



# Documentos de Seguridad y Defensa 81

La función de inteligencia en  
la gestión de emergencias y  
catástrofes

Instituto  
Español  
de Estudios  
Estratégicos

**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA





# Documentos de Seguridad y Defensa 81

La función de inteligencia en  
la gestión de emergencias y  
catástrofes

Instituto  
Español  
de Estudios  
Estratégicos

**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<https://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2019

NIPO: 083-19-078-X (impresión bajo demanda)

NIPO: 083-19-077-4 (edición libro-e)

Fecha de edición: mayo 2019

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

# ÍNDICE

	Página
<b>Introducción</b> .....	9
<i>Manuel Gimeno Aranguez</i>	
<b>Capítulo primero</b>	
<b>La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes</b> .....	23
<i>Benjamín Salvago González</i>	
<b>Introducción</b> .....	25
<b>Terminología y conceptos básicos</b> .....	28
<b>Clasificación de los riesgos</b> .....	28
<i>Riesgos naturales</i> .....	29
<i>Riesgos tecnológicos e industriales</i> .....	30
<i>Riesgos antrópicos</i> .....	31
<b>Participación de las Fuerzas Armadas en la resolución de emergencias y catástrofes</b> .....	31
<b>Mando único, como el líder de la gestión de una emergencia</b> .....	34
<b>La necesidad de información e inteligencia del mando como factor clave en la toma de decisiones</b> .....	36
<b>Perspectivas de futuro</b> .....	38
<b>Conclusiones</b> .....	40
<b>Bibliografía</b> .....	41
<b>Anexo I</b> .....	43
<b>Terminología y conceptos básicos</b> .....	43
<b>Anexo II</b> .....	49
<b>Tabla ilustrativa de clasificación de los Riesgos según su origen</b> .....	49
<b>Capítulo segundo</b>	
<b>La inteligencia militar aplicada como función y capacidad en la gestión de emergencias y catástrofes</b> .....	51
<i>Benjamín Salvago González</i>	
<b>Introducción</b> .....	53

	Página
La inteligencia militar al servicio de la emergencia .....	58
La inteligencia en catástrofes .....	63
El sistema de inteligencia en la UME: organización y funcionamiento .....	71
Sistema Integrado Militar de Gestión de Emergencias .....	79
Inteligencia en apoyo a la seguridad durante una catástrofe .....	82
Perspectivas de futuro .....	83
Conclusiones .....	84
Bibliografía .....	86
 <b>Capítulo tercero</b>	
La información en el sistema nacional de protección civil .....	89
<i>Fernando Talavera Estesó</i>	
<b>El Sistema Nacional de Protección Civil</b> .....	92
<b>La función de la información en el Sistema Nacional de Protección Civil</b> ..	97
<b>A. La información pública</b> .....	99
<b>B. La información interna</b> .....	102
<b>El Subsistema de Información del SNPC</b> .....	108
<b>A. Principios para el diseño del Subsistema de Información</b> .....	109
<b>B. El Plan Nacional de Interconexión de Información de Emergencias</b> <b>para el diseño del subsistema</b> .....	111
<b>1. Área de difusión exterior de información</b> .....	112
<b>2. Área de trabajo interno</b> .....	114
<b>C. La implantación del Subsistema</b> .....	118
<b>Los niveles progresivos de integración</b> .....	119
<b>Conclusión</b> .....	122
 <b>Capítulo cuarto</b>	
Los sistemas de gestión de emergencias como productores y usuarios de inteligencia .....	123
<i>Pablo Gárriz Galván</i>	
<b>Introducción y conceptos previos. Modelo, sistema y función</b> .....	125
<b>El tratamiento de la inteligencia en los sistemas de gestión de emergen-</b> <b>cias más relevantes</b> .....	143
<b>DoD de EE. UU., OTAN, FEMA y NFPA</b> .....	147
<b>ONU (OCHA, UNDAC e INSARAG)</b> .....	151
<b>UE (D. G. ECHO y EUCPM)</b> .....	154
<b>ISO-UNE-EN</b> .....	157
<b>Conclusiones</b> .....	159
<b>Bibliografía</b> .....	163
 <b>Capítulo quinto</b>	
Los procesos de gestión y obtención de la información desde los medios de comunicación social. Su utilidad práctica aplicada..	167
<i>F. Javier Barroso Simón</i>	
<b>El papel de los medios de comunicación ante una catástrofe</b> .....	169
<b>El conocimiento de la catástrofe y su difusión en un medio de comunicación</b>	171
<b>Factores informativos de las catástrofes. El servicio público</b> .....	175

	Página
El rumor y cómo evitarlo .....	180
La importancia de las redes sociales y el cambio de modelo .....	183
<i>Prospección para los próximos 20 años</i> .....	185
Conclusiones.....	186
 <b>Capítulo sexto</b>	
El flujo de la información en los sistemas de gestión de catástrofes: una visión multinacional.....	189
<i>Juan Alberto Mora Tebas</i>	
<b>Introducción</b> .....	191
<b>Alemania</b> .....	191
<i>Marco legal e institucional</i> .....	191
<i>La gestión de crisis a nivel federal</i> .....	192
<i>Ejercicios de gestión de crisis interministerial, interestatal (LÚKEX)</i> .....	196
<i>Cooperación cívico-militar</i> .....	196
<b>Canadá</b> .....	196
<i>Marco legal e institucional</i> .....	196
<i>Base de datos canadiense sobre catástrofes (BDC)</i> .....	198
<i>Cooperación cívico-militar</i> .....	200
<b>Estados Unidos</b> .....	200
<i>Marco legal e institucional</i> .....	200
<i>Políticas de gestión del riesgo de catástrofes</i> .....	201
<i>Instituto Federal de Gestión de Emergencia (EMI)</i> .....	201
<i>Ejercicios</i> .....	202
<b>Francia</b> .....	203
<i>Marco legal e institucional</i> .....	203
<b>Italia</b> .....	206
<i>Marco legal e institucional</i> .....	206
<i>Gestión de catástrofes: nivel nacional</i> .....	207
<i>Gestión de catástrofes: nivel regional/provincial</i> .....	207
<i>Gestión de catástrofes: nivel local</i> .....	208
<i>Estructura del sistema: centros de operaciones</i> .....	208
<b>Reino Unido</b> .....	209
<i>Marco legal e institucional</i> .....	209
<i>Planificación y preparación para catástrofes: entrenamiento y ejercicios</i> .....	209
<i>Cooperación cívico-militar</i> .....	211
<b>Rusia</b> .....	211
<i>Marco legal e institucional</i> .....	212
<i>La gestión de crisis a nivel federal</i> .....	212
<i>Plataforma Nacional para la Reducción de Desastres de la Federación rusa</i> .....	213
<i>Centro Nacional de Gestión de Crisis</i> .....	214
<i>Sistema integral de información y alerta a la población (OKSION)</i> .....	215
<i>Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres</i> .....	215
<i>La gestión de crisis a nivel regional/local</i> .....	215
<b>Suiza</b> .....	216
<i>Apoyo de las Fuerzas Armadas a las operaciones humanitarias en el extranjero</i> .....	217
Conclusiones.....	218
Composición del grupo de trabajo.....	221
Documentos de Seguridad y Defensa .....	223



## Introducción

*Manuel Gimeno Aranguez*

Las emergencias y catástrofes siguen siendo uno de los principales desafíos del mundo moderno. Su impacto no solo afecta a la vida y salud de las personas, también a los bienes patrimoniales, al medio ambiente y al desarrollo económico<sup>1</sup>.



Imagen 1

<sup>1</sup> Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Presidencia del Gobierno. Cap. IV. «Amenazas y Desafíos para la Seguridad Nacional».

La Estrategia de Seguridad Nacional señala como uno de sus objetivos: «Consolidar el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento integrador de todas las capacidades de España para gestionar la respuesta ante emergencias y catástrofes y asegurar su integración bajo el Sistema de Seguridad Nacional»<sup>2</sup>.

La Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), consolida la «protección civil» como respuesta efectiva a la gestión de situaciones de catástrofe o emergencia integrando, de forma efectiva, todos los medios a disposición del Estado, los servicios de las distintas administraciones y también las Fuerzas Armadas (FAS)<sup>3</sup>.

En el caso de las Fuerzas Armadas, la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional en su artículo 15.3 menciona, como una de sus misiones la de «preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas».

De forma singular, como «unidad especializada de primera intervención de las Fuerzas Armadas», la Unidad Militar de Emergencias (UME), que además de los medios propios asignados de manera permanente, cuenta con el refuerzo de los puestos a su disposición del resto de las FAS, apoya la estructura de respuesta frente a emergencias del Estado con la misión de intervenir en cualquier lugar del territorio del nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con las instituciones del Estado y las administraciones públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas<sup>4</sup>.

El carácter imprevisible de las emergencias, tanto en su aparición y localización como en sus efectos, obliga a tener implantado un sistema de respuesta con capacidad para controlar, minimizar y en lo posible suprimir, tanto los factores de riesgo como los daños efectivos así como facilitar la recuperación de forma inmediata y efectiva. Esto supone que la gestión de este tipo de situaciones se deba realizar desde un enfoque multidisciplinar y transversal a todos los niveles buscando la sinergia de todos los intervinientes. Siendo esta una de las razones fundamentales de ser de nuestro Sistema Nacional de Protección Civil.

En este tipo de operaciones, las FAS aportan fundamentalmente capacidades operativas y logísticas junto a un sistema estructurado y contrastado de mando y control como su principal fortaleza. Recursos todos ellos estratégicos e imprescindibles para mitigar los efectos sobre la población en los graves casos antes mencionados.

---

<sup>2</sup> Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Presidencia del Gobierno. Cap. V. «Objetivos generales y líneas de acción de la Seguridad Nacional».

<sup>3</sup> Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Título 1. Artículo 1. «Objeto y finalidad».

<sup>4</sup> Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. Apartado primero 1.

Para la gestión de las situaciones de emergencia y catástrofe y su dirección operativa, que en un nivel de emergencia de interés nacional recaería sobre el teniente general jefe de la UME (GEJUME), es fundamental contar con un conocimiento claro de la situación que permita la toma de decisiones adecuadas para hacer el mejor uso de las capacidades necesarias.

