

Documento de Trabajo OPEX

***La Unión Europea frente a las catástrofes.
¿Es factible una unidad multinacional europea para
emergencias?***

Enrique Vega Fernández

Coronel de Infantería (reserva)

Secretario del IUGM



INDICE

Siglas y acrónimos

Abstract

Resumen ejecutivo

1. La gestión de emergencias, ¿vocación u obligación de la Unión Europea?
2. Carencias y deficiencias de los actuales sistemas de intervención en emergencias
3. Los instrumentos de la Unión Europea para la intervención en emergencias
4. El modelo de la Unidad Militar de Emergencias española¹
5. El modelo de la Fuerza Europea de Protección Civil²
6. El modelo de la Brigada Multinacional de Fuerzas en Reserva de Despliegue Rápido³
7. El modelo de la Fuerza de Reacción de la OTAN
8. El modelo de las Agrupaciones Tácticas
9. Unidad multinacional europea para emergencias Una propuesta de modelo.
10. Recomendaciones

Anexo I

Anexo II

Bibliografía

¹ GÓMEZ ESCARDA, María y VEGA FERNÁNDEZ, Enrique, *Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias*, Documento del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas, Madrid, 2008.

² http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009

³ VEGA, Enrique, "¿Podría tener la ONU una SHIRBRIG de Protección Civil?", en REQUENA, Miguel (ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), 2010, págs. 465 a 469.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AIE	Agrupaciones de Intervención en Emergencias
APPAR	Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida
AR	Alto Representante (de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad)
BIEM	Batallón de Intervención en Emergencias
CAN	Consejo del Atlántico Norte
CCI	Centro de Control e Información
CCPC	Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción
CECO	Comité Estatal de Coordinación Operativa
CECOP	Centro de Coordinación Operativa
CECOPI	Centro de Coordinación Operativa Integrado
CIEM	Compañía de Intervención en Emergencias
CIEMT	Compañía de Intervención en Emergencias Tecnológicas
CIVCOM	Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (de la Unión Europea)
CMUE	Comité Militar de la Unión Europea
CNN	Cable News Network
COIE	Centro de Operaciones para las Intervenciones en Emergencias
COPS	Comité Político y de Seguridad (de la Unión Europea)
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CPC-M	Célula de Planificación Cívico-Militar
DGE	Dirección General Europea

ECHO	European Commission Humanitarian Office (Oficina de Coordinación Humanitaria de la Comisión Europea)
EMUE	Estado Mayor (militar) de la Unión Europea
ERC	Equipos de Respuesta Civil
EUFOR	European Force
FAMET	Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra
FEPC	Fuerza Europea de Protección Civil
FGE	Fuerza de Gendarmería Europea
MCPC	Mecanismo Comunitario de Protección Civil
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa (de la Unión Europea)
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común (de la Unión Europea)
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa (de la Unión Europea)
RAEM	Regimiento de Apoyo a Emergencias
RENEM	Red Nacional de Emergencias
RETUME	Red de Telecomunicaciones de la Unidad Militar de Emergencias
SCCIE	Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia
SG	Secretario(a) / Secretaría General
SHIRBRIG	Stand-by High Readiness Brigade
SIMGE	Sistema Integrado Militar de Gestión de Crisis
SOFA	Status of Forces Agreement
SOMA	Status of Member Agreement

SOP	Standard Operation Procedure
TUE	Tratado de la Unión Europea
UAD	Unidad de Apoyo a Desastres
UME	Unidad Militar de Emergencias
UMEPE	Unidad Multinacional Europea para Emergencias
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea

Enrique Vega Fernández

Coronel de Infantería (reserva). Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Secretario y profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) de la UNED. Especialista en gestión internacional de crisis.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas
© Enrique Vega Fernández

ABSTRACT

The European Union confronting catastrophes.

Is a multinational European unit for emergencies feasible?

The aim of this paper is to analyze the possibility of creating within the European Union some type of mechanism for intervening when emergencies arise, endowing it with the capacity to immediately and efficiently react to this kind of incident in every part of the world. To this end, the paper proposes the creation of a Multinational European Unit for Emergencies, combining the most valid and workable elements and procedures within the experiences known up to now. Basically this involves the Union's own present systems for humanitarian, civil and military crisis management, the Spanish Emergency Military Unit, the UN Stand-by High Readiness Brigade or the NATO Reaction Force.

RESUMEN EJECUTIVO

Los instrumentos de los que actualmente dispone la Unión Europea para responder a situaciones de emergencia ocasionadas por catástrofes naturales u originadas por el hombre, no parecen permitirle alcanzar, especialmente en lo que a su actuación en el exterior se refiere, ese lugar en el mundo que “le corresponde”, al que la Estrategia Europea de Seguridad aspiraba en el momento de su redacción, hace ya casi una década.

Entre otras causas porque no dispone de medios propios ni de un solo organismo capaz de activar y coordinar, de forma inmediata y adecuada a las circunstancias de cada caso concreto, los necesarios de entre los numerosos recursos que podrían proporcionar los Estados miembros para organizar y desplegar auténticas operaciones multinacionales de intervención en emergencias, que mostrasen al mundo la voluntad y la capacidad de la Unión Europea en cuanto a solidaridad con las víctimas de tan terribles sucesos. Algo a lo que, sin embargo, parece inducir, si no obligar, el recién entrado en vigor Tratado de Lisboa.

El objetivo del presente trabajo es, en consecuencia, presentar algunas ideas que podrían coadyuvar a trascender esta situación, valiéndose para ello de una propuesta de creación por la Unión Europea de alguna especie de Unidad Multinacional Europea para Emergencias (UMEPE). Para cuya concepción se ha procurado extraer los elementos más válidos y factibles de distintas experiencias y discusiones recientes relacionadas con el mundo de las catástrofes y las emergencias. Fundamentalmente, los propios sistemas en vigor en la Unión Europea, el Mecanismo Comunitario de Protección Civil y sus capacidades civiles y militares de gestión de crisis, incluidas sus Agrupaciones Tácticas, la Unidad Militar de Emergencias española, las nunca activadas Fuerza Europea de Protección Civil y Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, la Brigada Multinacional de Fuerzas en Reserva de Despliegue Rápido puesta al servicio de las Naciones Unidas o la Fuerza de Reacción de la OTAN.

Esta posible Unidad Multinacional Europea para Emergencias (UMEPE), en gran parte inspirada en la Unidad Militar de Emergencias (UME) española —por lo que España estaría en inmejorable posición para poder avalarla, fomentarla e impulsarla— debería disponer, como primera condición indispensable, de unos elevados niveles de especialización y disponibilidad. Característica que ya alerta

sobre la necesidad de que disponga, aunque sólo sea parcialmente o con carácter subsidiario, de elementos y componentes militares. Una disponibilidad inmediata de medios que se vería anulada sin procedimientos de financiación asimismo altamente flexibles y de activación inmediata a través del Fondo de Solidaridad de la Unión y del presupuesto de la Oficina Europea de Coordinación Humanitaria (EECHO).

La base sobre la que crear esta Unidad Multinacional Europea para Emergencias (UMEPE) podría ser un reformado y reforzado Mecanismo Comunitario de Protección Civil, que pasase a depender directamente de la Alta Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad – Vicepresidenta de la Comisión y Comisaria europea de Asuntos Exteriores —fusionando así las capacidades y posibilidades de los ámbitos intergubernamental y comunitario—, de configuración modular, capaz y en condiciones de constituir agrupaciones multinacionales de intervención en emergencias (AIE UE) en periodos de activación mensurables en horas.

1.- La gestión de emergencias, invocación u obligación de la Unión Europea?

«La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para b) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano»⁴.

Esta redacción del artículo 222.1. del Tratado de Lisboa⁵, que establece la llamada Cláusula de Solidaridad, indica de forma que ofrece poco lugar para la duda al utilizar futuros imperativos —“actuarán” y “movilizará”—, que la gestión de emergencias en casos de catástrofe natural o de origen humano no es solamente una vocación de la Unión Europea, sino una vocación convertida en obligación por la propia letra del Tratado. Una obligación que afecta tanto a la propia Unión como a sus Estados miembros (*«La Unión y sus Estados miembros actuarán ...»*), que deben hacerlo de forma *«conjunta»*. El artículo, además, no solamente no excluye la posibilidad de utilizar medios militares, sino que expresamente los cita, y en consecuencia, aunque sea de forma indirecta, los recomienda. Si bien, como ocurriría con cualesquiera otros tipos de medios no militares que la acción exigiese no previamente puestos a disposición de la Unión, dejando un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros en cuanto a los medios a poner a disposición de la Unión para estos menesteres, al asignar al Consejo la prerrogativa de la decisión (apartado 3 del mismo artículo 222), mientras que a la Comisión y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad solamente les asigna la capacidad de propuesta, es decir, situando la capacidad de decisión en el ámbito intergubernamental, en el que los Estados miembros son libres de tomar sus propias decisiones de contribución, y no en el ámbito comunitario, en el que los Estados miembros tienen la obligación, al menos en principio, de cumplimentar las decisiones de los órganos de la Unión que corresponda en cada caso.

⁴ Cláusula de Solidaridad, artículo 222 (Título VII) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea aprobado el 17 de diciembre de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 (Tratado de Lisboa).

⁵ En el mismo sentido se expresa el artículo 196: *«La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas»*.

Una libertad de decisión que aconseja recordar la diferencia entre una actuación plurinacional y una actuación multinacional, que, como se podrá ver en epígrafes posteriores, resulta de suma importancia en lo que a la gestión de emergencias en casos de catástrofes naturales o de origen humano se refiere. Se entiende que una actuación es plurinacional cuando diferentes Estados aportan, para la gestión de las consecuencias de una catástrofe por ejemplo, en el caso que nos ocupa, los medios que consideran oportunos, que en ese momento tengan disponibles o, incluso, que le sean recomendados por una instancia superior, como puede ser la propia Unión Europea, pero con un planeamiento de actuación puramente nacional, coordinando estos medios con los de otros países, organizaciones internacionales u organizaciones no gubernamentales (ONG) solamente después, una vez desplegados sobre el terreno, pero siguiendo, en cualquier caso, en todo momento, directrices emanadas directamente de sus autoridades nacionales. Es la situación que con mayor frecuencia —por no decir casi siempre— se puede ver en la gestión de emergencias y catástrofes.

Una actuación multinacional, por el contrario, implica un planeamiento, y en consecuencia unas directrices para su cumplimiento (dirección estratégica), llevada a cabo desde el principio de forma centralizada por la organización internacional que corresponda, la Unión Europea en el caso que nos ocupa. Es decir, una situación en la que los medios intervinientes actúan, en todo momento, en función de las prescripciones emanadas de las autoridades supranacionales en todos aquellos aspectos que la correspondiente legislación, normativa o acuerdos específicos hayan determinado, que, en cualquier caso, deben incluir a los de carácter operativo. Es la situación, bien conocida, de las operaciones de gestión de crisis de las Naciones Unidas, de la OTAN o de la propia Unión Europea, sean llevadas a cabo con medios militares o policiales solamente o con una conjunción de medios civiles, policiales y militares.

Otro aspecto que conviene destacar es que la Cláusula de Solidaridad no solamente afecta y está concebida para la gestión de emergencias en casos de catástrofes naturales o de origen humano, sino, asimismo y quizás principalmente, para las situaciones en las que un Estado miembro «*es objeto de un ataque terrorista*». Esta agrupación que, intencionadamente, hace el propio Tratado de ambas situaciones, tan diferentes conceptualmente, pero que, sin embargo, comparten un cierto número de consecuencias comunes a las que debe hacer frente su gestión, parece también obligar, para el adecuado cumplimiento del mismo, a prestar tanta atención a la preparación de respuestas eficaces para uno de los casos, el de la gestión de catástrofes naturales o de origen humano, como para el

otro, el de la prevención y gestión de las consecuencias de las acciones terroristas. Una equiparación a la que no siempre parecen tender las correspondientes autoridades, excesivamente concentradas, hoy día, en la lucha contra el terrorismo, cuyas devastadoras acciones no siempre alcanzan, sin embargo, el nivel de letalidad, destrucción y sufrimiento humano de muchas catástrofes naturales o, incluso, de origen humano (Chernóbil, por ejemplo, cuyas consecuencias aún pueden sentirse después de veinticuatro años).

Por otra parte, el artículo 222.1, en lo que a gestión de emergencias en casos de catástrofes naturales o de origen humano se refiere, también supone, en principio, algunas limitaciones. Que la asistencia a prestar corresponde solamente «a un Estado miembro en el territorio de éste», por un lado, y por otro, que la misma sólo puede llevarse a cabo «a petición de sus autoridades políticas». Esta segunda limitación parece lógica en función de los principios de respeto a la soberanía de los países y de la no injerencia en los asuntos internos de los mismos, pero también de que son las propias autoridades de un territorio quienes están en mejores condiciones de conocer las necesidades de cada caso concreto, así como de los medios de los que carecen para poder satisfacerlas eficazmente. Pero como esta última afirmación es sólo plenamente aplicable a los países con un determinado grado de desarrollo y, por tanto, con suficientes medios de detección, información y actuación, es una limitación que debería tener siempre en cuenta la Unión Europea —precisamente para evitar situarse al borde de una posible injerencia en los asuntos internos de un Estado soberano— si aplica sus capacidades de gestión de emergencias en el exterior de su territorio —superando la aparente primera limitación planteada por el artículo 222.1. («prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste»), como se verá a continuación—, especialmente en los casos en que la emergencia coincida o sea consecuencia de algún tipo de conflicto armado, situación generalizada de disturbios o campaña de acciones terroristas, en la que pueda sospecharse la existencia de violación grave, masiva y continuada de los derechos humanos (de la seguridad humana), que se vea agravada por la catástrofe.

Tres son, por otro lado, los tipos de razones que permiten adjetivar de “aparente” la primera limitación contenida en el artículo 222.1. («prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste»). En primer lugar, la calidad de vocación y no sólo de obligación —como tampoco es sólo vocación, sino también obligación— de la Unión Europea, como ya se ha alertado, de solidarizarse (Cláusula de Solidaridad) con las víctimas de las catástrofes, asistiéndolas en lo posible, por lo que no tendría sentido reducirlo egoístamente a las situaciones que

se den exclusivamente dentro del territorio de sus Estados miembros, incumpliendo los principios por los que la Unión debe regir su acción exterior establecidos en el artículo 21 del Tratado de Lisboa (Tratado de la Unión Europea, TUE), «d) *apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza*» y «g) *ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano*».

En segundo lugar, porque el propio artículo 222, esta vez en su apartado 3, incardina «*las modalidades de aplicación*» de esta Cláusula de Solidaridad en la política exterior y de seguridad europea (PESC), haciendo, incluso, referencia a las estructuras de la política común de seguridad y defensa (PCSD), cuando establece que será el Alto Representante (AR) de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad quien presente al Consejo, en acción conjunta con la Comisión, las correspondientes propuestas de este ámbito, y el Comité Político y de Seguridad (COPS) quien lo asista «*con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa*». Es decir, las autoridades y órganos (AR y COPS) a cuyo cargo se encuentra «*la acción de la Unión en la escena internacional*» (PESC) y, por lo tanto, las relaciones de todo tipo con otros países, que la redacción del artículo 222.3. permite interpretar que incluyen las de asistencia en caso de catástrofes naturales o de origen humano. Pero, además, utilizando, precisamente, “*las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa*” (PCSD). Sin olvidar que el ámbito de las catástrofes, debido a sus especiales características, no es, como se ha visto, un ámbito exclusivo de la PESC / PCSD, sino que debe llevarse a cabo en conjunción con la Comisión de la Unión Europea y sus órganos correspondientes.

Y en tercer lugar, porque el ya citado artículo 196, correspondiente al Título XXIII Protección Civil, en su apartado 1.c), expresa explícitamente que «*la Unión tiene por objetivo favorecer la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional en materia de protección civil*», debiendo «*las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria*» (artículo 214.1) «*prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano*» llevarse en el «*marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión*». Lo que inevitablemente enlaza, por analogía, la solidaridad del artículo 222 con la asistencia “a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano” del artículo 214 – ambos, después de todo, de la misma Parte Quinta del Tratado *Acción Exterior de la Unión*– e, incluso,

con la "coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional en materia de protección civil" del artículo 196.

En definitiva, puede considerarse, como conclusión parcial de este primer epígrafe introductorio, que la Unión Europea tiene la vocación y la obligación de prestar asistencia a los países, áreas o regiones, sean territorio de sus Estados miembros o no, que hayan sido víctimas, o puedan serlo, de una catástrofe natural o de origen humano. Y que para ello debe utilizar las estructuras, medios, *«incluidos los militares puestos a su disposición»*, y procedimientos de la política común de seguridad y defensa (PCSD), en conjunción con los correspondientes de la Comisión de la Unión Europea.

Ahora bien, ¿está la Unión Europea en estos momentos en condiciones de poder cumplir eficazmente esta vocación – obligación? ¿Dispone de medios y procedimientos adecuados y suficientes?

2. Carencias y deficiencias de los actuales sistemas de intervención en emergencias

El mundo de las intervenciones de emergencia en casos de catástrofe es, hoy día, un mundo bastante desarrollado y, en términos generales, con un alto nivel de eficacia. Se dispone de un buen número de órganos institucionales de países y organizaciones internacionales, así como de organizaciones no gubernamentales (ONG), especializados y experimentados, como puede apreciarse en los casos de los que, desgraciadamente, con tanta frecuencia nos informan últimamente los medios de comunicación. Pero esto no quiere decir que todavía no se detecten determinadas áreas o aspectos en los que esta eficacia no muestre ciertos tipos de carencias y deficiencias, que aún no han sido del todo subsanadas.

