunos violentos, en sentido contrario son reacciones a un encuentro creciente, discusivo e inevitable sí se atiende a los beneficios materiales que, con todo, se desprenden para quienes se instalan en él.

En fin, en el siglo XIX la guerra se industrializó al tiempo que se incorporaban mejoras tecnológicas y la revolución de los transportes a la acción guerrera, determinando que las Fuerzas Armadas se especializaran. A lo largo del siglo XX se ahondó en el proceso de racionalización e integración de la acción guerrera para lo que se depuraron tecnología, métodos y sistemas, haciéndose necesario una logística que permita la acción continua mientras las distintas armas del Ejército de Tierra iniciaban procesos de integración.

Tras la Primera Guerra Mundial quedó aún más patente la necesidad de armonizar y coordinar los esfuerzos de las fuerzas aliadas (el fracaso de Gallipoli es un buen ejemplo), algo que se confirmará y se perfeccionará durante la Segunda Guerra Mundial. Como dijera Eisenhower después de esta

*“las batallas independientes terrestres, navales o aéreas, han desaparecido para siempre de la guerra. Si nos viésemos implicados en otra contienda, lucharíamos en todos los espacios, contados los medios, en un único y concentrado esfuerzo.”*<sup>19</sup>

---

18 RAGGIO, Benito. *“Cooperación cívico militar en operaciones humanitarias”* en VV. AA. VI Seminario de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Fundación CIDOB, Ediciones Bellaterra 2008, p. 113.

19 BALBÁS OTAL, José Antonio. *“La unidad en la diversidad”* en VV.AA. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el entorno de Seguridad y Defensa. Ministerio de Defensa 2007, p. 39.

Con la experiencia adquirida en la conflagración y a causa de la Guerra Fría, surgieron las alianzas militares sustentadas en un núcleo organizativo conjunto (de los tres Ejércitos) - combinado (de distintos países) permanente y dotado de algunas fuerzas a las que después se añadirían las de los Estados.

A la finalización de la Guerra Fría, la amenaza se hizo más débil, pero también como se ha visto mucho más difusa, lo que obligó a prever un número de escenarios más amplio pasándose de planear a partir de un número limitado de ellos (propio de una situación relativamente estática, en la que se conocía más o menos exactamente la amenaza) a tener que hacerlo sobre escenarios múltiples y complejos sobre los que no se dispone de suficiente información; consecuentemente, los países occidentales adoptaron un sistema de planeamiento por capacidades que resulta más versátil y permitía cubrir un espectro más amplio de escenarios<sup>20</sup>.

Desaparecieron las naciones en estado de guerra y se declaran zonas de combate o áreas de exclusión de maniobras civiles o militares, manteniendo la intención de ejecutar campañas cortas en áreas limitadas.

Las Fuerzas Armadas ven así superado su papel en la Defensa Nacional para intervenir ahora en el exterior bajo el paraguas de una organización internacional; el propósito pasa por ir a la raíz de los problemas en vez de permitir que sea el problema el que llegue.

A las fuerzas conjuntas nacionales (Tierra, Mar y Aire) se les añadieron durante la Guerra Fría las de otros países, creando fuerzas conjunto-combinadas. En el Siglo XXI este proceso de integración se acentúa y a los Ejércitos se les sumaran organizaciones civiles, de ayuda humanitarias, ONG..., como requiere el abordaje de la naturaleza integral de los conflictos, en una suerte de *continuum* de concentración de capacidades.

Los sociólogos Alvin y Heidi Toffler hacía en su obra “*Las guerras del futuro*”<sup>21</sup> sobre la base de la tecnología hacían una clasificación de las sociedades en tres categorías u olas: agrícola, industrial y tecnológica.

El mundo del siglo XXI se encuentra tecnológicamente trisecado, en la medida en que las tres olas de los Toffler coexisten simultáneamente en él. En el pasado las guerras, los conflictos se producían entre países de un mismo mundo pues cada uno autónomo. Pero el mundo se ha cerrado, la distancia ha dejado de ser decisiva para las relaciones. La globalización ha hecho a los diferentes mundos fronterizos entre sí; Internet, por ejemplo, es un espacio común en el que todos coinciden.

---

20 VV.AA. Planeamiento de la Defensa Nacional. Documento de trabajo del Departamento de Estrategia. X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, enero 2009.

21 TOFFLER, Alvin y Heidi. *Las guerras del futuro*. Ediciones Plaza & Janés, Barcelona, 1994.

Y las guerras son, al fin y a la postre, conflictos de relación. Los conflictos pudieron haber dejado nuestro mundo hace tiempo, por más que alguno se plantee en nuestro entorno inmediato eventualmente; se han ido al Tercer Mundo. No obstante, la globalización nos los ha traído de vuelta con toda su problemática.

Una guerra es un hecho social y cultural. El modo en que se lleva a cabo obedece a los patrones culturales de las sociedades implicadas, y estos quedan a su vez delimitados por los modelos de producción y de organización. No es la misma la guerra de un pueblo pastor que la de uno agricultor.

No obstante y como consecuencia de la lógica paradójica inherente, las partes acaban por modificar su conducta con la mutua interacción, es lo que Clausewitz definía como el isomorfismo de las estrategias militares, la tendencia de las partes a parecerse a su contrario. Conocer al rival es el primer paso para aproximarse a un conflicto además del requisito de toda guerra. Pero conocer es también un primer paso para apreciar. La guerra produce la aproximación de los contrarios y se convierte, extrañamente, en un espacio de encuentro.

Cuando los conflictos, las guerras, eran dentro de un mismo mundo se “*reducían*” en definición de Clausewitz a un choque de voluntades que se resolvía en el campo de batalla; cuando se producen entre mundos distintos dejan de ser un choque de voluntades y se transforma en un choque de identidades que trasciende de la voluntad de las partes y aun al resultado fijado en el campo de batalla.

El campo de batalla no ofrece elementos que contribuyan a dirimir el problema que se le plantea, porque este es ideológico o cultural no militar. No es un plano de vehiculación correcto. Y es que el campo de batalla puede determinar que voluntad es más fuerte, puede destruir la voluntad de seguir luchando del adversario pero no puede resolver sus problemas de identidad; no cabe construir una identidad contra nadie; eso es aceptar dejarla coja, con muletas. No es esa su función.

El discurso de las partes subsiste después del combate porque no se ve alterado por su desarrollo ni aun por su desenlace. No hay un futuro diferente, no ya mejor, después de la victoria o de la derrota, porque no se ha resuelto el problema o, incluso, porque ni siquiera se ha planteado, simplemente se ha derramado sangre y satisfecho la emocionalidad de las partes. El problema subsiste, y esa es una razón para tal insatisfacción. Continúa irresuelto porque no es meramente militar tanto como cultural e ideológico y sobre estos aspectos no se ha cerrado, de hecho ni siquiera se ha abierto seriamente, el debate.

Aun es más, el problema militar se encuentra resuelto de antemano por el manifiesto desequilibrio de fuerza. Occidente ganaría la guerra de existir interés real para ello, es decir, sí el conflicto se plantea estrictamente en clave de eficacia (relación entre los objetivos alcanzados y los conseguidos, algo propio de los conflictos convencionales, ligados a la propia subsistencia) y no en términos de eficiencia (objetivos en relación a su costo), como cualquier actividad económica no vital.

Pero el problema que realmente subyace bajo el envite militar es mucho más complejo y difícil, es ganar la paz. La paz es el objetivo político de todo conflicto. La victoria, la finalidad militar, es una aproximación manifiestamente insuficiente a la problemática planteada.

La herramienta militar lo único que permite (con la victoria) es aplazar el conflicto real, dado que la aniquilación del contrario - que sería la única forma de lograrla de modo puramente militar - es contraria a los valores, al discurso, que precisamente los militares defienden. Ello sitúa a las Fuerzas Armadas ante una contradicción que se resuelve al limitar los efectos de su actuación al debilitamiento de la contraparte y a su contención, lo que a su vez permitiría ganar un recurso crítico para hacer posible la paz, el tiempo necesario para propiciar la transformación de las sociedades, eje sobre el que gravita el problema planteado. Son conflictos limitados.

Las operaciones militares precisan de una definición clara y nítida de sus objetivos. No basta con movilizar ejércitos, hay que definir lo que se pretende de ellos, el objetivo político que se les asigna y hacerlo con realismo. Es preciso definir la situación final deseada; esta no puede quedar consignada al albur de los Ejércitos que son los que, en permanente diálogo con el poder político, deben designar los medios para cumplimentar la misión que se les ha encomendado. Los Ejércitos no se dan misiones a sí mismos son, como los ingenieros que construyen puentes estos son fijados desde otros niveles de decisión, con otros parámetros y criterios distintos de los técnicos que también han de ser tenidos en consideración. Y, a su finalización, no se puede dejar un escenario igual o peor que cuando la misión comenzó. El postconflicto debe ser rigurosamente previsto, en términos políticos y de costes.

En cualquier caso, la solución de este tipo de problemas precisa de tiempo, a veces hasta generaciones (romanizar Afganistán implicaría actuar como lo harían los romanos: instalaciones permanentes y siglos de educación), y pasa sin duda por el reforzamiento de los Estados que alberguen a estas sociedades y su implicación en las labores de erradicación de la violencia, mientras se actúa sobre las causas que propician su origen y que están, a su vez, relacionadas con el colapso del propio Estado.

Y es que el debilitamiento del Estado, cuando no su fracaso, se encuentra en no pocas ocasiones entre las razones de los conflictos. Aun es más, siendo el Estado un instrumento integrador que las sociedades ponen a su servicio, la clave, el hecho decisivo, el centro de gravedad del problema, se sitúa en el reforzamiento de las sociedades a las que el Estado sirve. El Estado es un instrumento al servicio de las sociedades. Es su debilidad, cuando no su fractura en placas tectónicas, la raíz de múltiples conflictos.

Como resultado, se produce la transformación de las misiones encomendadas a los militares y, con ello, de sus pautas de actuación. Deberán asumir roles civiles en un ambiente hostil y de violencia y contener esta, hasta que puedan dar paso a especialistas del mundo civil, y a partir de ellos y con ellos, a miembros de las sociedades en los que tiene lugar este proceso.

Implicar a las poblaciones no es sólo una forma de legitimación, que también, sino que permite disminuir la presencia foránea que así queda al margen de cualquier exceso y asegura el cambio en el largo plazo; con ello se consigue también centrar la lucha con mayor precisión sobre su foco real, disminuir los niveles de violencia y racionalizarla, adaptarse mejor al escenario, preservando a la población civil, ganar legitimidad y reducir costos (de personal y económicos).

Resta pues en esta batalla confrontar la ideología que sirven a la vertebración de la contraparte y que dota de un peligroso espacio ético a la violencia. Aun es más, la batalla militar no es tan importante como el enfrentamiento ideológico y discursivo, porque es en este en el que se instalan los gérmenes de la violencia en el que se substancia la confrontación.

Su derrota o superación, así vista, supondría ganar definitivamente la paz. La acción pedagógica prolongada en el tiempo, y con su consiguiente costo se muestra como capital. Las guerras del siglo XXI se transforman en conflictos largos y consecuentemente caros. Bosnia, 25 años, una generación después, sigue albergando tropas.

## Las relaciones cívico militares en el postconflicto

El postconflicto es un término que se define con relación a otro (el conflicto) y contra él; esta ambigüedad da, de partida, una idea de su naturaleza difusa, indefinida y plural tras la que se adivina una casuística muy variada. Ello supone un salto cualitativo importante ya que las Fuerzas Armadas están preparadas para un enfrentamiento convencional y una distinción clara amigo-enemigo, más que para un enfrentamiento asimétrico o para el reparto de ayuda humanitaria, cómo requieren las nuevas guerras; con la presencia añadida de medios de comunicación y ONG's.

Las misiones cívico militares implicadas en esta fase del conflicto tienen con tres tipos de objetivos: restaurar el Estado de Derecho y el orden, la protección de los civiles y asegurar la recuperación a largo plazo así como la buena gobernanza<sup>22</sup> y habitualmente se articula en torno a cuatro áreas coordinadas entre sí; a saber seguridad, reconstrucción, desarrollo institucional y buena gobernanza y asistencia humanitaria.

**La seguridad es** proporcionada por las fuerzas militares y policiales desplegadas, cuyos objetivos fundamentales pasan por la consecución de un entorno estable para que el resto de las actividades puedan desarrollarse. Normalmente, también se ocupan colateralmente de la reestructuración de las Fuerzas Armadas del país en conflicto y, en algunos casos, el de sus fuerzas policiales.

---

22 REY, Francisco et al. *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*. Documento número trece. Fundación Carolina. CeALCI. Madrid, septiembre 2007, p. 23.

**La reconstrucción es llevada a cabo** por 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 y la rehabilitación del tejido económico.

**La reforma institucional se encuentra** normalmente a cargo de una o varias organizaciones internacionales cuyo objetivo es la reestructuración, y en muchos casos la creación de los tejidos políticos y sociales en la zona y el tutelaje de su funcionamiento durante un periodo de tiempo, para permitir a estos países reintegrarse a la “*comunidad internacional*” con todas las garantías.

**La asistencia humanitaria es llevada a cabo** 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 las medidas de protección de las minorías.

Se hace preciso, pues, un planeamiento integrado: político, militar, policía civil, asistencia electoral...<sup>23</sup>. Como resultado, estas operaciones multidimensionales de consolidación de la paz pueden ser causa de que se difuminen los límites entre lo civil y lo militar y hasta entre lo militar y lo humanitario. Se aboga por una separación entre los actores y la definición de su ámbito de responsabilidad, destacándose el carácter complementario de sus respuestas, del espacio a cubrir por los agentes y de urgencia<sup>24</sup>.

A juicio de Rey<sup>25</sup> en estas operaciones se esbozan tres dilemas fundamentales. Un dilema humanitario centrado sobre la imparcialidad entre apoyar un proceso político o asegurar la ayuda humanitaria; otro relativo a los derechos humanos que se plantea la necesidad de socorrer a las víctimas, al margen de gobiernos que los incumplen y la necesidad de pasar página; y un dilema sobre el empoderamiento o la participación local ya que se pretende enraizar el proceso en la sociedad y las estructuras políticas, sin reforzar a los responsables del conflicto<sup>26</sup>.

Su complejidad se demuestra en la necesidad de acompasar la ejecución de operaciones en escenarios de alto riesgo, la evidencia de que sólo con acciones militares no se solucionan los conflictos, la articulación de las operaciones en varios pilares, la confluencia de los esfuerzos políticos, militares, económicos, financieros y de asistencia

---

23 RAGGIO, Benito. “*Cooperación cívico militar en operaciones humanitarias*”. *Op. cit.*, p. 115.

24 RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luís. “*Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo*” en Santamarta del Pozo, Javier (dir). *La cooperación entre lo civil y lo militar*. IUGM, Madrid 2007, pp. 81 y ss.

25 REY, Francisco et al. *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*. *Op. cit.*, p.26.

26 *Ibidem*.

y la creación de unidades con componentes civiles y militares para planear y dirigir la reconstrucción<sup>27</sup>.

En principio las Fuerzas Armadas deberían, simplemente, proporcionar los medios, seguridad principalmente, para que las ONG,s desarrollen su misión. Es necesario articular los mecanismos precisos para su correcto enlace y, también, establecer los procedimientos adecuados que permitan subsanar cualquier malentendido e impidan todo tipo de abuso o instrumentación<sup>28</sup>.

Las Fuerzas Armadas pueden asistir a la población civil no sólo durante conflictos, sino en caso de catástrofes naturales, crisis e incidencias que afecten a la vida de un país, una región o una concreta localidad prestando distintos tipos de soporte que van desde el apoyo logístico; su despliegue por razones de urgencia en supuestos de catástrofe en ambientes pacíficos; la prestación de seguridad a un despliegue humanitario; su despliegue con niveles de hostilidad cada vez mayor (en este ambiente la presencia de agencias humanitarias es inversamente proporcional al tamaño del despliegue de las Fuerzas Armadas) para la contención de las partes y el auxilio a la población civil.

Y es que las nuevas guerras plantean problemas igualmente novedosos; al hilo de una visión más borrosa de los campos humanitario, político y militar, la relación entre Fuerzas Armadas y ONG,s ha experimentado un profundo desarrollo. De modo que de unos equipos casi testimoniales se ha pasado a oficinas estructuradas; de una relación consentida e inevitable con los cooperantes, a un trato de colaboración muchas veces fructífero para ambas partes<sup>29</sup>. La experiencia de colaboración ha evolucionado favorablemente hasta convertirse en un elemento clave en cualquier respuesta de crisis.

En Bosnia Herzegovina la experiencia fue positiva porque ambas fueron percibidas como partes no integrantes en el conflicto y su presencia conjunta no ponía en peligro ni el trabajo ni la asistencia a las víctimas; en Kosovo pudo hacerse porque las FAS actuaron como fuerzas de interposición aceptadas por los dos bandos a las que daba seguridad; pero en Irak, esto no fue así por las circunstancias y falta de consenso con que se produjo el conflicto<sup>30</sup>. Para la actuación coordinada entre FAS y ONG,s debe de existir, en primer término, acuerdo en los fines y, después, en los medios.

---

27 CUENCA ORDIÑANA, Salvador. “*Las Fuerzas Armadas y las ONG ¿Cooperación o injerencia en la ayuda humanitaria*” en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007, p. 188.

28 RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luís. “*Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo*”. *Op. cit.*, p. 99.

29 SANTAMARTA del Pozo, Javier. “*Antecedentes de la cooperación civil y militar.*” *Op. cit.*, p. 67.

30 DE DOMINGO ANGULO, José Jaime. “*La labor de las ONG’s y la dificultad de coordinar la acción humanitaria*” en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007, pp. 205 y ss.

En consecuencia, las relaciones entre las organizaciones de ayuda humanitaria y FAS dependen en parte de la naturaleza de las actuaciones en que se encuentren implicadas. En el caso de fuerzas de ocupación, los actores humanitarios tratan de relacionarse con aquellos. En el caso de fuerzas nacionales, dependerá de la naturaleza de su misión y del conflicto de que se trate. Esta situación mejora en el supuesto de fuerzas multinacionales, y mucho más en las misiones de paz auspiciadas desde Naciones Unidas<sup>31</sup>, sin embargo se hace crítica en el contexto de una resistencia bélica llevada a cabo mediante actos de terror.

Incluso se ha llegado a hablar de una creciente “*militarización*” de la ayuda humanitaria con el despliegue de las FAS para actividades humanitarias, lo que ha traído como consecuencia la confusión ya señalada entre acción política, acción militar y acción humanitaria, generándose un debate trascendental sobre si deben actuar en paralelo o pueden hacerlo conjuntamente<sup>32</sup>.

Pero si la guerra se ha transformado, hay autores que estiman que la ayuda humanitaria también; así, Batallas Sordo<sup>33</sup> considera que la acción humanitaria ha experimentado una transformación paralela al incremento de su entidad, pasando de ser recibida sin asomo de duda, a serlo con recelo y desconfianza. Además, los actores humanitarios no son los únicos civiles que intervienen en los conflictos al compartir escenario con otros civiles contratados por los países como apoyo a las operaciones.

El debate sobre la utilización de recursos militares para fines humanitarios es antiguo. Algunas ONG,s<sup>34</sup> se inclinan por su utilización preferente allí donde el uso de recursos militares sea la única manera de satisfacer una necesidad humanitaria crítica y siempre que no haya otra alternativa. OXFAM<sup>35</sup>, por su parte, considera que su utilización debe existir una capacidad única (no existen recursos alternativos), prontitud (la urgencia de la tarea requiere de una acción inmediata), dirección claramente humanitaria (control civil sobre el uso de recursos militares) y ser limitada en el tiempo.

---

31 PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, José. “*Necesidad y problemas de cooperación*” en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007, pp. 237 y ss.

32 RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luís. “*Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo*”.. *Op. cit.*, p. 78.

33 BATALLAS SORDO, Carlos. “*El trabajo humanitario en zonas de conflicto*” en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007, p. 135.

34 ONU et al. “*Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencias complejas*”. Marzo 2003-Revisión II, marzo 2006 en <http://ochaonline.un.org/>.

35 OXFAM Internacional. “*Posición de Oxfam Internacional relativa a la provisión de ayuda humanitaria por fuerzas militares*” disponible en: [http://www.oxfam.org/en/files/oi\\_hum\\_policy\\_military\\_aid\\_es.pdf](http://www.oxfam.org/en/files/oi_hum_policy_military_aid_es.pdf). Septiembre 2007.

Formas de relación hay muchas; oscilan entre la mera coexistencia, cuando no existen objetivos comunes, y alcanzan hasta la cooperación en una estrategia acordada cuando existen. En el primer caso hace falta coordinación para evitar roces innecesarios entre quienes están trabajando al lado; en el segundo caso también por razones de eficiencia y eficacia en una cooperación que suele ser parcial y referida a una actividad, a un aspecto o un lugar y momento concreto<sup>36</sup>.

Puede concluirse, pues, que estas relaciones son imprescindibles para proteger y promover los principios humanitarios, por coherencia y para favorecer el logro de aquellos objetivos compartidos. La necesidad de distinción entre actores civiles y militares que se deriva de la aplicación de los principios humanitarios, no excluye la existencia de la necesaria coordinación entre ambos y entre las propias ONG en sus relaciones con los militares (por ejemplo, el uso de escoltas por una organización puede influir en la percepción de neutralidad e imparcialidad de las otras ante el resto de la población)<sup>37</sup>.

Aunque la seguridad de las ONG,s mejora con el apoyo de las FAS, pueden confundirse con personal militar, constituyéndose en un objetivo militar válido; no obstante, no siempre perciben esta mejora y además, con la escolta sienten controlados sus movimientos, razones que han llevado a algunas a contratar una seguridad privada<sup>38</sup>. La relación riesgo-beneficio dependerá de cada operación en sí misma.

Desde distintas fuentes se señala, entre otros aspectos, que las operaciones militares son más caras que las llevadas a cabo por agencias civiles (se basan en criterios de eficacia, no de eficiencia) a no ser que ya se encuentren desplegadas en la zona, en cuyo caso el costo marginal es residual; son más rápidas pero su despliegue está condicionado por razones políticas, además su cohesión y autosuficiencia, que son lo que les da ventaja en cuanto a rapidez y efectividad, dificultan su implicación a largo plazo y su adaptación al medio local<sup>39</sup>.

Rey entre las críticas que realiza a la ayuda humanitaria prestada por las FAS señala que es cara, que supone un riesgo para los trabajadores humanitarios, que puede conllevar el rechazo de la población civil, ser parcial y servir como instrumento propagandístico de los Estados<sup>40</sup>. Se cita como ejemplo el caso de Somalia en 1994,

36 PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, José. “Necesidad de cooperación y problemas de cooperación”. *Op. cit.*, pp. 234 y 235.