Si bien el despliegue de unidades de intervención y de apoyo logístico es muy necesario, no es menos importante contar con elementos que faciliten la dirección de la emergencia, es decir, su «mando y control» a todos los niveles. Esta capacidad de dirección y gestión tiene uno de sus pilares en la disponibilidad de datos e información que permitan generar un conocimiento lo más exacto posible sobre la situación de la zona y de la población afectada, sobre los requerimientos operacionales de la emergencia y sobre el estado y disponibilidad de los medios y recursos necesarios para afrontar la emergencia declarada. Carecer de esta información, debidamente analizada, limitaría el proceso de la decisión y su carencia afectaría gravemente a la misión, peligrando además la seguridad del dispositivo interviniente en su conjunto (tanto en la parte civil como en la parte militar).

La información obtenida, analizada, integrada e interpretada aportará un conocimiento en forma de «información elaborada» o de «inteligencia» que reduzca riesgos y potencie el proceso de toma de decisiones a todos los niveles. Podemos asegurar que una población informada está mejor preparada y protegida ante una situación de riesgo o catástrofe ya que su comportamiento se ajustará mejor a las demandas de la situación.

En este contexto, y dada la importancia de contar con esta capacidad de «información elaborada» o «inteligencia» (que además debe estar adecuadamente integrada dentro de los sistemas de gestión de emergencias), se justifica la oportunidad de reunir a un grupo de expertos en la materia para que elaboren una primera publicación sobre esta temática. Publicación que, bajo el título de *La función de la inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes*, aborda el análisis de las emergencias y catástrofes como riesgos y amenazas públicas y cómo, desde el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) y desde la perspectiva de las Fuerzas Armadas, en una sociedad globalizada y conectada, se cuenta con este tipo de capacidades como mecanismo efectivo para responder en apoyo de la población.

Para la «función de inteligencia», como capacidad operacional que es, resulta crítico disponer de la información obtenida de diferentes fuentes y que esta sea analizada, procesada y diseminada en forma de inteligencia orientada a las diversas áreas de interés que se hayan determinado.

Para ello, a lo largo de los capítulos de esta publicación, se abordan estos temas partiendo de los actuales procesos y estructuras de inteligencia y, además, los mecanismos de obtención de datos, su análisis y su difusión en apoyo a los procesos de dirección y toma de decisiones. Lo que se hace



Imagen 2

desde la perspectiva de los modelos de gestión tanto civiles como militares más significativos.

Distintos modelos en los que prevalece el carácter conjunto, transversal y multidisciplinar de la gestión de emergencias. Y es, precisamente, este esfuerzo sinérgico de distintos actores el que ha de gestionarse de la manera más efectiva posible a todos los niveles de dirección, gestión y operacionales.

Se analiza la aproximación y el nivel de convergencia de estas estructuras civiles y militares a la «función de la inteligencia» y se profundizará en un marco comparado de ambas. En este sentido cabe resaltar el nuevo enfoque que ha supuesto integrar la protección civil en el concepto superior de la Estrategia Nacional de Seguridad según la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la Directiva de Defensa Nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional.

En un mundo globalizado y totalmente conectado, dominado por las redes que ofrecen información global e instantánea, se aborda el papel que juegan los medios de comunicación social en la obtención y diseminación de la información. Lógicamente, todo lo anterior apoyado también en una visión comparada con los países de nuestro entorno.

A lo largo de todo el trabajo se utilizan los términos «información» e «inteligencia» de forma indistinta que, siendo conceptualmente diferentes, se sustentan en ambos casos en la necesidad de garantizar el flujo de la información elaborada como base del ciclo de la decisión en la gestión de emergencias.

Mientras que en el lenguaje militar la «función de inteligencia» se encuentra claramente definida, el mundo civil ha sido más reacio a utilizar este término inclinándose más por el de «información elaborada» y solo utilizando el concepto de inteligencia en la información directamente relacionada con la gestión operativa en la resolución de emergencias.

No es el objetivo de este estudio primar un término sobre otro y sí otorgar la relevancia crítica del flujo de la información elaborada hacia una inteligencia que sustente los procesos de gestión de las emergencias.

El concepto de «inteligencia» ha ido evolucionando e integrándose de forma efectiva en los campos en los que se ha ido implementando (militar, empresarial, civil...) adaptando herramientas tecnológicas que se han ido incorporando a estos procesos. El ciclo de inteligencia, como proceso de dirección, obtención, análisis y diseminación de inteligencia a partir de datos e información, tiene como finalidad fundamentar los análisis y estudios que permiten obtener y ofrecer el conocimiento necesario en los procesos de «toma de decisión».

Para soportar esta función de inteligencia resulta necesario contar con una estructura capaz de obtener, analizar toda la información disponible facilitando productos de inteligencia que puedan ser diseminados y puestos a disposición de todos los niveles de intervención apoyando el ciclo de decisión.

En el primer capítulo de este trabajo, el teniente coronel Benjamín Salvago, jefe de la Sección de Inteligencia de la Unidad Militar de Emergencias, realiza un análisis de los términos y conceptos básicos manejados en la gestión de las emergencias que sirve para fijar el marco referencial común y delimitando, de este modo, el alcance del estudio que se desarrolla en los capítulos posteriores.

La clasificación y definición de los riesgos naturales, tecnológicos y antrópicos dará paso al análisis de la utilización de las Fuerzas Armadas en las situaciones de emergencias y la singularidad de la actuación de la Unidad Militar de Emergencias (UME) de acuerdo a la ya citada Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC). En su segundo capítulo continúa el teniente coronel Salvago analizando la aplicación de la inteligencia militar como función y capacidad en la gestión de emergencias y catástrofes.

La incorporación de las Fuerzas Armadas (FAS) en la gestión de emergencias es consecuencia de su capacidad de adaptación para enfrentarse a un entorno dinámico de cambio, con escenarios heterogéneos, adversarios sin una estructura militar definida, un entorno operativo en constante transformación con necesidades variables y efectos directos sobre la población civil.

Su modo de empleo y sus capacidades singulares han propiciado que las Fuerzas Armadas hayan participado históricamente en apoyo de la población civil en la gestión e intervención en situaciones de emergencia o catástrofe. En la mayoría de los casos bajo la estructura operativa y dirección de un mando militar, capaz de integrar y coordinar las capacidades y medios disponibles.

Frente al carácter de las situaciones de emergencia de sorpresa, devastación, personal afectado, colapso de servicios, inseguridad e incertidumbre, las Fuerzas Armadas aportan una capacidad de reacción rápida, un potente sistema de mando y control, recursos disponibles, medios fácilmente desplegables y procedimientos ágiles y flexibles. Además, las Fuerzas Armadas, junto a sus capacidades, cuentan con unos valores y principios de unidad,

disciplina y jerarquía que las convierten en el instrumento mejor preparado y más valioso que tiene el Estado para la intervención inicial en grandes emergencia y catástrofes.

Esta participación activa de las Fuerzas Armadas en situaciones de crisis es lo que pretende articular la nueva Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) mediante la coordinación transversal de todos los mecanismos del Estado. Entre ellos la actuación de la Unidad Militar de Emergencias que desempeña un papel fundamental en este campo desde su creación en el año 2005.

Lógicamente hay consideraciones que diferencian el ámbito de la «inteligencia» en operaciones militares y en el de las emergencias derivado de la propia naturaleza del adversario y su entorno operativo. En base al concepto de «inteligencia militar» y su adaptación al mundo de las emergencias, se ha incorporado el concepto de «inteligencia en catástrofes» o «inteligencia en desastres», que puede definirse como la obtención y recopilación de toda aquella información que posee valor para la elaboración y difusión de la inteligencia necesaria para la preparación, gestión y resolución de una emergencia consecuencia de una catástrofe o desastre. Esta función de inteligencia utiliza parecidas metodologías de obtención de información, procesos de análisis y evaluación y productos que el ciclo de inteligencia militar, pudiendo concluir que la «función de inteligencia» comprende el conjunto de actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de conocimiento del mando con el fin de completar el necesario conocimiento del adversario y su entorno operativo, facilitando el planeamiento y la conducción de operaciones.

En el caso concreto de la Unidad Militar de Emergencias se ha adaptado el sistema de inteligencia militar, a las necesidades de la misión encomendada. Es decir, se ha debido adaptar de manera específica a su organización, estructura y procedimientos. Este campo de actividad es liderado por la Segunda Sección de su Estado Mayor, denominada «Sección de Inteligencia y Seguridad», que cuenta con dos órganos. El primero de ellos cubre el planeamiento y la dirección y el segundo órgano de ejecución es el denominado «Centro de Integración y Difusión de Inteligencia» (CIDI).

Para la adecuada gestión de la información/inteligencia, la UME dispone de una serie de herramientas que configuran el «Sistema Integrado de Gestión de Emergencias» (SIMGE), a través del cual se facilita el mando y control. El SIMGE constituye el sistema de información para mando y control propio, altamente tecnológico y diseñado para gestionar las emergencias desde una perspectiva global de vigilancia, planeamiento, generación de capacidades, seguimiento y conducción.

De igual forma, la UME ha desarrollado el concepto de «Red Nacional de Emergencias» (RENEM) con el propósito de favorecer el intercambio de información en la toma de decisiones y sincronizar las acciones necesarias

para socorrer a la población, con un doble objetivo: disponer de información en tiempo oportuno y facilitar la conducción de la emergencia, optimizando los recursos e incrementando su eficacia.

Este sistema incorporará en el futuro nuevas herramientas, basadas fundamentalmente en la incorporación de la denominada «inteligencia artificial».



Imagen 3

El tercer capítulo de este trabajo, a cargo de D. Fernando Talavera Estes, asesor en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior, se analiza el Subsistema de Información en el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) intentando conceptualizar dicha función en la protección civil y las líneas básicas de la organización necesarias para llevarlas a cabo.

Dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, desde una visión sistémica, se considera la información como un subsistema que cubre, en cada una de sus vertientes, la información pública sobre emergencias, la información interna para la gestión eficaz de las emergencias y la información para la decisión o, como ya se ha hecho referencia anteriormente, la «inteligencia de emergencias», en los niveles estratégicos, operacionales y tácticos.