Las hay todavía en el área de la previsión y de la alerta temprana, así como en el de la prevención —dependiente de las dos anteriores— como las hay en la de la indispensable área de la financiación. Son áreas que, sin embargo, se salen del objetivo de este trabajo, que pretende centrarse en los aspectos operativos de la intervención, una vez que la catástrofe se ha desencadenado poniendo en peligro a personas o bienes. Aspectos operativos, en los cuales, se pueden detectar tres principales tipos de deficiencias aún existentes: la entrada inicial en la zona afectada por la catástrofe, la coordinación y la disponibilidad de los tipos de medios necesarios. Los tres, más que auténticas deficiencias intrínsecas de los recursos de los que se dispone hoy día, lo son en relación con el "tiempo". Con la necesidad de

lo que este trabajo va a denominar "respuesta inmediata", frente al término más habitualmente utilizado de "reacción rápida". Pensemos solamente en dos días. Frente a los problemas que deben enfrentar las organizaciones internacionales son una decisión y una activación extraordinariamente rápidas y eficaces, especialmente si de lo que se trata es de intervenir en un conflicto o para prevenirlo por ejemplo, pero en una emergencia, en una catástrofe, dos días pueden suponer muchas vidas, muchas pérdidas, muchas secuelas, mucha desesperación y consiguiente desconfianza posterior, y muchos disturbios.

Analicemos estas consideraciones utilizando para ello el ejemplo del terremoto que asoló Haití el pasado 12 de enero de 2010⁶ y, en primer lugar, los problemas que suscitó la entrada inicial en la zona de operaciones⁷. El aeropuerto de Puerto Príncipe, ya de por sí no excesivamente operativo ni de gran capacidad, quedó prácticamente inutilizado, no solamente por los destrozos sufridos, sino también, y quizás fundamentalmente, por la escasez de personal técnico especializado capaz de gestionarlo y por la carencia de reservas de combustible y de medios de mantenimiento y de ayudas a la navegación. Algo parecido puede decirse de otros aeropuertos del país. Y de los que no sufrieron daños, en muchos casos sólo aeródromos, no cabe sino mencionar su escasa capacidad. Se tardó varios días en que el aeropuerto de Puerto Príncipe funcionara con una cierta eficacia —un tiempo de reacción realmente rápido para los estándares habituales, pero una respuesta excesivamente larga para una emergencia—, tanto debido a la imposibilidad de hacerlo desde el interior en la situación que había quedado el país, como debido a la falta de previsión de los planes de contingencia para la intervención en emergencias de las organizaciones internacionales y de los grandes países para hacer frente a este tipo de eventualidad.

La posible entrada por tierra desde la República Dominicana también se vio seriamente dificultada por la ausencia de personal y procedimientos previamente establecidos para ordenar los flujos de entrada y salida en ambas direcciones, de forma que se facilitara el socorro manteniendo garantizada la inviolabilidad de la frontera internacional. La República Dominicana hizo cuanto pudo en este sentido, pero solamente podía hacerlo con los recursos de los que disponía: incrementar las

⁶ Se utiliza el ejemplo de Haití porque, al ser un país escasamente desarrollado —el más atrasado del continente americano— y, por lo tanto, con instituciones, medios y procedimientos de respuesta ante catástrofes o ausentes o muy débiles y lentos, las carencias y deficiencias pueden detectarse con mayor claridad, al constituir un caso extremo, y, en consecuencia, las conclusiones que puedan obtenerse resultarán válidas para toda la gama de situaciones "menos demandantes".

⁷ VEGA, Enrique, "¿Podría tener la ONU una SHIRBRIG de Protección Civil?", en REQUENA, Miguel (ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), 2010, págs. 457 a 460.

dotaciones policiales (reforzadas por el Ejército) y aduaneras y facilitar el establecimiento de instalaciones sanitarias cerca de los puntos fronterizos y el traslado rápido de heridos y ambulancias a otros centros hospitalarios del país. Un refuerzo policial y aduanero numérico, pero no especializado, lo cual, inevitablemente, resultó ser un refuerzo insuficiente e inadecuado.

Por último, en relación con la situación de los puertos, el de Puerto Príncipe y otros menores, pero más alejados del epicentro del problema, pueden hacerse las mismas consideraciones que para los aeropuertos y aeródromos, con la importante salvedad de que los puertos son puntos de entrada cuyo valor es mucho mayor que el de los aeropuertos (su capacidad de descarga y almacenamiento es significativamente superior) transcurrido cierto tiempo, pero de poca utilidad en los primeros momentos, ya que la duración del transporte marítimo es sensiblemente superior a la del aéreo.

De estos primeros datos ya es posible obtener una primera conclusión o lección a aprender. La necesidad de disponer de algún sistema (personal, medios y procedimientos), previamente organizado e integrado, para, cuando sea necesario, poder recuperar y gestionar los puntos de entrada del socorro (que al mismo tiempo puedan serlo de evacuación) terrestres, aéreos o marítimos. Recuperar implica capacidades técnicas, pero gestionar exige además la capacidad legal para hacerlo, además de la técnica. Capacidad legal que, en este sentido, incluye la capacidad de comunicación con los elementos que deben llevar a cabo la recuperación y la gestión con objeto de poder establecer regulaciones y prioridades. En el caso concreto de Haití, como probablemente ocurriría en cualquier otro país con un nivel de desarrollo institucional, de capacidades técnicas y de infraestructuras bajo, la capacidad legal de autorizar y coordinar sólo residía, y sólo puede residir, en el Gobierno y las autoridades haitianas, que, sin embargo, no contaban ni con el personal, medios y procedimientos para una recuperación necesariamente rápida de las infraestructuras dañadas ni con la capacidad de comunicarse con los elementos encargados de llevarla a cabo, a efectos de su control y coordinación y del indispensable establecimiento de prioridades de las necesidades.

Es en este aspecto en el que las comunicaciones vía satélite y la focalización de satélites de visualización e información de la situación de la corteza terrestre hacia los lugares y puntos afectados por la catástrofe, se muestran de una enorme utilidad. Una tecnología que no está al alcance de la mayoría de los países menos

desarrollados, por lo que la existencia previa de equipos de apoyo para la detección de necesidades de respuesta inmediata, que puedan desplegar de forma automatizada a la vera de las autoridades locales, se presenta como sumamente conveniente. Su procedimiento de actuación consistiría en ser trasladados de forma inmediata (medios aéreos, combinando el ala fija y la rotatoria en la medida que convenga a cada caso) a los puntos en que se encuentren las autoridades locales a las que les corresponda tomar las correspondientes decisiones en función del carácter soberano del país afectado. Recibir, vía satélite, la información que los satélites de visualización de la situación de la corteza terrestre estén proporcionando sobre los efectos de la catástrofe. Asesorar, en función de dicha información, a la autoridad para cuyo servicio se han desplegado en la toma de decisiones relativas a qué medios (personales y materiales) emplear y solicitar como ayuda internacional, con qué prioridad y en dónde utilizarlos, etcétera. Y, por último, transmitir estas decisiones a los corresponsales que corresponda, a través de la red y mallas satelitales y cibernéticas especialmente establecidas para estos menesteres.

La siguiente conclusión o lección a aprender que puede extraerse, por tanto, de estos nuevos condicionamientos, desde el punto de vista de interés a este trabajo, que es el de las contingencias que podría tener previstas la comunidad internacional (organizaciones internacionales y países desarrollados y especialmente la Unión Europea, que es el objeto de este trabajo), y no desde el punto de vista interno de los países poco desarrollados que pudieran sufrir este tipo de desastres, es que dos de los principales apoyos que deben prestarse de forma inmediata a una autoridad nacional precaria de medios son, por un lado, los medios de (tele)comunicación que necesita para poder ejercer su legítima autoridad y, por otro, la capacidad de evaluar las necesidades y de poder satisfacerlas con la prioridad adecuada.

La primera contingencia, por tanto, que debería tener prevista una organización internacional con vocación de prestar ayuda en catástrofes (como la Unión Europea) es la de posibilitar (caso de que haga falta) una entrada inicial suficientemente rápida de los tipos de apoyos que permitan el ejercicio de la legítima capacidad de dirigir de las autoridades nacionales, una evaluación científica y contrastada de las necesidades y prioridades, y garantizar la habilitación de puntos adecuados de entrada del socorro y de salida para las primeras evacuaciones.

Pero entrar no es suficiente si una vez dentro no se es capaz de alcanzar los puntos donde la ayuda —cada tipo específico de ayuda— es necesaria. De nuevo, Haití nos ha mostrado como grandes cantidades de socorro, y de socorro indispensable en el interior del país, se quedaba atascado en las carreteras procedentes de la República Dominicana debido al deterioro sufrido por ellas como consecuencia directa del terremoto y a su conjunción con el caos provocado por las riadas de desplazados que huían de la devastación o de posible réplicas del terremoto, o buscaban desesperadamente a sus familiares y conocidos o ayuda para ellos. Por lo que a la previsión anterior, debe añadirse la de la capacidad técnica de reparación rápida de circunstancias de vías de comunicación, complementada con algún tipo de flota de helicópteros de diferentes características.

Sólo así será posible que la variada gama de especialidades necesarias para el socorro propiamente dicho: búsqueda y rescate de personas, asistencia sanitaria, distribución de agua y comida, mínima organización de instalaciones higiénicas y de tratamiento de residuos, abrigo y cobijo, lucha contra la propia catástrofe, etcétera, pueda empezar a actuar de forma “inmediata” para paliar los efectos de la catástrofe. Ya que ésta es la parte de la asistencia necesaria en una catástrofe para lo que está preparada —y bastante bien y suficientemente preparada— la comunidad internacional, en gran parte a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones de voluntarios. Solamente parece faltarle, en este sentido, la muy conveniente capacidad de respuesta inmediata. ONG y asociaciones de voluntarios que acudieron a Haití, junto a sus homologas institucionales, y pudieron empezar a realizar con extraordinaria profesionalidad y eficacia su indispensable labor cuando fueron capaces de alcanzar los lugares y puntos donde su actuación era necesaria, aunque Haití, una vez más, también demostró que no se llega a todos los sitios, sobre todo que no se llega a tiempo o que no llega quien más falta hace allí. En ciertos lugares hay exceso de ciertos tipos de recursos, en otros faltan o no llegan. Y aunque este tipo de ayudas nunca puede decirse que “sobren”, sí es cierto que una contrastada valoración de necesidades facilita que no haya lugares a los que la ayuda no llegue, llegue tarde o llegue con medios inadecuados o insuficientes. Otra de las carencias que podría ser paliada con la actuación coordinada de los equipos de apoyo para la detección de necesidades de respuesta inmediata, ya citados, sobre el terreno y el trabajo de los centros de planeamiento del país u organización que dirija la intervención desde sus respectivas ubicaciones.

Así pues, en Haití, como en muchas otras grandes catástrofes anteriores, los problemas iniciales pueden resumirse en tres grandes términos: entrar, llegar y distribuir (equitativamente). Poder entrar lo antes posible (puntos de entrada), poder llegar lo antes posible (vías de transporte terrestre y aéreo), y poder evaluar las necesidades y repartir los recursos no sólo también lo antes posible, sino, además, en todos los sitios y con lo que hace falta en cada sitio. Porque —Haití también lo ha demostrado— una vez que se ha logrado entrar y llevar los tipos y las cantidades de socorro adecuados y pertinentes a todos los lugares donde es necesario, el mundo, las organizaciones internacionales, organizaciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de voluntarios están perfectamente dispuestas y capacitadas para resolver de la mejor y más profesional forma posible —y esta eficacia, e incluso eficiencia, es hoy día muy alta— la mayoría de las necesidades.

Pero para que se puedan “repartir los recursos no sólo lo antes posible, sino, además, en todos los sitios y con lo que hace falta en cada sitio”, es necesario que dichos recursos puedan ser manejados por un solo órgano planificador y que éste pueda disponer de ellos, y disponer de ellos de forma “inmediata”. No es el caso de la sociedad internacional actual, en la que la decisión de utilización de recursos para la intervención en emergencias está centralizada a nivel nacional e incluso en niveles administrativos inferiores o en entidades privadas (ONG). Unas instancias en las que se da la natural tendencia a la visibilidad y al protagonismo, del que pecan no solamente las organizaciones internacionales y los gobiernos de los Estados soberanos, sino también las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de voluntarios. Se trata de llegar cuanto antes y de que se sepa (efecto CNN).

Cuando estas actitudes crean un cierto caos y, en consecuencia, dificultades de actuación y mala imagen pública, enseguida surgen las preguntas clave que hacen todos los actores involucrados ¿dónde están las Naciones Unidas o la Unión Europea? ¿Por qué no están coordinando esto? A lo que se podría responder ¿por qué no has puesto tus medios a su disposición para que centralizando la dirección y el control de la operación —que no ya de las distintas operaciones de cada uno de las entidades intervinientes— no haya interferencias, ni duplicaciones ni “vacíos”, sino la coordinación y la evaluación previa que siempre se acaba reclamando? Sólo pasado cierto tiempo (corto para la vida cotidiana, largo para una emergencia) alguien, quizás algún organismo del sistema de las Naciones Unidas, quizás la propia ONU, quizás otra organización internacional, quizás un determinado país —

Estados Unidos en el caso de Haití— logra hacerse (entre otras cosas porque cuente con los medios necesarios o alguien se los ceda) con el control de la coordinación y todo empieza a ir bien. Todo lo bien que pueden ir las cosas en una emergencia, y en una emergencia en la que se ha empezado a actuar con eficiencia con algo de retraso (corto para la vida cotidiana, largo para una emergencia).

A esta doble posibilidad de intervención es a la que se quería hacer referencia en el epígrafe anterior cuando se aludía a intervenciones o actuaciones plurinacionales: envío al lugar de la catástrofe de personal, material, equipo o ayuda, cuya entidad, tipo y punto de destino se deciden en función exclusiva de consideraciones puramente individuales (nacionales u organizativas), debiendo coordinarse, ya sobre el terreno —digamos “en el nivel táctico”—, con los equipos y ayuda de otros países u organizaciones. E intervenciones o actuaciones multinacionales, en las que algún órgano supranacional (suparaorganizacional) lleva a cabo un planeamiento previo y en la que, en consecuencia, las aportaciones individuales (nacionales u organizacionales) lo son a requerimiento de ésta para el cumplimiento de un plan o proyecto coordinado y centralizado, en el que, lógicamente, la posibilidad de interferencias, duplicaciones o “vacíos” disminuye significativamente y en el que los problemas que habitualmente se detectan en los actuales sistemas de intervención en emergencias (llegada inicial: entrar, llegar y distribuir equitativamente, coordinación y centralización) se ven considerablemente paliados.

Valga como ejemplo la contribución de ciertos Estados miembros de la Unión Europea a los incendios que arrasaron Rusia en los meses de julio y agosto de 2010. Francia aportó un avión apagafuegos de su protección civil, Italia, cuatro del mismo tipo de la suya y Bulgaria, una unidad de bomberos de 100 efectivos, pero los tres como ayuda bilateral. ¿Por qué no de forma conjuntada utilizando los instrumentos de los que ya dispone, en teoría, la Unión Europea, que se analizan en el epígrafe siguiente?

Todas estas consideraciones son las que alertan sobre la conveniencia de disponer de organizaciones permanentes de personal, medios y procedimientos, capaces y en condiciones de llevar a cabo, con la mayor rapidez y eficiencia posibles —con la mayor “inmediatez”—, toda la amplia gama de actividades que suponen el planeamiento de las intervenciones en emergencias y la entrada en la zona de la catástrofe de los primeros elementos. Que deben ser los especializados que la situación requiera y no los primeros que, por la razón que sea, lleguen a la

zona. De forma que se facilite lo que realmente importa: el más eficiente socorro a las víctimas de la catástrofe. Una organización que debe disponer, además de su capacidad de planeamiento, de procedimientos de decisión automatizados (inmediatez), de sistemas de activación flexibles y de medios dotados de una alta capacidad de disponibilidad y de articulación modular para poder adaptarse a las circunstancias de cada caso concreto.

Frente a cuya consideración, cabe formular la misma pregunta con la que se finalizó el epígrafe anterior: ¿está la Unión Europea en estos momentos en condiciones de poder cumplir eficazmente estos requisitos? ¿Dispone de procedimientos adecuados y suficientes? Parece ser que no cuando el propio Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión no decidió hasta su reunión de 25 de enero de 2010, trece días después del terremoto de Haití, proporcionar «asesoramiento técnico de ingeniería, equipos que faciliten la ayuda, capacidad logística y la intervención de una unidad de la Fuerza de Gendarmería Europea (FGE) e 300 agentes» y crear una «célula de coordinación (EUCO Haití) ... para completar la actuación del Centro de Control e Información (CCI)⁸»⁹. Hasta ese momento, la Unión solamente había intentado movilizar «equipos de búsqueda y salvamento» sin demasiado éxito¹⁰.