37 *Ibidem*, pp. 232 y ss.

38 CALVO ALVERO, José Luis. “La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización”. Real Instituto Elcano. ARI nº 50/2008, pp. 2 y ss.

39 ORTIZ ROCASOLANO, Telma. “La acción humanitaria en catástrofes naturales” en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007, pp. 154 y ss.

40 REY, Francisco et al. Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas. *Op. cit.*, pp.

que, según Senarclens, costó 2000 millones de dólares para distribuir tan sólo 50 en ayuda humanitaria<sup>41</sup>, pero éste es un caso extremo además de un fracaso notorio.

Consecuentemente, y aceptando los problemas, las limitaciones y las ventajas comparativas, por lo demás muy discutibles, en un primer estadio, el protagonismo corresponde a las FAS y a las fuerzas policiales por su rapidez, capacidad y la seguridad que aportan, para luego ser sustituidas por las ONG,s en la medida en que éstas se encuentran a punto y las condiciones de seguridad lo hacen posible, lo cual permite el reforzamiento mutuo.

La cultura de trabajo de las ONG es bien distinta de la propia de las FAS, su labor está orientada a largo plazo y suelen colaborar con las organizaciones locales y están o han estado presentes antes en el área. Su ventaja comparativa radica en su cultura, que permite integrar a las comunidades locales y sus recursos adaptándose al medio, su flexibilidad, la escala de sus movimientos, independencia, la eficiencia de su despliegue y la acción directa sobre los interesados. La cooperación en el día a día también es difícil al no contar ni el personal de las agencias ni el militar con una cultura de colaboración.

La asistencia humanitaria depende en gran medida de su aceptación por las partes y los actores locales se encuentran allí antes de la llegada del personal internacional y continuarán después, por lo que se hace necesario respetar su sensibilidad e imparcialidad.

Además, a las agencias no les suele gustar la coordinación centralizada, lo que genera lagunas y redundancias. Otro problema es la distribución de la información; las agencias se quejan de que los militares demandan mucha información y difunden poca<sup>42</sup>. Por otro lado, es importante que los actores militares entiendan la compleja red de asistencia humanitaria que incluye a las organizaciones humanitarias, gubernamentales, no gubernamentales locales, nacionales e internacionales<sup>43</sup>.

Studer sostiene que las Fuerzas Armadas se interesan por las operaciones humanitarias porque sus relaciones con la población civil son capitales para el resultado de las operaciones y también como forma de legitimarse en su propio país; no obstante, son la única institución capaz de prestar la ayuda humanitaria necesaria para la supervivencia de la población civil con altos niveles de violencia. De hecho, advierte

---

55 y 56.

41 DAVID, Charles-Philippe. *La guerra y la paz*. Icaria, Barcelona 2008, p. 371.

42 CALVO ALVERO, José Luis. “*La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización*”. *Op. cit.*, p. 6.

43 PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, José. “*Necesidad de cooperación y problemas de cooperación*” en Santamarta del Pozo, Javier (dir). *La cooperación entre lo civil y lo militar*. IUGM, Madrid 2007, p. 233.

críticamente que los militares tienden a asumir que, al ser responsables de la seguridad, les corresponde la función principal en la coordinación de las actividades<sup>44</sup>.

Otros autores cuestionan la independencia de las Fuerzas Armadas que se beneficia de la imagen pública de aquellas, haciendo más fácil su misión y evitando, de paso, las declaraciones negativas del personal humanitario<sup>45</sup>. Se estaría de alguna manera instrumentalizando las organizaciones humanitarias en beneficio de las FAS. Por esta razón apunta Studer<sup>46</sup> que instituciones, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, en el contexto de operaciones de paz, han sido renuentes a colaborar con las FAS como forma de preservar así su neutralidad, previniendo posibles abusos de derecho y también por si llegara a ser necesaria su mediación

Y es que la ayuda humanitaria de las FAS puede no ser desinteresada ya que también repercute en beneficio de la misión, buscando el entendimiento y aceptación de la población en el contexto de una operación militar, lo que genera una contradicción sino se desagregan unas de otras. Por tal motivo y atendiendo a la finalidad de estas actuaciones y con el fin de distinguir las labores propiamente humanitarias a este tipo de *ayuda* se la designará como cooperación cívico militar o CIMIC, reconociéndose así su orientación *militar*<sup>47</sup>.

Además las FAS, y como parte del CIMIC, pueden encontrarse más interesadas en la realización de “*Quick Impact Projects*” (QIP) que aseguren su visibilidad y sean beneficiosos en términos de seguridad, mientras las organizaciones humanitarias pretenden actuaciones más sustanciales y orientadas a largo plazo.

La cuestión es que los principios rectores de Independencia, Imparcialidad y Neutralidad<sup>48</sup> que rigen la asistencia humanitaria pueden ser cuestionados como resultado de la colaboración con las FAS, en la medida en que las ONG’s pueden ser tratadas como una herramienta para el logro de objetivos militares; es muy citado el que Collin Powell las calificara en 2001 de *multiplicadores de fuerza en la guerra contra el terrorismo y una parte importante del equipo de combate*<sup>49</sup>.

---

44 RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luís. “*Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo*”. *Op. cit.*, p. 113.

45 CALVO ALVERO, José Luis. “*La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización*”. *Op. cit.*, p. 2.

46 RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luís. “*Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo*”. *Op. cit.*, p. 113.

47 AJP-9. NATO CIVIL-MILITARY CO-OPERATION DOCTRINE.

48 MÉDICOS SIN FRONTERAS. Principios Básicos de la acción humanitaria.

49 CALVO ALVERO, José Luis. “*La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización*”. *Op. cit.*, pp. 3 y ss.

Queda claro que la utilización de ayuda humanitaria en operaciones de combate es muy contestada desde las agencias civiles, que la consideran una desnaturalización que se beneficia de los principios que regulan la acción humanitaria y de una ética. De modo que no pocas la rechazan mientras otras imponen condiciones que garanticen la neutralidad y el control civil.

Conceptos como el de misión integrada, a juicio de Rey<sup>50</sup>, subordina la acción humanitaria al logro de objetivos políticos de construcción de la paz y de reconstrucción de los Estados fallidos. Por eso para algunos autores, merece menos reservas utilizar a las FAS en ámbitos de postconflicto siempre que exista acuerdo de las partes o se haya alcanzado ya la paz. Los casos de Camboya, Bosnia-Herzegovina o Kosovo (y su doble visión bélica y humanitaria) pueden ser ejemplos exitosos de su aplicación<sup>51</sup>.

Ejemplo de lo contrario es el reparto de ayuda humanitaria en Afganistán por unidades de operaciones especiales vestidos con ropas civiles cuando organizaciones civiles realizaban simultáneamente esa labor<sup>52</sup>.

Por consiguiente, aunque las acciones humanitarias y la participación militar con mandatos claros y en operaciones de paz pueden coexistir, la diferenciación entre ambas debe ser nítida y unos y otros deben tener claros los límites de su acción. Además, se debe formar a los militares para el desarrollo apropiado de las labores de ayuda humanitaria.

Merece reseñarse que cuando desde algunas ONG se reclama que no se emplee a las Fuerzas Armadas en labores de acción humanitaria, no sólo se están confundiendo fines y medios, sino también fines militares y políticos, tratando de deslegitimar los primeros atribuyéndoles una finalidad propia y oculta cuando los fines son siempre políticos por más que los objetivos sean militares, en países en los que se ejerce un indubitativo control civil y democrático sobre las FAS.

Por lo expuesto, el auténtico debate no se establecería en cuanto a los medios, entre medios militares / ONG, sino en cuanto a los fines, entre fines políticos / fines de las ONG. En cualquier caso, llama la atención y hasta parece incongruente que desde ciertas ópticas – con discursos a veces cargados de apriorismos - se quiera dar tal primacía a la iniciativa privada frente a la estatal.

Para Santamarta el hecho de que muchas ONG,s tengan un marcado tinte político o confesional, si bien no les resta profesionalidad sí les condiciona, lo que llevaría al

---

50 REY, Francisco et al. *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*. *Op. cit.*, p. 29.

51 RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luís. “*Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo*” *Op. cit.*, p. 97.

52 CALVO ALVERO, José Luis. “*La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización*”. *Op. cit.*, p 4.

debate sobre que condicionamientos deben imperar cuando las víctimas son el primero y el último objetivo.<sup>53</sup>

Es pues necesario el conocimiento mutuo, que deshaga clichés, estereotipos, pasadas frustraciones, desideologice, humanice, permita ver los muchos espacios compartidos y conocer los procedimientos, cultura, constreñimientos, mecánicas y filosofías de actuación... genere mutuo aprecio y acabe por dotar a cada una de las partes de un lenguaje ideológico y supraidiomático común.

## Las Fuerzas Armadas en la gestión de crisis

Con la llegada del siglo XXI, el rol de las Fuerzas Armadas en la paz y en el interior de los Estados de los que forman parte, también ha experimentado modificaciones significativas. Tradicionalmente y por meras razones de eficiencia, en no pocas ocasiones, han estado ligadas a funciones de desarrollo interior, especialmente en los países del Tercer Mundo, los cuales no pueden permitirse desaprovechar los recursos derivados de su inactividad, constituyéndose frecuentemente, en tanto que detentadores de la fuerza, en la columna vertebral del Estado, especialmente en aquellos dotados de un bajo nivel de desarrollo institucional.

Pero las Fuerzas Armadas han sido utilizadas en el interior de los Estados para atender situaciones excepcionales como una forma de reforzar las estructuras cuando este atraviesa por circunstancias excepcionales e imprevistas que implican riesgo de colapso o desbordamiento del Estado. Esta participación se encuentra normalmente regulada estableciéndose marcos de enlace. Son las crisis.

El concepto crisis, es una idea abierta con un relevante componente de subjetividad. Es más, el concepto ha evolucionado. Parece ser que proviene de la palabra latina *crisis*, que a su vez procede de la griega de igual fonética *-crisos-* y se refiere a cambio. También, desde otras fuentes, se ha sugerido que proviene del verbo griego *krinein* que significa decidir<sup>54</sup>. En chino se representa como un ideograma ligado al concepto de oportunidad.

Inicialmente el término fue utilizado con referencia al curso peligroso de una enfermedad. En estas situaciones era necesaria una rápida decisión. El sentido que hoy encierra es mucho más amplio y se aplica al giro peligroso que pueden tomar

53 SANTA MARTA DEL POZO, Javier. “Antecedentes de la cooperación civil y militar”. *Op. cit.*, p. 65.

54 VV.AA. Conceptos básicos de la Gestión de Crisis. X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Documento de Trabajo del Departamento de Estrategia, Enero 2009.

ciertos acontecimientos políticos, económicos o militares, en los cuales hay que tomar algunas decisiones y acciones para restablecer la normalidad; lo que se puede entender como un momento decisivo.

La definición de crisis ofrecida por el Grupo de Respuesta a Incidentes Críticos del FBI la considera como una seria amenaza a las estructuras básicas, a los valores fundamentales y a las normas de un sistema, y se encuentra caracterizada por urgencia en el tiempo, circunstancias altamente inciertas en la que se precisan decisiones críticas<sup>55</sup>.

Definición diferente es la aportada por el Colegio de Defensa Sueco que establece que una crisis es una situación en la que los actores clave perciben que los valores fundamentales se encuentran en juego, existe incertidumbre y urgencia. Es decir, si en una definición se considera la crisis fruto de la existencia de una amenaza, la otra hace hincapié en su naturaleza de percepción a su componente situacional. Son los elementos psicológicos intrínsecos al desarrollo de una crisis, eso sí, trasladados a escala nacional o incluso global.

Las crisis amenazan valores de alta prioridad para la sociedad, el Estado o la Nación de modo que pueden afectar de forma grave a la vida o intereses de los ciudadanos, a la seguridad ciudadana, al sistema socioeconómico de la Nación o a la seguridad e independencia de España<sup>56</sup>. Existe una carencia de información cuando más se necesita, con un ritmo rápido de los acontecimientos, al que acompaña una sensación ficticia o real de escalada, con una ruptura del proceso normal de decisiones y una tendencia a hacer frente a los problemas con soluciones a corto plazo<sup>57</sup>.

La naturaleza integral de las crisis las hace relevantes desde un punto de vista informativo. Toda crisis del tipo que sea genera una crisis informativa que a veces resulta, por lo que de ella se desprende, más relevante que el problema planteado; la razón es que deja al descubierto y magnifica, buena parte de los defectos de las estructuras de la nación, pone en evidencia al sistema de alerta y prueba su capacidad de respuesta exhibiendo el peligro de las amenazas que se ciernen sobre ella y su viabilidad<sup>58</sup>.

Una buena comunicación es decisiva para la correcta resolución de una situación de crisis, toda vez su ya aludida naturaleza subjetiva. De hecho, su éxito o fracaso lo decide la opinión pública y una inadecuada gestión la magnifica o acentúa. Los

---

55 DE MIGUEL RAMÍREZ, Manuel. “*La gestión de crisis ante el terrorismo*” Boletín de Información del CESEDEN 296/2006.

56 *Ibidem*.

57 *Ibidem*.

58 *Ibidem*.

medios tienen sus propias características. Se precisa de un profesional que se haga cargo de las labores de comunicación, centralizando esta y evitando que los periodistas interfieran el trabajo de quienes se dedican a tales labores mientras gestiona en tiempo real información relevante. Es esta una necesidad crítica.

Otra característica de las crisis es la urgencia<sup>59</sup>, que obliga a la adopción de decisiones sin disponer de todos los datos necesarios o con incertidumbre en torno a su precisión y la amenaza al corazón del Estado. Además las crisis son por definición coyunturales<sup>60</sup>, no obedecen a la naturaleza estructural del Estado en que se producen; en otro caso serían problemas, no crisis.

Las crisis someten a las organizaciones encargadas de dar una respuesta a la situación generada a un estrés cuando no suelen contar con unos niveles de preparación ni con el número de personal adecuados en razón de la excepcionalidad intrínseca a su naturaleza.

Desde el punto de vista político y con vistas a su resolución, lo más relevante es la identificación de las piezas maestras que definen al puzzle que plantea la crisis, es decir a la fijación del marco para su correcto encuadramiento. Conviene, como si se dispusiese para el caso de una máquina de rayos X, ubicar el plano exacto de la lesión, con vistas a darle el tratamiento más adecuado, sin profundizar más de lo necesario ni tampoco menos<sup>61</sup>.

Con la gestión de crisis lo que se pretende es restituir las condiciones previas en el más breve plazo posible, dando marcha atrás en el tiempo y evitando que se vuelva a producir. En palabras de Manuel Fraga:

*”Lo importante en tiempos de crisis es salir de ella. Hay que buscar entre el oleaje, las rocas sobresalientes que sirvan de punto de arranque y de apoyo a la escollera que vuelva a garantizar la paz”<sup>62</sup>.*

Esa es la razón por la que el hecho de que la rápida vuelta a la normalidad (la reanudación de los servicios de cercanías al día siguiente) tras los atentados del 11-M fue considerada como un éxito a nivel internacional y la razón también para que

---

59 SEPÚLVEDA, Isidro. “Análisis y conceptos de crisis y gestión de crisis” en VV.AA. Realidades y perspectivas de la Gestión integral de Crisis. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, Madrid 2007, p. 23.

60 VEGA FERNÁNDEZ, Enrique. “La gestión militar de crisis internacionales” en VV.AA. Realidades y perspectivas de la Gestión integral de Crisis. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, Madrid 2007, p. 343.

61 VV.AA. Conceptos básicos de la Gestión de Crisis. IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Documento de Trabajo del Departamento de Estrategia, Febrero 2008.

62 FRAGA IRIBARNE, Manuel y Rodríguez-Moñino, Rafael. Los fundamentos de la Diplomacia. Editorial Planeta, Barcelona 1977, p. 12.

los terroristas trataran de perpetuar su efecto atacando otras líneas de comunicación durante los días siguientes.

De hecho la Estrategia de Seguridad Nacional establece *“más allá de las medidas que doten a los activos críticos de una mayor seguridad, las políticas en materia de protección de infraestructuras críticas deberán promover las acciones necesarias con el fin de lograr un incremento de la capacidad de los sistemas que les permita seguir operando, pese a estar sometidos a un ataque o incidente, aun cuando sea en un estado degradado o debilitado. En este sentido, se debe contemplar la existencia de sistemas redundantes o aislados y la adecuada dotación de elementos de reposición.”*

Pero las crisis admiten una variada tipología y estar referida a crimen organizado, ataque terrorista, problemas medioambientales, de infraestructuras, transporte, accidentes, seguridad ciudadana, pandemias..., una crisis política puede derivar en un enfrentamiento armado<sup>63</sup>.

Su imprevisibilidad tiene un componente desmovilizador intrínseco en su preparación. Esta naturaleza extremadamente diversa unida al carácter excepcional que presentan las crisis hace que los medios que se inviertan en su prevención, por su especificidad, muchas veces se pierdan y sean una inversión baldía para un Estado con unos niveles de gasto siempre crecientes en situaciones de normalidad. Lo que se emplea para salvaguarda de lo que puede suceder y no sucede, no se visualiza y los recursos dedicados a su prevención se ven malgastados; se hubiera podido emplear en otros fines. Así, la prevención se encuentra desincentivada, toda vez que el gasto en lo improbable no se encuentra suficientemente justificados frente a lo probable e insuficientemente dotado.

Para la resolución de las situaciones de crisis los Estados cuentan con unas unidades y redes específicas, de Protección Civil. Pero los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado pueden contribuir a reforzar su actuación cuando no a asumir algunos de sus cometidos por razones de eficacia o economía de medios.

La capacidad de las fuerzas militares, su funcionamiento y organización conforme a los principios de unidad, disciplina y jerarquía, su capacidad para el despliegue ágil y ordenado sobre el terreno, para concentrar medios aparatosos en poco tiempo le sitúan en las mejores condiciones posibles en caso de emergencia.<sup>64</sup> Y es que, las FAS disponen de una cultura adecuada para afrontar todo tipo de incidencias, de personal acostumbrado a trabajar en situaciones de estrés.

El debate se produce sobre la dimensión finalista y cuando ambas organizaciones participen simultáneamente en las labores directas de asistencia humanitaria.

---

63 VEGA FERNÁNDEZ, Enrique. *“La gestión militar de crisis internacionales”*. Op. cit., p. 344.

64 RAGGIO, Benito. *“Cooperación cívico militar en operaciones humanitarias”*. Op. cit., p. 112.

Ciertamente, las FAS se encuentran diseñadas para soportar situaciones de crisis tanto por su preparación – de signo generalista - a nivel individual como por su cultura, que las capacita especialmente para soportar situaciones de estrés y que hacen viable su actuación en un amplio número de casos. Han sido preparadas para enfrentarse sino a lo imprevisible, si a un amplio espectro de problemas, aplicando la formación adquirida – o su filosofía de actuación- al resto.

Entre sus características intrínsecas que inciden más en su idoneidad, merece reseñarse una elevada capacidad de reacción, lo que garantiza una pronta respuesta, su agilidad, la versatilidad de sus medios, su capacidad de respuesta frente a impactos, su organización y distribución territorial..., y no debe perderse de vista que si ahora y en Occidente las FAS son el brazo armado de los Estados, hasta hace poco, y en muchos países del Tercer Mundo aun hoy, eran la columna vertebral sobre la que descansaba el cuerpo del Estado, su razón última.

A ello se suman razones de eficiencia. Las FAS están ahí por otras razones, se usen o no. Y su tecnología y medios son de doble uso. Con medios, doctrina y personal adiestrado.

Las Fuerzas Armadas incrementan así la resiliencia de las sociedades su capacidad para soportar el estrés y el tensionamiento. A fin de cuentas, y como se ha visto, han servido de almacén al Estado. La resiliencia es concebida en la Estrategia Nacional de Seguridad como *“la aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas minimizando y absorbiendo sus consecuencias negativas.”*

De hecho, esta vuelta al almacén vertebrador es la que regulan los estados de Alarma, Excepción y Sitio<sup>65</sup> que, en el ámbito español, contempla nuestra Constitución pero que también desarrollan la Directiva de Defensa Nacional 01/2004 o la Ley Orgánica 05/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Las operaciones militares de gestión de crisis son las acciones dirigidas a su prevención o a su resolución.<sup>66</sup>

Debate distinto es la utilización de las Fuerzas Armadas, de ordinario y no excepcionalmente, para la resolución de crisis propiamente civiles por razones de eficacia, eficiencia y economía de medios. Sobre eso hay distintos modelos; así, el modelo español adoptado a partir de 2005 tiene ciertas similitudes con el francés (la

65 Estado de Alarma: Grave riesgo colectivo, catástrofe extraordinaria, calamidad pública. Excepción: Grave alteración del libre ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos, del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, de los servicios públicos esenciales o de cualquier otro aspecto del orden público.

Sitio: Insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, la integridad territorial o el ordenamiento constitucional.

66 VEGA FERNÁNDEZ, Enrique. *“La gestión militar de crisis internacionales”*. Op. cit., p. 347.

Unidad Militar de Emergencias, la UME, es un buen ejemplo). Se trata de hacer uso de las ventajas comparativas con las que cuentan los Ejércitos y obtener sinergias de su uso conjunto con unidades civiles especializadas.

En Occidente, las Fuerzas Armadas han realizado funciones de seguridad (además de las específicas de Defensa) y otras especializadas y relacionadas con la gestión de emergencias. En el caso español, la Directiva de Defensa Nacional 01/2004 establecía como una de sus directrices *“conseguir una coordinación eficaz entre los elementos civiles y militares que participan en las acciones en el exterior en operaciones de ayuda humanitaria u operaciones de paz o de gestión de crisis”*, mientras los artículos 15.2 y 16.2 determinan como una de las misiones de las FAS el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. Las Directivas de Defensa Nacional 01/2008 y 01/2012 perseveran y aun profundizan en esta misma línea. Pero esta colaboración siempre ha existido explícitamente o implícitamente.

La Estrategia de Seguridad Nacional pretende, entre otras cuestiones, *“establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.”* Para ello establece diferentes líneas de acción estratégicas con vistas a conseguir un enfoque integrado de las diferentes administraciones implicadas para *“conseguir una acción preventiva, una respuesta adecuada y un uso eficiente de los recursos limitados disponibles. Estas actuaciones tendrán como referencia los principios de cautela y prevención, colaboración y cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación e igualdad.”* Mientras fija como principios informadores de la referida estrategia en general el principio de unidad de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación.