Antes de abordar de lleno el Subsistema de Información, se analiza y caracteriza el SNPC como un modelo de «gestión integral del riesgo» complejo y holístico de respuesta colectiva a las situaciones de emergencia. Modelo muy descentralizado a nivel autonómico y local, manteniendo un nivel estratégico estatal de coordinación que, a su vez, se comunica con los mecanismos europeos y las iniciativas de Naciones Unidas.

La ejecución práctica de este Sistema descansa básicamente en las comunidades autónomas dada su capacidad legislativa en la materia y, en menor medida en el nivel local (diputaciones, cabildos, consejos insulares y ayuntamientos).

Por su parte, la Administración del Estado se reserva la coordinación general y la intervención en los casos de mayor gravedad, es decir, en las emergencias en las que prima el «interés nacional». De hecho, nuestro SNPC es, desde la promulgación de la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, un instrumento de la Seguridad Nacional a través del desarrollado concepto de la «seguridad pública» que busca implicar más a la sociedad civil en su conjunto (y a los propios ciudadanos en particular) a participar de él mediante una gestión integral que incluya la anticipación, la prevención, la planificación, la respuesta inmediata, la recuperación y su propia evaluación.

En contraposición a este sistema atomizado (derivado en gran parte por el reparto competencial actual), los órganos de coordinación formal del propio sistema, es decir, el «Consejo Nacional de Protección Civil» y las redes nacionales de información y de alerta de protección civil, actúan como elementos de consolidación del sistema.

La «función de la información» en nuestro SNPC se valora como un bien estratégico para cualquier elemento de la organización. Por tanto, cuanto mayor sea la capacidad del sistema para gestionar la información, mayor será su reconocimiento y legitimación. Para ello, SNPC requiere tres tipos básicos de información que le permitan: prevenir y alertar a la población, garantizar su propio funcionamiento interno y obtener la necesaria para alimentar el ciclo de la decisión.

De forma más específica, la «información pública» persigue avisar, advertir y/o alertar a la población con la finalidad de prevenir sobre los riesgos y las amenazas que les pudieran afectar al objeto de limitar sus efectos, contribuyendo así a la sensibilización ciudadana y a la prevención de dichos riesgos.

Por otro lado, la «información interna» que busca satisfacer las necesidades de información del propio SNPC y que según la Ley 17/2015, será gestionada mediante una «Red Nacional de Información sobre Protección Civil» con un área de información de gestión, otra de comunicación interna y otra de información para la decisión, que ya se define como «inteligencia de emergencias».

Todas ellas apoyan los niveles de decisión estratégicos, de gestión y operacionales o, como se designan en el ámbito militar, estratégicos, operacionales y tácticos.

Los principios para el diseño del Subsistema de Información contemplan la información como un recurso estratégico que debe ser segura, disponible y con la capacidad de comunicación e integración en base a un uso intensivo de las tecnologías de la información.

El «Plan Nacional de Interconexión de Información de Emergencias» perfila el Subsistema de Información del SNPC, su estructura, sus estándares, sus procedimientos, etc. Este subsistema debe cubrir el «área de difusión exterior de la información» para divulgar la información pública de protección civil mediante una red como la que ya poseen otros organismos como la UME con su Red Nacional de Emergencias (RENEM), la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), etc.

Asimismo, y de manera complementaria a lo anterior, se debe contar con un centro de documentación de riesgos y emergencias para gestionar el «Registro Nacional de Datos de Emergencias y Catástrofes».

También se prevé una segunda «área de trabajo interno» para poner a disposición de los componentes del SNPC la información de interés necesaria para su gestión. Finalmente, la información en forma de inteligencia en apoyo directo al proceso de decisión a los niveles estratégicos, operacionales o tácticos.

La implantación de este subsistema debe ser progresiva mediante un Plan Nacional de Interconexión que trate los modelos de intercambio de información y defina unos niveles progresivos de integración.

El cuarto capítulo, desarrollado por D. Pablo Gárriz Galván, técnico de Emergencias del Gobierno Balear, presidente de la Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF) y teniente reservista voluntario del Cuerpo de Infantería de Marina, examina metodológicamente los sistemas de gestión de emergencias como elementos productores y usuarios de inteligencia.

Un «sistema de gestión de emergencias» se desarrolla enmarcado en un modelo definido el cual se sustenta mediante una serie de funciones y procesos que lo estructuran y le dan consistencia. De estas funciones la «función de inteligencia» resulta ser uno de los elementos más importantes y transversales. Por lo que, en consecuencia, esta función no puede desligarse procesos y de las estructuras organizativas que se prevén, diseñan y establecen para administrar, gestionar y manejar las situaciones de riesgo que se pueden generar.

Desde este punto de vista, se analiza el modelo y el sistema de protección civil en España al objeto de entender e identificar tendencias, posibilidades y oportunidades. El Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) es un sistema atomizado con una normativa de marco estatal común para todo el territorio que se complementa y desarrolla mediante una normativa ejecutiva autonómica específica para cada comunidad autónoma. Normativa desarrollada de forma independiente y diversa que, en ocasiones, ha supuesto confusión de términos y conflictos competenciales. Nos encontramos ante un modelo operativo muy diversificado y con una fuerte municipalización de determinados servicios. Estos últimos con limitada capacidad técnica, administrativa y

económica. Esta situación influye en los distintos planes, niveles de decisión, procesos de formación, etc., generalmente diversificados, que afectan a la estructura general del sistema y a su efectividad.

En consecuencia, la complejidad de nuestro sistema proviene de su dispersión competencial, de su elevada diversificación, de las dificultades de coordinación y de los problemas de integración de todos sus recursos. La Ley del Sistema Nacional de Protección Civil de 2015, la Ley de Seguridad Nacional, la Directiva y la Estrategia de Seguridad Nacional, y, en cierta forma, la aparición de la UME, actúan como elementos transversales que están suponiendo un motor de cambio y de integración.

En cuanto a la «función de inteligencia» dentro del actual Sistema Nacional de Protección Civil se debe conseguir una estructura sólida de inteligencia con productos que respondan a las necesidades de los distintos niveles involucrados.

La actual Ley del Sistema Nacional de Protección Civil ha conseguido un nuevo enfoque al incardinarse en el sistema superior de la Seguridad Nacional que fija como objetivo «establecer un sistema de protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originados por causas naturales o derivados de la acción humana». Este nuevo enfoque supone un impulso fenomenal y una gran oportunidad real de integración, vertebración y perfeccionamiento de todo el Sistema Nacional de Protección Civil mediante la convergencia efectiva de los distintos actores involucrados en nuestra defensa y seguridad implementando procedimientos y estructuras comunes.

Este nuevo escenario permite una participación efectiva de las Fuerzas Armadas en el Sistema Nacional de Protección Civil y, de forma especial, la Unidad Militar de Emergencias. Esta Unidad, totalmente militar, se está empleando con absoluta normalidad en el entorno del sistema en actuaciones tanto en el territorio nacional como en el exterior e integrando sus estructuras de mando, procedimientos, capacidades y organización militares en el resto del conjunto y asumiendo perfectamente las directrices de la dirección de la emergencia a cualquier nivel.

En este sentido, el binomio «seguridad y defensa» se constituye como un elemento transversal de protección al ciudadano integrando la protección civil en el concepto superior de seguridad nacional, elemento generador de interoperabilidad a todos los niveles. Es aquí donde se evidencia el impulso que las organizaciones militares imprimen al Sistema Nacional de Protección Civil. Como muestra de este impulso tenemos la incorporación de procesos específicos como son el «mando y control» y la necesaria «función de inteligencia».

Función de inteligencia que se desarrolla desde sus dos vertientes, es decir, a un nivel cognitivo aplicado y como proceso de gestión que sirve de apoyo al ciclo de la decisión.

En nuestro Sistema Nacional de Protección Civil, la gestión y el tratamiento de la información constituye un elemento fundamental del sistema y, como prueba, la creación del «Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil» (CENEM), encuadrado dentro de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio de Interior, con los cometidos de gestionar la «Red Nacional de Información sobre Protección Civil» (RNICP) y la «Red de Alerta Nacional de Protección Civil» (RANCP) para que todos los participantes puedan acceder a la información existente y aportar sus propios productos. En definitiva, la configuración del CENEM lo convierte en un nodo de salida y entrada de datos, de recepción y emisión de información y, en consecuencia, de generación y divulgación de inteligencia.

Como se ha indicado, la estructura funcional del Sistema Nacional de Protección Civil está basada en elementos territoriales apoyados por una organización dual técnico-jurídica con una definida capacidad de «planificación».

Esta capacidad de planificación, según la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, se articula mediante la «Norma Básica de Protección Civil» que fija las directrices básicas para la identificación de riesgos y actuaciones y permite desarrollar los planes de Protección Civil como instrumentos de previsión del marco orgánico funcional así como posibilita la movilización y coordinación de los distintos recursos humanos y materiales necesarios.

El Plan Estatal General, los planes territoriales (de ámbito autonómico o local), los planes especiales y los planes de autoprotección sustentan la capacidad de planeamiento de nuestro sistema. Todos ellos con un análisis previo de riesgos y vulnerabilidades, modelo de organización, medios y recursos necesarios para implementar su «Sistema de respuesta ante emergencias». En definitiva constituyendo un gran cimiento de información y generadores de inteligencia de nuestro sistema.

Los sistemas de gestión de emergencias (SGE), que tienen como objetivos, prevenir y evitar las emergencias y sus consecuencias, se constituyen como verdaderos usuarios y productores de inteligencia. El área operacional de estos SGE se denomina «Sistema de respuesta» o «Estructura de respuesta». Ambos sistemas se desarrollan en base a cuatro parámetros fundamentales: el marco normativo, la organización establecida, las prioridades y los criterios técnicos aplicados y los recursos.

Parámetros apoyados a su vez en dos elementos funcionales: los planes y las operaciones. Estos dos elementos son los que soportan el proceso de toma de decisiones y materializan la función directiva en la gestión de las emergencias.

Función directiva que necesita una materia prima que le permita realizar una proyección dinámica, generar «conciencia situacional» y definir diferentes líneas de acción. Esta materia prima la provee la «función de inteligencia».