3. Los instrumentos de la Unión Europea para la intervención en emergencias

La intervención de la Unión Europea en emergencias se puede llevar a cabo, hoy día, a través de dos diferentes vías: el Mecanismo Comunitario para la Protección Civil (MCPC o el Mecanismo, en lo sucesivo) de la Comisión Europea y la protección civil como uno de los cuatro cometidos asignados a la gestión de crisis con recursos civiles de la política común de seguridad y defensa (PCSD) y, por lo tanto, dependiente del Consejo. Dos vías hasta ahora orgánica y administrativamente separadas, pero que desde la promulgación del Tratado de Lisboa podrían coordinarse a través de una misma autoridad, la Alto Representante (AR) de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que compagina este cargo con el de Vicepresidenta de la Comisión y Comisaria europea para

⁸ El CCI se analiza en el siguiente epígrafe. Suele también conocerse por sus siglas en inglés: MIC, *Monitoring and Information Center*.

⁹ Comunicado de Prensa del Consejo del 25 de enero de 2010 (5699/10 Presse 14).

¹⁰ Comunicado de Prensa del Consejo del 22 de febrero de 2010 (6739/10 Presse 38).

Asuntos Exteriores, al menos en lo que se refiere a las intervenciones en el exterior, ya que el Mecanismo, especialmente actuando en el interior del territorio de algún Estado miembro de la Unión, debe funcionar bajo las directrices de la Comisaria europea de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis. En este sentido, podría ser de aplicación la Decisión Conjunta del Consejo y de la Comisión de 29 de septiembre de 2003, según la cual el Mecanismo también puede constituir un instrumento para apoyar la gestión de crisis prevista en el Título V del Tratado de la Unión Europea (hoy día, en su versión de Lisboa), haciendo que, en estos casos, la AR, como vicepresidenta primera de la Comisión, adquiriese el rango de máxima autoridad de coordinación.

El Mecanismo Comunitario de Protección Civil se crea el 23 de octubre de 2001 (Decisión del Consejo 2001/792/CE, Euratom) y se reestructura posteriormente el 8 de noviembre de 2007 (Decisión del Consejo 2007/779/CE, Euratom) y el 20 de diciembre de 2007 (Decisión del Consejo 2008/77/CE, Euratom), *«para facilitar la cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, para que la respuesta de la Unión Europea ante las emergencias sea más coherente y eficaz»*, con el objetivo de *«prestar apoyo, cuando se solicite y para complementar la capacidad de respuesta del país afectado, en caso de emergencia importante —tanto dentro como fuera de la Comunidad— y de facilitar una mejor coordinación de las intervenciones de ayuda prestada por los Estados miembros y por la Comunidad»*. Incluyendo estas emergencias tanto las catástrofes naturales y de origen humano, como los actos terroristas y los accidentes tecnológicos, radiológicos y medioambientales, así como la contaminación marina accidental, es decir, todos los supuestos que más tarde el Tratado de Lisboa incluiría en su Cláusula de Solidaridad.

Aunque el Mecanismo pretende prever no sólo las medidas operativas de intervención necesarias una vez que la catástrofe ya se ha desencadenado, sino asimismo las previas de prevención y alerta temprana, este trabajo, en función de su objeto de análisis, solamente analizará las primeras y las directamente relacionadas con ellas relativas a la previsión y a la preparación de los medios humanos y materiales a través de los cuales las medidas operativas alcanzan sus correspondientes niveles de eficacia y eficiencia, como preconiza la Decisión 2007/779/CE, al aconsejar que *«deben adoptarse medidas preparatorias en el nivel comunitario y de los Estados miembros»* que permitan movilizar rápidamente y coordinar equipos de intervención (en labores propias de protección civil) y equipos de asistencia técnica (de evaluación o de cooperación) con la flexibilidad necesaria en las situaciones de emergencia.

Equipos que deberían basarse en lo posible (punto 10 de la parte expositiva de la Decisión) en estructuras modulares —con objeto de conseguir la mayor flexibilidad posible— suficientemente interoperables como para poder agruparse multinacionalmente. Entendiendo la Decisión por “módulo”, un dispositivo o equipo operativo móvil, constituido por medios humanos y materiales, perteneciente a un Estado miembro (o multinacional, llegado el caso), autosuficiente y autónomo para realizar una determinada tarea o para satisfacer unas determinadas necesidades previamente definidas y que, a ser posible, pueda desplegar dentro de las doce horas siguientes a la solicitud de la ayuda. Entre los cuales (puntos 19 y 20 de la parte expositiva de la Decisión) podrán utilizarse también «*medios y recursos militares*», atendiendo a las disposiciones, procedimientos y criterios que establezcan las autoridades nacionales y comunitarias correspondientes y las directrices de las Naciones Unidas (Directrices de Oslo de mayo de 1994 y de noviembre de 1996¹¹) y a su condición de último recurso.

En el caso de que la intervención se debiese llevar a cabo fuera del territorio de la Unión, el Mecanismo (punto 15 de la parte expositiva de la Decisión) debería «*facilitar y apoyar las acciones emprendidas por la Comunidad y los Estados miembros bien de manera autónoma, bien como contribución a una operación llevada a cabo por otra organización internacional*», haciendo así especial referencia a las Naciones Unidas, a las que la Decisión (punto 16 de la parte expositiva) asigna el papel general de coordinación en las intervenciones de emergencia en terceros países.

Para poder estar en condiciones de coordinar y gestionar estos equipos y módulos y las operaciones a preparar, planear y llevar a cabo con ellos, el Mecanismo dispone de un Centro de Control e Información (CCI)¹², accesible las 24 horas del día, los siete días de la semana (24/7) y de un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (SCCIE) para la conexión por medios electrónicos y cibernéticos del CCI y los puntos de contacto de los Estados miembros. En este sentido, corresponde a la Comisión (artículo 5 de la parte dispositiva de la Decisión), gestionar el CCI y el SCCIE; en lo respecta a la preparación del sistema, contribuir al desarrollo de sistemas de detección y alerta rápida, prever qué recursos podría ser necesario movilizar en los diferentes tipos de emergencias, desarrollar programas de formación tendentes a mejorar las capacidades técnicas y fundamentalmente la compatibilidad y la

¹¹ <http://ochaonline.un.org>

¹² Ver nota a pie de página nº 5 anterior.

complementariedad de los módulos y equipos, y crear la capacidad de aportar apoyo logístico; y en lo referente a las operaciones en sí, enviar lo más rápidamente posible equipos de especialistas en evaluar las necesidades y en facilitar, cuando sea necesario, la coordinación de las operaciones sobre el terreno, así como deducir, posteriormente, las lecciones a aprender que puedan extraerse de cada intervención concreta.

Es decir, como puede verse, toda una serie de actividades y funciones que se corresponden casi exactamente con las necesarias para paliar las carencias y deficiencias vistas en el epígrafe anterior que siguen detectándose en las experiencias reales de catástrofes, especialmente cuando éstas se dan en los países poco desarrollados. De ello, sólo puede extraerse la conclusión de que aunque la Unión Europea dispone del instrumento normativo que le permitiría actuar eficaz y rápidamente —e incluso inmediatamente, ya que la Decisión establece un plazo de 12 horas para que los primeros equipos estén activados y en condiciones de ser transportados al área del desastre— no parece existir todavía la suficiente voluntad política de los Estados miembros para poner completamente a disposición de la Unión las suficientes capacidades de intervención en emergencias, desplazando esta área del ámbito puramente intergubernamental, en el que en realidad parece moverse, al ámbito comunitario, permitiendo, así, que las intervenciones de la Unión en emergencias sean de carácter multinacional y no simplemente de carácter plurinacional, como realmente lo son todavía.

Una deficiencia cuya repercusión es mucho menos apreciable cuando la catástrofe se produce en el territorio de uno de los Estados miembros de la Unión, en general países con un elevado estado de desarrollo y en los que, en consecuencia, los sistemas e instituciones asistenciales, de gobernanza, de seguridad y de protección civil están relativamente bien desarrollados y dotados, por lo que la ayuda a prestar es siempre de carácter complementario de los medios y procedimientos del propio país afectado. Ésta sea, probablemente, la razón por la cual el Mecanismo, inicial y fundamentalmente concebido y creado como un instrumento de ayuda y cohesión interna de la Unión, posee esas características. Pero que si quiere aplicarse, como parece ser su vocación —como la de la propia Unión Europea— en el exterior, es necesario que adapte sus instrumentos de actuación a las circunstancias en que deben desenvolverse en estos casos, a las necesidades de esa realidad, teniendo en cuenta que las exigencias de la intervención son mucho mayores al tener que desarrollarse en lugares donde los medios del propio país afectado y demandante de ayuda son escasos, cuando no inexistentes, incluida la propia capacidad de sus autoridades de poder ejercer sus

atribuciones. Como el caso extremo de Haití, expuesto como ejemplo en el epígrafe anterior ha demostrado. Casos en los que, debido a su visibilidad mediática, el prestigio de la Unión Europea puede quedar con más facilidad en entredicho y el cumplimiento de los principios de su acción exterior, explícitamente expuestos en sus sucesivos Tratados constitutivos, gravemente afectado.

El funcionamiento del Mecanismo descansa en la existencia de una especie de "directorio" de «*puntos de contacto de los Estados miembros*», que «*deben estar en condiciones de facilitar la información sobre la disponibilidad de la ayuda en materia de protección civil solicitada por el país afectado, incluyendo la información sobre la disponibilidad de medios y recursos militares*», y de un "inventario" de recursos de protección civil con los que constituir y alimentar los equipos de intervención y de asistencia técnica (evaluación o coordinación). En los casos de emergencia importante que pudiera dar lugar a una solicitud de ayuda (artículo 6 de la parte dispositiva de la Decisión), el país afectado debe comunicarlo a la Comisión y, a través del SCCIE si es un Estado miembro (o candidato, si ha firmado los correspondientes acuerdos), al CCI, el cual retransmitirá la solicitud a los puntos de contacto nacionales (del "directorio"), junto con la valoración contrastada que se posea de la situación de emergencia. En caso de que el país afectado no sea comunitario, las comunicaciones se llevarán a cabo por los canales diplomáticos e institucionales pertinentes, canalizándola a través de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión, que está incluida en la red SCCIE.

Sin embargo, como la propia Unión Europea admite, este procedimiento no funciona adecuadamente en la realidad. Por varias razones. La primera es que los nodos del "directorio" no parecen ser siempre autoridades con la suficiente capacidad de decisión "inmediata" para la urgencia que requiere la intervención en emergencias. No porque no conozcan los medios de los que disponen, sino porque necesitan de una autorización política de intervención superior. Los "inventarios", por su parte, tampoco parecen responder en todo momento de la forma adecuada por falta de actualización, detalle suficiente o por incompletos. Y, por último, a pesar de los esfuerzos que últimamente realiza la Unión en orden a formación y entrenamiento conjuntos, los equipos y módulos de los diferentes países siguen sin utilizar técnicas homologadas y compatibles, lo que repercute negativamente en su eficacia y en la eficiencia general del sistema. Mientras que estos dos últimos tipos de inconvenientes son los más fáciles de solucionar y en los que más se ha avanzado, el gran inconveniente continúa siendo los retrasos producidos por la

lentitud de la decisión política de intervenir¹³, que es difícilmente ajustable a los periodos mensurables en pocas horas que la intervención en catástrofes exige, como ya se ha venido repetidamente poniendo de manifiesto a lo largo de este trabajo¹⁴.

Además, según el artículo 7 de la parte dispositiva de la Decisión, «*cuando se produzca una situación de emergencia importante en la Comunidad —o fuera de la Comunidad, según el artículo 8, como intervención autónoma de la Unión o como contribución a una intervención dirigida por otra organización internacional (en clara alusión a las Naciones Unidas)— un Estado miembro [o cualquier otro ajeno a la Unión] podrá solicitar ayuda a través del CCI o directamente a los demás Estados miembros*». Una redacción que en, sí misma, ya induce a mezclar las actuaciones plurinacionales basadas en la relación bilateral entre Estados («*directamente a los demás Estados miembros*») con las multinacionales («*a través del CCI*»), con detrimento para el funcionamiento del sistema (del Mecanismo), que debe actuar solamente en el ámbito multinacional. No es, por supuesto, que no se pueda o no se deba solicitar la colaboración de otros Estados de forma intergubernamental, lo cual, además de absurdo y sin sentido, sería impracticable, sino de que esta posibilidad, que en cualquier caso va a seguir existiendo por el normal desarrollo de las relaciones entre países, en este caso además socios, y por las especiales repercusiones humanas y mediáticas que las emergencias suponen, no se incluya como una posible modalidad del Mecanismo, que, como ya se ha apuntado, puede adquirir su máxima eficiencia (compaginando eficacia, utilización más racional de los recursos e inmediatez) como Mecanismo multinacional, capaz y en condiciones de llevar a cabo, de forma autónoma, todas las fases y procesos de las operaciones de intervención en emergencias.

«*En el caso de una solicitud de ayuda a través del CCI*», continua el artículo 7 en su segundo apartado, «*la Comisión ... procederá a ... a) retransmitir la solicitud a los demás puntos de contacto de los demás Estados miembros, b) facilitar la movilización de equipos, expertos, módulos y demás apoyos, y c) recabar información validada sobre la situación de emergencia y distribuirla a los Estados miembros*». Una nueva redacción (como ocurre, por otra parte, en todas las previsiones de la Decisión para el modo de funcionamiento del Mecanismo) que parece asignar al Mecanismo una función fundamentalmente “facilitadora” y apenas

¹³ Como nos muestra el ejemplo de Haití citado al final del epígrafe anterior.

¹⁴ VEGA, Enrique, “Operaciones multinacionales de socorro en emergencias”, en *La intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes*, Documento de Seguridad y Defensa nº 20 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) , Ministerio de Defensa (Secretaría General Técnica), Madrid, 2008, págs. 22 y 23.

“directora y organizadora”, haciendo descansar el funcionamiento del sistema en las decisiones y actuaciones de los Estados miembros y no en los de la propia Unión, que, así, podría decirse que carece de sistema de respuesta a emergencias propio, contentándose con que su aportación sea o la operativa, plurinacionalmente coordinada sobre el terreno con las demás aportaciones nacionales que cada Estado miembro quiera proporcionar en cada caso concreto, en función de sus propios intereses y circunstancias del momento, no necesariamente coincidentes con los de la Unión en ese preciso lugar y momento, o la financiera¹⁵, gran especialidad de la Unión que la hace la primera gran donante de fondos, en este ámbito como en otros muchos, sin, a cambio, obtener grandes réditos en la escena internacional en lo que a prestigio y capacidad de influencia se refiere (la célebre, aunque no siempre sea del todo justa, acusación de ser un gigante económico, pero un enano político y militar).

Decisiones del Consejo (2007/779/CE, Euratom y 2008/77/CE, Euratom) que no vienen, por otro lado, sino a ratificar su propio Reglamento (CE 1257/96) sobre “Ayuda humanitaria” de 20 de junio de 1996, en el que considerando que *«la asistencia humanitaria supone ... la ejecución de acciones de socorro inmediatas ... en situaciones de emergencia»* destinadas a *«responder a las necesidades creadas por catástrofes naturales o causadas por el hombre»*, debiendo la Unión esforzarse *«por colaborar y coordinarse con terceros países»*, *«en particular los más vulnerables y especialmente los países en vías de desarrollo»*, ésta llevará a cabo acciones de *«rehabilitación y de reconstrucción a corto plazo, en especial de infraestructuras y equipos, destinados a facilitar la llegada del socorro»*.

Por su parte, el artículo 8, que como ya se ha mencionado, es el que extiende la posibilidad de actuación del Mecanismo a *«emergencias importantes fuera del territorio de la Comunidad»*, establece, por un lado, en el cuarto párrafo de su primer apartado, que las medidas que se adopten en función de dicho artículo, es decir, en terceros países fuera del territorio de la Unión, *«se entenderán sin perjuicio de las medidas adoptadas en virtud del título V del Tratado de la Unión Europea»* (hoy día el Tratado de Lisboa). Una dicotomía que parece, asimismo, esencial superar en aras, una vez más, de trascender el nivel de “cooperación” entre instancias “soberanas” (Consejo-Comisión, MCPC-PCSD, Estados miembros, etcétera) para alcanzar la auténtica eficiencia que compagine en el grado más alto

¹⁵ Sobre financiación de las intervenciones de emergencia de la Unión Europea, ver Reglamento (CE) nº 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria y Decisión 2007/162/CE, Euratom, de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil.

posible eficacia, utilización racional de los recursos y, en el caso de las intervenciones en emergencias, la indispensable inmediatez. Eficiencia que dé a la Unión la visibilidad, el reconocimiento, la consideración y el prestigio de los que es acreedora, incrementando, así, su capacidad de influencia en el mundo. Y en aras de adaptar la participación de recursos militares, típicamente pertenecientes al ámbito de la PCSD, en las intervenciones de emergencia, que posibilita el apartado 19 de la parte expositiva de la Decisión.

Una dicotomía que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa proporciona el medio de superar, como ya se ha analizado, a través de la figura de la Alta Representante, a la vez secretaria general del Consejo a cargo de los Asuntos Exteriores y de la Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión a cargo de las Relaciones con el Exterior, y a través del artículo 222 del Tratado, ya transcrito al inicio de este trabajo, («... *incluidos los medios militares puestos a su [la] disposición [de la Unión]*»).