En cualquier caso el uso de las Fuerzas Armadas, cuya existencia se justifica en clave de Defensa, ante cualquier crisis o catástrofe nacional o internacional se encuentran disponible; esta institución es desplegable bien como respuesta rápida e inicial ante una catástrofe o como refuerzo a la labor de otros actores. De hecho, las Fuerzas Armadas españolas se han desplegado en el exterior en numerosas ocasiones con ocasión de grandes catástrofes naturales (el huracán Mitch en 1998, el maremoto en Malasia en 2004, el terremoto en Haití en 2010....) además de prestado su apoyo en numerosas situaciones puntuales.

Por su parte, la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional establece como una de las misiones principales de las FAS *“contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria”*.

Con este mandato político se han creado y desarrollado nuevas y específicas estructuras dentro de las FAS españolas para llevar a cabo estos cometidos y especializado medios humanos y técnicos con sustantivas inversiones, como la Unidad Militar de

Emergencias (UME) y el Batallón CIMICI del Ejército de Tierra (Cooperación Cívico-Militar). Creadas en 2005, estas dos unidades únicas y específicas sólo se entienden en relación con su utilización en el marco de la acción humanitaria y la cooperación con la sociedad civil<sup>67</sup>.

Las propias características de las crisis les confieren un relevante papel. Su naturaleza imprevista (sino serían problemas estructurales y no crisis), la necesidad de decisiones urgentes, la falta de datos para la correcta composición del escenario, el estrés, la inexistencia de canales de comunicación y protocolos para articular una respuesta, los problemas de la sobrecarga, priorización y distribución de la información, e incluso, la propia naturaleza amenazante de la concatenación de sucesos sobre elementos físicos e inmateriales

Por su formación y cultura, las Fuerzas Armadas son especialmente aptas para estos menesteres. Su trabajo en régimen de estrés y sobrecarga, su preparación para un amplio espectro de problemas, su iniciativa, versatilidad y capacidad adaptativa, sus entrenamientos conjuntos y frente a un adversario hostil, la adaptación de su estructura al modelo de coordinación centralizada y ejecución descentralizada inherente a las crisis, la cultura de trabajo en tiempo real, su capacidad de despliegue....

Además, las Fuerzas Armadas cuentan con unidad de doctrina y una base cultural común, lo que asegura una respuesta predecible, uniforme y direccionable; ello es decisivo en la gestión de crisis. Y es que, aunque como dijera Von Moltke, no hay plan que resista el contacto con el enemigo; la existencia de un plan supone una primera respuesta, al tiempo que establece los distintos propósitos del mando, sus objetivos. En gestión de crisis, más vale un mal plan que ninguno.

La unidad de cultura y doctrina supondrá una respuesta coherente y adecuada a la realidad que se le presenta, mientras que el conocimiento de los objetivos perseguidos asegurara que la respuesta se produce en la dirección precisa. De esta manera, se habrá alcanzado un nivel de adaptación al problema muy relevante, de forma implícitamente coordinada y dando opción a la iniciativa individual en cada teatro, algo imprescindible para una adecuada gestión de la situación, no en vano las crisis, al contrario de lo usual, requieren de una coordinación centralizada y una ejecución descentralizada.

Se precisa, eso sí, del establecimiento de canales conocidos a los que poder efectuar la solicitud de colaboración así como la fijación de los canales de comunicación precisos a nivel medio y bajo para asegurar la naturaleza concertada de la actuación y con ello la sinergia buscada. La existencia de organismos estables y la práctica de la colaboración- que implica la aparición de redes informales que la acentúan – allana mucho las dificultades de la falta de mutuo conocimiento.

---

67 MORENO IZQUIERDO, Rafael. Fuerzas Armadas y acción humanitaria. Conferencia para el X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, enero 2009.

Desde distintas fuentes se señala y en parte como ya se ha visto, entre otros aspectos negativos, que las operaciones militares de gestión de crisis en el exterior del Estado, son más caras que las llevadas a cabo por agencias civiles (se basan en criterios de eficacia, no de eficiencia). Pero esto no sucede cuando se encuentran desplegadas en zona o en el propio territorio nacional, en cuyo caso el costo marginal es residual. Son más rápidas, pero la crítica que se le hace a su despliegue en el exterior es que puede estar condicionado por razones políticas; además su cohesión y autosuficiencia, que son lo que les da ventaja en cuanto a rapidez y efectividad, dificultan su implicación a largo plazo y su adaptación al medio local,<sup>68</sup> por eso su actuación precisa coordinarse con otros actores para hacerla sostenible.

En cualquier caso, están disponibles, al mejor servicio de los ciudadanos. Esa y no otra es su función.

## Conclusiones

Las Instituciones, como la verdad, son hijas de su época; no surgen por generación espontánea, sino que son organizaciones que las sociedades se da a sí mismas para unos fines concretos. No se desarrollan en solitario, sino en permanente comunicación con la sociedad a la que pertenecen. Mutan y se adaptan a lo que desde ellas se les demanda.

Los Ejércitos reflejan, aproximadamente, a sus sociedades –“*todos procedemos de la misma cantera*” como afirmaba Azaña -no menos que a la época en la que desarrollan sus funciones. En el siglo XXI sus miembros pertenecen a la sociedad y son una imagen especular de ellas, cuyos códigos de valores comparten. Es más, así debe ser; las Fuerzas Armadas deben ser reflejo de sus sociedades pues de esa manera ganan en representación y legitimidad.

El proceso de transformación de las FAS, de su adaptación a la realidad internacional así como a los valores y principios de la sociedad de la que surgen es una constante. Las FAS no son autoreferentes, sino que tienen su razón de ser en los objetivos a los que sirven, en su vocación de servicio. Si el mundo y la sociedad cambian, las FAS deben también hacerlo. No podría ser de otra manera. Y en la mayoría de los países lo han hecho, cosa que tiene su debido reflejo en las encuestas, en el alto nivel de valoración que recibe la Institución tanto en España como en Iberoamérica. Las FAS son una Institución de su tiempo cuya valoración debe acometerse, sin descuidar la perspectiva histórica pero también poniéndolas en relación con otras instituciones contemporáneas.

---

68 ORTIZ ROCASOLANO, Telma. La acción humanitaria en catástrofes naturales. En Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007, pp. 154 y ss.

La globalización y el proceso de interconexión que trae consigo, es un fenómeno decisivo para entender la problemática del siglo XXI, un siglo de confusión como resultado de la mezcla de categorías que demanda la necesidad de proyectar una respuesta integral, con toda la problemática que ello plantea y que obliga a la interacción entre categorías que hasta hace poco se consideraban excluyentes y no mantenían relaciones entre sí. La sustitución de la Defensa por un concepto más amplio como la Seguridad es la respuesta a los nuevos retos.

Las FAS fortalecen las sociedades a las que sirven, acrecientan su capacidad de resiliencia, asumiendo con carácter ordinario o extraordinario funciones de gestión de crisis, ya sea como actor principal o secundario y de refuerzo. Las FAS cuentan con características propias por su formación y cultura que las hacen especialmente aptas para estas labores posibilitando su uso en un amplio espectro de funciones con resultados aceptables.

Su actuación coordinada junto con otros colectivos dotados de otras características y ventajas comparativas puede enriquecer y hacer más completa la respuesta, o en su defecto, realizar labores de apoyo que liberen a los actores principales de tareas auxiliares.

Además de los apoyos puntuales o logísticos que pueden prestar a la gestión de crisis, no pocos países cuentan además con unidades especializadas en tales menesteres. En el caso de España se dispone de la Unidad Militar de Emergencias (la UME) con una cultura específica y una práctica que permite la construcción de la respuesta y se encuentran muy rodadas.

La solución a no pocos de estos debates transversales a este trabajo y a los problemas de culturales que entraña el carácter aun novedoso y todavía no suficientemente desarrollado, es que la interacción y el paso del tiempo permita darles una solución práctica y ponga, de partida, a cada actor en su lugar permitiendo extraer lo mejor y más útil de sí mismo. Como decía el conde de Saint-Exupery *“si queréis que los hombres se entiendan ponedles a hacer cosas juntos”*.

## Bibliografía

AJP-9. NATO CIVIL-MILITARY CO-OPERATION DOCTRINE

BAGUEHOT, Walter. Phisic and Politics. Beacon Press, Boston 1956.

BALBÁS OTAL, José Antonio.” *La unidad en la diversidad*” en VV.AA. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el entorno de Seguridad y Defensa. Ministerio de Defensa 2007.

- BATALLAS SORDO, Carlos. *“El trabajo humanitario en zonas de conflicto”* en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007.
- CALVO ALVERO, José Luis. *“La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización.”* Real Instituto Elcano. ARI nº 50/2008.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio. El Estado y las Fuerzas Armadas. Colección informe. <http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/volo1/>.
- CUENCA ORDIÑANA, Salvador. *“Las Fuerzas Armadas y las ONG ¿Cooperación o injerencia en la ayuda humanitaria.”* en SANTAMARTA DEL POZO, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007.
- DAVID, Charles-Philippe. La guerra y la paz. Icaria, Barcelona 2008.
- DE DOMINGO ANGULO, José Jaime. *“La labor de las ONG’s y la dificultad de coordinar la acción humanitaria”* en SANTAMARTA DEL POZO, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007.
- DE MIGUEL RAMÍREZ, Manuel. “La gestión de crisis ante el terrorismo” Boletín de Información del CESEDEN 296/2006.
- ENGELS, Federico. Temas militares. Equipo Editorial S.A, San Sebastián 1968.
- ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel y RODRÍGUEZ-MOÑINO, Rafael. Los fundamentos de la Diplomacia. Editorial Planeta, Barcelona 1977.
- HOBBSAWM, Eric. Guerra y paz en el siglo XXI. Ediciones Crítica, Barcelona 2007.
- HUNTINGTON, Samuel P. The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-military Relations. Harvard University Press, 1957.
- JANOWITZ, Morris. El soldado profesional. Ministerio de Defensa, Madrid 1990.
- MÉDICOS SIN FRONTERAS. Principios Básicos de la acción humanitaria.
- ONU et al. *“Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencias complejas.”* Marzo 2003- Revisión II, marzo 2006 en <http://ochaonline.un.org/>.
- MORENO IZQUIERDO, Rafael. Fuerzas Armadas y acción humanitaria. Conferencia para el X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, enero 2009.
- ORTIZ ROCASOLANO, Telma. *“La acción humanitaria en catástrofes naturales”* en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007.

- OXFAM Internacional. “*Posición de Oxfam Internacional relativa a la provisión de ayuda humanitaria por fuerzas militares*” en [http://www.oxfam.org/en/files/oi\\_hum\\_policy\\_military\\_aid\\_es.pdf](http://www.oxfam.org/en/files/oi_hum_policy_military_aid_es.pdf). Septiembre 2007.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón. Derecho del empleo público anexo ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público. <http://www.marcialpons.es/static/pdf/100799310.pdf>.
- PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, José. “*Necesidad y problemas de cooperación.*” en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007.
- PIZARRO PIZARRO, José A. La guerra de Indochina punto de inflexión de la historia militar contemporánea. Tesis doctoral Universidad Complutense, Facultad de Geografía e Historia 2007.
- PUELL DE VILLA, Fernando. Historia del Ejército en España. Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- RAGGIO, Benito. “*Cooperación cívico militar en operaciones humanitarias*” en VV. AA. VI Seminario de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Fundación CIDOB, Ediciones Bellaterra 2008.
- REY, Francisco et al. Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas. Documento número trece. Fundación Carolina. CeALCI. Madrid, septiembre 2007.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luís. “*Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo.*” en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007.
- SANTAMARTA del Pozo, Javier. “*Antecedentes de la cooperación civil y militar.*” IUGM, Madrid 2007.
- Sepúlveda, Isidro. “*Análisis y conceptos de crisis y gestión de crisis.*” en VV.AA. Realidades y perspectivas de la Gestión integral de Crisis. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, Madrid 2007, p. 23.
- TOFFLER, Alvin y Heidi. Las guerras del futuro. Ediciones Plaza & Janés, Barcelona, 1994.
- TILLY, Charles. Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990. Alianza Editorial, Madrid 1992.
- Universidad de Alicante. “*El personal al servicio de la Administración Pública*” <http://www.ua.es/personal/jant/GAP/2/DA2/o8.pdf>.

VEGA FERNÁNDEZ, Enrique. "*La gestión militar de crisis internacionales.*" en VV.AA. Realidades y perspectivas de la Gestión integral de Crisis. Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", Madrid 2007.

VV.AA. Aspectos de los conflictos. Conferencia del X Curso de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

VV.AA. Conceptos básicos de la Gestión de Crisis. X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Documento de Trabajo del Departamento de Estrategia, Enero 2009.

VV.AA. Planeamiento de la Defensa Nacional. Documento de trabajo del Departamento de Estrategia. X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, enero 2009.

WEBER, Max. Economía y sociedad. <http://www.robertexto.com/archivo/weber>.



## Capítulo II

### Unidad militar de respuesta a catástrofes



## Unidad militar de respuesta a catástrofes

*Juan Saldaña García*

*Teniente Coronel del Ejército de Tierra*

*Unidad Militar de Emergencias*

### Resumen

La Unidad Militar de Emergencias es una fuerza conjunta, organizada con carácter permanente, que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional; es pues un instrumento al servicio del Estado que mantiene las características militares, así como la imprescindible coordinación con las Administraciones Públicas. La UME no realiza tareas de prevención, excepto aquéllas que sean necesarias para hacer frente a una emergencia declarada. La gran cantidad de actores, implicados en la gestión y resolución de las emergencias, obliga a la Unidad Militar de Emergencias a establecer relaciones a múltiples niveles, así como a realizar un gran esfuerzo de coordinación con multitud de organismos y unidades de intervención, tanto a nivel estatal, como autonómico y local.

El proceso de desarrollo de la Unidad Militar de Emergencias ha sido todo un reto y un camino de aprendizaje y preparación, no solo para afrontar las misiones que deben cumplir las unidades de respuesta, sino también por la experiencia adquirida en la obtención de este tipo de capacidades. Este artículo ofrece al lector tal experiencia. Uno de los hitos más importantes dentro del proceso de constitución de la Unidad Militar de Emergencias ha sido su integración en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa a partir del año 2009. Con ella se ha conseguido la convergencia del planeamiento propio de la UME con el planeamiento militar tanto en sus aspectos operativo como en el de recursos materiales y de personal. Sus capacidades operativas, que aquí también se ofrecen, están en permanente revisión para su adecuado dimensionamiento y adaptación a los posibles escenarios de actuación y a la experiencia acumulada, de modo que el nivel de ambición de cada capacidad responda a la realidad de su posible empleo en emergencias. La intervención operativa del Estado se centra sobre todo, conforme a la doctrina constitucional, en los casos de emergencia de interés nacional. Esta declaración corresponde al titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno en las mismas. Y en caso de emergencia de interés nacional, la Unidad Militar de Emergencias asume su dirección operativa de la misma bajo la dirección del Ministro del Interior.

### Palabras Clave

UME, proceso de creación de la UME, desarrollo de capacidades de la UME, integración de la UME en el proceso de planeamiento, cooperación internacional de la UME.

### **Abstract**

*The Military Emergency Unit (UME) is a joint force, organized on a permanent basis. Its mission is to intervene anywhere in the national territory; therefore, it is an instrument at the service of the State that maintains the military characteristics, as well as the indispensable coordination with the Public Administrations. UME does not carry out preventive tasks, except those necessary to face a declared emergency. The large number of actors involved in the management and resolution of emergencies obliges the Military Emergency Unit to establish relationships at multiple levels, as well as to make a great effort of coordination with a multitude of agencies and intervention units.*

*The development process of the UME has been a challenge and a way of learning and preparation, not only to confront the missions that must be fulfilled by the response units, but also for the experience gained in obtaining this type of Capabilities. This article offers the reader such an experience. One of the most important milestones in the process of constitution of the Military Emergency Unit has been its integration into the Defense Planning Cycle in 2009. It has achieved the convergence of the UME's own planning with the Military planning in its operational aspects as well as in material and personnel resources. Its operational capabilities, which are also offered here, are constantly under review for its adequate dimensioning and adaptation to the possible scenarios of action and accumulated experience, so that the level of ambition of each capacity responds to the reality of its possible employment in Emergencies. The operational intervention of the State focuses, in cases of emergency or national interest. This declaration corresponds to the Minister of the Interior, either on his own initiative or at the request of the Autonomous Communities or the Government Delegates in them. And in case of emergency of national interest, UME assumes its operational direction under the direction of the Minister of the Interior.*

### **Key Words**

*UME, UME creation process, UME capacity development, UME integration in planning process, UME international cooperation.*

## Concepto de una unidad militar de respuesta a catástrofes

Dado que las catástrofes naturales siempre han azotado a la humanidad, la mayor parte de los países desarrollados trabajan continuamente en el perfeccionamiento de los sistemas integrales de Protección Civil en aras de salvaguardar la seguridad y bienestar de sus ciudadanos, conscientes de las nuevas dimensiones que están alcanzando en la actualidad.

Los devastadores efectos de las catástrofes naturales producen, más allá de la pérdida de vidas humanas y de sus propiedades, efectos perturbadores en los sistemas de comunicación, infraestructuras críticas o la contaminación del medio ambiente.

La participación de las Fuerzas Armadas en el auxilio de la población afectada por una catástrofe, de cualquier índole, se remonta a la propia existencia de los ejércitos.

Las organizaciones militares, *per se*, cuentan con una preparación técnica, física y moral muy definida, gozando de una flexibilidad y disponibilidad que las convierte en un medio idóneo en los casos de desastre, pues están habituadas a adaptarse a circunstancias imprevistas, lo que les permite hacer frente a las emergencias tanto de origen natural como aquellas provocadas por el hombre.

Las Fuerzas Armadas son un instrumento del Estado y, como tal, deben utilizarse en aquellas circunstancias y para aquellos fines que resulten necesarios en cada momento.

Durante mucho tiempo el argumento para recurrir a las organizaciones castrenses se basaba en la ausencia de otros organismos equipados y preparados para acometer situaciones complejas e imprevistas. Hoy en día todo apunta a que una nueva misión se consolida entre los cometidos habituales que se encomiendan a los ejércitos dentro del concepto de *seguridad nacional*. Algunos países han optado por crear unidades militares especializadas en emergencias para poder atenderlas con la necesaria especialización y profesionalidad. Rusia, Francia, Estados Unidos, Suiza, Méjico, Canadá, Israel o Japón son ejemplos de naciones que percibieron la necesidad de asignar funciones específicas a sus Fuerzas Armadas relacionadas con las emergencias y la protección civil, no solo por las circunstancias coyunturales, urgentes e imprevistas que pudieran surgir, sino también por el riesgo comprobado que supone la intervención en estas circunstancias de personal no experto y, en algunos casos, no lo suficientemente preparado, en un mundo como el de las emergencias que demanda cada vez más profesionalidad.

Así, la sociedad percibe que todos los recursos con los que cuenta, incluidas las Fuerzas Armadas, están disponibles para contribuir a su seguridad en aquellas circunstancias que los medios usuales no alcancen a cubrir, y deben hacerlo de forma coordinada y eficaz cuando una catástrofe la ponga gravemente en peligro.

Buena prueba de la colaboración de nuestras Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades civiles son la participación en las inundaciones que azotaron al País Vasco

en 1983, las operaciones de vigilancia de la línea del AVE en 1992, las riadas de Badajoz en 1997, la recogida de chapapote en el desastre ecológico del ‘Prestige’ en 2002, la intervención por las nevadas en Burgos en 2004 o la participación anual en las campañas contra incendios forestales, entre otras.

La Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre, establecía en una de sus directrices que las Fuerzas Armadas debían “colaborar con el Sistema de Protección Civil y, junto con otras instituciones del Estado, contribuir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos”.

No será hasta el incendio forestal en Guadalajara en 2005, que dejó el trágico balance de 11 fallecidos, cuando el Gobierno de España decidió crear un órgano de emergencias robusto, ágil y de suficiente entidad, capaz de ofrecer la fiabilidad y la disponibilidad necesarias para el apoyo y el refuerzo necesario a las Comunidades Autónomas cuando se vieran superadas por la magnitud de la emergencia, o para hacer frente a una emergencia de interés nacional.

Sentadas ya las bases para asignar, de manera explícita, esta nueva misión a las Fuerzas Armadas, el Gobierno decidió optar por la creación de una unidad militar – organizada, adiestrada y dotada de material e infraestructura – para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en caso de catástrofe, calamidad, grave riesgo u otras necesidades públicas. Nació así, en 2005, la Unidad Militar de Emergencias (UME), cuyas señas identificativas, fruto de la combinación de medios y adiestramiento, son:

- Capacidad de mando y control de todos sus medios, independientemente de su entidad.
- Flexibilidad y capacidad de actuación en todo tipo de emergencias.
- Total autonomía logística en cualquier tipo de intervención.
- Capacidad de respuesta y empleo en masa, lo que garantiza la rápida intervención en cualquier parte del territorio nacional al concentrar medios de todas las unidades de la UME en la zona de emergencia.
- Esfuerzo sostenido; es decir, capacidad para ser empleada de forma continuada, tanto autónomamente como en apoyo de otros organismos.
- Capacidad de canalizar y dirigir todos los medios que las Fuerzas Armadas dispongan para emergencias.
- Capacidad de interoperar con el resto de servicios de emergencias, independientemente de su procedencia.
- Capacidad de proyección al exterior para actuar en cualquier misión relacionada con emergencias.

La Unidad Militar de Emergencias es una fuerza conjunta, organizada con carácter permanente, que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional y el resto de la legislación vigente<sup>1</sup>.

## Cometidos

En la constitución de la Unidad Militar de Emergencias, se ha buscado la máxima cooperación con todas las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas con competencias en este campo, tratando de conseguir la sinergia de todos los medios, así como alcanzar la mayor eficacia en la respuesta ante las crisis o posibles emergencias. El objetivo ha sido buscar la complementariedad, añadiendo capacidades al sistema, sin sustituir o excluir las ya existentes, sino tratando de agregar las cualidades que caracterizan a una unidad militar.

Su actuación está convenientemente definida en el correspondiente marco normativo. En concreto, el Real Decreto por el que se aprueba el protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias<sup>2</sup> 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 Fuerzas Armadas, así como la imprescindible coordinación con las Administraciones Públicas con competencias en cada tipo de emergencia.

La Unidad Militar de Emergencias ha sido concebida, organizada y dotada para cumplir los cometidos específicos señalados en dicho Protocolo de Intervención, y que establece que la intervención de la UME podrá 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:

---

<sup>1</sup> La UME tiene la estructura y funciones establecidas en el artículo 19 del Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre; en el artículo 15 de la Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, y el artículo 5 de la orden DEF/1887/2015, de 16 de septiembre.