En este mismo capítulo se esbozan los sistemas de gestión de emergencias más significativos de nuestro entorno y como integran la función de inteligencia (US DoD, OTAN, UE, etc.). En el caso de Estados Unidos con su NIMS (National Incident Management System). En Naciones Unidas con sus tres órganos operacionales: el OCHA (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), el UNDAC (UN Disaster Assessment Coordination) y el INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group). En la Unión Europea es bien conocido su «Mecanismo de Protección Civil» con tres elementos instrumentales: la «Capacidad Europea de Respuestas a Emergencias» (EERC, European Emergency Response Capacity); el «Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias» (ERCC, Emergency Response Coordination Centre) y el Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencias.

En el siguiente y quinto capítulo, elaborado por D. Francisco Javier Barroso Simón, periodista y criminólogo, se abordan los procesos de gestión y de obtención de la información desde los medios de comunicación social así como su utilidad práctica aplicada a las situaciones de emergencia.

En un mundo completamente globalizado, los medios de comunicación están sufriendo una profunda transformación pasando de ser meramente informadores a convertirse, gracias a la eclosión de internet, en potentes medios de comunicación en ambos sentidos. Esta transformación lógicamente afecta a su papel en la gestión de la información en emergencias.

Al producirse una catástrofe, se rompe la normalidad de la sociedad y el valor de la comunicación se multiplica por su capacidad de difundir información. El acceso a la noticia es hoy prácticamente inmediato lo que obliga, en el caso de las emergencias por su interés humano, a que se actúe por los medios de comunicación con gran rigurosidad, prudencia, responsabilidad y ética huyendo del sensacionalismo.

Una vez conocida la situación de emergencia, la primera obligación del periodista consiste en confirmar su alcance real. De aquí la importancia de que los portavoces oficiales informen y confirmen datos de una forma rápida y ágil.

No obstante, en esta coyuntura actual aparece la necesidad de conjugar diferentes intereses y diferentes tipos de fuentes, lo que conlleva una fuerte competencia y pugna por la audiencia entre los medios de comunicación al uso y los medios, normalmente no contrastados, de obtención de información más informales o sensacionalistas y que tienen como gran ventaja una mayor inmediatez (eso sí, en detrimento del rigor). Dinámica comunicativa que se contrapone al uso que hacen los organismos oficiales de los medios de comunicación social, ya que suelen estar más orientados en relatar el curso de las operaciones, de canalizar mensajes prácticos a la población, de apoyar a los afectados, etc.

De hecho, para conseguir este equilibrio deben desarrollarse planes de comunicación por parte de la Administración pública que eviten la especulación, los rumores y la búsqueda, por parte de los medios, de fuentes de

información alternativas, para estos, toda noticia que sea difundida debe cumplir con unas características denominadas «factores informativos»: actualidad, novedad, magnitud, interés humano, suspense, etc. En el caso de las emergencias, el papel más importante que juegan los medios de comunicación social tradicionales es el de actuar como elemento de «servicio público» y como mecanismos de apoyo a los órganos competentes en la gestión de la situación ya que posibilitan interactuar con los afectados de manera inmediata y ejercer una acción directa sobre el conjunto de la población mediante la difusión de mensajes prácticos orientados a proteger a esta.

En este escenario de «información en emergencias», una actuación equilibrada entre los medios de comunicación y los medios oficiales requiere un cierto nivel de colaboración que garantice rigor y veracidad y que, por tanto, permita evitar la difusión tanto de rumores como de noticias falsas. De hecho, producto de la simplificación y de la falta de una posibilidad real y ágil de contrastar los mensajes transmitidos de persona a persona de forma racional y adaptada al entorno social en el que radican estos puede potenciar la desinformación y la alarma.

La forma más eficaz de contrarrestar el rumor es la información exacta, la muestra de evidencias, la aportación de pruebas, las declaraciones oficiales, etc. Actuaciones canalizadas, preferentemente, a través de los portavoces oficiales o de los responsables directos de la dirección de las emergencias.

En este contexto, las redes sociales tienen un valor estratégico fundamental desde el punto de vista de su utilidad en la gestión de una emergencia. Son ágiles, se alimentan en tiempo real, permiten interactuar directamente y conseguir que los mensajes lleguen de manera efectiva y eficaz a las personas afectadas. De ahí que los antes mencionados planes de comunicación de las administraciones públicas (como fuentes oficiales que son) deban ser gestionados y sustentados por especialistas formados al efecto y cuya premisa fundamental sea ofrecer información rigurosa y de verdadero servicio público.

Cerramos esta publicación con un último capítulo, el capítulo sexto, desarrollado por el coronel Juan Alberto Mora Tebas, analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Aquí se aporta una visión multinacional al flujo de información en sus respectivos sistemas de gestión de catástrofes. La mayoría de los países han desarrollado sistemas para gestionar situaciones de emergencias y minimizar los daños sobre la población. Cada uno de los países analizados sigue modelos diferentes adaptados a su organización política, territorial y económica.

De los modelos analizados en Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Reino Unido, Rusia y Suiza, se desprenden algunas características y elementos comunes a todos ellos. En primer lugar se puede identificar un flujo de la información que es de carácter descendente, es decir, desde un nivel superior hacia abajo siendo elementos básicos de este proceso las bases de datos, las actuaciones de prevención o el impulso de la formación. Por

el contrario, producida la emergencia, el flujo de la información se revierte a ascendente adquiriendo este un carácter eminentemente operacional.

Estos sistemas analizados tienden a un sistema único de información y centros de operación en todos los niveles de gestión. Las estructuras de los sistemas de gestión analizados podemos caracterizarlos de forma geográfica como «centralizados» en los países eslavos, como «descentralización equilibrada» para los países anglosajones con una planificación centralizada y ejecución descentralizada mientras que los países mediterráneos cuentan con sistemas «descentralizados» con capacidad legislativa, de planificación y acción a todos los niveles.

En todos los países la importancia en la colaboración e intercambio de información se considera esencial. Alguno de estos modelos utiliza el término inteligencia de forma profusa mientras que otros mantienen la referencia permanente al término información.

En conclusión, en esta publicación nos encontramos ante un primer trabajo que aborda el papel de la información y de la inteligencia en la gestión de emergencias. Básicamente, la «inteligencia» es información procesada, obtenida desde diferentes fuentes y orientada a las diversas áreas de interés que se hayan determinado (siempre conforme al tipo de apoyo requerido y/o adaptada a las necesidades de la organización que la solicite). No obstante, esta inteligencia posee tanto un alto valor en materia de alerta situacional como también en situaciones de desastre o emergencias.

Las catástrofes derivadas de riesgos naturales, tecnológicos o provocadas por el hombre son acontecimientos caracterizados por el caos, la sorpresa y la devastación que pueden desencadenar situaciones de crisis de nefasta repercusión sobre la población y el conjunto de la sociedad.

El talón de Aquiles de una situación de crisis es el mando y control. La obtención, gestión, tratamiento, análisis y difusión de la información, es decir el «ciclo de inteligencia» constituye la base fundamental para el «ciclo de la decisión» en la gestión de catástrofes y emergencias.

Por ello se hace necesario contar con una estructura que soporte este flujo de información hacia la inteligencia. Las Fuerzas Armadas cuentan con esta estructura de inteligencia capaz de adaptarse a las situaciones de crisis que la hacen idónea para la gestión de las emergencias.

El Sistema Nacional de Protección Civil cuenta también con un Subsistema de Información. La gestión de la información en este sistema es fundamental para crear una capacidad transversal en todos los niveles de la administración mediante un Plan Nacional de Interconexión de Información.

La «función de inteligencia», por tanto, como resultado del flujo necesario de información en apoyo del ciclo de la decisión, resulta crítica en nuestro modelo y sistema nacional de gestión de emergencias, ya sea como proceso cognitivo ya sea un proceso de gestión operacional.

## Capítulo primero

### La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

*Benjamín Salvago González*

#### Resumen

El marcado carácter fortuito y repentino que acompaña a toda catástrofe, ya sea provocada por la acción de la naturaleza, de origen tecnológico o en su caso antrópico, provoca en el ser humano tal desconcierto, terror y espanto, que en muchas ocasiones disminuyen o incluso llegan a anular su capacidad de respuesta para paliar las graves consecuencias que se derivan de las catástrofes o desastres, al menos en sus momentos iniciales. Su carácter generalmente imprevisible tanto en su aparición como en la gravedad de sus efectos, así como en su localización, nos obligan a tener muy presente que la rapidez de la respuesta y la urgencia en la aplicación de las medidas humanitarias hacen imprescindible que se disponga permanentemente de una estructura específica, organizada y entrenada que disponga en todo momento de las capacidades y de los medios adecuados para lograr la eficacia necesaria.

Para contribuir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos y de sus bienes, cuando una catástrofe o calamidad los ponen gravemente en peligro, se exige una gestión eficaz de las situaciones de emergencia. En este sentido, se le ha dado especial relevancia al papel de las Fuerzas Armadas (FAS).

Benjamín Salvago González

#### **Palabras clave**

Riesgo, emergencia, catástrofe, desastre, Unidad Militar de Emergencia, información, inteligencia.

#### **Abstract**

*The strong fortuitous and sudden character which accompanies every single catastrophe, whether caused by the nature action, technological issues or in its own anthropogenic case, induces in the human being such as bewilderment, terror and fear that, most cases, reduces or even removes their response capacity to mitigate the severe related consequences, at least in the very first moments. Its often unpredictable character, both in appearance and severity of its effects, as well as its location, forces us to have fully present that both the response and urgency in the implementation of humanitarian measures lead us to permanently maintain a specific structure, properly trained and organized and with the appropriate assets and capacities so that we can get the desired efficiency. In order to contribute to preserve citizen's safety and welfare, as well as their own property, jeopardized by a catastrophe or calamity, an efficient management is absolutely needed. In this regard, Armed Forces have been given a notorious relevance.*

#### **Keywords**

Risk, emergency, catastrophe, disaster, Military Emergency Unit, information, intelligence.

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

### Introducción

*Desde que los Ejércitos dejaron de ser una serie de grupos armados, temporalmente organizados para guerrear, y se convirtieron en la Edad Moderna en organizaciones estables, permanentes y regidas por los principios de unidad, jerarquía y disciplina, se transformaron en herramientas y servidores del Estado, en una ratio regis<sup>1</sup>.*

La reducción de la vulnerabilidad de la población a las amenazas y efectos de los fenómenos de la naturaleza o de los riesgos tecnológicos, ha formado parte en la elaboración de los planes de protección civil de los Estados contemporáneos para el logro de lo que se ha denominado desarrollo sostenible.