Por su parte, la intervención en emergencias queda también bajo la jurisdicción del Consejo y de su política común de seguridad y defensa (PCSD) (título V, capítulo 2, sección 2 del Tratado de Lisboa) a través del artículo 43 del mismo, según el cual «*las misiones en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares abarcan ... las misiones humanitarias y de rescate ...*», para las que «*el Consejo adoptará las decisiones [pertinentes] ... haciéndose cargo de la coordinación ... el Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad*». Autoridades a quienes la Cláusula de Solidaridad (artículo 222.3 del Tratado) también asigna la función de, «*en conjunción con la Comisión*», «*proponer y asistir*» al Consejo la asistencia que se deba prestar en casos de catástrofe natural o de origen humano.

En esta idea, el Consejo Europeo de Feira (junio de 2000) estableció como una de las cuatro áreas prioritarias de la gestión de crisis de la Unión con recursos civiles, la protección civil¹⁶, al tiempo que creaba el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM), con la función de proporcionar información, formular recomendaciones y aconsejar al Alto Representante (AR) / Secretaría General (SG) y al Comité Político y de Seguridad (COPS), y a través de ellos al

¹⁶ Las otras tres áreas prioritarias de la gestión de crisis de la Unión con recursos civiles son las misiones policiales, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la administración civil, a las que el Plan de Acción para los aspectos civiles de la política europea (hoy común, PCSD) de seguridad y defensa (PESD) del año 2005 añadió las misiones de observación y el apoyo (a modo de gabinetes) a los representantes especiales de la Unión.

Consejo / COREPER¹⁷, sobre las modalidades y prioridades de la gestión de crisis con medios civiles, como su homólogo el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) tiene asignada la función de hacerlo sobre la gestión de crisis con medios militares.

El CIVCOM está compuesto por un representante de cada Estado miembro procedente de su correspondiente Ministerio de Asuntos Exteriores, Interior o Justicia o del Cuerpo Diplomático, así como de representantes de la Secretaría General (SG) del Consejo y de la Comisión. Sus principales cometidos son el planeamiento de operaciones futuras de gestión de crisis con medios y recursos civiles, el seguimiento de las misiones y operaciones en curso y el fomento de las capacidades no militares de la Unión para la gestión de crisis. Este tercer cometido está orientado por las prescripciones y recomendaciones de los Objetivos de Recursos Civiles (*Civilian Headline Goals*) 2008 (establecidos en 2004) y 2010 (establecidos en 2007) y por las correspondientes Conferencias ministeriales anuales para la Mejora de las Capacidades Civiles, en las que se hace un balance de los resultados obtenidos a lo largo del año y se establecen los del siguiente¹⁸.

El CIVCOM es el equivalente, está situado al mismo nivel orgánico y funciona en paralelo al Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), pero entre ambos existen ciertas diferencias "reales" y significativas que no contribuyen precisamente a facilitar un funcionamiento equivalente de los dos comités. Mientras el CMUE está constituido por generales de tres estrellas en la cima de sus carreras profesionales con una presidencia permanente de un empleo militar superior (general de cuatro estrellas), que tratan asuntos que han sido su especialidad durante toda su experiencia profesional, el CIVCOM lo está, con unas pocas excepciones, por funcionarios de más bajo nivel, más bien cerca del inicio que del final de su trayectoria profesional presididos rotatoriamente por cada uno ellos (por el representante del país que ejerza en ese momento la Presidencia de la Unión), debiendo tratar una amplia gama de diferentes especialidades en las que se deben ir formando según trabajan en el Comité (excepto en el caso de los aspectos policiales cuando existen representantes procedentes de estos cuerpos)¹⁹.

¹⁷ COREPER, Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros.

¹⁸ SÁNCHEZ PELÁEZ, Leonardo, "Las capacidades civiles", en *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia nº 145 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, marzo de 2010, pág. 113.

¹⁹ DAVIS CROSS, Mai'a, *Cooperation by committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management*, European Union Institute for Security Studies (EUISS) Occasional Paper nº 82, febrero de 2010, págs. 12 , 13 y 25 a 35.

Además, lo que se podría considerar el equivalente del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) y del Grupo de Trabajo del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) en relación con este último, para el CIVCOM sería la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CCPC). Sin embargo, mientras el Grupo de Trabajo del CMUE es un órgano específico de trabajo de éste, exclusivamente dependiente de él (que funciona a modo de gabinete del mismo) y el Estado Mayor (EMUE) es también un órgano de trabajo a su disposición con una cultura y hábitos profesionales similares, aunque dependa directamente del AR / SG y del COPS, el CCPC es más bien una especie de "competencia" del CIVCOM insertada en la Secretaría General (SG), de quien depende (AR), sin ningún tipo de dependencia ni vinculación con el CIVCOM²⁰, salvo la meramente "cooperativa" que incumbe a cualquier organismo del Consejo o de la Comisión. Y aunque sus funciones sean distintas, política la del CIVCOM, ejecutiva u operativa la del CCPC, en vez de mantener una relación directa, orientando la instancia política (CIVCOM) a la operativa (CCPC) e informando ésta a aquélla, sus relaciones deben estar siempre mediatizadas por la estructura CIVCOM – COPS – AR – CCPC.

Para complicar más las cosas, recientemente se ha creado en la Secretaría General (SG), la Dirección General de Gestión de Crisis y Planeamiento (DGCP), en la que la responsabilidad sobre los recursos y aspectos civiles y militares corresponden a dos unidades diferentes, con una tercera unidad de planeamiento estratégico conjunto cívico-militar, que se añade a las ya existentes Dirección General de Gestión Civil de Crisis (DGE IX), Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida (APPAR) y a la Célula de Planeamiento Cívico-Militar del Estado Mayor (EMUE)²¹. Lo que unido a la eterna disfunción Consejo (control político y operativo) – Comisión (competencia presupuestaria) y a la incertidumbre de cómo se insertará en este entramado el recientemente creado por el Tratado de Lisboa, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), no deja de presentar un panorama más bien engorroso, que no parece que pueda facilitar la toma de decisiones y la operatividad y que puede decirse que prácticamente anula la necesaria capacidad de inmediatez que las intervenciones de emergencia exigen.

La Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción, creada en agosto de 2007 en el seno de la Secretaría General, dispone de especialistas en policía, Estado de Derecho, financiación, adquisiciones y apoyo logístico²² (no, sin embargo, al parecer de especialistas en las diferentes modalidades que requiere la protección

²⁰ DAVIS CROSS, *op. cit.*, pág. 13.

²¹ SÁNCHEZ PELÁEZ, *op. cit.*, págs. 119 a 121.

²² DAVIS CROSS, *op. cit.*, pág. 26.

civil) para el planeamiento y apoyo a las misiones que se establezcan en el ámbito de la gestión de crisis con medios civiles de la Unión. Uno de los principales objetivos de su creación, además de los generales de planeamiento, conducción y seguimiento, fue superar las deficiencias de los mecanismos de adquisición de material, un elemento crucial para asegurar la rapidez y eficacia de los despliegues. Sin embargo, a día de hoy, los procedimientos existentes aún no permiten la flexibilidad necesaria para adaptarse a los requerimientos de una reacción rápida²³, no digamos de la respuesta inmediata que las intervenciones en emergencias exigen.

Hoy día dispone, como consecuencia de los Objetivos de Recursos Civiles 2008, de los denominados Equipos de Respuesta Civil (ERC) diseñados para incrementar la capacidad de reacción rápida. Pueden llevar a cabo misiones de evaluación, de investigación, de primera entrada o de refuerzo²⁴, pero no parece que por ahora estén orientados a las labores de protección civil. En cualquier caso, si se desarrollasen en el futuro para abarcar las seis áreas prioritarias anteriormente citadas en las que la Unión quiere centrar su gestión de crisis con medios civiles y, por lo tanto, la de la protección civil, estos ERC de protección civil estarían en cierto modo duplicando a los equipos de intervención y de asistencia técnica (evaluación y coordinación) del Mecanismo Comunitario para la Protección Civil dependiente de la Comisión visto anteriormente. Como su inclusión en la herramienta informática *Goalkeeper*, destinada a apoyar el planeamiento y desarrollo de las capacidades civiles, incluyendo un catálogo de puestos de trabajo para personal civil, un registro de especialistas potencialmente disponibles (equivalente y, por lo tanto, duplicado, en su caso, del "inventario" del Mecanismo), información sobre los programas de formación y base de datos documental, se solaparía parcialmente con los servicios que prestan el Centro de Control e Información (CCI) y el Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (SCCIE) del Mecanismo²⁵.

A lo que hay que añadir, las dificultades que la Unión encuentra para cubrir sus necesidades de personal civil especializado en sus operaciones de gestión de crisis con medios civiles (excepto en lo que corresponde al ámbito policial), que, se supone, también se darían si algún día la Unión decidiese activar su enunciada capacidad de protección civil como una de las áreas constitutivas de la gestión de crisis comunitaria con medios civiles. Ya que «*la capacidad teórica de despliegue de*

²³ SÁNCHEZ PELÁEZ, *op. cit.*, pág. 112.

²⁴ SÁNCHEZ PELÁEZ, *op. cit.*, pág. 114.

²⁵ SÁNCHEZ PELÁEZ, *op. cit.*, pág. 117.

expertos civiles no se ha materializado cuando ha surgido la necesidad, como ha quedado patente con el poco satisfactorio nivel de cobertura de las plantillas de las operaciones civiles de gestión de crisis de la Unión Europea. A pesar de la quincena de operaciones civiles de gestión de crisis iniciadas, nueve de las cuales aún en curso, la Unión Europea continúa enfrentándose a algunos obstáculos identificados cuando se puso en marcha la primera de estas empresas, en 2003»²⁶.

Todo lo cual permite concluir que aunque en función de su normativa, la Unión Europea debería ser capaz de llevar a cabo intervenciones de emergencia en casos de catástrofes naturales o provocadas por el hombre de forma coherente, eficiente e inmediata, su capacidad real de llevarlo a cabo es, hoy por hoy, bastante escasa, debido principalmente a las siguientes deficiencias reales actuales de los instrumentos de la Unión para la intervención en emergencias:

- Lentitud en la toma de la decisión política de intervenir, que no permite la necesaria e imprescindible "respuesta inmediata" (mensurable en horas y nunca en días).
- Tendencia, normativamente facilitada, a las intervenciones plurinacionales en detrimento de las multinacionales planeadas y gestionadas por algún organismo único de la Unión.
- Dispersión de instancias decisorias, desde la cúpula Estados miembros – Consejo – Comisión, hasta la multitud de comités, mecanismos, células, etcétera existentes en el seno de cada una de las tres instancias anteriores con responsabilidades en las intervenciones en emergencias.
- Incapacidad de activar oportunamente y en cantidad suficiente los equipos de primera entrada (de evaluación, de coordinación y de intervención del Mecanismo y los Equipos de Respuesta Civil de las Capacidades Civiles de Planeamiento y conducción). Así como los técnicos necesarios para posibilitar una llegada oportuna (inmediata) del socorro.

Como consecuencia de lo cual, la Unión Europea no parece estar en condiciones de superar los tres grandes tipos de carencias y deficiencias con las que todavía deben enfrentarse los actuales sistemas de intervención en emergencias, que se vieron en el epígrafe correspondiente: primera entrada (entrar, llegar y distribuir equitativamente), coordinación (multinacionalidad) y disponibilidad (uno de los principales parámetros y ventajas de las fuerzas militares).

²⁶ SÁNCHEZ PELÁEZ, *op. cit.*, pág. 104.

¿Podría superarse esta situación? Probablemente creando alguna especie de unidad multinacional europea para emergencias, cuyas posibles características se analizan en los siguientes epígrafes de este trabajo, viendo, en primer lugar, qué posibilidades presentan algunas experiencias o propuestas reales para, escogiendo, finalmente, lo más útil de cada una, proponer una unidad multinacional europea para emergencias ideal, de la que la real, si alguna vez existiese, será más eficiente cuanto más se asemeje a ella.

4. El modelo de la Unidad Militar de Emergencias española²⁷

Tras una serie de serias emergencias ocurridas durante los años anteriores²⁸, en las que fue necesario solicitar la contribución de fuerzas militares — como por otra parte ha sido tradicional en España desde tiempo inmemorial—, el grave incendio declarado en Riba de Saelices (Guadalajara) en julio de 2005, en el que fallecieron once personas que participaban en las labores de extinción, vino a confirmar las graves deficiencias del sistema español de protección civil del momento. En primer lugar, la existencia de diferentes modelos de protección civil en las Comunidades Autónomas, en las que están delegadas las competencias para emergencias, con diferentes enfoques, presupuestos y organismos encargados, que en algunas llega a ser bicéfalo, con dependencia tanto de la Conserjería de Medio Ambiente como de la Conserjería de Sanidad. En segundo lugar, la incapacidad de coordinación entre diferentes autoridades e instituciones por rivalidad territorial y partidista. Y, por último, la carencia de medios propios del Estado para hacer frente a grandes catástrofes, debiendo, en consecuencia, tener que disponer exclusivamente de los medios que estuvieran dispuestas a cederle las Comunidades Autónomas, extraordinariamente celosas de ceder su competencia, a no ser que se declarase el nivel 3 de Emergencia Nacional, especialmente si el Gobierno de la Comunidad Autónoma y el nacional correspondían a diferentes partidos políticos. Algo muy semejante a las dificultades que encuentra la Unión Europea para llevar a cabo actuaciones conjuntas y multinacionales.

Esta precariedad de medios de la Administración Central del Estado y la necesidad de suplir las deficiencias de los sistemas comunitarios de protección civil hizo que el Gobierno se planteara en septiembre de 2005 la necesidad de crear

²⁷ GÓMEZ ESCARDA, María y VEGA FERNÁNDEZ, Enrique, *Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias*, Documento del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas, Madrid, 2008.

²⁸ Rotura de la presa de Aznalcollar (Sevilla) (1998), vertido petrolero (marea negra) del buque *Prestige* (noviembre de 2002) o nevadas en la provincia de Burgos (enero de 2005).

algún tipo de instrumento de protección civil de carácter estatal. Los estudios preliminares que se llevaron a cabo aconsejaron que éste se creara en el seno de las Fuerzas Armadas y, al menos inicialmente, con personal militar, debido fundamentalmente a la urgencia de poder disponer de él a la mayor brevedad y de poder contar con la completa disponibilidad de su personal desde el mismo momento de su incorporación a la nueva unidad. Como consecuencia de ello, el Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005²⁹ creó, a propuesta del presidente del Gobierno, la Unidad Militar de Emergencias (UME), «*de naturaleza y estructura militar*» y « *encuadrada en el Ministerio de Defensa*», con la misión de intervención en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad pública u otras necesidades similares.

Considerando que «*las Fuerzas Armadas reúnen una serie de características, de orden personal y material, que las convierte en singularmente aptas para reaccionar rápida y eficazmente ante situaciones de accidentes, calamidades o desgracias públicas, pues su funcionamiento y organización conforme a los principios de unidad, disciplina y jerarquía aseguran, en forma decisiva, niveles de coordinación absolutamente imprescindibles en estas situaciones infundiendo confianza en la población*». Y teniendo en mente las experiencias positivas de unidades militares especializadas en las labores de protección civil de otros países europeos, fundamentalmente Francia (Brigada de Bomberos de París y Batallón de Marineros-Bomberos de Marsella) y Suiza (Unidades Militares de Asistencia en Desastres). A las que por entidad, frecuencia e intensidad de intervención y posibilidades de actuación, la Unidad Militar de Emergencias (UME) española ha acabado sobrepasando al tiempo que iba confirmando su alta capacidad de rendimiento y eficacia.

Aunque la propia decisión del Consejo de Ministros que crea a la Unidad Militar de Emergencias y alguna normativa inmediatamente posterior solamente hacen referencia a la posible actuación de la UME "en cualquier lugar del territorio nacional", en poco tiempo la normativa posterior abrió la puerta para que también pudiera hacerlo en el exterior. Empezando por el Real Decreto 399/2007 de 23 de marzo que aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias, en el que se establece que el Ministerio de Defensa queda facultado para regular las condiciones operativas de la participación de la UME en operaciones

²⁹ Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 19 de enero de 2006 (BOE nº 17 de 20 de enero de 2006).

en el exterior, en consonancia con la consideración de la UME como una unidad más de las Fuerzas Armadas (RD 416/2006 de 11 de abril) a la que se le asigna realizar cuantas «*misiones operativas le encomiende el presidente del Gobierno*», dentro del «*sistema multilateral eficaz en que se basa la estrategia española de seguridad y defensa en la que se encuadran las Fuerzas Armadas españolas*» para, entre otras misiones, las de «*participación en la respuesta a desastres*» y la «*implicación en emergencias y desastres naturales*». Una posibilidad que la UME lleva ejerciendo desde el verano de 2007 (incendios del Peloponeso y de la isla de Cerdeña), cuando envió medios aéreos atendiendo a las solicitudes del Centro de Coordinación e Información (CCI) de la Unión Europea. Si bien es cierto que hasta la fecha, estas intervenciones en el exterior han sido de una entidad considerablemente menor a las intervenciones en territorio nacional.