<sup>2</sup> Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias; publicado en el Boletín Oficial del Estado Núm.178, de 26 de julio de 2011.

- 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.

Las actuaciones de la Unidad Militar de Emergencias ante alguna de estas situaciones se concretan en la planificación, el adiestramiento y la intervención. Así pues, la UME no realiza tareas de prevención, excepto aquéllas que sean necesarias para hacer frente a una emergencia declarada. Tampoco se contempla la actuación de la UME en las emergencias en el mar, sin perjuicio de que, en circunstancias excepcionales, pueda acordarse su intervención, a propuesta del Ministro de Fomento.

Este protocolo faculta, así mismo, al ministro de Defensa a dictar las disposiciones que sean necesarias para reglamentar las condiciones operativas que resulten de aplicación a la participación de la Unidad Militar de Emergencias en operaciones en el exterior.

Así, en mayo de 2016, la UME ha superado el proceso de reclasificación para la certificación de un equipo de búsqueda y rescate en entorno urbano (USAR, en inglés) ante los evaluadores internacionales de Naciones Unidas, lo que le capacita para poder integrarse en la estructura y normas del Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate Urbano (INSARAG) dependiente de la Organización de las Naciones Unidas y poder actuar en el menor tiempo posible allá donde sea requerido; renovando por otros cinco años la clasificación inicial otorgada en noviembre de 2011. Se debe destacar que aquél junto al equipo de Emergencia y Respuesta Inmediata de la Comunidad de Madrid (ERICAM) son los dos únicos equipos españoles clasificados por este organismo.

Los cometidos que desarrolla la Unidad Militar de Emergencias son también competencia de diferentes organismos, tanto en el ámbito nacional como en el autonómico, el provincial e incluso el local. En el ámbito nacional, las principales competencias son del Ministerio del Interior a través de su Dirección General de Protección Civil y Emergencias, el Ministerio de Presidencia a través de los Delegados y Subdelegados del Gobierno en las comunidades autónomas, estando también implicados el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y el

Ministerio de Fomento. En el autonómico y provincial, los órganos responsables son las Consejerías específicas de las Comunidades Autónomas (CCAA), incluyendo unidades de intervención propias de diversa índole. Por último, en el ámbito local existen entidades de todo tipo (corporaciones locales, unidades de protección civil, bomberos, policía local, etc.) que también desarrollan cometidos relacionados con las emergencias.

La gran cantidad de actores, implicados en la gestión y resolución de las emergencias, obliga a la Unidad Militar de Emergencias a establecer relaciones a múltiples niveles, así como a realizar un gran esfuerzo de coordinación con multitud de organismos y unidades de intervención, tanto a nivel estatal, como autonómico y local.

Las especiales características de esta Unidad hacen que, en caso de necesidad, el Gobierno de España pueda disponer de ella para colaborar en emergencias producidas en otras naciones, en virtud de acuerdos bilaterales o multilaterales de índole política entre naciones o bien como parte de la cooperación española extraordinaria para este tipo de situaciones.

Por otra parte, es importante señalar que, dentro del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, los diferentes países miembros pueden poner a su disposición una serie de módulos para hacer frente a situaciones de emergencia, ya sea en el ámbito de la Unión o en terceros países, como se verá más adelante en el punto 9.

La UME es una Unidad militar conjunta organizada permanentemente con ese carácter, lo que, unido a su dependencia orgánica del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, contribuye de forma directa y permanente a la acción conjunta de las Fuerzas Armadas. Es la primera Unidad de intervención para el cumplimiento de la misión de preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en situaciones de emergencia, canalizando, además, todos los medios y recursos que los Ejércitos y Armada aporten para hacer frente a estas situaciones. El mecanismo de apoyo de los Ejércitos a la UME fue desarrollado en detalle en una directiva del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD)<sup>3</sup>.

En el cumplimiento de sus propias misiones, la UME trabaja siguiendo procedimientos internacionalmente aceptados, tanto desde el punto de vista de la OTAN como de la Unión Europea y de las Naciones Unidas. Por ello, en caso de ser requerida su presencia como consecuencia de una catástrofe internacional, estaría

---

<sup>3</sup> Directiva 05/08 del JEMAD “Participación de las Fuerzas Armadas ante una emergencia producida en casos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas” y actualizada por la Directiva 07/15 del JEMAD “Operaciones Permanentes: Colaboración de las Fuerzas Armadas con las diferentes Administraciones Públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas”; originando la elaboración, en abril de 2016, del OPLAN 1/2016 sobre la intervención de la UME en emergencias, que derogaba el OPLAN 02/008.

capacitada para operar de forma coordinada con cualquier nación aliada que trabaje con procedimientos similares. Para reforzar esta capacidad, la UME participa en los ejercicios internacionales, relacionados con las emergencias, que se realizan tanto en el ámbito de la OTAN, de la UE, como de otras iniciativas bilaterales o multilaterales de países de nuestro entorno.

## La Unidad Militar de Emergencias, instrumento del Estado

La Unidad Militar de Emergencias es un instrumento de la Administración General del Estado con absoluta disponibilidad en el cumplimiento de su misión. Desde su constitución, ha mostrado su disposición para colaborar con todos los organismos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas responsables en la gestión de emergencias, con el fin de llegar a mecanismos de coordinación eficientes.

Es en el año 2007 cuando comienzan sus primeras intervenciones en grandes emergencias, tanto en la Península como en las Islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla. En alguna de ellas se precisa, para su traslado, el apoyo aéreo y marítimo de medios de las Fuerzas Armadas.

La Unidad Militar de Emergencias siempre ha sido consciente de su papel de apoyo y colaboración en situaciones de emergencia, asumiendo que la dirección de las mismas recae sobre los organismos civiles responsables. Además, la Unidad se prepara para asumir la dirección operativa en el caso de posibles emergencias declaradas de interés nacional, de la forma y manera señalada en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil<sup>4</sup>.

La interoperabilidad, la capacidad y la agilidad de respuesta, el empleo en masa, el esfuerzo sostenido, la flexibilidad en sus despliegues y redespliegues y la capacidad de canalizar los medios del resto de las Fuerzas Armadas son características de empleo que permiten a la Unidad Militar de Emergencias concentrar sus medios en cualquier punto del territorio nacional para hacer frente a cualquier emergencia con una total autonomía logística.

En el Decálogo de principios de la UME, se hace especial hincapié en la necesidad de que el servicio a la sociedad se debe entender como un compromiso constante e ininterrumpido en el tiempo.

.....

4 Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, publicada en el Boletín Oficial del Estado Núm. 164, de 10 de julio de 2015, que entra en vigor a los 6 meses de su publicación, y que deroga la Ley 2/1985, de 21 de enero, de protección civil.

Por ello, la Unidad está alerta 365 días al año y cuando se encuentra en operaciones de emergencias, mantiene su actividad 24 horas al día con los relevos que sean necesarios.

La Unidad ha pasado por diferentes etapas o fases desde su creación, tal y como se señala en los sucesivos párrafos:

**Constitución** (2005-2007): Etapa en la que se llevaron a cabo los desarrollos normativos que regularon su financiación inicial, dependencia, encuadramiento, organización y funcionamiento, despliegue, así como la definición y adquisición de la capacidad operativa necesaria para iniciar el desempeño de la misión que le había sido asignada. Dicha fase culminó con la adquisición de la capacidad inicial para intervenir en la lucha contra incendios forestales (LCIF) y el inicio de su actividad operativa con la participación en la campaña del 2007.

**Crecimiento** (2007-2008): Fase en la que, además de continuar con el desarrollo normativo y la adquisición de capacidades, la Unidad inició su andadura en el “mundo de las emergencias” y comenzó a incrementar su “conocimiento del entorno” desde las aulas de cursos de formación, pasando por actuaciones e intervenciones operativas, hasta las relaciones institucionales en los tres niveles del Sistema Nacional de Protección Civil (nacional, autonómico y local). Dos hitos fundamentales caracterizaron esta fase:

- La Directiva del JEMAD 05/08, sobre la participación de las FAS en emergencias, que definió 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 Directiva de Defensa Nacional 01/2008, que estableció la directriz de “promover la plena integración de la UME en el Sistema Nacional de Protección Civil, sobre la base de la cooperación entre administraciones públicas, así como canalizar a través de ella, otros medios y recursos que aporten las FAS en caso de emergencias”.

**Reválida** (2009): fase que, marcada por la incorporación de la Unidad Militar de Emergencias al Ciclo de Planeamiento de la Defensa, permitió verificar la idoneidad de la organización, despliegue, capacidades y procedimientos de intervención hasta el momento desarrollados, pudiendo intervenir en todos los casos en que fue requerida, con la entidad necesaria y en el plazo de tiempo establecido.

**Consolidación** (2010): durante la que se configuró como “herramienta de carácter nacional”, como un actor perfectamente integrado en el Sistema Nacional de Protección Civil.

**Normalización** (2011): reflejada en la sociedad española, que percibe que lo “normal” es que la UME esté presente en todos aquellos lugares del territorio nacional en los que se produce una catástrofe, para proporcionar seguridad con rapidez, eficacia y naturalidad. Estuvo acompañada de dos grandes hitos:

- La aprobación y entrada en vigor del Protocolo de Intervención de la UME (Real Decreto 1097/2011) y la consiguiente atribución al General Jefe de la UME de la dirección operativa de las emergencias que sean declaradas de “interés nacional”.
- La aprobación de una estrategia española de seguridad<sup>5</sup>, que contempla la Unidad Militar de Emergencias como principal aportación de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la Protección Civil.

**Perfeccionamiento** (2012-hasta la fecha): esta fase se ha alcanzado cuando se han completado las capacidades de la Unidad Militar de Emergencias para hacer frente a cualquier tipo de riesgo, finalizando el marco normativo para facilitar la coordinación con las autoridades civiles en las actuaciones, culminando el proceso de reorganización de la Unidad y se han adoptado las medidas para permitir su actuación en el exterior.

El espíritu de esta Unidad no es el de estancarse en lo conseguido, que se entiende que ha sido mucho, ni de felicitarse por lo que hace o por cómo lo hace. El espíritu de esta Unidad es un espíritu de superación, un espíritu de “no contentarse con hacer lo preciso de su obligación” es, en suma, un espíritu de búsqueda de la excelencia.

## Proceso de desarrollo de una unidad de respuesta a catástrofes

El proceso de desarrollo de la Unidad Militar de Emergencias ha constituido un reto y un camino de aprendizaje y preparación, no solo para afrontar las misiones que deben cumplir las unidades de respuesta, sino también por la experiencia adquirida en la obtención de este tipo de capacidades. Hay que destacar que esto se ha conseguido en un corto plazo de tiempo, algo que sin duda ha supuesto un paso adelante en la reducción del ciclo de adquisición de sistemas de defensa y en la consiguiente optimización de costes.

En definitiva, el proceso de desarrollo de una unidad de este tipo requiere una gestión eficaz y eficiente de los recursos económicos, materiales y de personal.

---

<sup>5</sup> La Estrategia Española de Seguridad de 2011 ha sido revisada por la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013.

El proceso de creación de una unidad de respuesta a situaciones de crisis, emergencias y catástrofes requiere de una planificación detallada y de un marco legal en el cual se justifique y se fundamente la creación de dicha Unidad. El proceso que a continuación se describe está basado en la experiencia adquirida en el desarrollo de la UME española.

A continuación, se describen las cinco fases propuestas para el desarrollo de la Unidad de Respuesta (UR) que se relacionan a continuación así como las actividades a realizar en cada una de ellas:

- **Fase I:** Creación de la Unidad de Respuesta.
- **Fase II:** Núcleo de Constitución de la Unidad de Respuesta.
- **Fase III:** Capacidad Operativa Inicial (IOC).
- **Fase IV:** Capacidad Operativa Media (MOC).
- **Fase V:** Capacidad Operativa Final (FOC).

### *Fase I. Creación*

#### Objetivos

En esta fase se debe establecer el marco legal que justifique y fundamente la creación de la Unidad de Respuesta y permita su integración en el Sistema de Defensa Civil y defina el papel que jugará esta unidad.

Aparte del Acuerdo de Gobierno que sea procedente, es necesario anticipar las normas de coordinación con los actuales órganos responsables de la Defensa Civil y, sobre todo, un Protocolo de Intervención que permita saber cuándo, dónde, con qué entidad, en qué circunstancias y cómo van a actuar las Unidades de Intervención de la Unidad de Respuesta en todo el territorio de actuación.

En concreto, se debe asegurar que sea un organismo militar en el seno del Ministerio de Defensa con carácter conjunto y bajo el mando de un General, con un Estado Mayor acorde a la entidad de la futura unidad.

En esta fase se elaboraría el documento del Concepto Global de la Unidad de Respuesta, en el que se incluirían, entre otros aspectos, el nivel de intervención, las capacidades, la orgánica de la unidad con su personal y material, el coste y la financiación necesaria, el despliegue y la estructura operativa a grandes rasgos. Este documento será la base de partida del Concepto Operativo que contendrá las capacidades que

luego se organizarán en unidades militares cuyos procedimientos e infraestructura CIS garantizarían su mando y control.

## Actividades

Para la consecución de los objetivos establecidos en esta fase se debe realizar las siguientes actividades principales:

- Análisis de la legislación, riesgos, redes y sistemas de alertas y emergencia existentes y organismos responsables en la actualidad.
- Preparación de la normativa y marco legal específico para el establecimiento de la Unidad de Respuesta (creación de la unidad a nivel político). Este punto es de vital importancia para disponer de respaldo político y de los recursos existentes.
- Análisis histórico de incidentes y eventos (catástrofes producidas al menos en los últimos 100 años) que habrán condicionado hasta la fecha la estructura de la Defensa Civil.
- Estudio de Capacidades disponibles en el Ministerio de Defensa (terrestres, aéreas y marítimas - personal, material e infraestructuras) y en otros departamentos del Gobierno analizando qué niveles de integración e interoperabilidad existen en la actualidad.
- Definición de capacidades necesarias complementarias de “carácter militar” a las ya existentes para el cumplimiento de la misión y respuesta a los riesgos identificados.
- Estudio de modelos de unidades militares similares de otros países.
- Implicaciones Legales. Se precisa conocer la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Protección Civil y, más que nada, la estructura del Ministerio de Defensa e Interior y de los ejércitos para encajar la Unidad de Respuesta y sus capacidades.
- Elaboración del documento del Concepto Global de la Unidad de Respuesta, en el que se incluya, entre otros aspectos, su nivel de intervención, despliegue y estructura operativa a grandes rasgos. Este documento será la base de partida del Concepto Operativo que contendrá las capacidades que luego se organizarán en unidades militares cuyos procedimientos e infraestructura de sistemas de información y telecomunicaciones garantizarían su mando y control.
- Estimación de presupuesto y calendario para alcanzar las capacidades operativas inicial (IOC), media (MOC) y final (FOC). La necesidad de financiación en cada fase dependerá de los recursos disponibles en el punto de partida.

## *Fase II. Núcleo de Constitución*

### Objetivos

En esta fase, se debe nombrar al Oficial Jefe de la Unidad, de la categoría correspondiente atendiendo a la entidad de dicha unidad. Una vez designado, se debería crear un Cuartel General, también acorde a la entidad y nivel de representación, y de carácter Conjunto, con el rango de mando conjunto operativo permanente en todo el territorio.

Este Cuartel General debe contener una estructura de mando y coordinación (jefatura, secretaría técnica, asesoría jurídica, oficina de comunicación pública) y estado mayor general (planes, inteligencia, operaciones, logística de personal y material, sistemas de información y telecomunicaciones y estructura económico administrativa).

Con esta herramienta organizativa se garantiza que los recursos empleados serán adecuadamente estructurados y que todo el proceso puede ser controlado de forma rigurosa.

En esta fase se realizaría el análisis detallado del Concepto Global aprobado para traducirlo en una estructura en detalle y un Concepto Operativo, definiendo los escenarios de actuación en respuesta a los riesgos previstos en los Planes de Emergencia así como los recursos necesarios (personal y material). Además se desarrollaría la Estructura Organizativa y se ajustarían las plantillas de personal y material y se ejecutaría el Despliegue Territorial por núcleos iniciales.

Otros aspectos muy importantes de esta fase son la elaboración de un Plan de Implantación de la Unidad de Respuesta y de sus Capacidades de Despliegue y la creación de un Programa de Adquisición de capacidades (es aconsejable seguir un modelo similar al de adquisición de sistemas por fases).

Se iniciaría la ejecución del Plan mediante la creación de una o varias Oficinas de Programa en función de las capacidades a obtener. Por ejemplo, se podría disponer de una Oficina de Programa de Infraestructuras; una CIS; de Equipamiento y Materiales; de Vehículos y Aeronaves, etc.

## Actividades

Las actividades a desarrollar en esta fase serían las siguientes:

- Creación del equipo inicial cuyo objetivo es la definición de capacidades y organización del Cuartel General inicial fijando una plantilla del Núcleo de Constitución de la Unidad de Respuesta.
- Captación de personal para el Núcleo de Constitución hasta alcanzar la plantilla anterior.
- Completar la legislación necesaria a nivel de órdenes ministeriales.
- Análisis detallado del Concepto Global aprobado por el Gobierno para traducirlo en una estructura en detalle y un Concepto Operativo.
- Definición de escenarios de actuación en respuesta a los riesgos previstos en los Planes de Emergencia.
- Definición y distribución de recursos (personal y material).
- Desarrollo de la Estructura Organizativa y creación de plantillas de personal y material.
- Ejecución del Despliegue Territorial por núcleos iniciales.
- Estudio de Planes de Emergencia y organismos existentes con responsabilidad en la gestión de emergencias.
- Elaboración del Plan de Implantación de la Unidad de Respuesta y sus capacidades de respuesta.
- Creación de un Programa de Adquisición de Capacidades (sería ideal seguir el modelo de adquisición de sistemas por fases).
- Ejecución del Plan de Implantación mediante la creación de una o varias Oficinas de Programa en función de las capacidades a obtener.
- Desarrollo de documentos de ingeniería para cada una de esas oficinas de programa iniciando la contratación de forma inmediata en esta segunda fase de las capacidades prioritarias.
- Desarrollo de Doctrina, Normativa y Procedimientos de trabajo.
- Creación de una estructura específica de selección de personal, captado inicialmente dentro de las Fuerzas Armadas en exclusiva y activación de un Campamento de Instrucción y Adiestramiento específico para la Unidad de Respuesta. Este hecho es fundamental para crear una estructura para

formar y capacitar recursos propios en los tipos de operaciones y situaciones de emergencias que se van a afrontar (incendios forestales, inundaciones, terremotos, campamentos de refugiados, búsqueda y rescate, accidentes viales, NRBQ, ataques a infraestructuras críticas, misiones de paz, etc.) y crear desde el primer momento espíritu de servicio a la sociedad.

- Creación o apoyo en un Órgano de Contratación con capacidad legal independiente para materializar las adquisiciones precisas, y de una entidad fiscal con posibilidad de recepción y justificación de fondos del Tesoro Público. Diseño de una organización económica centralizada lo suficientemente ágil para atender a las necesidades.
- Contratación de asesores, instructores y monitores en áreas muy especializadas relativas a los riesgos y a las emergencias en las que se vaya a intervenir (incendios forestales, inundaciones, terremotos, campamentos de damnificados, búsqueda y rescate, accidentes viales, accidentes NRBQ, ataques a infraestructuras críticas, misiones de paz, etc.).

### *Fase III. Capacidad Operativa Inicial (IOC)*

#### Objetivos

El objetivo de esta fase es lograr lo antes posible la máxima capacidad operativa de la Unidad de Respuesta. Lo más importante de esta fase es orientar la capacidad inicial al riesgo más importante que afecte al país. En el caso de España, se enfocó en la respuesta a los incendios forestales pero en cada caso la mayor amenaza puede ser otra. En resumen, el enfoque de intervención es diferente al español y dependerá en gran medida del resultado de los estudios previos a realizar.

En esta fase se ejecutarían los proyectos desarrollados por las Oficinas de Programa conforme al Plan de Implantación aprobado y a las prioridades establecidas como la adaptación de las infraestructuras existentes y construcción de las necesarias para cumplir con el despliegue establecido y las adquisiciones para dotar mínimamente a la Unidad de Respuesta.

Otros aspectos fundamentales de esta fase son la instrucción, adiestramiento y formación del personal en la operación de las capacidades y en los procedimientos para afrontar las emergencias que se determinen inicialmente, la realización de ejercicios operativos y prácticas en escenarios de emergencias con intervención de otros organismos civiles y militares y la creación de una estructura estable de Comunicación Pública.

El resultado de esta fase sería la puesta en servicio de la capacidad inicial para afrontar una emergencia (del tipo que se determine como más prioritario) en un escenario limitado siempre en estrecha coordinación con la estructura de Defensa Civil Gubernamental.

## Actividades

Las principales actividades a desarrollar para la consecución de objetivos establecidos en esta fase son las siguientes:

- Ejecución de los proyectos desarrollados por las Oficinas de Programa.
- Acelerar las adquisiciones para dotar mínimamente los núcleos iniciales.
- Adaptación de infraestructuras existentes y construcción de las necesarias para cumplir con el despliegue establecido.
- Acelerar la captación de personal.
- Instruir y formar al personal para afrontar el riesgo adoptado.
- Ejercicios operativos y prácticas en escenarios de emergencias con intervención de otros organismos civiles y militares.
- Crear una estructura estable de Comunicación Pública.
- Puesta en servicio de la capacidad inicial para afrontar una emergencia (del tipo que se determine como más prioritario) en un escenario limitado siempre en estrecha coordinación con la estructura de Defensa Civil Gubernamental.

## *Fase IV. Capacidad Operativa Media (MOC)*

### Objetivos

El objetivo de esta fase es completar las capacidades iniciales en el ámbito de los riesgos naturales identificados en los Planes de Emergencia.

En este sentido, es la fase en la que se completan las unidades de intervención ampliando y completando sus recursos de personal y material.

El trabajo consistirá en crear una estructura estable de mando, control y coordinación y unidades puras de intervención, dotar de capacidades en los ámbitos logístico (gestión de recursos escasos), de la seguridad y del aparato de socorro/sanitario de la población afectada por catástrofes de mayor magnitud en grandes núcleos de población.

Otros aspectos importantes son continuar con la instrucción en las áreas de especialización de la Defensa Civil que hayan justificado la estructura operativa de la Unidad de Respuesta como por ejemplo, en logística, rescate, socorro/sanidad, alojamiento de personal, seguridad, reconstrucción de infraestructuras dañadas, etc., continuar las adquisiciones para dotar de mayores capacidades a los núcleos iniciales hasta completar las unidades de intervención en los riesgos del tipo que se hayan decidido, completar el sistema de mando y control, completar la legislación y normativa en lo necesario, y finalmente, fomentar la imagen pública de la Unidad de Respuesta.