Más de la mitad de la población mundial, unos 3 400 millones de personas, está expuesta a desastres, viviendo en áreas de riesgos donde al menos un peligro podría afectarles significativamente de forma muy grave en sus vidas<sup>2</sup>.

El marcado carácter fortuito y repentino que acompaña a toda catástrofe, ya sea provocada por la acción de la naturaleza, de origen tecnológico o en su caso antrópico, provoca en el ser humano tal desconcierto, terror y espanto, que en muchas ocasiones disminuyen o incluso llegan a anular su capacidad de respuestas para paliar las graves consecuencias que se derivan de ellas, al menos en sus momentos iniciales.

Por un lado están presentes los efectos de la naturaleza sobre la humanidad cuando esta se muestra con una fuerza más allá del control humano. Las erupciones volcánicas, los terremotos, las inundaciones de grandes extensiones de terreno, los huracanes, los ciclones o los maremotos son grandes ejemplos de cuán destructiva puede llegar a ser.

Por otro lado, en los últimos dos siglos, se han desarrollado una serie de revoluciones en diversas áreas como la industrial, la tecnológica y la telemática, que a la vez que contribuyen a un incremento del estado de bienestar social, han provocado también que la sociedad se vea expuesta a nuevos retos que afectan a su seguridad. Las causas que pueden provocar esta inseguridad derivan del propio desarrollo económico, el cual acarrea la generación de una serie de avances cuyo manejo requiere de unos complejos mecanismos y cuya falta de conocimiento a la hora de obrar en ellos puede ocasionar graves perjuicios. Por lo que podemos decir que los avances tecnológicos y científicos alcanzados en cualquier área pueden suponer también un nuevo escenario con, incluso situaciones de alto riesgo.

---

<sup>1</sup> Teniente general José Emilio Roldán Pascual. «España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles». *Cuaderno de Estrategia 165*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

<sup>2</sup> *Natural Disaster Hopfspot: A global Risk Analysis*. USA: Universidad de Columbia 2005.

## Benjamín Salvago González

Asimismo, el ser humano con formas de actuación descuidadas, de manera intencionada o no, contribuye a que el riesgo se encuentre ubicado en todos los sectores sociales, de modo que las situaciones potencialmente peligrosas se vuelvan una realidad como consecuencia de dichas actuaciones. Es la búsqueda obsesiva de responsabilidades lo que hace recaer en el propio ser humano, la responsabilidad del deterioro global del medio ambiente, cuya alteración se considera una de las causas de los desastres naturales, y en su caso, de los derivados de los tecnológicos.

Hoy en día en el estudio de estas situaciones de crisis se da más importancia al riesgo, a las vulnerabilidades o al impacto concreto que estas tienen en la sociedad, que al propio origen del suceso en sí. Esto se debe a que, ya que en muchas ocasiones, no se puede actuar contra estos factores generadores para evitarlos, pero si se puede actuar para preverlos, mitigarlos o, en su caso, disminuir su impacto sobre la parte de la sociedad afectada.

Dado que en mayor o menor medida la acción humana se encuentra presente en el desencadenamiento de muchas catástrofes, y que la eliminación total de los factores potenciales que originan las grandes catástrofes es una utopía, desde hace varias décadas los distintos países han venido desarrollando estructuras de alerta temprana, sistemas de prevención, herramientas de planificación así como unos mecanismos eficaces de actuación y respuesta ante los riesgos catastróficos y sus consecuencias, que permitan minimizar los efectos de estos.

Esta nueva realidad contemporánea, se ve distorsionada, cada vez con más frecuencia, por múltiples variables que aumentan los riesgos y amenazas<sup>3</sup>, ya no solo las situaciones tradicionales asociadas a los conflictos bélicos y las crisis políticas, sino también a las nuevas o emergentes situaciones asociadas con los desastres naturales, tecnológicos, derivadas de nuevos procesos productivos e industriales o como a las situaciones pandémicas de afectación global para la salud. Estas variables han existido siempre, pero hoy adquieren una mayor intensidad y relevancia y sus efectos son más devastadores, puesto que afectan con más fuerza a una población concentrada en grandes núcleos urbanos, más interdependiente y globalizada y más supeditada y condicionada por los bienes y servicios proporcionados por una serie de infraestructuras que se han convertido en estratégicas y críticas para el conjunto del

---

<sup>3</sup> Últimamente se suelen utilizar conjuntamente riesgos y amenazas, creyendo que riesgo es una amenaza menor. Estos conceptos quedan aclarados en la *Estrategia Española de Seguridad* (Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado 2011). Estableciéndose que una amenaza «es toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España» y en cambio, el «riesgo es la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño». A modo de ejemplo: aunque el riesgo no sea actualmente muy elevado, la amenaza más grave contra la seguridad nacional puede venir de un ataque con armas de destrucción masiva o un ataque a la integridad territorial de nuestra nación y ahí habrá que preparar nuestra defensa.

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

funcionamiento de la sociedad (como son las vinculadas con el transporte, la energía, las telecomunicaciones, el agua, y otros servicios esenciales).

El carácter de las emergencias y las catástrofes generalmente imprevisible, tanto en su aparición como en la gravedad de sus efectos, así como en su localización, nos obligan a tener muy presente que la rapidez de la respuesta y la urgencia en la aplicación de las medidas de recuperación y rehabilitación hacen imprescindible que se disponga permanentemente de una estructura específica, organizada y entrenada, que cuente en todo momento de las capacidades y de los medios adecuados para lograr la eficacia necesaria.

Las situaciones de crisis, emergencias y catástrofes deben ser gestionadas desde un enfoque multidisciplinar y transversal, abarcando todos los niveles y alcanzando la sinergia de los agentes implicados con la finalidad de conseguir una coordinación eficaz entre los organismos gubernamentales (civiles y militares) y asociaciones no gubernamentales y de tipo humanitario (voluntarias o corporativas). Esto supone la participación, no solo cooperar en la gestión de las operaciones, sino también en el apoyo a la población y, cuando corresponde, en todas las actividades de ayuda humanitaria en general.

Para contribuir a preservar la seguridad, el bienestar de los ciudadanos y la protección de sus bienes y del medio ambiente, cuando una catástrofe o calamidad lo pone todo ello en grave peligro, se exige una gestión eficaz de estas situaciones. En este sentido, se requieren capacidades y medios tecnológicamente avanzados que faciliten una respuesta rápida, enérgica y eficaz, a los riesgos afrontados y que permitan contribuir al restablecimiento de la normalidad en la zona devastada en el menor tiempo posible operando todos ellos de manera coordinada. Solventar, entre otros problemas, la indisponibilidad o limitación de medios y la vulnerabilidad de infraestructuras y sistemas de telecomunicaciones son elementos fundamentales. Es por ello que, dada la especialidad y peculiaridad de los escenarios de actuación, se hace necesario que dentro de un sistema de gestión de emergencias haya personas muy cualificadas, capaces de dirigir y coordinar todas las acciones encaminadas a minimizar las consecuencias sobre la población y los entornos afectados.

En este sentido, se le ha dado especial relevancia al papel de las Fuerzas Armadas (FAS) como una institución al servicio de la sociedad. Esto ha supuesto un gran acierto puesto que para situaciones de crisis, emergencias o catástrofes, se precisan organizaciones con alta preparación, capaces de dar respuesta enérgica, eficaz y en tiempo oportuno. Las FAS, por su razón de ser, reúnen una serie de características que se basan en una alta disponibilidad, disciplina, organización y una estructura de mando, clara y definida, así como por disponer de una gran capacidad de movilización de recursos humanos y materiales en cualquier situación y lugar, lo que las convierte en singularmente aptas para reaccionar rápida y eficazmente ante estas situaciones, pues su funcionamiento y organización conforme a los principios de

## Benjamín Salvago González

unidad, disciplina y jerarquía, aseguran, de forma decisiva, niveles de coordinación absolutamente imprescindibles en este campo.

Como consecuencia de su capacidad para desplegarse ágil y ordenadamente en el terreno, para concentrar grandes medios en poco tiempo o por su capacidad de transporte y logística, se encuentran en las mejores condiciones posibles para prestar tan valioso servicio a la sociedad, amortiguando los efectos de estas catástrofes e infundiendo confianza a la población civil.

Es por ello que nuestro país ha incorporado, para enfrentarse a las amenazas derivadas de la manifestación de los riesgos naturales, tecnológicos y antrópicos que dan lugar a que se produzcan las distintas emergencias y catástrofes, a las Fuerzas Armadas, de una forma mucho más organizada, demostrando una actitud permanente de integración en nuestra sociedad<sup>4</sup>. Hoy en día los ciudadanos saben que pueden contar con las Fuerzas Armadas cada vez que ocurre una situación de emergencia o catástrofe.

### Terminología y conceptos básicos

En el anexo I se desarrollan para una mejor comprensión sobre gestión del riesgo algunos conceptos y definiciones básicas con la finalidad de que el lector se familiarice con el tema. Ante la confusión y las distintas acepciones (incluidas las malas traducciones) se ha usado como referencia una estructura lo más igual posible para todos los términos con definiciones contenidas en el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) como introducción y por tener un concepto generalista, las que establece la Organización de Naciones Unidas (ONU) dado su carácter de organismo internacional y las que están contenida en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) por ser un término jurídico específico de España.

### Clasificación de los riesgos

Pese que se realizan distinciones entre riesgo natural y tecnológico, la realidad es que todos los riesgos están fuertemente interrelacionados entre ellos. La humanidad siempre se ha desarrollado conjuntamente con una serie de riesgos, pero el avance de la tecnología y de la capacidad del hombre para transformar el medio ha intensificado el número de amenazas las cuales se han de unir a las de origen natural. Esta nueva situación ha llevado a definir el concepto de «sociedad del riesgo», como «estado de la modernidad en el cual los desastres producidos con el crecimiento de la sociedad industrial se

---

<sup>4</sup> Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias.