La UME, cuya jefatura ostenta un teniente general, tiene la estructura de una brigada reforzada (unos 4.300 efectivos) constituida por un Cuartel General³⁰, cinco Batallones de Intervención en Emergencias (BIEM), repartidos por todo el territorio nacional³¹, un Regimiento de Apoyo a Emergencias (RAEM)³² y una Agrupación de Medios Aéreos, de la que forman aparte un Grupo de Hidroaviones del Ejército del Aire³³ y un Batallón de Helicópteros del Ejército de Tierra³⁴. Cada batallón de Intervención en Emergencias (BIEM) se articula, a su vez, en una Compañía de Plana Mayor y Servicios, Compañías de Intervención en Emergencias (CIEM) y una Compañía de Ingenieros. Los BIEM I y IV cuentan, además con una Compañía de Intervención en Emergencias Tecnológicas (CIEMT). El Cuartel General, de estructura y funciones similares a las propias de cualquier cuartel general militar, dispone de un Centro de Operaciones permanentemente activado, que posibilita la coordinación entre todos los organismos de emergencia y los responsables de los distintos niveles de la Administración del Estado, así como la permanente conexión con los centros de operaciones de los BIEM y demás unidades de la UME.

³⁰ Ubicado, junto a la Jefatura de la UME y el RAEM, en Torrejón de Ardoz (Madrid).

³¹ Con sede en Torrejón de Ardoz, Madrid (BIEM I), Morón, Sevilla (BIEM II), Bétera, Valencia (BIEM III), Zaragoza (BIEM IV) y León (BIEM V). Del BIEM II dependen dos destacamentos en Gran Canaria y Tenerife (Islas Canarias).

³² Abastecimiento, mantenimiento, transporte y apoyo logístico específico de emergencias. Tiene, asimismo, capacidad de proporcionar asistencia humanitaria por tiempo limitado.

³³ El 43 Grupo de las Fuerzas Aéreas, adscrito orgánicamente al Ministerio de Defensa y funcionalmente al Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, que es quien corre con los gastos derivados de operaciones.

³⁴ El Batallón de Helicópteros (EC135) de Emergencias del Ejército permanece bajo mando orgánico de las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra (FAMET) y dependencia operativa permanente del general jefe de la UME.

Para estas conexiones y coordinación, dispone, asimismo, de una Red de Telecomunicaciones (RETUME) que, mediante radio y satélite, enlaza los diferentes medios propios, y de un sistema integrado militar de gestión de crisis (SIMGE) de telecomunicaciones para la gestión de sus actividades (alerta, planeamiento, conducción y seguimiento), el tratamiento de información y el enlace con el exterior. El SIMGE está conectado con el sistema de radiocomunicaciones digitales de emergencia del Estado, al que también lo están, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La UME también ha creado la Red Nacional de Emergencias (RENEM) con el objetivo de conectar los organismos responsables de las redes de alerta y emergencias de todo el país, de forma que pueda responderse más eficientemente a cualquier catástrofe que ocurra en el territorio nacional. Y, además, puede disponer de imágenes satelitales interpretadas proporcionadas por el Ministerio de Defensa para el estudio de las distintas fases y circunstancias de la catástrofes³⁵.

En función de su protocolo de intervención, la UME podrá ser llamada cuando se produzca (la UME no realiza tareas de prevención), con carácter grave, alguna de las siguientes situaciones (además de las que el Gobierno pudiera encomendarle de forma expresa):

- 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.
- 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 (excluyendo las emergencias en el mar).

La Unidad Militar de Emergencias siempre actúa a petición de la las autoridades de protección civil. La solicitud puede proceder de la propia Dirección General de Protección Civil y Emergencias (Ministerio del Interior) o, a través de ella, de las autoridades de protección civil de cualquier Comunidad Autónoma. Razón por la

³⁵ BOE nº 160 de 5 de mayo de 2001.

cual, la UME tiene firmados convenios y acuerdos de colaboración con la mayoría de ellas. En caso de emergencia, la autoridad de protección civil que corresponda debe establecer un Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI) para la dirección y coordinación del conjunto de tareas y cometidos a llevar a cabo y para el enlace con los CECOPI de orden superior o inferior si los hubiera. En este CECOPI es en el que se integran los mandos de los medios puestos a disposición del CECOPI por las diferentes administraciones y entidades, entre ellos los militares. Cuya participación, según la Norma Básica de Protección Civil española, debería ser siempre de naturaleza excepcional (cuando la gravedad de la emergencia lo exija), subsidiaria (cuando no se pueda hacer frente a la emergencia con los medios propios de la autoridad civil competente o sea necesaria su presencia por razones de urgencia: primera entrada), autónoma (responsabilidad de sus propios actos y bajo sus mandos naturales), temporal (solamente hasta que se restablezca la normalidad) y inexcusable (el deber de socorro es imperativo si no median causas que justifiquen su abstención). Sin embargo, desde la creación de la UME, y debido a su alta disponibilidad y eficacia, los condicionantes de excepcionalidad y subsidiariedad parecen estar cayendo en desuso, siendo las intervenciones de la UME cada vez más frecuentes y constantes.

La representación militar en los CECOPI corresponde siempre a la Unidad Militar de Emergencias, bajo cuyo mando actuarán asimismo cuantos otros medios personales o materiales de las Fuerzas Armadas sean requeridos por el Ministerio del Interior, y concedidos por el de Defensa, en función de las circunstancias y de la gravedad y peligro de la emergencia. De igual manera, existe el caso, de momento teórico porque aún no se ha dado nunca, en el que la dirección de la operación de protección civil correspondería a la Unidad Militar de Emergencias, en concreto a su general jefe. Y es la situación en que se declarara el interés nacional, es decir, el nivel 3 de emergencia, cuya resolución corresponde al Estado. En cuyo caso, la dirección y coordinación operativa de las actuaciones a realizar en la zona siniestrada corresponde al jefe de la UME bajo la dependencia del ministro del Interior, a través del Comité Estatal de Coordinación Operativa (CECO). Comité que preceptivamente debe constituirse presidido por el director general de Protección Civil y Emergencias (Ministerio del Interior).

Una importante conclusión a obtener de la creación de la Unidad Militar de Emergencias, que no estuvo exenta de críticas en su momento tanto por parte del ámbito de la protección civil, como del de la propia institución militar, como desde el político, es el del extraordinario éxito que ha tenido, hoy ampliamente reconocido desde la mayoría de las instancias. Este éxito se debe, probablemente, a que

conjuga dos de las principales características que exige la protección civil: disponibilidad y especialización. Su especialización en labores propias de la protección civil, habiendo alcanzado un elevado grado de profesionalidad y eficacia, es lo que ha compensado, por una parte, las objeciones provenientes del mundo profesional de la protección civil frente a un posible intrusismo desprofesionalizado, y, por otra, las críticas populares procedentes en algunas ocasiones de las poblaciones afectadas por la emergencia, que exigían que las tropas presentes en el escenario pudieran implicarse de forma más activa y directa en el combate contra la catástrofe en sí y contra sus consecuencias más inmediatas, lo que resultaba en gran medida imposible debido a su falta de medios y preparación adecuados. Por lo que la especialización de la UME también libera, en gran medida, a otro tipo de unidades de las Fuerzas Armadas de la carga de tener que intervenir, sin los adecuados medios y preparación, en catástrofes, habiéndose, así, compensado, en gran parte, las iniciales reticencias de ciertos colectivos militares a la dedicación exclusiva de toda una gran unidad a labores consideradas "no característicamente militares".

La disponibilidad inmediata y permanente se la da su carácter de fuerzas armadas, lo que unido a su entidad la convierte en el único organismo nacional, comunitario o local capaz de situar de forma inmediata (en cuestión de horas) una considerable cantidad y variedad de medios y personal, en condiciones de actuar sinérgicamente desde el primer momento con procedimientos comunes previamente establecidos, entrenados y ratificados, y bajo una dirección, siempre la misma (continuidad y habituación), que se relaciona con ellos en función de los parámetros de unidad de criterio, jerarquía y disciplina. La conjunción de la eficacia debida a la especialización y de la inmediatez que proporciona la disponibilidad, es lo que confiere a la Unidad Militar de Emergencias su actual, demostrada y reconocida eficiencia como instrumento estatal operativo de protección civil para la intervención en emergencias.

5. El modelo de la Fuerza Europea de Protección Civil³⁶

Las dificultades encontradas por la Unión Europea para responder adecuadamente al maremoto (*tsunami*) sufrido por los países asiáticos ribereños del océano Índico en diciembre de 2004, tras veintiún³⁷ insatisfechas experiencias

³⁶ http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009

³⁷ http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009, mapa número 1, página 16 del documento.

de intervenciones en emergencias, tanto en el interior (once intervenciones) como en exterior (diez intervenciones) del territorio de la Unión, aconsejaron a la Comisión Europea a encargar, en enero de 2006, al antiguo (1999-2004) comisario europeo Política Regional y Reforma de las Instituciones, actual comisario de Mercado Interior y Servicios y ex ministro francés de Asuntos Exteriores (2004-2005) Michel Barnier, un informe sobre el papel de la Unión en la respuesta a crisis humanitarias.

Presentado como *For an European civil protection force: europe aid* el 9 de mayo de 2006, el informe comienza declarando que aunque el, ya analizado, Mecanismo Comunitario de Protección Civil (MCPC) creado en 2001 supuso sin duda un importante paso adelante, a la altura de 2006, la capacidad de respuesta de la Unión a las emergencias seguían descansando básicamente en las ayudas espontáneas que se le quisieran proporcionar, ya que no existían ni protocolos ni relación sistemática de escenarios ni inventarios (*pooling*) de recursos a utilizar para responder, en el interior o en el exterior de la Unión, a las ocho mayores posibilidades de riesgos que exigen asistencia humanitaria: terremotos y maremotos, incendios forestales o de gran magnitud, inundaciones, corrimientos de tierra, accidentes nucleares o industriales, ataques terroristas, desastres marítimos y pandemias. A pesar de que estos recursos y sus procedimientos de activación y actuación existían en los Estados miembros y la Unión disponía de la capacidad de observación satelital que le proporcionaba el sistema GMES. Solamente, concluye la introducción del informe, si existiese un organismo específico en el interior de la Unión y un adecuado inventario de recursos disponibles se podría crear una fuerza europea de protección civil (FEPC) que paliara las dificultades hasta entonces encontradas.

Tal fuerza europea de protección civil (FEPC) debería basarse en los siguientes cinco principios:

- 1) Doble subsidiariedad respecto a las Naciones Unidas y a los Estados miembros, que serían los que mantendrían y gestionarían los recursos de la fuerza, respetando la mínima centralización necesaria por Bruselas para actuar como valor añadido de la Unión en comparación con la «*multitud de operaciones trabajando una al lado de la otra*» (plurinacionalidad).
- 2) Participación voluntaria de los Estados miembros en el sistema y en sus aportaciones a él (cooperación reforzada).

- 3) Solidaridad europea. Si la emergencia ocurre fuera del territorio de la Unión, los recursos asignados a la FEPC deben cederse prioritariamente a la Unión, pero si la emergencia se sitúa en el territorio de un Estado miembro, y los recursos no le son necesarios a la Unión, podrían ser usados por el Estado miembro que los mantiene en relación bilateral.
- 4) Los Estados miembros podrían especializarse en la gestión de uno o más tipos de crisis, pudiendo, asimismo, conjuntarse varios en una misma especialización.
- 5) La fuerza europea de protección civil debería estar abierta a la participación en operaciones concretas de medios de cualquier otro Estado ajeno a la Unión, que tenga cualquier tipo de acuerdo que le permita participar en el Mecanismo Comunitario de Protección Civil.

La fuerza europea de protección civil (FEPC) debería disponer de algunos recursos muy específicos como buques capaces de absorber vertidos tóxicos (petróleo, hidrocarburos, residuos, etcétera) en el mar, incluso en condiciones de tormenta, aviones de gran capacidad para el transporte estratégico (cita expresamente cuatro o cinco Airbus A 400M en lugar de los actuales Hércules C-130 y a los distintos tipos de CASA), helicópteros y aviones contra incendios, medicalizados y de transporte táctico en el interior de la zona afectada, hospitales de campaña y equipos de comunicaciones. Adquiriéndolos incluso si se considera conveniente, aunque quedarían gestionados por un Estado miembro voluntario. Además los protocolos de activación y actuación y los escenarios previstos de actuación deberían tener en cuenta la posible participación de recursos militares y la necesaria coordinación con los Estados miembros, la Secretaría General del Consejo, la Agencia Europea de Defensa y un Centro de Operaciones a crear.

En este sentido, la propuesta incluye el establecimiento de dicho Centro de Operaciones, que podría ser un remodelado y perfeccionado CCI³⁸, dotado de mayores capacidades y posibilidades e incluido en el organigrama de la prevista fuerza europea de protección civil (FEPC), y de un Instituto de Adiestramiento Conjunto (de protección civil y asistencia humanitaria). No siendo necesario que, al menos inicialmente, participen en la fuerza todos los Estados miembros, ya que ésta se crearía como una cooperación reforzada, siendo, en consecuencia suficiente la participación voluntaria de ocho países (hoy día, tras la entrada en vigor, del

³⁸ Centro de Coordinación e Información del Mecanismo Comunitario de Protección Civil analizado en el epígrafe 3 de este trabajo "Los instrumentos de la Unión Europea para la intervención en emergencias".

Tratado de Lisboa, podría concebirse, asimismo, como una cooperación estructurada permanente).

El Centro de Operaciones propuesto elaboraría los protocolos de activación y actuación en conjunción con las correspondientes autoridades y organismos de los Estados miembros y con la Célula Cívico-Militar del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) y en su organigrama debería disponer de una célula responsable de la utilización de las capacidades satelitales de la Unión. Tendría, asimismo, como cometido, la organización de ejercicios y simulacros en estrecha colaboración con los Estados miembros.

El Instituto de Adiestramiento Conjunto sería el encargado de proporcionar formación a los miembros del Centro de Operaciones y, cuando fuese conveniente, de sus homólogos de los estados miembros, así como a los equipos proyectables que constituirían la fuerza y a los especialistas en evaluación. Pudiendo constituirse también, hasta el punto que sus posibilidades le permitan, en un centro de formación para personal y equipos de otras organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) o asociaciones de voluntarios.

La financiación de la fuerza europea de protección civil (FEPC) debería estar garantizada para evitar que los procedimientos de asignación de créditos para las operaciones puedan retrasar su activación y actuación (necesidad de inmediatez). Para ello, el informe propone una transferencia anual del 10% del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (mil millones de euros de presupuesto en el momento de redactar el informe en el año 2006) para las operaciones de protección civil a llevar a cabo por la fuerza, debiendo efectuarse las adquisiciones necesarias para el Centro de Operaciones, el Instituto de Adiestramiento Conjunto y para los equipos proyectables de actuación sobre el terreno (aunque sean nacionales) de un programa multinacional y plurianual específico, a efectos de que dichos gastos no afecten a la financiación de la operaciones. Si esta financiación no fuera suficiente para cubrir las operaciones de protección civil, debería ser posible obtener los recursos aún necesarios del presupuesto de la Oficina Europea de Coordinación Humanitaria (ECHO).

Finalmente, el informe recomienda que se instituyan las disposiciones legales necesarias que amparen la presencia de la fuerza europea de protección civil (FEPC) tanto en el territorio de la Unión como fuera de él (los correspondientes SOMAs y SOFAs), debiendo, en consecuencia, portar los elementos de ésta (personal y medios materiales) en sus intervenciones, algún tipo de logo identificativo, el cual coadyuvaría, además, a la visibilidad de la Unión. Distintivo

para el que propone el ya utilizado por algunas intervenciones de la Unión que enmarca la expresión "EuropaAid" por las banderas de la Unión (a su izquierda) y la del país al que pertenece el especialista o el equipo (a su derecha).

Por último, no debe finalizarse este epígrafe sin hacer mención al Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, que, según el artículo 214 (capítulo 3 "Ayuda Humanitaria") del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), se debe crear en el seno de la Unión «*a fin de establecer un marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión*». Sin que, hasta el momento, se tengan noticias de la creación o institucionalización de este Cuerpo.

6. El modelo de la Brigada Multinacional de Fuerzas en Reserva de Despliegue Rápido³⁹

El considerable incremento en el número de operaciones de mantenimiento de la paz que la ONU empezó a desplegar en los primeros años de la década de los noventa del pasado siglo XX y la experiencia que ello conllevó de las dificultades que suponía conseguir los contingentes (policiales y militares) y el personal (funcionarios propios y especialistas) necesarios, con el consiguiente retraso en la constitución y despliegue de los mismos y en el alcance de la plena capacidad operativa de la operación, no sólo indujo a la propia Secretaría General de la ONU a elaborar documentos de aviso y alerta a los Estados miembros, que al mismo tiempo sirvieran de primera aproximación a alguna especie de manuales para las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización, como fueron *El Programa de Paz* (A/47, S/24111) del secretario general Boutros Boutros Ghali de 17 de junio de 1992 y su *Suplemento* (A/750/60, S/1995/1) de 3 de enero de 1995, continuados y perfeccionados por el conocido como Informe Brahimi (A/55/305, S/2000/809) de 21 de agosto de 2000 y últimamente por el manual de *Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Principios y Directrices* o de doctrina estratégica⁴⁰ de marzo de 2008, sino que también incitó al desarrollo de nuevas ideas e iniciativas, como el Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva para Operaciones de las Naciones Unidas⁴¹.

³⁹ VEGA, Enrique, "¿Podría tener la ONU una SHIRBRIG de Protección Civil?", en REQUENA, Miguel (ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), 2010, págs. 465 a 469.

⁴⁰ *Capstone Doctrine*, según reza la contraportada del documento en su versión en inglés, la única editada hasta ahora por la Secretaría General de la ONU.

⁴¹ *UN Stand-by Arrangements System Military Handbook*, www.un.org/Depts/dpko/rapid/Handbook.