## Actividades

En esta fase habría que desarrollar las siguientes actividades principales:

- Continuar las adquisiciones para dotar de mayores capacidades a las unidades de intervención en los riesgos del tipo que se hayan decidido.
- Completar el sistema de mando y control.
- Completar la legislación y normativa en lo necesario.
- Fomentar la imagen pública de la Unidad de Respuesta.
- Continuar con la captación de personal acorde a las necesidades.
- Continuar con la instrucción en las áreas de especialización de la Defensa Civil que hayan justificado la estructura operativa de la Unidad de Respuesta. Por ejemplo, en logística, rescate, socorro/sanidad, alojamiento de personal, seguridad, reconstrucción de infraestructuras dañadas, etc.

## ***Fase V. Capacidad Operativa Final (FOC)***

### **Objetivos**

En la última fase del proyecto, el objetivo es dar un salto cualitativo en las nuevas amenazas que identifiquen las autoridades en riesgos NRBQ, protección de infraestructuras críticas o servicios a la población como abastecimiento de agua, alimentos, alumbrado, transporte, energía, telecomunicaciones, etc. El resultado, será dotar a la Unidad de Respuesta de capacidades de reacción y unidades de intervención específicas especializadas en estos riesgos.

Habría que repetir el análisis de la Fases I y II y lo realizado en las Fases III y IV, focalizando los recursos y capacidades en juego en crear nuevas unidades de intervención sobre estos ámbitos.

### **Actividades**

Es necesario repetir el análisis de la Fases I y II y lo realizado en las Fases III y IV focalizando los recursos y capacidades en juego en crear nuevas unidades de intervención sobre los ámbitos de riesgos y amenazas identificados.

### **Capacidades**

## ***Misión y Concepto de Empleo de la UME***

La misión de la Unidad Militar de Emergencias es *intervenir en cualquier lugar del territorio nacional y en operaciones en el exterior, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con las instituciones del Estado y las administraciones públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.*

Se puede ordenar la intervención de la UME cuando alguna de las siguientes situaciones de emergencia se produzca con carácter grave, independientemente de que se trate o no de una emergencia de “interés nacional”:

- 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, 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 aquellos 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.

Es importante tener en cuenta que se excluyen del ámbito de actuación de la Unidad Militar de Emergencias las producidas en el mar, sin perjuicio de que en circunstancias excepcionales pueda acordarse su intervención, a propuesta del Ministro de Fomento.

En el caso en que una emergencia sea declarada de “interés nacional” por el Ministro del Interior, la dirección y coordinación operativa de las actuaciones en la zona siniestrada en el ámbito de la protección civil corresponden al General Jefe de la Unidad Militar de Emergencias bajo la dependencia del propio Ministro del Interior, como se desarrollará en el punto 7.

La Unidad Militar de Emergencias debe cumplir sus misiones con sus propios medios, pero tiene la posibilidad de utilizar efectivos y medios de otras unidades de las Fuerzas Armadas en los casos en que resulte necesario, junto con los del resto de instituciones del Estado y las administraciones públicas.

El personal encuadrado perfecciona su perfil general requerido en la Unidad Militar de Emergencias, permitiendo que las Unidades mantengan sus características de empleo: la interoperabilidad, la capacidad y la agilidad de respuesta, el esfuerzo sostenido, la flexibilidad en sus despliegues y la capacidad de canalizar otros medios. Para ello, de entre los programas integrados en el Plan General de Preparación de la UME se destaca el Programa de entrenamiento psicológico para su personal de intervención, consistente en formar específicamente a los equipos de emergencias, dotándoles de las herramientas psicológicas adecuadas para minimizar el impacto de una catástrofe en los damnificados, y favoreciendo su propio fortalecimiento emocional y capacidad de afrontamiento ante situaciones estresantes.

De este modo, el Plan de intervención psicológica de la UME (PSICUME) aborda la preparación del personal mediante programas de entrenamiento psicológico basados en la evidencia empírica demostrada (BED) y se completa con la creación de un Grupo Especial de Psicólogos de Emergencias (GEPSE) bajo coordinación de la UME.

## *Capacidades militares*

Uno de los hitos más importantes dentro del proceso de constitución de la Unidad Militar de Emergencias ha sido su integración en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa a partir del año 2009. Con ella se ha conseguido la convergencia del planeamiento propio de la UME con el planeamiento militar tanto en sus aspectos operativos y de fuerza, liderados por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, como en el de recursos materiales y de personal, liderados respectivamente por el Secretario de Estado y el Subsecretario de Defensa.

Es en el ámbito del Planeamiento Militar del Jefe de Estado Mayor de la Defensa donde se establecen las capacidades militares de la Fuerzas Armadas y donde se recogen las capacidades operativas de la Unidad Militar de Emergencias, derivadas, principalmente, de la misión y de los tipos de emergencias que son responsabilidad de la Unidad, que aparecen recogidos en el Acuerdo de Creación de la Unidad y, sobre todo, en el Real Decreto por el que se aprueba su protocolo de intervención.

Las capacidades militares, según lo establecido por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa en su Directiva de Planeamiento Militar, se organizan jerárquicamente en tres niveles:

- En el primer nivel, se determinan y definen las áreas de capacidad. Éstas deben tener permanencia en el tiempo, a fin de proporcionar la deseable continuidad y coherencia a los sucesivos ciclos de planeamiento.
- En el segundo nivel, se determinan y definen las capacidades militares. A efectos de planeamiento, se define “capacidad militar” como un conjunto de diversos factores (material, infraestructura, personal, adiestramiento, doctrina, organización) que, asentados sobre la base de unos principios y procedimientos, pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas.
- En un tercer y último nivel, se determinan y definen las subcapacidades militares con el objetivo de facilitar el análisis de las capacidades y, en consecuencia, la determinación de los objetivos de capacidad militar y las necesidades que satisfacer para su consecución.

El área de capacidad donde se integra la Unidad Militar de Emergencias es la correspondiente a la acción de Estado, que se define como aquélla orientada a las misiones que deben desarrollar las Fuerzas Armadas, por sí mismas o junto con otras instituciones del Estado y las administraciones públicas para garantizar la acción del Estado. Por tanto, incluye las capacidades necesarias para contribuir a preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

La capacidad militar de las Fuerzas Armadas a la que contribuye la Unidad Militar de Emergencias es la denominada intervención en emergencias. Ésta se define como aquella que permite la intervención de unidades militares en operaciones de apoyo en emergencias provocadas por riesgos naturales, tecnológicos, terroristas o contaminación del medio ambiente, para paliar sus efectos, en beneficio de la población civil, adoptando las medidas necesarias para salvaguardar, proteger o socorrer la vida e integridad de las personas y de sus bienes, el medio ambiente, los espacios naturales y sus recursos, y el patrimonio histórico-artístico. Asimismo, en caso de emergencias declaradas de interés nacional, puede incluir la dirección y coordinación operativa de las actuaciones en la zona siniestrada.

La capacidad militar de intervención en emergencias con que cuenta la Unidad Militar de Emergencias a la hora de intervenir ante cualquier emergencia se compone de siete subcapacidades militares: mando y control, intervención en emergencias que tengan su origen en riesgos naturales (inundaciones, seísmos, grandes nevadas u otros fenómenos meteorológicos adversos), aquellas provocadas por incendios forestales, las derivadas de riesgos tecnológicos, las provocadas por atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, las derivadas de contaminación del medio ambiente y aquellas en apoyo a población civil damnificada con motivo de una catástrofe.

Las siete subcapacidades descritas se pueden agrupar en tres grandes grupos: mando y control, intervención directa y apoyo en emergencias. Esas sub-capacidades militares definidas en el Planeamiento Conjunto de la Defensa y que la Unidad Militar de Emergencias ha redefinido como Capacidades Operativas Principales de la UME en su ámbito interno, no forman compartimentos estancos sino que se interrelacionan y complementan, tanto en el ámbito de la instrucción y adiestramiento como en el del empleo operativo. Así, toda intervención directa implica siempre actividades de mando y control y puede implicar actividades de apoyo en emergencias.

### *Capacidades operativas principales*

La misión de la Unidad y los cometidos a ella asignados, así como las directrices establecidas por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa en sus documentos de capacidades militares, determinan las capacidades operativas de carácter genérico de las que la Unidad Militar de Emergencias debe ser dotada para poder cumplir con la misión encomendada.

En consecuencia, las capacidades operativas principales de la Unidad Militar de Emergencias se corresponden con las siete subcapacidades enunciadas en el punto anterior, con la salvedad de la agrupación en una sola capacidad operativa de las subcapacidades de intervención en emergencias derivadas de riesgos tecnológicos y las provocadas por la contaminación del medio ambiente.

Estas capacidades operativas están en permanente revisión para su adecuado dimensionamiento y adaptación a los posibles escenarios de actuación y a la experiencia acumulada, de modo que el nivel de ambición de cada capacidad responda a la realidad de su posible empleo en emergencias.

Precisamente, la experiencia adquirida desde la creación de la Unidad ha permitido realizar recientemente una revisión de sus capacidades operativas con la finalidad de reconfigurarlas, ajustando el nivel de cada una de ellas a las exigencias reales.

Las capacidades principales están asociadas a una o varias unidades de la Unidad Militar de Emergencias. Bajo el paraguas de la capacidad de mando y control en emergencias proporcionada por el Mando, el Cuartel General, la Unidad de Cuartel General y el Batallón de Transmisiones, se sitúan las capacidades de intervención que materializan los Batallones de Intervención, los medios aéreos y el Grupo de Intervención en Emergencias Tecnológicas y Medioambientales, estando todo ello sustentado por la capacidad de apoyo que proporciona el Grupo de Apoyo a Emergencias, tanto logístico como a los damnificados.

Las unidades subordinadas de la Unidad Militar de Emergencias, con sus diferentes configuraciones orgánicas de personal y material, son las que sirven para establecer la potencia de combate proporcionando la entidad de fuerza disponible en la UME y materializando las capacidades operativas para hacer frente a las diferentes situaciones de emergencia.

En especial aunque no exclusivamente, los Batallones de Intervención en Emergencias son los que emplean, con mayor frecuencia, dentro del conjunto de las capacidades operativas de la Unidad Militar de Emergencias aquellas capacidades que están relacionadas con la intervención directa en las zonas afectadas por catástrofes, ya que son las que contribuyen con el mayor número de personas, de medios materiales y de unidades subordinadas.

Así, las unidades que materializan estas capacidades están convenientemente dimensionadas bajo el triple criterio de disponibilidad, eficiencia y economía de medios. Para ello, se han establecido tres tipos de capacitaciones o especialidades:

- Capacitaciones generales: con carácter general, las unidades de intervención de la Unidad Militar de Emergencias (tipo Sección de Riesgos Naturales (SIEN), de Rescate (SIER) o de Zapadores (SZAP)) de los Batallones de Intervención en Emergencias son intercambiables e interoperables para su empleo como elementos de intervención, situación que adquiere su máxima expresión durante la campaña de lucha contra los incendios forestales. Por ello, todos sus componentes deben tener unas capacitaciones generales, obtenidas en el Curso Básico de Emergencias, que les permitan actuar eficazmente y pasar de una configuración a otra, en función de cada uno de los cuatro riesgos genéricos (incendios forestales, inundaciones, sismos o grandes nevadas).

- Especialidades distribuidas en todas las unidades de intervención: dado que las secciones de intervención participarán en todas las emergencias – ya sean necesarias para su empleo en primera línea de intervención o para garantizar la seguridad de las fuerzas propias – todas ellas han de contar con algunos componentes seleccionados expertos en determinadas especialidades.
- Especialidades centralizadas en determinadas unidades: las Secciones de Rescate y las Secciones de Zapadores mantendrán unas determinadas especialidades centralizadas como reserva o complemento para su empleo, a nivel de Batallón de Intervención en Emergencias o a nivel general para toda la Unidad Militar de Emergencias.

## Capacidad de Mando y Control

Esta capacidad permite efectuar el planeamiento, dirección, control y seguimiento de las intervenciones en emergencias y posibilita la integración de los sistemas de alerta, seguimiento y dirección de otros organismos competentes o implicados en distintas facetas del ámbito de Protección Civil, mediante el empleo de avanzados Sistemas de Información y Telecomunicaciones (CIS).

La arquitectura de estos medios CIS permite, entre otros, garantizar la interoperabilidad de la Unidad Militar de Emergencias con las estructuras de mando de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, corporaciones locales, entidades públicas, privadas o mixtas que tengan a su cargo infraestructuras críticas.

El centro de gravedad de esta capacidad gira en torno al Sistema Integrado Militar de Gestión de Emergencias (SIMGE) que, empleando avanzadas tecnologías en la transmisión de datos, está preparado para gestionar la emergencia desde una perspectiva global, ya que permite la vigilancia y seguimiento de incidentes, el planeamiento operativo, la generación de la fuerza y el seguimiento y conducción de la emergencia.

Anexado al SIMGE se imbrica la Red Nacional de Emergencias (RENEM) y surge como respuesta a la necesidad de crear, a nivel estatal, un sistema integrado de gestión de emergencias para la coordinación de los diferentes centros operativos. Su misión es la de intercambiar información entre todos los organismos involucrados en una emergencia para facilitar la toma de decisiones y poder sincronizar las acciones necesarias para socorrer a la población, con un doble objetivo: disponer de información en tiempo oportuno y facilitar la conducción de la emergencia, optimizando los recursos e incrementando su eficiencia.

Estos medios CIS no sólo permiten el Mando y Control de la Unidad Militar de Emergencias sino también la dirección operativa de una emergencia de interés

nacional, asegurando la interoperabilidad, colaboración y coordinación de todos los órganos intervinientes.

Así, el Cuartel General, la Unidad de Cuartel General y el Batallón de Transmisiones disponen del conjunto de personal y medios necesarios para establecer distintos Puestos de Mando, en función de las necesidades, y proporcionar la necesaria continuidad de la acción del general jefe de la Unidad Militar de Emergencias (GEJUME).

Según su misión y funciones propias del mando, los Puestos de Mando del general jefe de la UME varían en cuanto a dimensiones y capacidades. Entre ellos, destacan por su importancia:

- El Puesto de Mando Fijo (PMF), con carácter permanente, en el Cuartel General de la Unidad Militar de Emergencias, cuya sede se encuentra en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz (Madrid), desde donde el general jefe de la UME dispone de las capacidades de mando, control y sistemas de telecomunicaciones e información necesarias para la conducción, control, seguimiento y planeamiento de las operaciones que se le asignen.
- El Puesto de Mando Ligero (PML), que refuerza las capacidades de mando y control de una operación en una emergencia de nivel 2 sobre el terreno, dando una mayor visibilidad de la Unidad, pudiéndose utilizar como embrión del Puesto de Mando de Nivel Operacional.
- El Puesto de Mando de Nivel Operacional (PMO), desplegable fuera de las instalaciones fijas de la Unidad, que se constituye con carácter temporal durante una emergencia declarada de interés nacional (nivel 3). Su arquitectura está enfocada principalmente a la conducción, control, seguimiento y planeamiento de las operaciones que llevará a cabo la UME bajo las directrices de GEJUME como Director Operativo de la Emergencia (DOE).

Las capacidades de los sistemas de información y telecomunicaciones, como continuación a este epígrafe, por su especial incidencia en la dirección operativa de una emergencia de interés nacional, será objeto de desarrollo en el punto 6.

### Capacidad de intervención en la Lucha Contra Incendios Forestales (LCIF)

Esta capacidad está orientada a preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos, así como proteger el patrimonio forestal español, mediante la intervención en emergencias provocadas por incendios forestales, realizando las actuaciones necesarias de lucha contra el fuego. Además de las técnicas convencionales de lucha contra el fuego con una gran potencia de extinción, esta capacidad permite la ejecución de técnicas avanzadas, basadas en el uso técnico del fuego.

Para ello, cuenta como medios principales de vehículos autobomba forestal pesada y vehículos autobomba nodriza pesada. El resto de materiales que contribuyen a esta capacidad se encuentran asociados a las capacidades generales, entre los que destacan los medios asociados a la Capacidad de Apoyo Aéreo en Emergencias – la cual descansa sobre los aviones anfibios del 43 Grupo de Fuerzas Aéreas del Ejército del Aire y los helicópteros del Batallón de Helicópteros de Emergencias (BHELEME II) de las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra – así como los asociados a las capacidades de maniobra, trabajo técnico y de transporte y apoyo logístico.

### Capacidad de intervención en emergencias que tengan su origen en grandes inundaciones

Esta capacidad permite llevar a cabo las intervenciones necesarias para asistir a las poblaciones afectadas, con la construcción de diques, achiques de agua y lodos, restablecimiento de las vías de comunicación afectadas por riadas, así como tareas de búsqueda y rescate acuático.

La Unidad Militar de Emergencias cuenta, como medios principales para esta capacidad, con maquinaria para la construcción de diques con sacos terreros y ‘Hesco-Bastion’, puente logístico ‘Mabey’, equipos medios de bombeo de aguas y lodos, equipos y material de búsqueda y rescate acuático, así como embarcaciones rígidas y neumáticas. Asimismo cuenta con medios asociados a las capacidades de apoyo aéreo, maniobra y transporte, trabajo técnico y apoyo logístico operativo.

### Capacidad de intervención en emergencias que tengan su origen en grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos

Con esta capacidad, la Unidad Militar de Emergencias puede llevar a cabo las intervenciones necesarias para restablecer la viabilidad de la red principal de carreteras, asistir a los ciudadanos y poblaciones aisladas y efectuar tareas de búsqueda y rescate en nieve y montaña.

Para ello, cuenta con máquinas quitanieves pesadas y medias, esparcidores de fundentes, Transporte Oruga Acorazado, equipo y material de búsqueda y rescate en nieve y montaña, así como equipos cinológicos para buscar en estas condiciones.

Junto a ellos, como medios asociados, dispone de helicópteros de apoyo aéreo en emergencias, trabajo técnico, maniobra y transporte y apoyo logístico operativo.

## Capacidad de intervención en emergencias que tengan su origen en seísmos, erupciones volcánicas y deslizamientos de terreno

Ante estas situaciones, la capacidad de intervención de la Unidad Militar de Emergencias garantiza la asistencia a las poblaciones afectadas, la búsqueda y rescate de personas desaparecidas o sepultadas y un amplio abanico de tareas en coordinación con los servicios de emergencia que garantiza la atención básica a las poblaciones afectadas.

Entre los medios principales que dispone la UME para esta capacidad se encuentran el Sistema de Apuntalamiento Polivalente para Operaciones de Rescate, material específico para el movimiento, estabilización y retirada de escombros y movimientos de tierra, así como equipos técnicos y cinológicos de búsqueda y rescate.

Al igual que el resto de capacidades, también cuenta con los mismos medios asociados descritos anteriormente.

## Capacidad de intervención en emergencias derivadas de riesgos tecnológicos o por la contaminación del medio ambiente

La Unidad Militar de Emergencias está capacitada para actuar en emergencias provocadas por riesgos tecnológicos, incluyendo los riesgos químico, nuclear, radiológico y biológico, para asegurar el aislamiento de las zonas afectadas, la detección e identificación de la amenaza, la descontaminación de personas y bienes, así como el tratamiento inicial y evacuación de urgencia de las víctimas.

La UME dispone de una unidad especializada: el Grupo de Intervención en Emergencias Tecnológicas y Medioambientales (GIETMA), que dispone de personal especializado y de los más modernos sistemas de identificación e intervención en este tipo de situaciones.

En este ámbito de la respuesta a las emergencias tecnológicas y medioambientales, se destaca la primera operación del GIETMA con motivo de la colaboración con los servicios de emergencia locales y autonómicos en la intervención para la extinción de un incendio de una planta de residuos con presencia de agentes químicos tóxicos y en la reducción del riesgo de contaminación medioambiental realizada en la localidad de Chiloeches, de la provincia de Guadalajara en España, en los últimos días del mes de agosto de 2016.

Asimismo se señala que el Laboratorio de Identificación Rápida (LABIR) ha alcanzado a lo largo del año 2016 una serie de hitos en su desarrollo, que le llevaron en el mes de

julio a alcanzar el nivel de excelencia que le reconoce la certificación ISO 9001:2015, otorgada por la Agencia Española de Normalización y Certificación (AENOR) y por la “International Certification Network” (IQNet), garantizando la calidad de los procedimientos empleados por el laboratorio y dando fe de su capacitación técnica. Además, este Laboratorio, desde mayo de 2016, ha sido vinculado como Laboratorio Colaborador o de Apoyo de la Red de Laboratorios de Alerta Biológica (RE-LAB), red de referencia en España para identificación rápida y caracterización de los agentes implicados en amenazas de origen biológico y puesta en marcha de técnicas rápidas novedosas y optimización de las existentes.

### Capacidad de intervención en emergencias provocadas por atentados terroristas o actos ilícitos y violentos

Esta capacidad permite preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos mediante la intervención en situaciones de emergencia derivadas de actos terroristas y otros actos violentos, incluyendo aquéllos contra infraestructuras críticas, instalaciones peligrosas o con agentes NRBQ, para mitigar las consecuencias sobre los ciudadanos o sus bienes, facilitar la actuación al resto de organismos de emergencia involucrados y contribuir al restablecimiento de los servicios básicos.

Los materiales con los que cuenta la Unidad Militar de Emergencias para esta capacidad se encuentran asociados a otras capacidades de intervención y se determinarán, para cada caso, por las características específicas de cada emergencia y su entorno.

### Capacidad de apoyo a la población civil afectada por una catástrofe

La Unidad Militar de Emergencias puede prestar a la población damnificada por una catástrofe, independientemente de su origen, el apoyo necesario de alojamiento, manutención y otras necesidades básicas que garanticen su subsistencia durante un plazo limitado de tiempo.

Los medios principales que contribuyen a esta capacidad son el material de campamento y castrametación, que incluye cocinas, aseos, saneamiento, generadores eléctricos, etc.; albergues de damnificados (ADAM); y campamentos de damnificados (CDAM).

## *Capacidades especiales*

Además de las capacitaciones generales que deben tener todos los componentes de todas las secciones de intervención, relacionadas fundamentalmente con las capacidades principales de intervención, existen otras capacitaciones de carácter especial (especialidades) que sirven para contribuir a las capacidades operativas principales, como el caso de los buceadores, o para constituir, por sí mismas una capacidad de apoyo como los “espeleo-socorristas”.

Entre esas capacitaciones especiales o especialidades existentes en la Unidad Militar de Emergencias, algunas de ellas deberán estar presentes en todas esas unidades de primera línea, sin que ello signifique que todo el personal tenga que alcanzar el máximo nivel de instrucción. Estas especialidades son tres: rescate vertical, acuático en superficie y patrón de embarcación.