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

convierten en predominantes»<sup>5</sup>. Así la amenaza de catástrofe presente en las sociedades tradicionales, es sustituida en parte por la catástrofe de origen antrópico pero igualmente de consecuencias destructivas. Según dicho autor la «sociedad del riesgo» surge donde las normas y las instituciones fracasan a la hora de conseguir la seguridad prometida, siendo un estadio de la sociedad moderna en el que la producción de riesgos políticos, ecológicos e individuales está cada vez más fuera del control de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad.

Por ello una posible clasificación de los riesgos es la que suele dividirse en naturales y tecnológicos. Al primer grupo corresponden los procesos o fenómenos naturales potencialmente peligrosos. Al segundo grupo los originados por accidentes tecnológicos o industriales, fallos en infraestructuras o determinadas actividades humanas, siendo estos últimos los denominados riesgos antrópicos.

### *Riesgos naturales*

Son aquellos que derivan de procesos naturales. Los fenómenos naturales como el viento, la lluvia, el sol, etc., son recursos indispensables, sin embargo, sobrepasados unos límites se convierten en riesgos (huracanes, inundaciones, terremotos...). Los riesgos naturales son alteraciones del medio ambiente debido a la actividad de los procesos naturales<sup>6</sup>. Dependiendo del origen de la causa, pueden ser los siguientes:

- Riesgos cósmicos. Tienen su origen fuera de nuestro planeta y fundamentalmente, son la caída de meteoritos y los derivados de variaciones en la dosis de radiación solar recibida.
- Riesgos geológicos. Son aquellos que derivan de los procesos geológicos y se agrupan en dos grandes categorías, según los procesos que les dan origen: endógenos y exógenos. Los riesgos geológicos de origen interno son aquellos causados por volcanes y terremotos.

Los riesgos derivados de los procesos externos son muy variados. Entre los más frecuentes podemos destacar: los deslizamientos y desprendimientos de rocas, hundimientos y la erosión del suelo.

---

<sup>5</sup> BECK Ulrich. *Sociedad del riesgo*. Ulrich Beck (Stupsk, Pomerania, 15 de mayo de 1944 - 1 de enero de 2015) fue un sociólogo alemán, profesor de la Universidad de Múnich y de la London School of Economics.

<sup>6</sup> Los incendios provocados por procesos naturales derivados de combustiones espontáneas, magma y chorros calientes de origen geológico en contacto con masas vegetales, la inflamación de acumulaciones de gases de descomposición de materias orgánicas, rayos (por su impacto y dado su carácter destructivo y como causa de incendios), etc., son también riesgos naturales.

## Benjamín Salvago González

- Riesgos atmosféricos: Derivados de la dinámica climática y meteorológica como tornados, huracanes, inundaciones, sequías, tormentas, gota fría, olas de frío y calor.
- Riesgos biológicos: Se deben a la actividad de los seres vivos siendo los más reseñables los que corresponden a la producción de plagas y epidemias, enfermedades infecciosas.

### *Riesgos tecnológicos e industriales*

El extraordinario desarrollo de la ciencia y tecnología ha provocado un cambio globalizado de los peligros que amenazan la seguridad de la humanidad. El estudio del riesgo ha estado tradicionalmente ligado a las potenciales amenazas e impactos generados por múltiples eventos de origen natural. Sin embargo, en los últimos años ha surgido un campo de análisis de los riesgos asociado a la inserción y el desarrollo de eventos tecnológicos aportando con ello importantes elementos de análisis para estudiar la compleja relación entre sociedad y ambiente, en un momento donde el desarrollo de las ciencias y tecnologías representa un indudable ascenso de una sociedad del riesgo.

Entendemos por riesgo tecnológico la probabilidad de que un objeto, material o proceso peligroso, una sustancia tóxica o peligrosa o bien un fenómeno debido a la interacción de estos, ocasione un número determinado de consecuencias a la salud, la economía, el medio ambiente y el desarrollo integral de un sistema<sup>7</sup>.

De manera frecuente, corresponde a la combinación en las características de peligrosidad de una sustancia, las condiciones de operación, el entorno en el que se encuentran, entre otros factores, con la probabilidad de ocurrencia de un suceso que promueve la materialización del evento accidental, que pueden causar efectos en la salud y el ambiente.

Los avances tecnológicos en el ámbito productivo, industrial, químico, energético, alimentario y de comunicaciones, son ahora objeto de análisis, pues su inserción en el entramado social no trae consigo únicamente un conjunto de beneficios, sino también una serie de situaciones de riesgos e incluso incertidumbres que, de concretarse o manifestarse, pueden desencadenar efectos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente en general (incendios producidos por accidentes, imprudencia o negligencia del ser humano, accidentes derivados del transporte de personas o de mercancías, accidentes nucleares, explosiones, etc.).

---

<sup>7</sup> *Módulo de Capacitación - Desastres y Emergencias Tecnológicas* (Comisión Nacional de Emergencias [CNE], Costa Rica 1997).

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

### **Riesgos antrópicos**

Los riesgos antrópicos están provocados por un lado, por la acción del ser humano sobre la naturaleza, como la contaminación ocasionada en el agua, aire, suelo, deforestación, incendios etc., y por otro, derivados de otras actividades humanas como el desarrollo de actividades deportivas o de grandes concentraciones humanas.

En muchas ocasiones se asocia el concepto de catástrofe únicamente a los eventos producidos por la naturaleza. Sin embargo, la categoría de desastres antrópicos se establece para hablar de la peligrosidad que pueden suponer las acciones del ser humano alcanzando, incluso, la condición de desastre. Son muchas las cuestiones que pueden hacer que la actividad humana devenga en situaciones de desastre. El ser humano transforma su geografía sobrepoblando el espacio con megaciudades, y estableciéndose por medio de la fuerza en espacios físicos que antes estaban reservados exclusivamente para la naturaleza. Se trata de la especie con mayor poder depredador, pues su capacidad de destrucción tiene el mismo ímpetu y la fuerza que su capacidad de desarrollo<sup>8</sup>.

A modo de resumen se recogen en el anexo II: «Tabla ilustrativa de clasificación de los riesgos según su origen», en relación con la amenaza como consecuencia derivada de los mismos.

### **Participación de las Fuerzas Armadas en la resolución de emergencias y catástrofes**

Las Fuerzas Armadas han sido y son utilizadas no solo para ejercer la «acción exterior del Estado», sino también para actuar en el interior, interactuando con el resto de las organizaciones estatales e instituciones en múltiples facetas, muy especialmente en proporcionar garantía de bienestar y seguridad a sus propios ciudadanos.

Al mismo tiempo, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz, la estabilidad y la seguridad, surgen otros con disposición y capacidad de infligir daño indiscriminadamente. En los apartados anteriores se han expuestos los nuevos riesgos a los que se enfrentan las FAS derivados de los riesgos naturales y tecnológicos, así como los derivados de los posibles daños medioambientales que pueden conllevar.

Estos riesgos y amenazas que están recogidos en la *Estrategia de Seguridad Nacional*<sup>9</sup> son los que de manifestarse van a derivar en posibles emergencias y catástrofes.

<sup>8</sup> Fuente: <http://www.ejemplos.co/20-ejemplos-de-desastres-antropicos/>.

<sup>9</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*: En el cuarto capítulo «Amenazas y desafíos para la seguridad nacional», describe los riesgos y amenazas que afectan singularmente

## Benjamín Salvago González

Durante el último decenio, las Fuerzas Armadas españolas han visto aumentado su protagonismo y responsabilidad en la respuesta a catástrofes. Han asumido con determinación su participación en el restablecimiento de los servicios básicos y la normalidad en situaciones de emergencia que afectan principalmente a la población, a sus bienes y a las infraestructuras críticas, esenciales estas últimas para la seguridad de un país y el bienestar de los ciudadanos. En este sentido, el Gobierno de España dotó a las Fuerzas Armadas con la Unidad Militar de Emergencias (UME), un instrumento operativo específico al servicio del Estado con capacidades propias para responder con garantías a las emergencias y demás escenarios catastróficos que pudieran plantearse y, de este modo, contribuir decisivamente a reducir el impacto y sus efectos devastadores.

La UME se crea, como un recurso público, con el objetivo de incrementar la capacidad del Estado para responder a situaciones de emergencias y/o catástrofes, así como participar en las etapas de prevención y preparación frente a potenciales eventos críticos ya sean de origen natural, antrópico o tecnológico. La tarea principal de la UME es servir como punta de lanza de las Fuerzas Armadas cuando sea requerida su participación para paliar las consecuencias de las emergencias o catástrofes y a la vez en el caso de que sea necesario, la coordinación del despliegue del resto de las Fuerzas Armadas en tareas de protección civil, acción que se activa cuando los recursos de nuestras comunidades autónomas son desbordados por la magnitud de un evento adverso.

Es en la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional donde en su artículo 15.3 establece, dentro de las misiones que tiene asignadas las Fuerzas Armadas, la de poder enfrentarse a estos riesgos y amenazas con la finalidad de minimizarlos y paliarlos en la medida de lo posible. El referido artículo menciona: «Las Fuerzas Armadas, junto con las instituciones del Estado y las administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente».

La Unidad Militar de Emergencias es orgánicamente la que dentro de las FAS tiene asignada esta nueva misión, como unidad de primera intervención, y llegado el caso, con el refuerzo de los medios que el resto de las FAS ponen a su disposición, prestando el apoyo necesario a la estructura de respuesta nacional a la emergencia. Esto ha quedado claramente reflejado en la Ley

---

a la seguridad nacional: los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, espionaje, amenazas y desafíos que se desarrollan en los espacios comunes globales, vulnerabilidad del ciberespacio, vulnerabilidad del espacio marítimo, vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre, amenazas sobre las infraestructuras críticas, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energéticas, los flujos migratorios irregulares, las emergencias y catástrofes, epidemias y pandemias, efectos derivados del cambio climático.