La idea de crear algún sistema que permitiera superar este tipo de dificultades en beneficio de las propias operaciones y, sobre todo, de los procesos de paz a los que éstas pretenden contribuir, surge a partir del año 1992, pero no es hasta 1994 cuando se empieza a materializar de la mano y a iniciativa de Dinamarca, apoyada por otros países con larga tradición de participación en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, como otros nórdicos, Canadá o algún país sudamericano como Argentina y Uruguay.

El sistema que finalmente se concretará, como Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva para Operaciones de las Naciones Unidas, con el objetivo de poder proporcionar una respuesta rápida a la Organización que cubra, a modo de primera entrada, el lapso de tiempo que ésta necesita para negociar las contribuciones nacionales, que se cumplan los requisitos burocráticos necesarios para acordar las modalidades de las mismas, y desplegar, consistió en la firma, entre cada país dispuesto a proporcionar fuerzas y un Comité Director del Sistema, de un Acuerdo, en el que se especificaban la entidad y tipo de las fuerzas que se podrían proporcionar, las condiciones de esta participación y, en su caso, las limitaciones y restricciones a su empleo.

Se trataba de disponer de, al menos, los elementos necesarios para poder constituir la llamada Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Despliegue Rápido para Operaciones de la ONU⁴², cuyo simple nombre es suficiente para entender cuál es su objetivo. Llegado el caso de la necesidad de una intervención concreta, el Comité Director debía solicitar a los países miembros el tipo y cantidad de recursos necesarios, decidiendo cada país, caso a caso, si participaba en esa operación concreta y con qué medios, ya que, mientras tanto, las unidades y medios permanecían en sus países sin ningún grado de disponibilidad exclusiva para la Brigada. Razón por la cual, el Sistema se basaba en que el número y tipo de recursos y unidades disponibles excediera suficientemente al de los necesarios para constituir la Brigada, que sólo en muy contadas ocasiones se suponía que tendría que desplegar al completo. O dicho en otras palabras, el Sistema pretendía funcionar mediante un cómputo total de compromisos suficientes como para constituir, al menos, dos brigadas, de forma, que pudiera formarse una completa en caso de que fuera necesario.

⁴² SHIRBRIG, *Multinational Stand-by High Readiness Brigade for UN Operations*, en sus siglas en inglés, por las que es comúnmente conocida.

Como dato complementario puede citarse que España adquirió, en junio de 1999, el compromiso de poder llegar a proporcionar una Brigada de Infantería (que incluía una Compañía de Infantería de Marina) de 3.000 personas, un Escuadrón de 4 aviones de transporte (50 personas), 31 personas para Cuarteles Generales y 46 oficiales como observadores militares⁴³.

La cúpula del Sistema, en su funcionamiento cotidiano, era, como ya se ha mencionado, el Comité Director, de presidencia rotatoria, compuesto por los representantes de los países compromisarios y con sede en Høvelte (Dinamarca). Tenía un Grupo de Contacto en la Secretaría General de la ONU en Nueva York, formado por los representantes ante esta Organización de estos mismos países compromisarios, a fin de mantener el enlace permanente con la Organización, la ONU, a la que el Sistema y la Brigada pretendían servir. Como principal órgano de trabajo permanente, el Comité Director contaba con un Elemento de Planeamiento (cuyo jefe se hacía coincidir con el general jefe de la Brigada, cargo en el que se fueron sucediendo diferentes generales de los países compromisarios), compuesto de un jefe de Estado Mayor y 8 secciones de Estado Mayor, cuyas principales funciones eran la de confeccionar los Procedimientos Operativos⁴⁴ por los que deberían regirse la Brigada, sus unidades subordinadas y los diferentes módulos menores a ella que en cada caso pudieran constituirse⁴⁵; el estudio de países y zonas susceptibles de generar crisis en las que la ONU pudiera solicitar la contribución de la Brigada como fuerza de primera entrada de las Naciones Unidas; organizar ejercicios y maniobras para preparar a la Brigada y sus unidades subordinadas en el tipo de operaciones que podían serle encomendadas y para facilitar la interoperabilidad entre ellas; y, finalmente, elaborar el concepto de la operación de cada misión que le fuera encomendada. Por último, el Elemento de Planeamiento debía mantener permanentemente actualizada la relación de unidades puestas a disposición de la Brigada.

Los principios de funcionamiento del Sistema pueden resumirse en los siete puntos siguientes:

- 1) Cada país decide su participación, y la entidad de ella, en cada caso concreto.

⁴³ Acuerdo Internacional de 8 de noviembre de 2005 (BOE nº 52 de 2 de marzo de 2006).

⁴⁴ SOP, *Standard Operation Procedures*, en sus siglas en inglés.

⁴⁵ La Brigada adaptó prácticamente toda su normativa a la de la OTAN, a la que pertenecían sus principales países impulsores.

- 2) La Brigada sólo actúa bajo Mandato del Consejo de Seguridad y como fuerza de las Naciones Unidas.
- 3) La Brigada puede llevar a cabo Mandatos del capítulo VII de la Carta, siempre que haya consentimiento de las principales partes en litigio, así como Misiones de Observación (MO) con personal desarmado.
- 4) La Brigada puede actuar al completo o modularmente (parte de ella o solamente algunas unidades o personal).
- 5) El tiempo de reacción para estar desplegada sobre el terreno se sitúa entre 15 y 30 días.
- 6) Las actuaciones de la Brigada se consideran de primera entrada, por lo que su despliegue sobre el terreno no debe sobrepasar los seis meses.
- 7) Las unidades enviadas por la Brigada deben tener una autosuficiencia de, al menos, 60 días.

En función de estos parámetros, la Brigada se consideró operativa a partir de enero de 2000 y desde entonces formó parte de siete operaciones de la ONU⁴⁶ en funciones de primera entrada o de asesoramiento, si bien es cierto que en todos los casos, excepto en la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE)⁴⁷, con una entidad más bien reducida, lo que puede dar idea de la escasa rentabilidad que se obtuvo de este, aparentemente útil, instrumento. Lo que solamente es achacable a las extrañas razones políticas que gobiernan las relaciones internacionales. A las mismas que se supone que hay que atribuir la desactivación del Sistema, que el 1 de enero de 2009, anunció que la Brigada dejaba de estar a disposición de la ONU, que a partir del 30 de junio de 2009 dejaba de estar operativa y que su Elemento de Planeamiento permanente cesaba sus actividades el 31 de enero de 2010.

7. El modelo de la Fuerza de Reacción de la OTAN

En alguna ocasión, la OTAN ha utilizado su Fuerza de Reacción como fuerza de intervención en emergencias. Concretamente, en apoyo a Estados Unidos, con elementos aéreos y navales, en septiembre de 2005 con ocasión del huracán Katrina, que asoló la costa sur del país y en especial el área de Nueva Orleans, y,

⁴⁶ En Etiopía y Eritrea, en Liberia, en Sudán, en Somalia y en República Centroafricana y Chad. Ver www.shirbrig.dk

⁴⁷ UNMEE, *United Nations Mission in Etiopía and Eritrea*, en sus siglas en inglés, en la que la SHIRBRIG desplegó el Cuartel General de la operación, una Compañía de Cuartel General y un Batallón de Infantería, durante los primeros once meses de la Misión.

un mes más tarde, en octubre de 2005, a Pakistán para paliar los desastrosos efectos del terremoto del que había sido víctima.

La OTAN, como es lógico, tiene su propio sistema de intervención en emergencias. Para la OTAN, una crisis es cualquier tipo de riesgo o amenaza a la seguridad nacional o internacional de sus Estados miembros, causada por un conflicto político o un conflicto armado, pero también por un accidente tecnológico o un desastre natural. A los que, en consecuencia, hay que responder, con medios o procedimientos civiles o militares, mediante las que denomina «operaciones de respuesta a crisis» u «operaciones no-artículo 5», según la extraña traducción española con la que se han popularizado. Dentro de estas operaciones de respuesta a crisis, se darían las que más específicamente se denominan «de asistencia a desastres», con las que se intentaría contrarrestar o paliar las consecuencias de desastres naturales o de accidentes tecnológicos, intencionados o no⁴⁸.

El instrumento creado por la OTAN para llevar a cabo la previsión, preparación, planeamiento y ejecución de este tipo de operaciones es el Planeamiento Civil de Emergencias encabezado por el Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia (estructurado en nueve comités sectoriales subordinados), que tiene la función, hoy día, además de la primordial y tradicional de organizar el apoyo con medios y procedimientos civiles a las operaciones militares, de organizar el apoyo en emergencias a las diferentes autoridades nacionales de los Estados miembros que lo precisasen. Un ámbito de actuación que a partir del año 1998 se amplió a todo el espacio euroatlántico, incluyendo, por tanto, a todos los países de la Asociación para la Paz, con la creación de un Centro de Coordinación Euroatlántico de Respuesta a Desastres, del que depende una Unidad Euroatlántica de Respuesta a Desastres, cuyo cometido cotidiano es la confección y mantenimiento de un inventario de posibles contribuciones nacionales y de posibles procedimientos de actuación, que permitan la articulación de organizaciones civiles y unidades militares, que sea necesario constituir *ex profeso* para enfrentar cada situación de respuesta concreta⁴⁹.

Así pues, y al menos en principio, el mecanismo de los Planes Civiles de Emergencia no está concebido para actuaciones fuera del área euroatlántica (países de la OTAN y de la Asociación para la Paz), aunque alguna vez haya tenido algún tipo de intervención o colaboración en países próximos, como tampoco siempre actúa en los territorios que le son propios, como hemos visto que ocurrió en el caso

⁴⁸ VEGA, "Operaciones multinacionales de socorro en emergencias", *op. cit.*, págs. 22 y 23.

⁴⁹ VEGA, "Operaciones multinacionales de socorro en emergencias", *op. cit.*, pág. 28.

del huracán Katrina en Estados Unidos. La cual sea, probablemente, la razón de que haya tenido que ser la Fuerza de Reacción la que lo haya tenido que suplir en los casos citados de Estados Unidos y Pakistán en el año 2005.

La Fuerza de Reacción fue creada por la Cumbre de jefes de Estado y gobierno de la OTAN de Praga (21-22 de noviembre de 2002), como una fuerza de despliegue rápido con componentes terrestre, naval y aéreo, a disposición permanente del Consejo del Atlántico Norte (CAN), que puede ser dimensionada en cada caso concreto (incluso en unidades tipo Cuerpo de Ejército de unos 9.500 efectivos) en función de la operación a desarrollar y de la misión a cumplir. Su vocación es ser una fuerza flexible compuesta de elementos tecnológicamente avanzados, rápidamente desplegables, proyectables, interoperables y autosostenibles, en condiciones de desplegar sus elementos avanzados en cinco días y sostenible sin apoyo logístico externo durante treinta días. No pretende ser una fuerza permanente, sino constituida por unidades asignadas por los diferentes Estados miembros (que podrían llegar a contabilizar un cómputo total de hasta 40.000 efectivos) de forma rotatoria por periodos de tiempo preestablecidos. Una vez designado el cuartel general y las unidades que componen cada rotación, todos sus elementos deben proceder a periodos de adiestramiento conjunto hasta alcanzar la plena operatividad como una sola entidad. Momento a partir del cual, pasaría a estar en reserva preparada para cualquier eventualidad que el CAN considere necesaria. Las misiones que se le pueden asignar abarcan todo el espectro de posibles misiones de la Alianza (como entidad aislada, como parte de una operación de mayor entidad o como fuerza de primera entrada), incluidas las operaciones de gestión de crisis y de apoyo a la paz (aunque, en principio, no se citan expresamente para ellas, las de asistencia a desastres)⁵⁰.

Sin embargo, una fuerza de combate tecnológicamente avanzada, concebida y expresamente adiestrada para poder enfrentar de forma automática las misiones de gestión de crisis y de prevención de conflictos más exigentes, cuando no de auténtico combate convencional o contrainsurgente, no parece la más adecuada para desarrollar las labores especializadas que exige la intervención en emergencias, por muy rápidamente desplegable, proyectable, interoperable y autosostenible que sea, que tampoco lo es tanto en relación con las necesidades de una emergencia en función de la distinción que se intentó hacer al principio de este trabajo entre reacción rápida (mensurable en días, como la de la Fuerza de Reacción, cuyos elementos avanzados podrían estar activados en tres días) y la

⁵⁰ *NATO Handbook*, NATO Public Diplomacy Division, Bruselas, 2006, págs. 177 y 178.

respuesta inmediata necesaria en las intervenciones en emergencias, mensurable en horas, como la que puede proporcionar la Unidad Militar de Emergencias española anteriormente analizada.

Pero, además, con la intervención de la Fuerza de Reacción en la emergencia del terremoto paquistaní de octubre de 2005, se puede apreciar otro de los obstáculos que deben ser superados en las grandes organizaciones internacionales si se quiere conseguir la tan anhelada (y repetida en este trabajo) inmediatez exigible a las intervenciones en emergencia. Un obstáculo no achacable a la Fuerza de Reacción en sí, sino a los procedimientos de decisión política de las grandes organizaciones internacionales, especialmente si, como en la OTAN, éste debe de alcanzarse por consenso (unanimidad). En efecto, el 8 de octubre de 2005 se producía en la Cachemira paquistaní un terremoto de 7'5 grados de intensidad en la escala de Richter, que produjo 73.000 víctimas mortales, 69.000 damnificados y la pérdida de hogar de más de tres millones de personas. Dos días más tarde, y ante la gravedad de la magnitud de la tragedia, el 10 de octubre, el Gobierno de Pakistán solicita ayuda a la OTAN, que al día siguiente, 11 de octubre, inicia el planeamiento de un plan operativo (OPLAN) para facilitar la distribución de la ayuda humanitaria, mejorar las capacidades de movimiento por vías terrestres, instalar refugios provisionales (campamentos) de acogida, auxiliar al sistema sanitario paquistaní y preparar las zonas devastadas para el invierno, especialmente duro en aquellas latitudes. A las que, una vez desplegadas sobre el terreno se añadiría, en conjunción con el Ejército paquistaní, el reparto directo de ayuda humanitaria.

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

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

cooperación cívico-militar, de las que 370 son españoles, que ostentan el mando operacional de la misión.

Aunque las labores de estos efectivos de la OTAN, una vez plenamente operativos sobre el terreno, a partir de mediados de noviembre, fueron de una ayuda inestimable para la población de la zona y, especialmente, para la creación de condiciones que facilitarían su vida en las exigentes condiciones de la temporada de nieves de los siguientes meses, no debe dejar de señalarse la enorme tardanza en responder a una situación de emergencia (no sólo no hubo respuesta inmediata, ni siquiera reacción rápida). Transcurrieron trece días —del 8 al 21 de octubre— desde el terremoto a la decisión del Consejo del Atlántico Norte de aprobar la operación (once días si se contabiliza desde la petición oficial del Gobierno de Paquistán), y un mes —del 8 de octubre al 8 de noviembre— hasta que los primeros elementos del componente terrestre están en condiciones de prestar una ayuda útil de cierta entidad. Una ayuda que no se estuvo en completas condiciones de aportar hasta el 14 de noviembre, treinta y siete días después del terremoto (treinta y cinco tras la petición oficial de ayuda). Una tardanza que parece autorizar a plantear la cuestión de si los procedimientos actuales de planeamiento, decisión y proyección de la OTAN para intervenciones en emergencias fuera del área trasatlántica (o euroatlántica) son mínimamente válidos⁵¹.

Lo que no quiere decir que el sistema utilizado para confeccionar en cada caso concreto las diferentes rotaciones de la Fuerza de Reacción no pueda ser aplicable a cualquier solución que una gran organización internacional quiera emprender para poder disponer de un instrumento adecuado y eficiente de respuesta a emergencias. Ya que el objetivo pretendido del sistema adoptado de adiestrar conjuntamente a todos los elementos que constituirían una misma rotación, permaneciendo a la espera o en actividad el tiempo necesario para que la siguiente rotación se adiestre (conjuntamente), parece ajustarse con satisfacción a las demandantes necesidades de las intervenciones en emergencias.

8. El modelo de las Agrupaciones Tácticas

Por su parte, España, como Presidencia rotatoria nacional de la Unión Europea durante el semestre del 1 de enero a 31 de julio de 2010, planteó en la reunión informal de ministros de Defensa del Consejo de Asuntos Exteriores

⁵¹ VEGA, "Operaciones multinacionales de socorro en emergencias", *op. cit.*, pág. 32 y 33.

celebrada en Palma de Mallorca el 24 y 25 de febrero de 2010 —como consecuencia del terremoto acaecido en Haití el 12 enero 2010— *«mejorar la capacidad de reacción rápida de las Agrupaciones Tácticas para responder a las crisis, entre ellas a catástrofes humanitarias como la que ocurrió en aquella isla. Iniciativa que fue respaldada por todos los ministros d Defensa de la Unión»*⁵²

Las Agrupaciones Tácticas, cuyo concepto fue aprobado por los ministros de Defensa de la Unión en abril de 2004 y a las que hacía referencia el *non nato* proyecto de Tratado por el que se pretendía establecer una Constitución para Europa en el Protocolo anejo por el que se desarrollan los artículos correspondientes a la cooperación estructurada permanente en el ámbito de la política común de seguridad y defensa (PCSD), hoy establecida por los artículos 42.6 y 46 del Tratado de Lisboa, son “unidades de combate” de unos 1.500 efectivos, estructuradas sobre la base de un batallón de Infantería reforzado con elementos de apoyo al combate, de apoyo logístico, aéreos e, incluso, navales si fuese necesarios, específicamente concebidas para las misiones previstas por el Tratado en su artículo 43.1 (misiones Petersberg ampliadas, entre las cuales *«las misiones humanitarias y de rescate»*), *«en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unida (ONU)»*, dotadas de la autonomía logística que exija la misión y con capacidad prevista de transporte estratégico hasta el teatro de operaciones, en el que deberán estar en condiciones de desplegar en un plazo de 5 a 30 días, y *«sostenibles en él durante un periodo inicial de 30 días, prorrogable hasta, al menos, 120 días»*. Podrán ser de carácter exclusivamente nacional de un Estado miembro o multinacionales, pudiendo ser estas últimas, mayoritariamente constituidas por fuerzas de un Estado miembro con ciertos apoyos y refuerzos de otros o plenamente multinacionales.