Por otro lado, existe otro grupo de especialidades, que no deberán formar parte necesariamente de los primeros elementos de intervención, pudiendo encontrarse en un plazo de disponibilidad mayor. Estas se encontrarán centralizadas en el Batallón de Intervención en Emergencias y serán: esquiadores-rescatadores, rescatadores desde helicóptero, rescate urbano, búsqueda cinológica, búsqueda técnica, búsqueda y rescate subacuático, apoyo al socorro espeleológico, búsqueda y rescate en espacios confinados con ambiente contaminado, y montaje de puentes semipermanentes.

## *Capacidades singulares de la UME*

Las nuevas medidas adoptadas en el aspecto organizativo de la Unidad y la nueva visión de las capacidades de la Unidad Militar de Emergencias han servido para definir estas capacidades *singulares* que, sin perder su condición de refuerzo del dispositivo de protección civil que dirige la emergencia, supondrá dar un salto cualitativo y permiten a la UME ser más resolutiva en las intervenciones, así como que la propia Unidad Militar de Emergencias asuma la dirección de las mismas.

Actualmente la situación de estas capacidades es la siguiente:

### *Capacidad de excarcelación pesada*

Los equipos de búsqueda y rescate urbano podrán realizar la excarcelación pesada, independientemente del medio en el que deban intervenir: aeronaves, ferrocarriles,

y otros. Para ello, se ha iniciado la construcción de un Campo de Instrucción de Catástrofes ubicado en la Base Aérea de Torrejón, que se está dotando con vagones y coches de tren y fuselajes de avión. En la formación de los componentes de los equipos USAR participa personal del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), RENFE e Iberia.

### Capacidad en protección del patrimonio cultural

El personal de los equipos USAR ha recibido la formación necesaria y dispone de esta capacidad que engloba la de intervención en la protección del Patrimonio Histórico, y en concreto de los Bienes de Interés Cultural (BIC). Su preparación se enmarca en el convenio de cooperación con el Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España.

En este marco se destaca la participación en las labores de apuntalamiento de la torre sur de la iglesia castrense de la Ciudad Autónoma de Melilla y de otras infraestructuras dañadas durante el seísmo ocurrido el pasado 25 de enero de 2016

### Capacidad en trabajos anfibios

La Unidad Militar de Emergencias ha adquirido nuevo material (cámara hiperbárica móvil y el sistema NITROX) que permite realizar inmersiones de hasta 50 metros de profundidad con mayor autonomía.

La adquisición de esta capacidad ha impulsado la firma de un acuerdo con la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), dependiente del Ministerio de Fomento.

### Capacidad de espeleosocorro

Esta capacidad ha evolucionado pasando de ser una capacidad de apoyo a una capacidad operativa. Se han realizado ejercicios en el marco internacional con un alto nivel de exigencia

## Capacidad singular en lucha contra incendios forestales

La capacidad de lucha contra incendios forestales está experimentando una importante evolución sobre el empleo de los medios disponibles, de cara a su mejor aprovechamiento en cualquier tipo de terreno y circunstancia.

Para conseguirlo, tras la implementación en 2013 del concepto de Unidad Aeromóvil (UAM) en la lucha contra incendios forestales (LCIF), la Unidad Militar de Emergencias está potenciando el empleo nocturno de aeronaves y las unidades aeromóviles en estas circunstancias, así como el uso de maquinaria pesada de zapadores.

### *Material y equipo*

La Unidad Militar de Emergencias cuenta con un catálogo de equipos, sistemas y plataformas que le permiten afrontar con garantía cualquier intervención. Las principales características de las plataformas terrestres y aéreas, las embarcaciones, las estaciones para hacer frente a los riesgos tecnológicos, las estaciones de comunicaciones para ejercer el mando y control, así como el campamento de damnificados de que dispone la UME para el apoyo a la población civil, se pueden encontrar en su página web<sup>6</sup>.

## Mando y control y sistemas de telecomunicaciones e información

La intervención en emergencias de la Unidad Militar de Emergencias 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 está diseñada para, además de materializar los enlaces internos, permitir la interoperabilidad en la zona de la emergencia con el resto de elementos operativos que intervienen en la misma. En concreto, con las estructuras de mando de 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.

---

6 [www.ume.mde.es](http://www.ume.mde.es).

El soporte de esta capacidad de mando y control son los sistemas de telecomunicaciones de los que dispone la Unidad Militar de Emergencias, y los sistemas de información que circulan por ellos. En su conjunto, lo que denominamos los CIS de la UME.

En lo que a los sistemas de telecomunicaciones de la Unidad Militar de Emergencias se refiere, cabe contemplar dos facetas: las telecomunicaciones permanentes y las telecomunicaciones desplegadas.

Las telecomunicaciones permanentes de la Unidad Militar de Emergencias se apoyan en la infraestructura de la red global de telecomunicaciones (RGT) del Ministerio de Defensa. Por su parte, las telecomunicaciones desplegadas constituyen la red táctica de telecomunicaciones de la UME (RETUME), cuyos elementos principales son el empleo del Sistema de Radiocomunicaciones Digitales de Emergencias del Estado (SIRDEE) y las comunicaciones vía satélite.

A este respecto, dentro del ámbito de las telecomunicaciones de la Unidad Militar de Emergencias, las comunicaciones vía satélite merecen una mención especial al constituir un elemento clave en sus entornos de actuación. Una de las premisas para definir las capacidades de telecomunicación de la UME, tanto en su vertiente permanente como en la desplegada, fue que no se viesan limitadas por el impacto de las posibles situaciones de emergencia sobre las infraestructuras de telecomunicaciones en las zonas afectadas. Es elevada la probabilidad de que no estén disponibles, ya sea por encontrarse inoperativas o saturadas como consecuencia de la existencia de un notable número de agencias actuando simultáneamente en la zona.

Por ese motivo, la UME hace un uso extendido de las telecomunicaciones vía satélite, contando con siete estaciones fijas y 82 estaciones móviles, cuya capacidad procede de los satélites militares (gubernamentales) SPAINSAT y XTAR, complementada con 108 estaciones móviles y 21 estaciones fijas con terminales civiles tipo INMARSAT/THURAYA / IRIDIUM. La redundancia, característica común tanto de entornos militares como de emergencias, fue otro requerimiento de partida, razón por la que, además de complementarse distintas redes satélite, la capacidad de enlace a larga distancia que estas ofrecen tiene en los enlaces HF una alternativa de respaldo.

En cuanto a los sistemas de información también cabe distinguir dos facetas, ya mencionadas anteriormente: la propia de toda unidad militar operativa, que debe garantizar el mando y control de su conjunto y el de cada uno de sus elementos subordinados, y la relacionada con la especificidad de la Unidad Militar de Emergencias como elemento de intervención en ámbitos de emergencias con multiplicidad de actores con los que se debe cooperar y coordinar. Ambas vertientes son satisfechas respectivamente por el sistema de mando y control de la UME, denominado SIMGE (sistema integrado militar de gestión de emergencias) y por la red nacional de emergencias (RENEM), plataforma que interconecta los sistemas de información del resto de organismos que intervienen en la misma emergencia, intercambiando además información con el SIMGE.

De la visión global hasta ahora descrita cabría concluir que el conjunto de capacidades CIS de la Unidad Militar de Emergencias está articulado por cuatro elementos principales: los nodos permanentes, los nodos desplegados, el sistema integrado militar de gestión de emergencias (SIMGE) y la red nacional de emergencias (RENEM).

### *Los nodos permanentes*

Un nodo permanente está formado por un conjunto de instalaciones fijas desde donde se planean y dirigen las operaciones encomendadas a la Unidad Militar de Emergencias. Todo nodo permanente está subdividido en dos elementos: centro de situación y centro de conducción.

Los centros de situación de los nodos permanentes están activados todos los días del año para la vigilancia y el seguimiento de las redes de alerta que vuelcan su información en los mismos, ya sean dependientes de la Administración General del Estado, como podría ser el caso de la Dirección General de Tráfico, del Consejo de Seguridad Nuclear o de la Agencia Estatal de Meteorología; o de las administraciones autonómicas como los centros I12 de las Comunidades Autónomas u otros.

Los centros de conducción se activan gradualmente cuando se inicia una intervención de la Unidad Militar de Emergencias. Desde ellos se realiza la gestión de la emergencia en sus diversas facetas: operaciones, logística, sanitaria y de información pública; llegando a activar un número variable de puestos de trabajo en función del nivel de emergencia, pudiendo además integrar personal de enlace de otras organizaciones involucradas en la emergencia. Existen tres tipos de nodos permanentes: principal, secundarios y terciarios.

Desde el nodo principal se planean y dirigen todas las operaciones de emergencia en las que interviene la Unidad Militar de Emergencias. Tiene acceso a las redes de alerta y emergencia de carácter nacional y a las de las Comunidades Autónomas e instituciones u organismos con los que se establezcan los correspondientes acuerdos, así como a los sistemas de conducción de emergencias del Estado que se determinen. Es el correspondiente al Cuartel General de la UME (CGUME) en la base aérea de Torrejón de Ardoz.

Los nodos secundarios son los correspondientes a los Batallones de Intervención en Emergencias (BIEM), desde los que se planean y dirigen las operaciones a ellos encomendadas por el Cuartel General de la Unidad Militar de Emergencias en cualquier punto del territorio nacional, aunque inicialmente están orientados al área de responsabilidad asignada a cada batallón. En este tipo de nodos se tiene acceso a las redes de alerta y sistemas de conducción de los organismos que se determine, y que afecten a su área de responsabilidad. Dependen del nodo principal y están localizados en

Torrejón de Ardoz (BIEM I), Morón de la Frontera (BIEM II), Bétera (BIEM III), Zaragoza (BIEM IV) y León (BIEM V).

Los dos nodos terciarios existentes nacen como consecuencia de las características geográficas de insularidad y distancia de los emplazamientos en los que se ubican los destacamentos desplegados en Gando y Los Rodeos que corresponden a la Unidad de Intervención en Emergencias de Canarias, y que orgánicamente ésta pertenece al BIEM II. Consecuentemente dependen de dicho nodo secundario. Tienen acceso a las redes de alerta y sistemas de conducción externos a la Unidad Militar de Emergencias que se determine en sus respectivas áreas de responsabilidad, circunscrita al Archipiélago Canario.

### *Los nodos desplegables*

Permiten a los responsables operativos de la Unidad Militar de Emergencias, desplazados a la zona de la emergencia, la gestión, control y coordinación del dispositivo involucrado, pudiendo elaborar e intercambiar con sus nodos permanentes la información relativa a la situación mediante el empleo de herramientas de correo electrónico, mapas de situación y sistemas que reflejan la ubicación de sus unidades en el terreno.

Los nodos desplegables se han desarrollado modularmente para facilitar una configuración flexible de los despliegues, adecuada a cada tipo de intervención. Los módulos que los componen se articulan en nodos tipo I, tipo II, tipo II ampliado y tipo III. El Tipo I se despliega para apoyar emergencias de nivel 1, que es el nivel que requiere un despliegue más limitado de capacidades, y está asignado a la unidad mínima de empleo de la Unidad Militar de Emergencias, la Sección de intervención. Está constituido por un único módulo de telecomunicaciones cuyas capacidades CIS son: telecomunicaciones vía satélite civil/militar; radiocomunicaciones (bandas HF/VHF, tierra aire, PMR...); proceso de datos para albergar servicios de información, incluida la mensajería y el SIMGE; e interoperabilidad con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con el SIRDEE.

El tipo II normalmente se despliega para hacer frente al nivel 2 de emergencia, estando asignado a la unidad básica de empleo de la Unidad Militar de Emergencias, la Compañía de intervención. Lo compone también un único módulo de telecomunicaciones con capacidades similares al tipo I, añadiéndole la posibilidad de integrar imágenes procedentes de helicóptero y enlace HF.

Como tipo II ampliado se entiende al conjunto formado por el tipo II, un módulo de sistemas de información (a modo de “granja” de servidores) y módulos de usuarios que materializan los puestos de trabajo de una red de área local (LAN) montados sobre plataforma terrestre para constituir el correspondiente Puesto de Mando sobre

el terreno. Se emplea para apoyar el despliegue de la unidad fundamental de empleo, el Batallón de Intervención en Emergencias, permitiendo trasladar a la zona de la emergencia todos los servicios del nodo permanente secundario del batallón que se despliega.

El tipo III constituye el puesto de mando proyectable en el que se ubica el General Jefe de la Unidad Militar de Emergencias, caso de ser preciso el despliegue de un puesto de mando avanzado del Cuartel General de la UME. Así pues, está concebido para hacer frente a situaciones de emergencia de nivel 3. Permite trasladar a la zona que se decida todos los servicios del nodo permanente principal haciendo posible la coordinación de las actuaciones que se deriven de una emergencia de interés nacional y el contacto con las más altas autoridades de las administraciones central y autonómica. Dispone de las mismas facilidades que el tipo II, pero con mayores capacidades en todos sus aspectos. Es la plataforma que permite constituir el PML y el PMO, que se apuntaban en el epígrafe 5.3.1.

### *El Sistema Integrado Militar de Gestión de Emergencias*

El centro de gravedad de la capacidad de mando y control de la Unidad Militar de Emergencias gira en torno al Sistema Integrado Militar de Gestión de Emergencias (SIMGE). Constituye el sistema de información para mando y control propio. Emplea las más avanzadas tecnologías en la transmisión de datos a alta velocidad, estando preparado para gestionar las emergencias desde una perspectiva global: vigilancia y seguimiento de incidentes; planeamiento operativo; generación de la fuerza; seguimiento, y conducción de la emergencia.

### *La Red Nacional de Emergencias*

La red nacional de emergencias (RENEM) nació como una necesidad propia de la Unidad Militar de Emergencias por un doble motivo. Por un lado, surgió de la experiencia de las primeras intervenciones, en las que se detectó la inexistencia de una plataforma de información única que permitiese coordinar la actuación de las distintas agencias que ya estaban interviniendo. Y por otro, para aquellos casos en los que el General Jefe de la UME tuviese que asumir la dirección operativa de una emergencia de nivel 3, situación en la que era preciso tener conocimiento de las alertas y acciones llevadas a cabo con anterioridad.

Nace así una plataforma rica en información relacionada con las emergencias, que si bien es útil para la Unidad Militar de Emergencias en caso de que se decida

su intervención, se considera que también lo es para todos los organismos que intervienen, independientemente del nivel declarado. En este sentido, la Red Nacional de Emergencias no solo puede proporcionar información relativa a las emergencias que cada organismo gestiona, sino que se pone a su disposición para que puedan tener acceso a la información que otros vuelcan en relación con la misma. En este sentido se puede presentar como una plataforma que actúa a modo de foro de intercambio de información sobre emergencias.

La Red Nacional de Emergencias puede integrar las alertas procedentes de los distintos organismos que las gestionan (ya sean de carácter estatal, autonómico, municipal, geográfico o de corporaciones a cargo de infraestructuras críticas), así como cualquier otra información, dependiendo del grado de integración en RENEM que tengan los sistemas de gestión de emergencias de los organismos externos a la Unidad Militar de Emergencias.

De esta manera llena un vacío existente en el mundo de las emergencias en España. Hasta ahora no existía una plataforma única que aglutinase simultáneamente todas las alertas relacionadas con emergencias que se produjesen, todos los medios puestos a disposición de una misma emergencia y permitiese el seguimiento de la evolución de dicha emergencia.

La Red Nacional de Emergencias ofrece estas tres posibilidades, y lo hace de forma progresiva. De manera que es posible realizar el seguimiento de una situación local que afecte a un entorno geográfico limitado, y ampliar ese entorno geográfico, objeto de seguimiento, hasta disponer de una perspectiva que abarque todo el territorio español o bien distintos puntos repartidos por toda la geografía nacional.

La posibilidad de tener una visión única del conjunto de las alertas y de las emergencias que pudieran tener lugar, la capacidad de relacionar alertas de distinta naturaleza que pudieran desembocar en una misma situación de emergencia, y la posibilidad de hacer un seguimiento de su evolución desde distintos ámbitos de responsabilidad la convierten en una herramienta muy útil en todos los niveles, ya sean de la Administración (desde la autonómica a la nacional o sectorial) o de entidades con responsabilidad en las mismas (corporaciones a cargo de infraestructuras críticas, Cruz Roja Española, empresas públicas de servicios...).

A tenor de lo señalado en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, la Red Nacional de Emergencias se integrará e interoperará con la Red de Alerta Nacional de Protección Civil y con la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, que interconectará todos los datos e informaciones necesarias para garantizar respuestas eficaces ante las situaciones de emergencia.

Las capacidades CIS de la Unidad Militar de Emergencias descritas en los párrafos anteriores son las que no sólo permiten el mando y control de la UME, sino la dirección operativa de una emergencia de interés nacional, con múltiples actores ajenos a ésta, asegurando la interoperabilidad y colaboración entre todos los elementos

intervinientes y la coordinación con todos los órganos de gestión con responsabilidad sobre los actuantes o capacidad decisoria sobre la dirección operativa de la emergencia.

Se convierten así, no en una capacidad operativa más de la Unidad Militar de Emergencias, sino en la herramienta que permite dirigir el cumplimiento de su misión.

## La dirección operativa de una emergencia de interés nacional

La intervención operativa del Estado se centra sobre todo, conforme a la doctrina constitucional, en los casos de emergencia de interés nacional. La Ley del Sistema Nacional de Protección Civil recoge las normas esenciales que disciplinan la intervención de la Unidad Militar de Emergencias, y reconoce que se ha consolidado en breve tiempo como un instrumento altamente eficaz en la lucha contra todo tipo de emergencias.

Esta Ley dedica un capítulo<sup>7</sup> a las emergencias de interés nacional; señalando que son emergencias de interés nacional las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la ley para los estados de alarma, excepción y sitio<sup>8</sup>; aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico, y las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional.

La declaración de interés nacional corresponde al titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno en las mismas. Y en caso de emergencia de interés nacional, La Unidad Militar de Emergencias asume la dirección operativa de la misma, actuando bajo la dirección del Ministro del Interior.

Declarada la emergencia de interés nacional, el titular del Ministerio del Interior asumirá su dirección, que comprenderá la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado, atendiendo a lo dispuesto en la ley para los estados de alarma, excepción y sitio, y en la normativa específica sobre seguridad nacional.

Y en función de la gravedad de la situación, el Ministro del Interior podrá requerir la colaboración de las diferentes Administraciones Públicas que cuenten con recursos movilizables, aunque la emergencia no afecte a su territorio.

---

7 Capítulo VII del Título II de la Ley 17/2015.

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

La puesta en funcionamiento de un dispositivo de respuesta a una gran emergencia es tremendamente exigente por varias razones:

- **Sorpresa:** las catástrofes, ya sean de origen natural, por riesgos tecnológicos o como consecuencia de acciones humanas, sobrevienen sin previo aviso. Los efectos del primer envite son difícilmente salvables, de manera que el balance inicial de víctimas y daños es inevitable.
- Necesidad de una **organización especializada** donde la **información** es factor clave para la rápida resolución de la catástrofe. Conocer y difundir esta información es fundamental en la toma de decisiones. El flujo debe ser multidireccional, con vectores hacia y desde la zona afectada. Así mismo debe ser integrada en un mapa inteligente y vivo que retrate con el máximo detalle la evolución de la emergencia. Este mapa, denominado Mapa de Organización Espacial de la Emergencia, tiene que ser diseñado con un formato predefinido y ser difundido a todos los agentes implicados en la emergencia.
- Los **plazos para paliar la emergencia** dependen directamente de las capacidades movilizadas en la respuesta y de su distribución espacial. Salvar los inconvenientes de las distancias o las complicaciones de las **rutras de circulación**, son un reto para amortiguar el impacto del desastre.
- La dimensión de la catástrofe, con numerosas personas damnificadas, infraestructuras dañadas y servicios públicos colapsados o inutilizados, exige una **acción resolutive de Estado** para devolver la confianza a los ciudadanos en las soluciones y medidas que se adopten.
- Gran **repercusión mediática** de las operaciones, con medios de comunicación social (MCS) y redes sociales (RRSS) muy activos que desbordan las capacidades ordinarias de gestión y difusión de la información durante una catástrofe. Se ha de prestar un especial interés y realizar un seguimiento exhaustivo de estos medios y redes, de modo que la respuesta esté sintonizada con las necesidades de los ciudadanos.

Así, la Dirección Operativa debe contar con unas competencias claramente definidas que le proporcionen las atribuciones necesarias para ejercer la dirección y coordinación de los distintos actores implicados, para lo cual es necesario:

- Un marco legal adecuado. (Legislación sobre Protección Civil armonizada con la ley superior de Seguridad Nacional<sup>9</sup>).

---

<sup>9</sup> La primera puesta en práctica desde la publicación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, tuvo lugar en marzo de 2016, a través del Ejercicio de Gestión de Crisis (CMX) 16, liderado por el Departamento de Seguridad Nacional (DSN) y conducido por el JEMAD, con la participación de la UME en su esfera nacional, tanto en su preparación como en la ejecución.

- Un procedimiento que permita la financiación de la operación, con la habilitación de una línea de crédito y la regulación de los mecanismos de adquisición.
- El desarrollo de los distintos planes de coordinación y apoyo para cada uno de los planes estatales, de tal forma que queden claramente regulados los procedimientos de movilización de recursos, tanto estatales como de otras Comunidades Autónomas, en refuerzo de la Dirección Operativa de la Emergencia.

Cumplidas estas premisas, la Dirección Operativa de la Emergencia, en el ámbito de sus posibilidades de actuación, tendrá presente que la rapidez y continuidad en la respuesta se logra distribuyendo en tiempo y espacio las capacidades disponibles y sincronizando las actividades a desarrollar.

Esto se plasma, por un lado, en una articulación operativa de las capacidades de que disponga y, por otro, mediante la delimitación y distribución espacial de la zona siniestrada entre los elementos subordinados, en función de las actividades principales que en ella se desarrollen.

Con carácter general, las capacidades de la Dirección Operativa de la Emergencia se distribuirán en un Puesto de Mando Operacional, desde el que se ejercerá la Dirección Operativa; un Escalón de Intervención, encargado de la búsqueda, rescate y socorro (entendido este último como el primer auxilio al personal rescatado) y del apoyo sanitario y logístico al personal damnificado y a los intervinientes, en su caso, cuya actuación es reforzada por una serie de Grupos de Acción centralizados bajo la dependencia directa del Director Operativo de la Emergencia; y un Escalón de Apoyo, encargado fundamentalmente de dar apoyo logístico al personal afectado y a las Unidades de las Fuerzas Armadas desplegadas.