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

17/2015, de 9 de julio del Sistema Nacional de Protección Civil, donde en su artículo 37 establece:

1. La colaboración de las Fuerzas Armadas en materia de protección civil se efectuará principalmente mediante la Unidad Militar de Emergencias, sin perjuicio de la colaboración de otras unidades que se precisen, de conformidad con lo establecido en su legislación específica, en esta ley y en la normativa de desarrollo.
2. La Unidad Militar de Emergencias tiene como misión intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, con la finalidad de cumplir los objetivos propios de la protección civil en los supuestos que por su gravedad se estime necesario, junto con las instituciones del Estado y las administraciones públicas, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en esta ley y en el resto de la normativa aplicable.
3. La intervención de la Unidad Militar de Emergencias, valoradas las circunstancias, se solicitará por el ministro del Interior y será ordenada por el titular del Ministerio de Defensa. Reglamentariamente se establecerá el régimen de sus intervenciones.
4. La Unidad Militar de Emergencias, en caso de emergencia de interés nacional, asumirá la dirección operativa de la misma, actuando bajo la dirección del ministro del Interior.

En particular, la intervención de la UME podrá ser ordenada cuando se produzcan situaciones de emergencia de gravedad, con independencia de que sea de interés nacional o no, en las que concurren estas características:

- a) Las que tengan su origen en riesgos naturales, como inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud.
- b) Los incendios forestales.
- c) Las derivadas de riesgos tecnológicos, y entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico.
- d) Las que sean consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, incluyendo aquellos contra infraestructuras críticas, o con agentes nucleares, biológicos, radiológicos o químicos.
- e) La contaminación del medio ambiente.
- f) Cualquier otra que decida el presidente del Gobierno.

Estas son las que se consideran como nuevas amenazas a las que tienen que enfrentarse nuestras FAS. En este tipo de operaciones, se hace cada día más frecuente el empleo de los recursos humanos y materiales de las FAS en apoyo a la gestión de las situaciones de emergencia y catástrofes, que efectúan las autoridades locales de la zona afectada debido a que estas, poseen capacidades operativas y logísticas (además de la tecnología adecuada para participar en tareas de apoyo) autosostenidas por lo que aportan un gran va-

lor añadido al conjunto del dispositivo, colaborando para recuperar el estado de normalidad en el menor plazo posible.

### **Mando único, como el líder de la gestión de una emergencia**

*Contar con un líder, o un equipo, muy visible, reconocible como responsable para la óptima gestión de la crisis, es un aspecto esencial para generar la confianza necesaria entre los distintos colectivos implicados<sup>10</sup>.*

Dentro del Sistema Nacional de Protección Civil se ha definido la figura del «mando único» como aquella autoridad o agente de la autoridad a la que corresponde la supervisión de la aplicación de la planificación de protección civil en situaciones de riesgo, emergencia o catástrofe. Esta persona lleva a cabo la dirección de las operaciones necesarias para la ejecución del plan que se trate y asume la responsabilidad de la dirección inmediata del conjunto de las operaciones emprendidas. Todo ello con el asesoramiento, en su caso, de los especialistas competentes o representantes de los organismos concernidos. Las atribuciones del mando único se entienden sin perjuicio de la dependencia funcional y orgánica de los servicios actuantes, que intervendrán bajo la dirección de sus mandos naturales.

Las catástrofes naturales y tecnológicas suponen una prueba a la capacidad de gestión de los recursos públicos, y del liderazgo en la gestión de una emergencia en, al menos, tres áreas críticas<sup>11</sup>: la previsión, la reacción y la reconstrucción.

- La previsión, prevención y preparación. Una catástrofe no se puede evitar pero, casi siempre, se puede prever y se pueden diseñar y planear los mecanismos necesarios de alerta, protección y respuesta rápida en función de escenarios, probabilidades e hipótesis para afrontarlos. Las políticas públicas se ven sometidas al juicio de la previsión, la dotación anticipada y el mantenimiento de recursos para el salvamento. Una falta de dotación o de modernización de las unidades de detección y alerta, así como la falta de planes concretos y sistemáticos de monitorización son puntos clave en la evolución por parte de la opinión pública. Pese al carácter fortuito de las catástrofes, estas nunca han de ser imprevistas. En este apartado consideramos que «anticipación» y «la planificación», que también se considera otras áreas críticas, están dentro de la previsión.

<sup>10</sup> JIMÉNEZ MARTÍNEZ, Pascual. Jefe de Recursos Humanos y Comunicación de SAINT-GOBAIN. Dossier: *Lecciones desde Japón. Afrontando la catástrofe: por qué el liderazgo es vital*. Mayo de 2011.

<sup>11</sup> La nueva LSNPC hace referencia al ciclo de gestión de una emergencia como «anticipación», «prevención», «planificación», «respuesta» y «rehabilitación». La FEMA (La Agencia Federal para el Manejo de Emergencias, EE. UU.) lo establece doctrinalmente como mitigación, preparación, respuesta y recuperación. Mientras que otros autores lo establecen como mitigación/reducción, prevención/planificación/preparación, respuesta y recuperación.

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

- La reacción o respuesta. Es el momento clave. La falta de reacción rápida tanto para asumir la gravedad de la situación, como para impulsar los cambios en las rutinas políticas y administrativas de respuesta representan los principales desafíos en la gestión de una catástrofe. También lo son la coordinación de la misma y la centralización del mando. Este tipo de situaciones someten a prueba el grado de coordinación interadministraciones y el correcto funcionamiento de los planes de emergencia y de la activación de las excepcionalidades previstas. Sensibilidad y eficacia suponen factores determinantes.
- La reconstrucción o rehabilitación. Una catástrofe, en función de la gravedad de la misma, siempre fractura el territorio, las infraestructuras, las propiedades y, muchas veces, las vidas humanas. Saber cuantificar su impacto, valorar las consecuencias, identificar prioridades y actuar con determinación para restablecer y ofrecer alternativas a la población afectada en plazos razonables, son algunos de los retos a los que el mando único (el líder) se debe enfrentar.

Las catástrofes pueden suponer un desastre para el estamento político, y en su caso, para el que ejerce la dirección operativa de una emergencia al máximo nivel. Pero también son una oportunidad para el liderazgo y para el afianzamiento de las repuestas públicas que hagan frente a lo imprevisible y a la fuerza de la naturaleza, alterada (y provocada) casi siempre por el ser humano. Quien sepa gestionar mejor la previsión, la reacción y la reconstrucción, ofrecerá capacidades resolutivas y confianza, siendo estos los valores más apreciados por una población damnificada, por la tranquilidad y la esperanza que transmite, para una vuelta a la normalidad lo más temprana posible.

La protección civil en todos y cada uno de los niveles se concibe como un servicio público que respecto de todos los actuantes ordena, planifica, coordina y dirige. Para la consecución de sus fines se requiere de una estructura operativa con un mando único a diseñar en los diferentes planes.

Con la creación de la UME, y dentro del marco legal determinado en su día por la Ley 2/1985 de Protección Civil, derogada en la actualidad por la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil, el Gobierno se dotó de un instrumento operativo con el que hacer frente a estas situaciones de emergencias, el cual se integra a la perfección en el nuevo marco del Sistema Nacional de Protección Civil, pudiendo trabajar en apoyo y/o refuerzo de las capacidades autonómicas relacionadas con la protección civil.

Por otro lado, en caso de emergencias de interés nacional, esta Unidad podrá ejercer la dirección operativa de la misma, constituyéndose como mando único de la emergencia y coordinando a los distintos actores implicados en la resolución de la misma.

Esta capacidad, la de «mando y control», es uno de los principales valores añadidos de la Unidad, en base a la cual se puede realizar la coordinación de una gran cantidad de actores e intervinientes de muy distinta procedencia e

índole (nivel estatal, autonómico, local, organismos y organizaciones internacionales, empresas y entidades del sector privado, voluntariado y organizaciones del «tercer sector», población civil, etc.).

No obstante, esta gran cantidad de recursos de todo tipo deben organizarse y alinearse en torno a un mismo objetivo común: resolver la emergencia de la manera más eficaz, efectiva y eficiente posible, procurando los apoyos necesarios a la población afectada y tratando de restablecer la normalidad en el menor tiempo posible.

### **La necesidad de información e inteligencia del mando como factor clave en la toma de decisiones**

Para la adecuada gestión de una emergencia o catástrofe, toda organización ya sea militar o civil, necesita contar con una estructura o, en su caso, un órgano especializado que sea capaz de obtener, analizar y gestionar toda la información sobre la amenaza presente y futura, sus causas, su posible evolución y consecuencias y vincularlo todo ello con el entorno donde se produce, con la población a la que afecta y con las operaciones que se deban poner en marcha o estén en curso.

Por tanto, este conjunto de actividades tiene como finalidad ser capaz de asesorar y apoyar al mando en los procesos de toma de decisiones, tanto en la fase del planeamiento como en la fase de conducción de las operaciones, además de servir como una capacidad más a integrar en el adiestramiento.

En este sentido, desde el momento de creación de la UME y desde su misma génesis, se entendió que, debido a la complejidad de las misiones encomendadas a esta Unidad, se necesitaba contar en su diseño y en su estructura con un elemento o célula especializada de inteligencia capaz de aportar –en todas las actividades que la Unidad lo requiriese– la información, el análisis y el conocimiento aplicado en apoyo del mando y para soportar los procesos de toma de decisiones.

Es por ello que, la UME contempla y abarca todo el proceso, desde la obtención de la información a la producción de la inteligencia propiamente dicha, con la finalidad de ser capaz de evaluar los tres factores que intervienen durante todo el proceso. Estos son el «terreno», la «meteorología» y el tradicionalmente señalado como «enemigo», que en este caso son las situaciones de emergencias (estudio y análisis de los riesgos y amenazas que generan las catástrofes) a las que se deban de enfrentar la Unidad.

Si bien hoy en día se amplía el análisis de estos factores al estudio de lo que denominamos el entorno operativo<sup>12</sup> de la intervención, que está compuesto

---

<sup>12</sup> Entorno operativo: «El análisis de todos los aspectos operacionales que conforman el entorno operativo (político, militar, económico, social, informativo, infraestructuras, físico y

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

por el área física y por los diversos factores procedentes del entorno terrestre, aéreo, marítimo, cibernético e incluso espacial donde se desarrollan las intervenciones. Esto incluye también al estudio de las amenazas y riesgos presentes o previsibles (entendiendo ambos elementos como el enemigo o adversario al que «combatir»), más el análisis de las fuerzas intervinientes y de la población afectada.

El entorno operativo donde se desarrollan las operaciones de la UME es cambiante e incierto con numerosos factores actuando. «Tener el máximo conocimiento de la complejidad de las condiciones en las que esas intervenciones han de ser llevadas a cabo, es la clave del éxito»<sup>13</sup>.