Estar en condiciones de participar en estas Agrupaciones Tácticas, a título nacional o como componente de una multinacional, es uno de los requisitos que se le exigen a cualquier Estado miembro que quiera participar en esta cooperación estructurada permanente del ámbito de la política común de seguridad y defensa (condición necesaria, pero no suficiente). Hoy día, todos los países de la Unión Europea, excepto Dinamarca y Malta⁵³, se han incorporado a alguna de las trece Agrupaciones Tácticas multinacionales constituidas, que junto a las cuatro puramente nacionales (Francia, Italia, España y Reino Unido), totalizan las

⁵² Revista Española de Defensa nº 265, julio-agosto 2010, págs. 26 y 27.

⁵³ A cambio, Noruega y Turquía, Estados no miembros de la Unión, se han incorporado a la Agrupación Táctica “Nórdica”, en cabezada por Suecia, y a la Agrupación Táctica Italo-turco-rumana, en cabezada por Italia, respectivamente.

diecisiete comprometidas. Su ensamblaje con la gestión de crisis con recursos civiles de la Unión Europea está prevista a través de la Célula Cívico- Militar del estado Mayor de la Unión Europea (EMUE).

De las diecisiete Agrupaciones Tácticas comprometidas, dos están, con carácter rotatorio, en reserva permanente durante seis meses, de forma que puedan ser activadas en caso de necesidad "en un plazo de 5 a 10 días tras la decisión correspondiente del Consejo Europeo". Una reacción, sin duda, rápida para las operaciones de gestión de crisis (misiones Petersberg ampliadas) para las que están concebidas, pero, como ya en repetidas veces se ha insistido a lo largo de este trabajo, excesivamente larga para la respuesta inmediata mensurable en horas que exige la intervención en emergencias, aunque entre las supuestas operaciones en las que podrían participar, según la letra del Tratado de Lisboa, figuren "las humanitarias y de rescate".

En sus posibles intervenciones, así como las certificaciones de sus capacidades operativas y en sus programas de adiestramiento y ejercicios conjuntos, las Agrupaciones Tácticas actuarían bajo el control político del Consejo Europeo y bajo la dirección estratégica de la Alta Representante (AR) de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad —asesorada por el Comité Político y de Seguridad (COPS) y el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE)— a través del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) y del cuartel general operacional que se designe en cada caso concreto, que puede ser uno de los cuarteles generales multinacionales europeos puestos a disposición de la Unión Europea (el del Eurocuerpo de Estrasburgo o el de EUFOR en Florencia) o un cuartel general de un Estado miembro que actúe como Estado marco de la operación.

En este sentido, es necesario resaltar que las Agrupaciones Tácticas nunca han sido utilizadas hasta ahora en operaciones reales, a pesar de la gran utilidad que teóricamente parecen tener, de la permanente disponibilidad de dos de ellas en reserva a la espera de ser activadas desde hace ya más de tres años y de que la Unión Europea ha tenido que llevar a cabo desde su activación varias operaciones (Artemis, Althea, EUFOR-RDCongo y EUFOR-RCA Chad) para las que la utilización de las Agrupaciones Tácticas parecía idónea y para las que hubo que diseñar, sin embargo, fuerzas de estructura temporal que carecían del grado de cohesión y adiestramiento conjunto alcanzado por las Agrupaciones Tácticas.

Una vez más, las disensiones políticas en el seno de la Unión están permitiendo que se oxide un instrumento de indudable utilidad práctica y concepción realista, permitiendo pensar que sus posibles activaciones en el futuro,

si llegan a realizarse alguna vez, quedarían lastradas por los retrasos en alcanzar el correspondiente consenso en el seno del Consejo. Una circunstancia especialmente grave si se las quisiese emplear "para responder a catástrofes humanitarias como la de Haití", como se propuso y acordó en la reunión informal de ministros de Defensa del Consejo de Asuntos Exteriores celebrada en Palma de Mallorca el 24 y 25 de febrero de 2010, como ya se ha citado. Un inconveniente al que habría que añadir su carácter de "unidades de combate" no específicamente especializadas en labores de emergencia en casos de catástrofes.

9. Unidad multinacional europea para emergencias Una propuesta de modelo.

De los análisis y descripciones efectuados en los todos los epígrafes precedentes podrían obtenerse las siguientes conclusiones, que pueden ser utilizadas a modo de premisas de la propuesta que se pretende con este último:

- En función de sus documentos constitutivos y programáticos, la Unión Europea no solamente tiene vocación de solidaridad con las víctimas de las catástrofes naturales u originadas por el hombre, sino, asimismo, la obligación de llevarla a cabo.
- La Unión Europea carece a día de hoy de un instrumento operativo de intervención en emergencias sólido y eficiente.
- Las organizaciones internacionales, incluida la Unión Europea, carecen hoy día de procedimientos de decisión política para las intervenciones de emergencias que permitan calificar a éstas de respuestas inmediatas mensurables en horas.
- El instrumento operativo, sólido y eficiente, del que debería disponer la Unión Europea para sus intervenciones en emergencias, tanto dentro como fuera del territorio de la Unión, debería disponer de unos elevados niveles de disponibilidad y especialización.
- Estando en condiciones de satisfacer desde el primer momento las exigencias de entrada inmediata en la zona de desastre, llegada a todos los puntos donde pudiera ser necesaria su presencia y distribución equitativa del socorro en función de las necesidades y no de la facilidad de acceso de los diferentes escenarios, además de paliar el sufrimiento producido por la catástrofe hasta la llegada de organizaciones de relevo.

- Sus procedimientos de financiación deben permitir una activación inmediata.
- Debe ser capaz de activarse modularmente en función de las características de cada emergencia, disponiendo para ello de una base de datos de recursos amplia que permita prescindir de cualquier recurso que pudiera ser necesario en ese momento en el país que lo ha designado.

Es decir, resumiendo, la Unión Europea, para poder cumplir su vocación y su obligación de solidarizarse con las víctimas de una catástrofe, debería disponer, como se apunta al final del epígrafe *Carencias y deficiencias de los actuales sistemas de intervención en emergencias*, de una estructura permanente de personal, medios y procedimientos, capaz y en condiciones de llevar a cabo, con la mayor rapidez y eficiencia posibles —con la mayor “inmediatez”— toda la amplia gama de actividades que suponen el planeamiento de las intervenciones en emergencias y la entrada en la zona de la catástrofe de los primeros elementos. Elementos (personal, medios materiales y procedimientos) que deben los especializados que la situación requiera y no los primeros que, por la razón que sea, lleguen a la zona. Una estructura permanente que debe disponer, además de su capacidad de planeamiento, de procedimientos de decisión automatizados (inmediatez), de sistemas de activación flexibles y de medios dotados de una alta capacidad de disponibilidad y de articulación modular para poder adaptarse a las circunstancias de cada caso concreto.

De estos parámetros, el que probablemente exija unas primeras reflexiones es el de la disponibilidad. La capacidad de disponibilidad inmediata, permanente y garantizada está inevitablemente unida, como se ha podido ver a lo largo de los análisis anteriores, a la naturaleza civil o militar de los recursos. Bien entendido que, aunque los recursos policiales son por su naturaleza civiles y así siempre se consideran, a efectos de este parámetro concreto de la disponibilidad son mucho más asimilables a los militares que al resto de los recursos civiles, especialmente cuando éstos proceden de cuerpos de estructura militarizada aunque sus funciones sean puramente civiles, como la Guardia Civil española o la Gendarmería francesa, por citar solamente los dos más cercanos⁵⁴. Por esta razón, cuanto en este epígrafe se argumente en relación con los recursos militares debe considerarse asimismo aplicable a los policiales en lo que pueda corresponderles.

⁵⁴ En este sentido, también podrían ser citados los Carabinieri italianos, la Guardia Nacional Republicana portuguesa, la Royal Marechaussée holandesa o la Romanian Gendarmerie rumana.

Efectivamente, como se vio en el epígrafe de *Los instrumentos de la Unión Europea para la intervención en emergencias*, la experiencia de la Unión Europea en la activación rápida, oportuna y completa de recursos civiles de los más variados tipos, desde los necesarios para la gestión civil de crisis, incluidos los Equipos de Respuesta Civil (ERC) de la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción dependiente del Alto Representante, hasta los equipos de intervención, evaluación o cooperación del Mecanismo Comunitario de Protección Civil de la Comisión, es bastante decepcionante. La propia Unión Europea parece aceptar la insuficiente eficacia del Mecanismo en su conjunto, tanto de su órgano rector, el Centro de Control e Información (CCI), como de los procedimientos que éste gestiona: el directorio de puntos de contacto nacionales y el inventario de recursos, cuando de forma más o menos diplomática el Informe Barnier, ve la necesidad de proponer la creación de una fuerza europea de protección civil (FEPC) que disponga de un Centro de Operaciones, que debería ser un remodelado y perfeccionado CCI, dotado de mayores capacidades y posibilidades.

En cambio, como la experiencia de la Unidad Militar de Emergencias (UME) española demuestra, el Gobierno español acertó al considerar que las características y tipo de funcionamiento y organización de las fuerzas militares, conforme a los principios de unidad de criterio, jerarquía y disciplina, las hace singularmente aptas para reaccionar rápida y eficazmente ante catástrofes o calamidades públicas, infundiendo, al mismo tiempo, confianza en la población. Siempre y cuando, se debe añadir, dichas fuerzas militares estén especializadas en el tipo de labores a desarrollar. Ya que es esta conjunción de especialización y disponibilidad la que le concede su auténtico valor añadido a la UME y no solamente su capacidad de disponibilidad inmediata, permanente y garantizada, que no deja de ser una característica común a cualquier fuerza militar (o policial).

Sin embargo, no debe, tampoco, de dejar de tenerse en cuenta que, como con frecuencia se ha argumentado, estas labores de protección civil no parecen ser las más apropiadas para las fuerzas militares, cuyo ámbito profesional es ya de por sí bastante amplio. Por lo que teniendo en cuenta de forma conjunta todas estas consideraciones, se podría concluir que si la Unión Europea se decidiese a constituir algún tipo de unidad multinacional europea para emergencias (UMEPE), como este trabajo considera que debería hacer, ésta debería estar formada por unidades (personal o cualquier otro tipo de recurso) militares especializadas en la intervención en emergencias a título subsidiario en tanto, y dure lo que dure, unidades y recursos homólogos civiles demuestren estar en condiciones de cumplir

estas tareas con el mismo nivel de operatividad de los recursos militares a los que deberán sustituir.

Lo cual plantea de forma inmediata un nuevo problema añadido. En la Unión Europea, excepto la UME española y algunas unidades de bomberos militares en Francia —más las Unidades Militares de Asistencia a Desastres suizas, país que, aunque no perteneciente a la Unión Europea, es, en estos aspectos, perfectamente asimilable a Estado miembro— prácticamente no existen unidades militares especializadas para la intervención en emergencias (excepto en algunas áreas concretas como las unidades de hidroaviones apagafuegos), por lo que la creación de algún tipo de unidad multinacional europea para emergencias (UMEPE) militar, exigiría el paso previo de que un suficiente número de Estados miembros de la Unión especializasen unidades y recursos militares para la intervención en emergencias, aunque no sea absolutamente indispensable que lo sean de forma exclusiva al estilo de la UME española, pero sí con un suficiente grado de formación y adiestramiento específicos.

Ya que lo que se propone, desde el intento de postura realista, aunque quizás excesivamente optimista, que pretende este trabajo, no es la existencia de una unidad multinacional europea para emergencias (UMEPE) única y permanente (de nuevo al estilo de la UME española), sino de una reserva de unidades, personal y medios materiales designados por los diferentes Estados miembros, de la que se puedan extraer en cada caso concreto los recursos específicamente necesarios para dicha circunstancia concreta, por tratarse de una organización internacional como es la Unión Europea.

Ésta, en efecto, parece ser la fórmula más adecuada para constituir agrupaciones multinacionales modulares, como nos muestran los ejemplos de las Agrupaciones Tácticas o de la propuesta y *non nata* Fuerza Europea de Protección Civil europeas, la Fuerza de Reacción de la OTAN, la onusiana Brigada Multinacional de Fuerzas en Reserva de Despliegue Rápido (Brigada de Fuerzas en Reserva en lo sucesivo) o la propia concepción del Mecanismo Comunitario de Protección Civil. Se trataría, en definitiva, de que los diferentes Estados miembros aportasen módulos específicos para la intervención en emergencias a una especie de base de datos (de inventario) centralizada de forma que de cada tipo de módulo específico necesario se dispusiese de, al menos, dos absolutamente intercambiables. Ya que, no puede olvidarse que se está hablando de módulos de intervención en emergencias y es, por lo tanto, necesario tener previsto que en un momento determinado el Estado miembro que lo haya aportado a la base de datos/inventario lo pueda necesitar en su propio país o como consecuencia de cualquier otro compromiso humanitario.

Razón por la cual, la constitución de agrupaciones rotatorias consolidadas durante un cierto periodo de tiempo al estilo de las Agrupaciones Tácticas europeas o de la Fuerza de Reacción de la OTAN no parecen las más adecuadas para el variado y variable ámbito de la intervención en emergencias, pareciendo que el modelo de la Brigada de Fuerzas en Reserva puesta multinacionalmente a disposición de la ONU para operaciones de gestión de crisis puede resultar más adaptable. Los requisitos fundamentales vuelven a ser, por tanto, que cada uno de estos módulos específicos a emplear y ofertados por los estados miembros a la base de datos/inventario esté realmente especializado en una tarea de protección civil concreta y en condiciones de ser activado de forma automática (disponibilidad) en los cortos periodos de tiempo exigibles a las intervenciones en emergencias (inmediatez).

Indudablemente sería largo y prolijo, y aun así quedaría finalmente incompleto, pretender relacionar todos los tipos de módulos específicos necesarios para la variada gama de necesidades que exigen los muy diferentes tipos de catástrofes, así como intentar preestablecer su entidad o estructura organizativa interna. Estos parámetros solamente puede irlos definiendo la experiencia y, cómo no, las posibilidades presupuestarias y los avances tecnológicos, teniendo siempre en cuenta, por otra parte, que la constitución de un instrumento como el que se está proponiendo es siempre, y debe ser, un proceso paulatino de progresivo incremento de ámbitos en los que poder intervenir, de necesidades que poder satisfacer y de operaciones que poder establecer. Ya que no puede olvidarse que se parte de una situación bastante precaria, en la que se ha visto que la disponibilidad de recursos civiles para la activación inmediata es muy escasa y la existencia de recursos militares reducida a muy pocos países y, con la excepción de la UME española, reducida a entidades de pequeño tamaño.

Sin embargo, esto no quiere decir, que no se puedan establecer *a priori* algunos parámetros que se deberían tener en cuenta a la hora de concebir los tipos de módulos necesarios. Por supuesto, estarían en primer lugar, los módulos específicamente concebidos para luchar contra la propia catástrofe en sí y contra sus efectos perjudiciales inmediatos, para los que los batallones y compañías de intervención (en sus distintas especialidades⁵⁵) de la UME española, así como las distintas unidades de su Regimiento de Apoyo a Emergencias y de su Agrupación de Medios Aéreos podrían ser un buen modelo, pareciendo bastante adecuada la

⁵⁵ Quizás incrementadas en las especialidades citadas por el Informe Barnier (ver el epígrafe correspondiente) que proponía la creación de una fuerza europea de protección civil (FEPC), no existentes en la actual orgánica de la UME, especialmente en lo que a accidentes marítimos se refiere.

entidad de batallón y compañía o sus posibles equivalentes para ellos, que serían lógicamente de carácter nacional (de un solo país). Pero sin olvidar aquellas primeras necesidades de poder entrar, poder llegar y poder repartir la asistencia de forma equitativa desde el primer momento que se vieron en el epígrafe de *Carencias y deficiencias de los actuales sistemas de intervención en emergencias*, para los que los, en muchos casos sólo teóricos, equipos de evaluación y coordinación del Mecanismo Comunitario de Protección Civil también podrían servir de modelo.