En la Dirección Operativa de la Emergencia se integrarán unidades de la Unidad Militar de Emergencias, de los Ejércitos y la Armada, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, organismos de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de empresas, de organizaciones no gubernamentales (ONG), en resumen, de todos aquellos organismos con responsabilidad en la gestión directa de la emergencia en las zonas afectadas.

## **Colaboración internacional**

Los devastadores efectos de las catástrofes naturales hacen que la comunidad internacional desarrolle iniciativas de toda índole para paliar las carencias que, en los primeros momentos, los gobiernos tienen para una pronta restauración de los servicios e infraestructuras críticas y la protección de la población.

Todas ellas tienen como denominador común lograr una coordinación más eficaz entre todos los actores implicados, civiles y militares, en la gestión de las emergencias.

En este sentido, España ha sido una nación pionera con la creación de la Unidad Militar de Emergencias, ya que ha supuesto una solución a este problema, lo que ha suscitado el interés en otras naciones y organismos internacionales, convirtiéndose en un modelo a la hora de utilizar las Fuerzas Armadas en la gestión de las emergencias.

La eficiencia en todas sus intervenciones ha hecho de la Unidad Militar de Emergencias una unidad de referencia internacional. Esta idea se ha visto reforzada por el Real Decreto 1097/2011, por el que se establece el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias, ya que ha facultado al Ministro de Defensa “a dictar las disposiciones que sean necesarias para reglamentar las condiciones operativas que resulten de aplicación a la participación de la UME en operaciones en el exterior”.

Consecuencia de ello es que la Unidad ya ha realizado operaciones en el exterior (Haití en 2010; Nepal en 2015, y Ecuador en 2016), alcanzado la certificación de Naciones Unidas para la capacidad USAR; presentado el proyecto en foros internacionales, así como estrechado los lazos de amistad con los países iberoamericanos.

### *Presentación en foros internacionales*

Con la creación de la Unidad Militar de Emergencias, las Fuerzas Armadas españolas han visto aumentado su presencia y responsabilidad en la respuesta a catástrofes, asumiendo con determinación la responsabilidad de proteger a la población y sus bienes, para restablecer los servicios básicos y reponer las infraestructuras críticas, esenciales estas últimas para la seguridad de una nación y el bienestar de los ciudadanos.

La Unidad Militar de Emergencias, pues, es un instrumento al servicio del Estado con capacidades propias para responder con garantías a estas situaciones y con el que contribuir decisivamente a reducir el impacto de los efectos producidos por las mismas.

Dado el interés que ha suscitado la Unidad en la sociedad internacional, el Gobierno la ha utilizado para estrechar las relaciones con las organizaciones internacionales a las que España pertenece. Estas relaciones en el ámbito internacional contribuyen a la Acción Exterior del Estado, bien sea en su faceta puramente nacional como en la contribución a la acción Exterior de la Unión Europea. También repercuten en la Diplomacia de Defensa.

## En el ámbito de la Organización para el Tratado del Atlántico Norte

La Unidad Militar de Emergencias ya ha sido presentada en la Organización para el Tratado del Atlántico Norte, en el marco del Comité de Planeamiento Civil de Emergencias (EAPC, en inglés), ante 51 naciones, lo que permite abrir nuevas vías de colaboración y participación en el ámbito de las emergencias, así como intercambiar información y procedimientos con otros países que ya tienen una dilatada experiencia en esta materia.

## En el ámbito de la Unión Europea

La Unidad Militar de Emergencias también participa, a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, en la contribución del Estado al Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, con los medios y capacidades ofrecidos por España en este mecanismo comunitario.

En este ámbito exterior, por el especial interés en las misiones de cooperación internacional en esta materia, cada vez más frecuentes y complejas, la Decisión de la Comisión<sup>1</sup> por la que se actualiza este Mecanismo Comunitario de Protección Civil se desarrolla en el punto 9.

## Relación con las naciones iberoamericanas

La Unidad Militar de Emergencias ha despertado el interés en las naciones iberoamericanas para valorar y gestionar la aportación de los medios y capacidades de sus respectivas Fuerzas Armadas en la gestión de las emergencias. Muestra de ello son las visitas que estas naciones han realizado a la Unidad para conocer de primera mano los procedimientos de actuación y el material de que dispone para afrontar cualquier catástrofe.

Así, la UME fue presentada en la sede de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Colegio Interamericano de Defensa; cursando una invitación a las autoridades de la Junta Interamericana de Defensa (JID) para su asistencia al ejercicio GAMMA “Daimiel 2015”, que se desarrolló en el mes de marzo de 2015.

---

1 Decisión 2010/481/UE, Euratom, de la Comisión Europea, de 29 de julio de 2010.

De hecho, efectivos de las Fuerzas Armadas de naciones amigas están participando en el Curso Básico de Emergencias (CBE) y en el Curso de Gestión de Catástrofes (CGC) que desarrolla la Unidad Militar de Emergencias para la instrucción específica y el perfeccionamiento del personal que interviene en las emergencias. Estos cursos tienen la finalidad de adquirir los conocimientos fundamentales en la gestión de las emergencias y su posterior aplicación en el seno de sus unidades militares, para apoyar a la población civil y mitigar los efectos que cualquier situación de emergencia haya producido.

Además, de entre los instrumentos de coordinación y colaboración con los que contamos las naciones iberoamericanas, se destaca la Red Iberoamericana de Psicología de Emergencias (RIPE), que es llamada a consolidar la posición y capacidad de intervención por su finalidad de estrechar lazos para abordar desde la perspectiva psicosocial las dramáticas situaciones que sufren las personas ante una catástrofe. En octubre de 2012 se constituyó formalmente en el marco del VIII Congreso Iberoamericano de Psicología y se presentó en noviembre de 2013 en la sede de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

En este ámbito de relación y en el marco de la “VII Comisión Mixta Hispano-Peruana”, se señala la visita recibida por una delegación encabezada por Director General de Relaciones Internacionales del Ministerio de Defensa de Perú el día 27 de octubre de 2016.

Asimismo se destaca la firma del “Acuerdo Técnico entre el Ministerio de Defensa del Reino de España y la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) sobre cooperación en el ámbito de las Unidades Humanitarias de Rescate”, que está prevista durante la XXXV Reunión Ordinaria del Consejo Superior de la CFAC para finales del mes de noviembre de 2016 en San Salvador (El Salvador).

## Relaciones bilaterales con países de nuestro entorno

España estrecha los lazos de amistad con los países vecinos y así lo demuestran las estrechas relaciones en numerosos ámbitos, entre los que se encuentra la gestión de catástrofes y emergencias.

En este sentido, la Unidad Militar de Emergencias ha realizado diversos ejercicios con organismos responsables en emergencias de países vecinos, tales como Francia, Marruecos y Portugal, para el intercambio de procedimientos de actuación y mejorar la coordinación ante posibles intervenciones conjuntas. Asimismo, con la finalidad de estrechar los lazos de cooperación con estos u otros países que así lo manifiesten, la UME también invita a representantes de organismos e instituciones relacionadas con el mundo de las emergencias que quieran conocer la Unidad en calidad de observadores, como, por ejemplo, la Iniciativa 5+5 que reúne a los países ribereños del mar Mediterráneo.

## Módulos del mecanismo de protección civil de la Unión Europea

En febrero de 2014, la Unidad Militar de Emergencias finalizaba el proceso administrativo por el que ofrecía nueve módulos de intervención y una relación de expertos al Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea para dar respuesta a posibles catástrofes dentro y fuera del ámbito de la UE; contribuyendo, de este modo, a la homologación e interoperabilidad con otros equipos de emergencias europeos, así como a dar visibilidad exterior de la Unidad Militar de Emergencias en caso de un posible despliegue en una operación liderada por la Unión Europea.

Como antecedente, señalar que los módulos de protección civil compuestos de recursos nacionales de uno o varios Estados miembros de carácter voluntario constituyen una contribución a la capacidad de respuesta rápida en materia de protección civil que pidió el Consejo Europeo en las conclusiones de su reunión de 16 y 17 de junio de 2005 y el Parlamento Europeo en su Resolución de 13 de enero de 2005 sobre la catástrofe provocada por el tsunami.

Así, para que los módulos de protección civil puedan ser capaces de contribuir a responder a emergencias graves, sus principales características deben cumplir determinados requisitos generales. Estos módulos deben ser capaces de trabajar de manera autosuficiente durante un determinado período de tiempo.

Por ello, ha sido necesario que la Comisión Europea definiera requisitos generales de autosuficiencia y, en su caso, requisitos específicos que pueden variar en función del tipo de intervención o del tipo de módulo.

Asimismo han debido tener en cuenta las prácticas comunes de los Estados miembros y de las organizaciones internacionales como, por ejemplo, los períodos de autosuficiencia prolongados para los módulos de búsqueda y rescate en ciudades o el reparto de tareas entre los países que ofrecen ayuda y los que la solicitan para apoyar las operaciones de los módulos que tienen un componente aéreo, y siendo necesarias medidas a escala de la Unión y los Estados participantes para reforzar la interoperabilidad de los módulos de protección civil.

Con ello, a continuación se describen las tareas asociadas a cada uno de los módulos de protección civil europeos; significando que esta lista de módulos de protección civil y los requisitos correspondientes pueden ser modificados para incluir otros tipos de módulos de protección civil a la vista de la experiencia adquirida por el mecanismo:

- Módulo I. Bombeo de alta capacidad.
  - Bombear en zonas inundadas y para ayudar a la extinción de incendios suministrando agua.

- Módulo 2. Depuración del agua.
  - Suministrar agua potable, de fuentes superficiales, según las normas aplicables al nivel de las normas de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
  - Efectuar controles de calidad del agua en la salida del equipo de depuración.
- Módulo 3. Búsqueda y rescate urbanos en condiciones medias.
  - Buscar, localizar y rescatar a víctimas vivas debajo de escombros (como los producidos al hundirse edificios o en accidentes de transporte).
  - Proporcionar primeros auxilios según se necesite hasta el traspaso de la víctima a otros servicios para ulterior tratamiento.
- Módulo 4. Búsqueda y rescate urbanos en condiciones extremas.
  - Buscar, localizar y rescatar a víctimas vivas debajo de escombros (como los producidos al hundirse edificios o en accidentes de transporte).
  - Proporcionar primeros auxilios según se necesite hasta el traspaso de la víctima a otros servicios para ulterior tratamiento.
- Módulo 5. Extinción de incendios forestales desde el aire mediante helicópteros.
  - Contribuir a la extinción de grandes incendios de bosques y monte bajo mediante la lucha contra el fuego desde el aire.
- Módulo 6. Extinción de incendios forestales desde el aire mediante aviones.
  - Contribuir a la extinción de grandes incendios de bosques y monte bajo mediante la lucha contra el fuego desde el aire.
- Módulo 7. Puesto médico avanzado.
  - Seleccionar pacientes (triage) en el lugar de la catástrofe.
  - Estabilizar al paciente y prepararlo para su transporte a la instalación sanitaria más adecuada para su tratamiento final.
- Módulo 8. Puesto médico avanzado con cirugía.
  - Seleccionar pacientes (triage) en el lugar de la catástrofe.
  - Practicar cirugía de control de daños.
  - Estabilizar al paciente y prepararlo para su transporte a la instalación sanitaria más adecuada para su tratamiento final.
- Módulo 9. Hospital de campaña.
  - Prestar asistencia inicial y seguimiento, incluidos los casos

de traumatismo, teniendo en cuenta directrices reconocidas internacionalmente para el uso de hospitales de campaña extranjeros, como las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Cruz Roja.

- Módulo 10. Evacuación médica aérea de víctimas de catástrofes.
  - Transporte de víctimas de catástrofes a instalaciones sanitarias para su tratamiento médico.
- Módulo 11. Refugios temporales de emergencia.
  - Proporcionar refugios temporales de emergencia, incluidos servicios esenciales, principalmente en las fases iniciales de una catástrofe, en coordinación con las estructuras existentes, las autoridades locales y las organizaciones internacionales hasta el traspaso a las autoridades locales o a las organizaciones humanitarias, cuando la capacidad siga siendo necesaria durante períodos más largos.
  - Cuando tenga lugar el traspaso, formar al personal correspondiente (local o internacional) antes de que el módulo abandone la zona.
- Módulo 12. Toma de muestras y detección nuclear, radiológica biológica y química (NRBQ).
  - Efectuar/confirmar la evaluación inicial, incluyendo:
    - La descripción de los peligros o riesgos,
    - La determinación de la zona contaminada,
    - La evaluación o confirmación de las medidas de protección ya tomadas.
  - Efectuar una toma de muestras según normas profesionales específicas.
  - Marcar la zona contaminada.
  - Predecir la situación, controlar y hacer una evaluación dinámica de los riesgos, incluyendo recomendaciones para los avisos y otras medidas.
  - Prestar apoyo para la reducción inmediata de riesgos.
- Módulo 13. Búsqueda y rescate en situaciones de contaminación nuclear, radiológica, biológica y química (NRBQ).
  - Búsqueda y rescate especiales utilizando trajes protectores.
- Módulo 14. Extinción de incendios forestales desde tierra.
  - Contribuir a la extinción de grandes incendios de bosques y monte bajo utilizando medios terrestres.

- Módulo 15. Extinción de incendios forestales desde tierra mediante vehículos.
  - Contribuir a la extinción de grandes incendios de bosques y monte bajo utilizando vehículos.
- Módulo 16. Contención de inundaciones.
  - Reforzar las estructuras existentes y construir nuevas barreras para impedir ulteriores inundaciones de ríos, cuencas y vía navegables con la subida de los niveles de agua.
- Módulo 17. Rescate en inundaciones mediante barcos.
  - Búsqueda y rescate en el agua y asistencia a las personas atrapadas en situaciones de inundación mediante barcos.
  - Prestar ayuda para el salvamento y los primeros auxilios según se necesite.

Las capacidades actuales de la Unidad Militar de Emergencias permiten la oferta al mecanismo de un total de nueve módulos, que son:

- Módulo 3. Búsqueda y rescate urbanos en condiciones medias.
- Módulo 4. Búsqueda y rescate urbanos en condiciones extremas.
- Módulo 11. Refugios temporales de emergencia.
- Módulo 12. Toma de muestras y detección nuclear, radiológica biológica y química (NRBQ).
- Módulo 13. Búsqueda y rescate en situaciones de contaminación nuclear, radiológica, biológica y química (NRBQ).
- Módulo 14. Extinción de incendios forestales desde tierra.
- Módulo 15. Extinción de incendios forestales desde tierra mediante vehículos.
- Módulo 16. Contención de inundaciones.
- Módulo 17. Rescate en inundaciones mediante barcos.

## Perspectivas de futuro

Las Fuerzas Armadas españolas han visto aumentado su presencia y responsabilidad en la respuesta a catástrofes; asumiendo con determinación la responsabilidad de proteger a la población y sus bienes, para restablecer los servicios básicos y reponer las infraestructuras críticas, esenciales estas últimas para la seguridad de una nación y el bienestar de los ciudadanos. Y en particular, la Unidad Militar de Emergencias

se ha convertido en una unidad de referencia internacional en el ámbito de la gestión de emergencias.

El proceso de desarrollo de Unidad Militar de Emergencias ha constituido un reto y un camino de aprendizaje y preparación, convirtiéndose en un referente indispensable para crear unidades similares, gracias a unos procedimientos militares experimentados y una doctrina basada en la formación y la práctica.

España quiere compartir su experiencia y motivación con todas aquellas naciones interesadas en crear una Fuerza militar similar a la Unidad Militar de Emergencias, así como el saber hacer de todos y cada uno de sus hombres y mujeres, como principal motor de su éxito.

El proceso de creación de una unidad de respuesta a situaciones de crisis, emergencias y catástrofes requiere de una planificación detallada, por lo que se hace necesaria la elaboración de un Plan de Formación de Unidades Militares de Emergencias (Plan FORUME) entre España y la nación que solicite la colaboración para la creación de dicha Unidad.

Al ser una colaboración militar internacional, la responsabilidad de la operación recae en el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), apoyado por distintos departamentos técnicos y operativos del Ministerio de Defensa de España; siendo el objeto de esta “Operación de Colaboración Militar” la de facilitar una solución integral que aúna asesoramiento, formación y dotación de equipos y materiales específicos, tomando como principal valor añadido la experiencia adquirida en el Ministerio de Defensa español durante la constitución de la Unidad Militar de Emergencias. Esta responsabilidad, a nivel gubernamental, se materializa en el Secretario General de Política de Defensa (SEGENPOL), encargado de liderar la primera de las fases del proyecto.

La Unidad Militar de Emergencias ofrece a las naciones amigas el asesoramiento profesional, la experiencia en la creación de unidades especializadas en emergencias y los contactos de las industrias especializadas en el sector de la Defensa.

El impulso de la participación de la Unidad Militar de Emergencias en iniciativas multinacionales, que estén dentro del marco de la misión de la Unidad, será una constante; centrándose en cuatro ejes de proyección diferentes, que por orden de prioridad son la Unión Europea, los países iberoamericanos, países vecinos, y la OTAN.

El futuro de la Unidad Militar de Emergencias es un proyecto que se define cada día atendiendo a las nuevas necesidades de la sociedad española. Diferentes retos que afrontar, diversas capacidades que perfeccionar, hacen que el movimiento no se detenga y que su progresión sea constante y siempre acorde con las demandas de la sociedad a la que intenta servir con vocación, eficacia y espíritu de servicio. El camino a seguir se basa en la idea principal de que la “UME es Seguridad”, contribuyendo

a la resiliencia del Estado, y resaltando el carácter militar de la UME, debiendo mantenerse los valores de la milicia que identifican a las FAS, haciendo hincapié en la disciplina, espíritu de equipo y unidad, cooperación y resiliencia.

La Unidad Militar de Emergencias tiene como razón última de ser el asumir, con la designación de su Teniente General Jefe como máximo responsable, la dirección operativa de las emergencias de interés nacional; y los factores comunes de una catástrofe (sorpresa, devastación, desorientación y sufrimiento en la población civil) hacen imprescindible un sistema de mando y control potente y eficaz para la resolución de ésta; constituyendo el cerebro de dicha Dirección y permitiendo la sincronización de las actividades necesarias para gestionar la emergencia.

En un proceso continuo de revisión y racionalización de las capacidades operativas de la Unidad Militar de Emergencias para darles la dimensión adecuada, de acuerdo siempre con las directrices establecidas por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, la Unidad Militar de Emergencias está consolidando las capacidades alcanzadas; mejorando los niveles de operatividad en dichas capacidades, principalmente en riesgos tecnológicos y medioambientales y en las definidas como singulares.

Al tiempo que se materializa la consolidación de los objetivos alcanzados, se mantiene la continuidad en el avance en las relaciones con las Comunidades Autónomas, Dirección General de Protección civil y Emergencias, Departamento de Seguridad Nacional, resto de Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otros organismos de la Administración General del Estado, con la finalidad de reafirmar la integración en el Sistema Nacional de protección Civil, que a su vez es uno de los elementos clave en el Sistema de Seguridad Nacional, para ser capaz de adaptarse a las exigencias cambiantes de las nuevas amenazas a la vez que mantener las capacidades actuales y así seguir siendo “punta de lanza” de la Acción del Estado en la lucha contra las emergencias.



## Conclusiones



## Conclusiones

La evolución que con el paso del tiempo ha experimentado el concepto de la Seguridad Nacional se ha acentuado durante los últimos años, en los que han aparecido nuevas amenazas y riesgos transnacionales desconocidos hasta ese momento. Este hecho unido a otros factores modificadores del mundo en el que vivimos, como pueden ser el progreso en todos los ámbitos o la globalización, han despertado la necesidad de tratar la seguridad de una forma distinta, de manera integral y desde una perspectiva multidisciplinar.

Históricamente hablar de crisis era hablar de conflictos armados, y aunque su impacto se viese reflejado en diversos ámbitos y sectores de la sociedad, el estamento militar seguía conservando prácticamente todo el peso específico para la resolución de aquéllas. En la actualidad esta aproximación unilateral al problema ha sido descartada por completo, y las diferentes sociedades son conscientes de que únicamente el empleo integrado y armónico de todos los medios y herramientas del Estado constituye la base más sólida para la correcta gestión de las crisis y, en consecuencia, para lograr preservar la seguridad nacional de un Estado.

Este nuevo concepto de la seguridad está dirigido a proteger intereses de naturaleza muy diversa, lo cual exige tanto la utilización de medios militares o policiales como la participación de muchas otras herramientas o instrumentos institucionales (política exterior, diplomacia, etc.), todos ellos conformando la necesaria respuesta integrada, de carácter global y perspectiva multidimensional, que posibilite a cada Estado el hacer frente con éxito a los nuevos riesgos y amenazas que acechan en los tiempos actuales.

Al igual que el resto de las sociedades de países desarrollados, la sociedad española debe estar preparada para luchar contra estos riesgos y amenazas, y para hacerlo en las condiciones de partida más adecuadas, resulta preciso articular una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) que analice estos problemas y estudie las maneras de atajarlos. Esta es la forma correcta de generar la confianza necesaria, tanto a nivel interno como externo, de que los instrumentos propios del Estado, junto con aquellos compartidos con nuestros socios y aliados, dispondrán de la capacidad requerida para solventar las situaciones de crisis.

Como norma general, las ESN deben incluir en su texto un concepto de seguridad definido de acuerdo con el panorama estratégico y el marco temporal concreto en el que nacen. En este sentido, las estrategias más recientes se inclinan por proporcionar un concepto de Seguridad Nacional que coexiste con otros conceptos de seguridad de segundo nivel, como pueden ser la Defensa Nacional o la Seguridad Interior. En lo que respecta a la Seguridad Nacional, las competencias sobre la misma son centralizadas por el Gobierno de la Nación, el cual ejerce la responsabilidad de preservarla.

Las ESN constituyen por tanto documentos de alto nivel que se emplean para programar y planear la respuesta integral de los Estados a los problemas que ponen en peligro o afectan en gran medida a la seguridad y al desarrollo normal de la vida diaria de las sociedades y sus ciudadanos. Estos documentos son el instrumento utilizado por los gobiernos para poner en marcha los sistemas de gestión de crisis ante emergencias o situaciones complejas que puedan desarrollarse en cualquier nivel (local, nacional o internacional), y que requieran para su resolución de la intervención simultánea y urgente de las administraciones públicas y de los distintos sectores privados.

Una vez decidida, por parte del Gobierno, la necesidad de disponer de una ESN, a continuación se debe poner en marcha el proceso que conduzca a la obtención de la misma. Para ello, teniendo en cuenta la entidad de la tarea a perseguir, la experiencia dicta que se requiere del impulso y determinación del Presidente del Gobierno para acometerla, quien debe definir el ámbito que enmarca la estrategia, orientar sus contenidos e identificar a los responsables de su elaboración.