Módulos específicos de todo tipo, cuya concepción y, por lo tanto, orgánica y procedimientos de activación y actuación, debería estar siempre presidida por la idea de que su intervención sea de primera entrada (principio de proporcionalidad), hasta que progresivamente sus diferentes componentes puedan ir siendo sustituidos por sus equivalentes de otras organizaciones institucionales o no gubernamentales. Que es el papel que se considera que debería tener una unidad para emergencias de una organización internacional como la Unión Europea en la actual situación del mundo en la esfera del socorro en casos de catástrofe naturales o producidas por el hombre. Lo cual implica dos ideas básicas. Primero, que tienen que estar concebidas para una activación e intervención inmediata mensurable en horas y, segundo, que pueden estar concebidas para intervenciones de corta duración en el exterior (días, en el mejor de los casos, semanas). Módulos específicos que inicialmente podrían ser militares, pero que con el tiempo deberían acabar siendo subsidiariamente civiles, pero en cualquier caso especializados y con la suficiente capacidad de inmediatez, dos características prioritarias a la consideración de su carácter militar, policial o civil.

Ahora bien, para que estos diferentes módulos específicos puedan ser "activados de forma automática (disponibilidad) en los cortos periodos de tiempo exigibles a las intervenciones en emergencias (inmediatez)", es necesario que sus procesos de activación sean realmente automáticos en tres niveles diferentes: el político, el directivo y el propio o de movilización. Este último es el que de una forma u otra se ha estado viendo a lo largo de los últimos párrafos, por lo que conviene centrarse ahora en los dos primeros.

Como se vio en los casos de Pakistán en relación con la OTAN en octubre de 2005 y de Haití en relación con la Unión Europea en enero de 2010, que la decisión de activar una intervención en una emergencia descansa en niveles tan altos como el Consejo del Atlántico Norte o el Consejo Europeo, no solamente la retrasa haciéndole perder gran parte de su posible eficiencia (inmediatez) debido a las apretadas agendas de tan altos organismos, sino que permite la entrada de

consideraciones políticas que además de también contribuir a retrasarla, asimismo la contaminan. Algo que la Unión Europea podría eludir —y debería eludir bajo el punto de vista de este trabajo— en cumplimiento de su vocación (Cláusula de Solidaridad) y de su obligación (Tratado de Lisboa) de socorrer a las víctimas de las catástrofes, se den éstas dentro o fuera del territorio de la Unión, automatizando dicha activación.

Lo que en el nivel político de la Unión podría hacerse insertándola en su área comunitaria, es decir, en el de la Comisión, bajo la autoridad directa y sin intermediarios de su vicepresidenta, que al ser al mismo tiempo la Alta Representante (AR) para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad puede mantener al Consejo perfecta y permanentemente informado (lógicamente al inicio *a posteriori*) y disponer de todos los órganos de asesoramiento y trabajo inherentes a su cargo como el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité para los Asuntos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM), la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CCPC) y para la participación militar el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) con su Célula de Planeamiento Cívico- Militar (CPC-M). Creando bajo su directa autoridad sin intermediarios, alguna especie de Centro de Operaciones para las Intervenciones en Emergencias (COIE), como el que proponía el Informe Barnier, en el que estuvieran representados todos los citados organismos, que no sería, en consecuencia, sino el actual Centro de Coordinación e Información (CCI) del Mecanismo Comunitario de Protección Civil (MCPC) debidamente remodelado y dotado de mayores capacidades y posibilidades como también proponía el Informe Barnier.

El COIE, que en este sentido sustituiría al MCPC y absorbería como parte de sus competencias las nunca activadas del CIVCOM y de la CCPC relativas a la protección civil y las posibles operaciones de asistencia humanitaria que pudiera llevara cabo la Unión en el futuro⁵⁶, sería, en consecuencia, el órgano rector y único permanente de la propuesta UPEME, sobre cuyo conjunto y actuaciones concretas ejercería la correspondiente dirección estratégica bajo el control político del Consejo Europeo, la Comisión, el CMUE y el CIVCOM a través de la AR. Su relación con el resto de la UPEME y con la Agrupaciones de Intervención en Emergencias (AIE UE) que pudieran formarse podría seguir el modelo de la del Comité Director con la

⁵⁶ La Unión Europea no ha desarrollado, al menos hasta ahora, operaciones de asistencia humanitaria propiamente dichas. La función de la Oficina Europea de Cooperación Humanitaria (ECHO) de la Unión es financiar operaciones de asistencia humanitaria llevadas a cabo sobre el terreno por otras organizaciones institucionales o no gubernamentales.

Brigada de Fuerzas en Reserva puesta multinacionalmente a disposición de la ONU que se vio en el epígrafe correspondiente. Debiendo establecerse reglas claras, escritas y acordadas para la relación y cooperación entre el COIE, el Centro de Situación de la Unión Europea y la Célula de Planificación Cívico-Militar (CPC-M) del EMUE.

Como sustituto del MCPC y de su CCI tendría como primera función mantener la base de datos/inventario de recursos, incluidos los militares (de ahí que sean necesarios procedimientos ágiles y relación directa con el EMUE a través de la CPC-M de éste), y el directorio de enlace con los puntos de contacto nacionales de los países que hayan ofrecido y tengan designados recursos. Pero teniendo en cuenta que, como su teórico antecesor, el Mecanismo, la UMEPE sería una cooperación reforzada del ámbito comunitario (como el euro o Schengen) — que incluso podría llegar a articularse en función de los procedimientos y exigencias de una cooperación estructurada permanente—, es decir, en el que los compromisos adquiridos deben cumplirse y no decidirse en cada caso concreto como en el ámbito intergubernamental. Para ello y en consideración a la inmediatez de activación de la que debería disponer el sistema, se podría seguir el procedimiento que podríamos denominar de “abstención justificada”. Ésta consistiría en que los recursos que los países que participen en la cooperación reforzada de la UMEPE (no necesariamente todos al ser una cooperación reforzada) hayan designado para participar en ella, serían de cesión automática a indicación del COIE, salvo que exista y pueda aducirse otra necesidad perentoria y verificable en su territorio nacional o como consecuencia de algún otro compromiso internacional preestablecido (en recursos tan vitales como los necesarios en emergencias tendría menos sentido que nunca pretender exigirle a un país soberano que prescindiera de ellos si puede justificar que los necesita).

Así pues, cuando el COIE recibiese a través de la red SCCIE o de los correspondientes canales diplomáticos una solicitud de ayuda⁵⁷ (principio de subsidiariedad) y estableciese una primera valoración de las necesidades mediante la capacidad de observación satelital del sistema europeo GMES o de cualquier otro sistema de detección y alerta rápida, sus mecanismos de planeamiento (segunda función del COIE) concebirían los primeros estadios de la operación, estructurarían la primera configuración de la AIE UE (de la que es parte sustancial su órgano de mando operativo sobre el terreno) y emitirían las primeras instrucciones para que

⁵⁷ Ver funcionamiento teórico del Mecanismo en el epígrafe *Los instrumentos de la Unión Europea para la intervención en emergencias*.

esta primera oleada de medios y sus medios de transporte se activasen y se incorporasen a la zona siniestrada con la secuencia y distribución adecuadas. Debiendo de estar todo estos procedimientos lo suficientemente planificados y ejercitados con antelación para que su duración no pueda exceder en ningún caso de las doce horas. Tras esta primera fase inicial, el COIE proseguiría manteniendo activo el proceso continuo de planeamiento y seguimiento propio de cualquier órgano director (tercera función del COIE).

Si alguno de los países a los que les correspondiese ceder recursos creyese encontrarse dentro de una de las situaciones que se han denominado de "abstención justificada", lo haría saber de forma inmediata al COIE para que fuesen alertados y demandados los módulos similares de otros países que siguieran a éstos en las listas de rotación de módulos similares. Razón por la cual, la UMEPE debería seguir uno de los parámetros en que se basaba la Brigada de Fuerzas en Reserva: disponer por duplicado como mínimo de cada uno de los elementos que se crean necesarios para constituir cada AIE UE tipo, de forma que siempre pueda ser posible una al completo.

En cuanto a la financiación de todas estas estructuras y, sobre todo, de las intervenciones concretas a llevar a cabo, el modelo a seguir sería el preconizado por el Informe Barnier, analizado en el epígrafe correspondiente, y que de forma resumida consiste en que se asignase a la UMEPE el 10% del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea como fondo para operaciones, estableciendo, al mismo tiempo, un programa multinacional y plurianual específico para gastos de funcionamiento de los órganos del sistema y para adquisición de material. Y si esta financiación no fuera suficiente, compensar este déficit financiero con el presupuesto de la Oficina Europea de Coordinación Humanitaria (ECHO).

10. Recomendaciones

Como consecuencia de todo lo anterior, este trabajo considera que existe la necesidad , en este sentido, recomienda:

A la Unión Europea

- 1) Que cree algún tipo de unidad multinacional europea para emergencias (UMEPE), como instrumento comunitario, y no meramente intergubernamental, y dentro del ámbito de las cooperaciones reforzadas, que pudiera incluso llegar a tener los requisitos y exigencias de una cooperación reforzada permanente, de

forma que participen en ella solamente los Estados miembros (o posibles asociados externos) que estén verdaderamente dispuestos a implicarse.

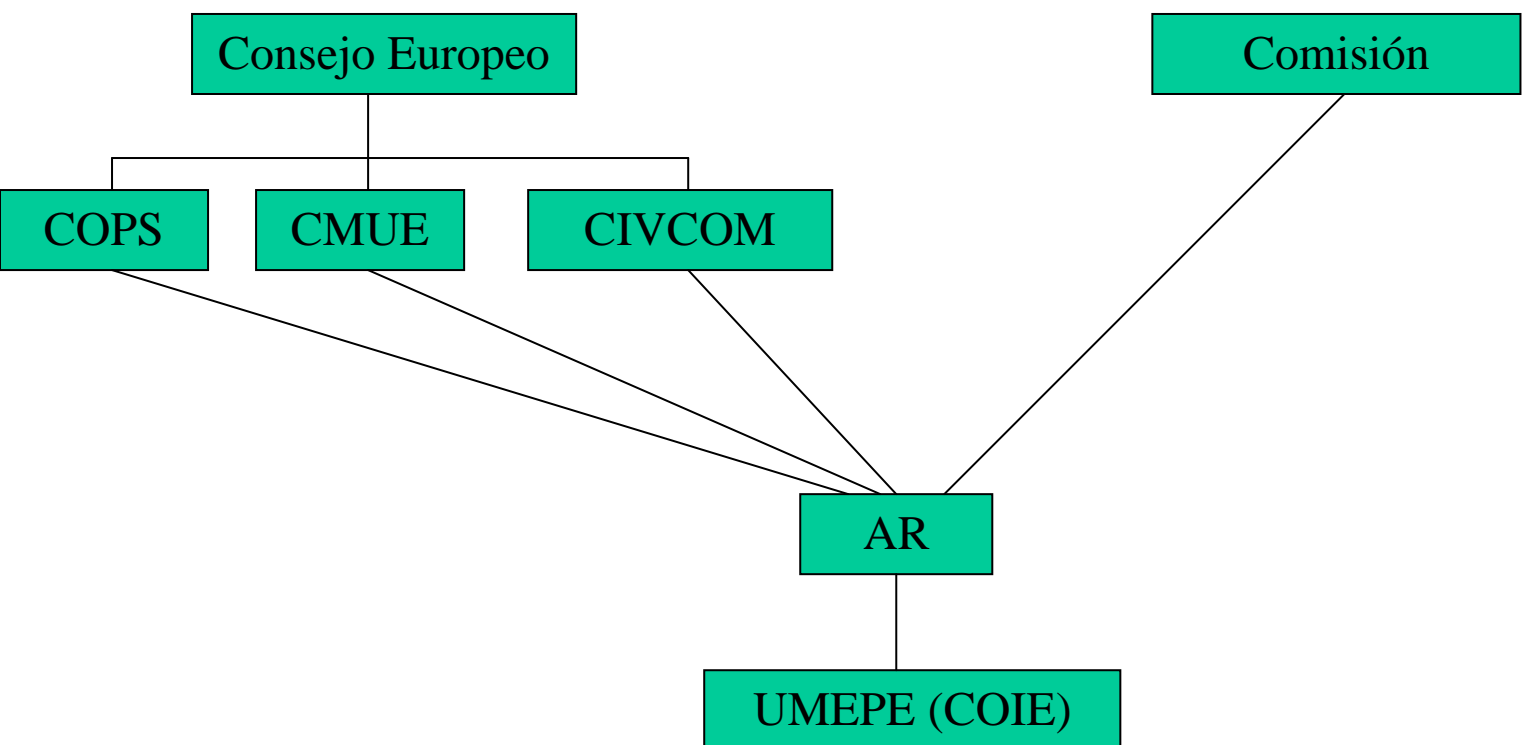
- 2) Que todos sus componentes estén especializados en alguna de las labores que exige la intervención en emergencias, aunque no lo sea en exclusividad en los casos de recursos militares o policiales.
- 3) Que en tanto no se disponga de los correspondientes recursos civiles dotados de similar disponibilidad, los elementos de la UMEPE podrían ser militares o policiales, para lo cual es necesario que previamente se creen unidades militares especializadas en intervención en emergencias en más países europeos que en los actualmente existentes (España y Francia).
- 4) Que la UMEPE sea solamente una unidad de primera entrada (principio de proporcionalidad), relevable por organizaciones institucionales o no gubernamentales en cuanto éstas estén operativas en la zona de la catástrofe y en condiciones de llevar a cabo los cometidos que corresponda.
- 5) Que la UMEPE dependa directamente y sin intermediarios de la vicepresidenta de la Comisión-alta representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, manteniéndose en el ámbito comunitario de la Comisión, sustituyendo al Mecanismo Comunitario de Protección Civil y absorbiendo las competencias de protección civil del Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis y de la Capacidad Civil de Protección Civil.
- 6) Que sea la vicepresidenta-alta representante la que tome la decisión de activación, informando posteriormente al Consejo y demás órganos políticos de alto nivel de la Unión Europea.
- 7) Que la UMEPE disponga de un Centro de Operaciones para Intervenciones en Emergencias (COIE) como órgano director de carácter permanente.
- 8) Que los recursos nacionales designados para formar parte de las Agrupaciones de Intervención en Emergencias de la Unión Europea (AIE UE) para casos concretos con los recursos de la UMEPE, sean de cesión automática a requerimiento del COIE, pudiendo los países negarlos solamente en casos de "abstención justificada" por necesidad de emplearlos en otra catástrofe en los mismos momentos.
- 9) Que la UMEPE debe disponer de, al menos, dos módulos de cada tipo para cada clase de Agrupación de Intervención en Emergencias (AIE UE) que considere que está en condiciones de activar y, por tanto, de ofrecer.

A España

- 1) Que España proponga en la Unión Europea la creación de este tipo de unidad.
- 2) Que participe en la unidad multinacional europea para emergencias UMEPE.
- 3) Que ofrezca para ella a la Unidad Militar de Emergencias (UME) y a las Unidades de Apoyo ante Desastres (UAD) de la dirección General de protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior.

Anexo I

Estructura de dependencia de la UMEPE



Anexo II

Estructura modelo para la UMEPE

- Un Centro de Operaciones para las Intervenciones en Emergencias (COIE), de carácter permanente
- Quince Batallones de Intervención en Emergencia (BIEM) en reserva (base de datos/inventario).
- Tres Regimientos de Apoyo a Emergencias (RAEM) en reserva (base de datos/inventario).
- Tres Grupos de Hidroaviones Apagafuegos en reserva (base de datos/inventario).
- Tres Grupos de Helicópteros de Emergencias en reserva (base de datos/inventario).
- Tres Unidades de Transporte Estratégico en reserva (base de datos/inventario).
- Tres Unidades de Apoyo a Primera Entrada en reserva (base de datos/inventario).
- Tres Unidades para Emergencias Marítimas en reserva (base de datos/inventario).

Estructura modelo de una Agrupación de Intervención en Emergencias de la Unión Europea (AIE UE)

- Cuartel General operativo
- Unidad de Transporte Estratégico.
- Unidad de Apoyo a Primera Entrada.
- Un Batallón o varias Compañías de Intervención en Emergencia.
- Unidades de Apoyo a Emergencias (RAEM).
- Unidad de Helicópteros de Emergencias.
- Medios aéreos o navales en caso de que el tipo de catástrofe lo exija.

BIBLIOGRAFÍA

- BOE nº 160 de 5 de mayo de 2001.
- BOE nº 17 de 20 de enero de 2006.
- BOE nº 52 de 2 de marzo de 2006.
- Comunicados de Prensa del Consejo Europeo.
- DAVIS CROSS, Mai'a, *Cooperation by committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management*, European Union Institute for Security Studies (EUISS) Occasional Paper nº 82, febrero de 2010.
- GÓMEZ ESCARDA, María y VEGA FERNÁNDEZ, Enrique, *Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias*, Documento del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas, Madrid, 2008.
- Revista Española de Defensa nº 265, julio-agosto 2010.
- *NATO Handbook*, NATO Public Diplomacy Division, Bruselas, 2006.
- SÁNCHEZ PELÁEZ, Leonardo, "Las capacidades civiles", en *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia nº 145 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, marzo de 2010.
- VEGA, Enrique, "Operaciones multinacionales de socorro en emergencias", en *La intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes*, Documento de Seguridad y Defensa nº 20 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) , Ministerio de Defensa (Secretaría General Técnica), Madrid, 2008.
- VEGA, Enrique, "¿Podría tener la ONU una SHIRBRIG de Protección Civil?", en REQUENA, Miguel (ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), 2010.

- http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009
- http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009
- <http://ochaonline.un.org>
- www.un.org/Depts/dpko/rapid/Handbook
- www.shirbrig.dk
- http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009
- www.un.org/Depts/dpko/rapid/Handbook
- www.shirbrig.dk