La clara exposición de los *intereses nacionales*, el enfoque integral, centralizado y coordinado sobre la seguridad, la magnitud y variedad de los riesgos y amenazas existentes, la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, la sinergia de los distintos actores implicados, la implicación de la sociedad en cuestiones de seguridad, la transparencia y el consenso político, son algunos de los motivos principales que demandan la confección de una ESN.

La naturaleza de los riesgos a enfrentar fue la razón principal por la que la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 constituyó en su momento el marco de referencia en el que se encajó la primera Estrategia Española de Seguridad de 2011 (EES-2011). Esto fue debido a que se trataba de riesgos prácticamente comunes a todos los países europeos y cuya magnitud excedía de las capacidades de respuesta de un país en solitario. En lo que respecta a las amenazas, la actual estrategia en vigor, la ESN-2013, además de recoger las identificadas por el texto europeo, añade todas aquellas surgidas en los últimos años como consecuencia de la evolución global experimentada y las peculiaridades de España como país.

Analizando las características del documento, se podría decir que la primera estrategia de seguridad realizada en España, la EES-2011, resultó excesivamente larga y careció de cierta metodología a la hora de estructurar sus contenidos. Esta estrategia recordaba a las estrategias de seguridad de origen anglosajón, las cuales, aunque establecían la finalidad de la Seguridad Nacional, no proporcionaban una definición de la misma. Por el contrario, la vigente ESN-2013 sí goza ya de una sistematización de la información que presenta, mediante la definición de un objetivo principal a alcanzar y varios objetivos secundarios para cada uno de los ámbitos analizados.

Dejando al margen aspectos formales, resulta indiscutible que la aprobación de la EES-2011 constituyó un hito y al mismo tiempo permitió, entre otras cosas, aportar la referencia necesaria para elaborar la Directiva de Defensa Nacional de 2012, la cual

nació con la disposición de colaborar en la revisión de aquella primera estrategia y de transformar su política de defensa para adecuarla a la estrategia sucesora, la vigente ESN-2013.

Y así llegamos a la ESN-2013, en cuya elaboración se aprecia claramente la influencia de haberse llevado a cabo la misma dentro de un contexto generalizado de crisis económica, considerada como uno de los mayores desafíos para la Seguridad Nacional. Dentro de la estrategia, esto se traduce en establecer la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos como uno de los principios informadores para toda acción que se emprenda en cualquiera de los diferentes ámbitos de actuación de la ESN-2013.

A diferencia de la EES-2011, la ESN-2013 define la Seguridad Nacional como política de Estado y proporciona directrices para lograr ser más eficientes en el objetivo principal de preservarla, contando para ello con la asignación de todos los recursos disponibles del Estado. Se puede afirmar que esta estrategia es un documento esencial dentro de la política nacional, y que se encarga de fomentar la participación ciudadana y la colaboración público-privada en todos los sectores.

Entrando un poco más en detalle sobre su contenido, la ESN-2013 realiza un balance del entorno de seguridad que afecta a España, cita los riesgos y amenazas de un mundo tan cambiante como el de hoy, define las Líneas de Acción Estratégicas a seguir y configura el nuevo Sistema de Seguridad Nacional (SSN). Dentro de este último, la estrategia crea el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), organismo al más alto nivel que vela por la seguridad de España y sus ciudadanos y que se encarga de gestionar la respuesta integral requerida para actuar frente a las crisis multidimensionales actuales, contando para ello con el apoyo de varios Comités Especializados.

La Ley de Seguridad Nacional (LSN) viene a dotar al Estado de las herramientas jurídicas necesarias para adecuar el SSN a los riesgos y amenazas actuales. De este modo, a través de la LSN, el Gobierno dota al Estado de cobertura legal para poder cooperar con eficiencia en el uso de sus recursos en materia de Seguridad Nacional.

Una novedad importante a destacar en la LSN es la regulación de la llamada *situación de interés para la Seguridad Nacional*, la cual, declarada por el Presidente del Gobierno, se caracteriza por su gravedad potencial y dimensión y transversalidad de las medidas requeridas para su resolución.

De su lectura se observa que la LSN persigue dos objetivos prioritarios. En primer lugar responder a la necesidad de articular legalmente, y desde una amplia perspectiva, los componentes fundamentales y ámbitos de especial relevancia para la Seguridad Nacional, los cuales se integran en el SSN. En segundo lugar, la LSN busca además incorporar al SSN un nuevo modelo de gestión de crisis liderado por el Presidente del Gobierno y el CSN, y fijar las reglas para la contribución de recursos humanos y materiales a las necesidades de la Seguridad Nacional.

La *protección ante emergencias y catástrofes* es uno de los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional identificados por la ESN-2013. Esta realidad ya fue previamente advertida por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas<sup>2</sup>, la cual persigue concienciar a los países de la importancia de reducir los desastres para permitir un desarrollo sostenible de las sociedades.

Es por ello que el servicio público de la Protección Civil incide de manera sustancial y directa en el ámbito de la seguridad. En consecuencia, tanto la EES-2011 como la ESN-2013 coincidieron en la necesidad de mejorar el sistema español de Protección Civil mediante la actualización de su marco jurídico, en lo que se refiere fundamentalmente a un mayor énfasis en la prevención y un mayor nivel de integración de las capacidades de aquel en el SSN y en los sistemas internacionales.

La primera ley de Protección Civil, la Ley 2/1985, de 21 de enero, fue en su momento una norma moderna y flexible que llegaba para adaptar un modelo centralizado de respuesta pública ante las emergencias y catástrofes a otro que resultase coherente con el recién creado, por aquel entonces, Estado de las Autonomías. Posteriormente, sobre las bases de los logros alcanzados por esta primera ley, y habiendo contemplado las directrices en materia de Protección Civil de la Unión Europea y Naciones Unidas, la nueva Ley 17/2015, de 21 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) llegaba finalmente para impulsar la Protección Civil y dar respuesta a los requerimientos de la ESN-2013 en el ámbito de las emergencias y catástrofes.

La nueva ley pretende así garantizar la respuesta más adecuada ante las emergencias y catástrofes, articulando los mecanismos necesarios para integrar todos los medios a disposición del Estado de forma eficaz, entre ellos los Servicios de Atención de Urgencias 112 y la Unidad Militar de Emergencias UME), los cuales han desempeñado un papel esencial en este campo durante los últimos años.

Se puede afirmar por tanto que el objetivo principal de la Ley 17/2015 es establecer el SNPC con el fin último de asegurar la coordinación, la sinergia y la eficacia de las políticas públicas de Protección Civil. La ley reconoce la importancia de la colaboración ciudadana y busca implicar a la sociedad civil facilitando su participación, todo ello sin menoscabo de la responsabilidad que en este ámbito mantienen en todo momento los poderes públicos.

Con esta nueva ley, la Protección Civil se integra en el SSN, permitiendo así su coordinación al más alto nivel, pues corresponde precisamente al Ministro del Interior asumir la dirección de las emergencias declaradas *de interés nacional* por el Presidente del Gobierno, coordinando para ello las actuaciones y la gestión de los recursos

---

2 En diciembre de 1999, la Asamblea General de Naciones Unidas estableció la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) dada la preocupación internacional de estos acontecimientos a nivel global.

estatales, autonómicos o locales. En definitiva, la Ley 17/2015 hace posible la unidad de acción de mecanismos flexibles para la utilización conjunta de todos los recursos del SNPC y su integración en sistemas de mayor entidad que resultan más adecuados para responder con eficacia a los riesgos y amenazas actuales.

En lo que respecta a la actuación de las Fuerzas Armadas (FFAA) en el campo de la Protección Civil, el Ministerio de Defensa participa de forma habitual en los distintos niveles de planificación y coordinación del SNPC. La gran cantidad de medios humanos y materiales, el adiestramiento de las unidades, la estructura jerarquizada, la disciplina y la disponibilidad casi permanente de sus efectivos son características intrínsecas de las FFAA que las convierten en un instrumento muy valioso en manos del Estado preparado para intervenir en aquellas situaciones de emergencia que así lo requieran, proporcionando a su vez confianza y tranquilidad a la población civil.

Tras su creación en 2005 y desde sus primeras actuaciones en 2007, la UME ha sido objeto de una enorme aceptación, reconocimiento y valoración por parte de la opinión pública, convirtiéndose en la “punta de lanza” de todos los medios nacionales de intervención en materia de Protección Civil. Las muchas actuaciones de la UME frente a las emergencias y catástrofes que amenazan directamente a la seguridad de los ciudadanos, además de generar una gran repercusión mediática, contribuyen en gran medida a reforzar la percepción de cercanía que la sociedad tiene de las FFAA.

Una catástrofe se caracteriza por el caos, la sorpresa y la amplia devastación que se produce, que deja a la población y sus dirigentes en estado de *shock*. Las claves para resolver este tipo de catástrofes son la rapidez de reacción ante los acontecimientos, la gestión adecuada de la información y la aplicación de los procedimientos previamente aprobados y establecidos.

Rusia, Francia, Estados Unidos, Suiza, Méjico, Canadá, Israel o Japón son ejemplos de naciones que percibieron la necesidad de asignar funciones específicas a sus Fuerzas Armadas relacionadas con las emergencias y la protección civil, no solo por las circunstancias coyunturales, urgentes e imprevistas que pudieran surgir, sino también por el riesgo comprobado que supone la intervención en estas circunstancias de personal no experto y, en algunos casos, no lo suficientemente preparado, en un mundo como el de las emergencias que demanda cada vez más profesionalidad.

Las Fuerzas Armadas son un instrumento del Estado y, como tal, deben utilizarse en aquellas circunstancias y para aquellos fines que resulten necesarios en cada momento; permitiendo que la sociedad perciba que todos los recursos con los que cuenta, incluidas las Fuerzas Armadas, están disponibles para contribuir a su seguridad en aquellas circunstancias que los medios usuales no alcancen a cubrir, y deben hacerlo de forma coordinada y eficaz cuando una catástrofe la ponga gravemente en peligro.

A tenor de la experiencia adquirida por los países que ya han sufrido catástrofes similares, esta debe ser gestionada desde un enfoque multidisciplinar abarcando todos los niveles para alcanzar la sinergia de todos los agentes implicados.

El nivel político debe establecer previamente el marco legislativo adecuado para la gestión de las emergencias declaradas de interés nacional, en la forma y manera señalada en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil; así como habilitar las líneas de crédito que faciliten la actuación una vez la catástrofe se ha producido.

Es necesario contar, tal como ocurre en España a través de la Unidad Militar de Emergencias, con una estructura permanente especializada en la dirección operativa de grandes catástrofes, que permita ejercer el mando y control integrado de todas las funciones necesarias para restablecer en el menor tiempo la situación de normalidad, mediante un sistema potente y eficaz que constituye el cerebro de dicha Dirección y permite la sincronización de las actividades necesarias para gestionar la emergencia; y puede delegar en las administraciones autonómicas y locales la fase de reconstrucción y postemergencia.

Por último en el nivel táctico o de intervención, se movilizan tantas capacidades operativas como sea posible para, tras la fase inicial de búsqueda, rescate y socorro, abordar el resto de cometidos: atención sanitaria, damnificados, asistencia psicológica y social, forense, tráfico y seguridad, restablecimiento de infraestructuras básicas, abastecimiento de recursos básicos, restablecimiento de telecomunicaciones, resolución de daños tecnológicos y medioambientales, movilización de expertos y transporte, y todas aquellas útiles para completar el conjunto de las capacidades operativas necesarias para resolver la catástrofe.

El proceso de desarrollo de la Unidad Militar de Emergencias, que nació en 2005, ha constituido un reto y un camino de aprendizaje y preparación, convirtiéndose en un referente indispensable para crear unidades similares, gracias a unos procedimientos militares experimentados y una doctrina basada en la formación y la práctica.

En el Decálogo de principios de la UME, se hace especial hincapié en la necesidad de que el servicio a la sociedad se debe entender como un compromiso constante e ininterrumpido en el tiempo. Por ello, la Unidad está alerta 365 días al año y cuando se encuentra en operaciones de emergencias, mantiene su actividad 24 horas al día con los relevos que sean necesarios.

En la constitución de la Unidad Militar de Emergencias, como instrumento de la Administración General del Estado con absoluta disponibilidad en el cumplimiento de su misión, se ha buscado la máxima cooperación con todas las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas con competencias en este campo, tratando de conseguir la sinergia de todos los medios, así como alcanzar la mayor eficacia en la respuesta ante las crisis o posibles emergencias.

El objetivo ha sido buscar la complementariedad, añadiendo capacidades al sistema, sin sustituir o excluir las ya existentes, sino tratando de agregar las cualidades que caracterizan a una unidad militar, con el fin de llegar a mecanismos de coordinación eficientes.

La capacidad de mando y control de todos sus medios, independientemente de su entidad, la interoperabilidad, la capacidad y la agilidad de respuesta, el empleo en masa, el esfuerzo sostenido, la flexibilidad en sus despliegues y red despliegues, la capacidad de canalizar los medios del resto de las Fuerzas Armadas, y la capacidad de proyección al exterior son características de empleo, señas identificativas fruto de la combinación de medios y adiestramiento, que permiten a la Unidad Militar de Emergencias concentrar sus medios en cualquier punto del territorio nacional para hacer frente a cualquier emergencia con una total autonomía logística.

El personal encuadrado perfecciona su perfil general requerido en la Unidad Militar de Emergencias, permitiendo que las Unidades mantengan estas señas identificativas, o características de empleo. Para ello, de entre los programas integrados en el Plan General de Preparación de la UME, se destaca el Programa de entrenamiento psicológico para su personal de intervención, consistente en formar específicamente a los equipos de emergencias, dotándoles de las herramientas psicológicas adecuadas para minimizar el impacto de una catástrofe en los damnificados, y favoreciendo su propio fortalecimiento emocional y capacidad de afrontamiento ante situaciones estresantes.

La UME es una Unidad militar conjunta organizada permanentemente con ese carácter, lo que, unido a su dependencia orgánica del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, contribuye de forma directa y permanente a la acción conjunta de las Fuerzas Armadas. Es la primera Unidad de intervención para el cumplimiento de la misión de preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en situaciones de emergencia, canalizando, además, todos los medios y recursos que los Ejércitos y Armada aporten para hacer frente a estas situaciones.

La gran cantidad de actores, implicados en la gestión y resolución de las emergencias, obliga a la Unidad Militar de Emergencias a establecer relaciones a múltiples niveles, así como a realizar un gran esfuerzo de coordinación con multitud de organismos y unidades de intervención, tanto a nivel estatal, como autonómico y local.

En el cumplimiento de sus propias misiones, la UME trabaja siguiendo procedimientos internacionalmente aceptados, tanto desde el punto de vista de la OTAN como de la Unión Europea y de las Naciones Unidas. Por ello, en caso de ser requerida su presencia como consecuencia de una catástrofe internacional, estaría capacitada para operar de forma coordinada con cualquier nación aliada que trabaje con procedimientos similares.

Para reforzar esta capacidad, la UME participa en los ejercicios internacionales, relacionados con las emergencias, que se realizan tanto en el ámbito de la OTAN, de la UE, como de otras iniciativas bilaterales o multilaterales de países de nuestro entorno.

En este ámbito exterior, dado el interés que ha suscitado la Unidad en la sociedad internacional, el Gobierno la ha utilizado para estrechar las relaciones con las organizaciones internacionales a las que España pertenece. Por el especial interés en las misiones de cooperación internacional en esta materia, cada vez más frecuentes y complejas, se señala la participación de la Unidad Militar de Emergencias, a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior, en la contribución del Estado al Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, con los medios y capacidades ofrecidos por España en este mecanismo comunitario.

El impulso de la participación de la Unidad Militar de Emergencias en iniciativas multinacionales, que estén dentro del marco de la misión de la Unidad, será una constante; centrándose en cuatro ejes de proyección diferentes, que por orden de prioridad son la Unión Europea, los países iberoamericanos, países vecinos, y la OTAN.

El proceso de creación de una unidad de respuesta a situaciones de crisis, emergencias y catástrofes, como es la Unidad Militar de Emergencias, requiere de una planificación detallada y de un marco legal en el cual se justifique y se fundamente la creación de dicha Unidad, tanto para afrontar las misiones que debe cumplir como por la experiencia a adquirir en la obtención del tipo de capacidades necesarias. En el caso español, se ha conseguido en un corto plazo de tiempo, algo que sin duda ha supuesto un paso adelante en la reducción del ciclo de adquisición de sistemas de defensa y en la consiguiente optimización de costes. Así, el proceso de desarrollo de una unidad de este tipo requiere una gestión eficaz y eficiente de los recursos económicos, materiales y de personal.

Uno de los hitos más importantes dentro del proceso de constitución de la Unidad Militar de Emergencias ha sido su integración en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa a partir del año 2009. Con ella se ha conseguido la convergencia del planeamiento propio de la UME con el planeamiento militar tanto en sus aspectos operativos y de fuerza, liderados por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, como en el de recursos materiales y de personal, liderados respectivamente por el Secretario de Estado y el Subsecretario de Defensa.

Es en el ámbito del Planeamiento Militar del Jefe de Estado Mayor de la Defensa donde se establecen las capacidades militares de la Fuerzas Armadas y donde se recogen las capacidades operativas de la Unidad Militar de Emergencias, derivadas, principalmente, de la misión y de los tipos de emergencias que son responsabilidad de la Unidad, que aparecen recogidos en el Acuerdo de Creación de la Unidad y, sobre todo, en el Real Decreto por el que se aprueba su protocolo de intervención.

La capacidad militar de intervención en emergencias con que cuenta la Unidad Militar de Emergencias a la hora de intervenir ante cualquier emergencia se compone

de siete subcapacidades militares: mando y control, intervención en emergencias que tengan su origen en riesgos naturales (inundaciones, seísmos, grandes nevadas u otros fenómenos meteorológicos adversos), aquéllas provocadas por incendios forestales, las derivadas de riesgos tecnológicos, las provocadas por atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, las derivadas de contaminación del medio ambiente y aquéllas en apoyo a población civil damnificada con motivo de una catástrofe.

Las siete subcapacidades señaladas se pueden agrupar en tres grandes grupos: mando y control, intervención directa y apoyo en emergencias. Esas sub-capacidades militares definidas en el Planeamiento Conjunto de la Defensa y que la Unidad Militar de Emergencias ha redefinido como Capacidades Operativas Principales de la UME en su ámbito interno, no forman compartimentos estancos sino que se interrelacionan y complementan, tanto en el ámbito de la instrucción y adiestramiento como en el del empleo operativo. Así, toda intervención directa implica siempre actividades de mando y control y puede implicar actividades de apoyo en emergencias.

Las unidades subordinadas de la Unidad Militar de Emergencias, con sus diferentes configuraciones orgánicas de personal y material, son las que sirven para establecer la potencia de combate proporcionando la entidad de fuerza disponible en la UME y materializando las capacidades operativas para hacer frente a las diferentes situaciones de emergencia

En especial aunque no exclusivamente, los Batallones de Intervención en Emergencias son los que emplean, con mayor frecuencia, dentro del conjunto de las capacidades operativas de la Unidad Militar de Emergencias aquellas capacidades que están relacionadas con la intervención directa en las zonas afectadas por catástrofes, ya que son las que contribuyen con el mayor número de personas, de medios materiales y de unidades subordinadas.

Así, las unidades que materializan estas capacidades están convenientemente dimensionadas bajo el triple criterio de disponibilidad, eficiencia y economía de medios.

Las nuevas medidas adoptadas en el aspecto organizativo de la Unidad y la nueva visión de las capacidades de la Unidad Militar de Emergencias han servido para definir las *capacidades singulares* que, sin perder su condición de refuerzo del dispositivo de protección civil que dirige la emergencia, supondrá dar un salto cualitativo y permiten a la UME ser más resolutiva en las intervenciones, así como que la propia Unidad Militar de Emergencias asuma la dirección de las mismas. Estas capacidades son: excarcelación pesada, protección del patrimonio cultural, trabajos anfibia, espeleológicos, y la capacidad singular en lucha contra incendios forestales.

En ese proceso continuo de revisión y racionalización de las capacidades operativas de la Unidad Militar de Emergencias para darles la dimensión adecuada, de acuerdo siempre con las directrices establecidas por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, la Unidad Militar de Emergencias está consolidando las capacidades alcanzadas;

mejorando los niveles de operatividad en dichas capacidades, principalmente en riesgos tecnológicos y medioambientales y en las definidas como singulares.

El espíritu de esta Unidad no es el de estancarse en lo conseguido, que se entiende que ha sido mucho, ni de felicitarse por lo que hace o por cómo lo hace. El espíritu de esta Unidad es un espíritu de superación, un espíritu de “no contentarse con hacer lo preciso de su obligación” es, en suma, un espíritu de búsqueda de la excelencia.

España quiere compartir su experiencia y motivación con todas aquellas naciones iberoamericanas interesadas en crear una Fuerza militar similar a la Unidad Militar de Emergencias, así como el saber hacer de todos y cada uno de sus hombres y mujeres, como principal motor de su éxito; ofreciendo a las naciones amigas el asesoramiento profesional, la experiencia en la creación de unidades especializadas en emergencias y los contactos de las industrias especializadas en el sector de la Defensa; elaborando un Plan de Formación de Unidades Militares de Emergencias (Plan FORUME) entre España y la nación que solicite la colaboración para la creación de dicha Unidad.

La implementación de este plan se corresponde con una colaboración militar internacional y para ello se seguirán los canales establecidos en el ámbito de la diplomacia de Defensa, enmarcada en la Acción exterior del Estado; recayendo la responsabilidad de la operación en el JEMAD, y materializándose a nivel gubernamental en el Secretario General de Política de Defensa (SEGENPOL).

Al tiempo que se materializa la consolidación de los objetivos alcanzados, se mantiene la continuidad en el avance en las relaciones con las Comunidades Autónomas, Dirección General de Protección civil y Emergencias, Departamento de Seguridad Nacional, resto de Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otros organismos de la Administración General del Estado, con la finalidad de reafirmar la integración en el Sistema Nacional de Protección Civil, que a su vez es uno de los elementos clave en el Sistema de Seguridad Nacional.

El futuro de la Unidad Militar de Emergencias es un proyecto que se define cada día atendiendo a las nuevas necesidades de la sociedad española. Diferentes retos que afrontar, diversas capacidades que perfeccionar, hacen que el movimiento no se detenga y que su progresión sea constante y siempre acorde con las demandas de la sociedad a la que intenta servir con vocación, eficacia y espíritu de servicio. El camino a seguir se basa en la idea principal de que la “UME es Defensa”.

--