Para ello, las Fuerzas Armadas requieren de un sistema de inteligencia que les permita obtener información sobre el adversario (en nuestro caso las amenazas y los riesgos descritos) y sobre el entorno operativo, tanto para el cumplimiento de la misión como para la protección de las fuerzas propias. Para el mando o dirección operativa de la emergencia, que en un nivel de emergencia declarado de interés nacional recaería en el teniente general jefe de la UME, es fundamental contar con un conocimiento de la situación y una previsión de la posible evolución de la misma que le permitan la toma de decisiones adecuadas para hacer uso de las mejores capacidades que en cada momento sean necesarias. Por ello se hace muy necesario contar con una estructura que facilite la obtención de información, la cual debidamente analizada se convierta en inteligencia que facilite ese conocimiento de la situación de la zona afectada, y cuya carencia podría afectar gravemente al cumplimiento de la misión. Esto es una de las principales herramientas con la que debe contar un director de emergencia para desarrollar un desempeño adecuado, fortalecer al conjunto del equipo y apuntalar su figura como líder en la gestión y resolución de una catástrofe.

La UME, para satisfacer las necesidades de conocimiento de la situación de la emergencia, cuenta con una estructura que le permite una adecuada obtención y gestión de la información, que, debidamente analizada es capaz de convertirse en inteligencia para contribuir a la toma de decisiones de la dirección operativa, facilitándose con ello la resolución de una catástrofe. Lo que describiremos ampliamente en el capítulo II.

Las pérdidas ocasionadas por las catástrofes pueden comprometer la resiliencia de un país en todos sus ámbitos, esto es, su capacidad de absorber las pérdidas y de recuperarse. En este sentido, se entiende por resiliencia la «capacidad de reaccionar con efectividad y rapidez a los efectos de los

---

tiempo disponible) proporciona la información que el mando necesita para comprender el mismo. Fuente: PD3-308 Inteligencia, publicación del Ejército de Tierra, MADOC, p. 1-1. 13 de junio de 2014.

<sup>13</sup> PD 3-308 Inteligencia, publicación del Ejército de Tierra, MADOC, p. 1-1. 13 de junio de 2014.

desastres»<sup>14</sup>. La resiliencia puede ser medida mediante el funcionamiento de un sistema de infraestructuras después del desastre y también por el tiempo que tarda un sistema en volver a sus niveles de origen<sup>15</sup>.

Por ello cuando se presenta una catástrofe, indistintamente del origen que la produzca, la información e inteligencia es un factor clave para una adecuada gestión de la emergencia y a su vez para determinar y conducir de manera adecuada las distintas capacidades de respuestas orientando al responsable de su dirección en la toma de decisiones, aumentando de esta manera la capacidad de reaccionar con efectividad y rapidez para paliar los daños y por ende su resiliencia ante los desastres.

### Perspectivas de futuro

Las catástrofes suelen ser muy difíciles de predecir y, en la mayoría de los casos, no se puede hablar de fechas exactas. Sin embargo, muchas veces sí es posible predecir la ocurrencia de uno de estos desastres en el futuro cercano, ya sea en los próximos años o en las próximas décadas. Tenemos como ejemplos catástrofes que los científicos creen que tienen grandes posibilidades de suceder en los próximos 50 años, como es el caso de un terremoto en los Estados Unidos (por la falla de San Andrés) en su costa oeste destruyendo grandes ciudades como Los Ángeles y San Francisco y causando miles de muertes y enormes daños materiales; un terremoto en Chile; un erupción del monte Fuji que se encuentra a unos 100 km de la ciudad de Tokio y cuya cámara de magma, según los científicos, presenta una presión cada vez más elevada.

Y algo más cercano a nosotros sería un tsunami que afectaría a las costas de Cádiz y Huelva reproduciéndose el terremoto de Lisboa de 1755, aunque no se sabe cuando podrá ocurrir si en estos primeros 50 años o en un período de muchos más años, sí están convencidos de que volverá a ocurrir.

La evidencia del calentamiento global parece ser clara, es un hecho probado y su impacto sobre la humanidad será y está siendo ya, dramático. Debido a los cambios en las temperaturas, las precipitaciones y los niveles del mar, entre otros factores, el cambio climático global ya está modificando los niveles de amenaza y exacerbando el riesgo de desastres<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> El concepto de resiliencia en la gestión de desastres por José Luis González García, 10 noviembre 2007. Revista *Tierra y Tecnología*.

<sup>15</sup> Para conceptualizar y medir el concepto de resiliencia, los especialistas en riesgos naturales Kathleen Tierney (Natural Hazard Research Center) y Michel Bruneau (Multidisciplinary Center for Earthquake Engineering Research), han escrito un artículo titulado «Conceptualizing and Measuring Resilience. A Key to Disaster Loss Reduction», en donde exploran los componentes y dimensiones de la resiliencia y sus implicaciones para la respuesta ante desastres.

<sup>16</sup> Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR) 2015 (Naciones Unidas).

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

Las pérdidas económicas y la mortalidad ocasionadas por catástrofes tales como terremotos, tsunamis, ciclones e inundaciones cada vez serán más graves incrementando los daños que produzcan, ya que, cada vez la concentración de las poblaciones va en aumento, viviendo cada vez más personas en los mismos espacios de riesgos donde se producen estos desastres.

Los países seguirán necesitando un sector de gestión de desastres específico y especializado a fin de prepararse y responder ante los desastres, emergencias y otros incidentes, entre ellos, los accidentes marítimos, aéreos, industriales y ambientales. En la medida en que el riesgo siga creciendo, habrá mayor demanda de ese sector.

Ante este panorama parece evidente que en los próximos años se irá consolidando cada vez más la participación de las instituciones públicas del Estado, y en particular de las Fuerzas Armadas para la gestión de las emergencias, sobre todo las que sean declaradas de interés nacional. Si bien se precisan para el futuro mayor tecnología dedicada exclusivamente para la resolución de catástrofes y mejorar los sistemas de gestión de la información con una mayor capacidad de integración en los mismos de todos los organismos de emergencias que participen en una emergencia.

Circular por la zona siniestrada a pie o en un vehículo siempre es muy complicado para los equipos de búsqueda y rescate, debido al mal estado de las vías de comunicación y a la gran cantidad de escombros que se producen. El empleo del helicóptero con cámaras de obtención de imágenes ya se viene utilizando hoy el día, pero tiene una parte negativa, que en seguida pueden saturar el cielo de la zona afectada y aunque consiguen reunir información muy válida para los equipos de rescate, el ruido de los motores no deja en ocasiones escuchar los gritos de los sobrevivientes atrapados que claman ayuda. Se hace necesarios en esos momentos restringir la zona a los vuelos.

Conforme avance la tecnología de los vehículos no tripulados automatizados (UAV, por sus siglas en inglés), comúnmente llamado drones, pronto facilitará la respuesta a esta clase de desastres<sup>17</sup>.

Estas aeronaves portátiles y asequibles pueden usarse rápidamente en situaciones peligrosas para localizar a los sobrevivientes y enviar información acerca de su ubicación a los servicios de asistencia en tierra. Sin embargo, aún tienen que superar a las extensas regulaciones y el tema de la privacidad.

---

<sup>17</sup> Actualmente en el ámbito civil se denominan RPA (Remotely Piloted Aircraft): aviones controlados de forma remota. Se trata de un concepto que surgió con fuerza en EE. UU. para evitar que la gente se atemorice por el uso de estos ingenios en medios urbanos pensando que no hay ninguna persona que se haga cargo de evitar un desastre en caso de avería en vuelo.

## Conclusiones

Las catástrofes derivadas de fenómenos naturales, de las tecnológicas, así como las provocadas por el hombre, son acontecimientos que si bien son relativamente poco probables o recurrentes pueden conllevar nefastas consecuencias. La correcta generación y estudio de lecciones aprendidas centradas en lo que funcionó y lo que no en catástrofes previas, nos dotará de mejores capacidades para prevenir y mitigar calamidades futuras, dado que el aprendizaje eficaz para la gestión del riesgo no es posible sin asimilar las enseñanzas derivadas de estos fenómenos.

La necesidad de protegerse y hacer frente a los riesgos existentes es tan antigua como el hombre. El desarrollo de la sociedad conlleva la aparición de nuevos riesgos y donde también la conducta antisocial del hombre contribuye a una pérdida de seguridad.

La protección civil como servicio público es prestado por las diferentes administraciones, cuya finalidad es la prevención y el socorro de las personas y sus bienes. Más facilitar la rehabilitación y la recuperación de los entornos y actividades afectadas. La acción de protección civil como sistema no se limita a los accidentes o emergencias ordinarias sino que, fundamentalmente, abarca aquellas situaciones extraordinarias en las que se pone en peligro o se afecta de forma directa o indirecta a la población de manera masiva. Por tanto, la protección civil como concepto no solo puede generar nuevos servicios para desarrollar capacidades que se adapten a las nuevas necesidades que puedan surgir, sino que ayuda a optimizar los recursos existentes.

Con el claro conocimiento de que no sabemos cuándo va a ocurrir la siguiente catástrofe, queda claro que se debe de hacer algo con respecto a ella de antemano, para reducir sus efectos y consecuencias. He aquí la importancia de reconocer el riesgo y prepararnos para enfrentarnos a él antes de que se vuelva a producir.

Para desarrollar líneas de acción eficaces y eficientes de gestión del riesgo y reducir tanto los daños causados por los distintos actores, los responsables de organizaciones públicas y privadas necesitan conocer los factores que influyen en la percepción del riesgo y las decisiones que se toman partiendo de ella.

En ocasiones, y porque no percibimos en nuestro entorno que se pueda dar una amenaza determinada, o que se manifieste un riesgo, tendemos a fijarnos en una catástrofe solamente cuando ya ha ocurrido y no durante mucho tiempo, sin haber intentado prevenirla ni prepararnos para un posible desastre futuro. Una de las primeras obligaciones de todo sistema de riesgo es reconocer este y otros fallos en el comportamiento y luego crear instrumentos y modos de actuación que reduzcan o mitiguen los errores más comunes de la acción humana.

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

Desde siempre se ha empleado a las Fuerzas Armadas como uno de los instrumentos en apoyo de las autoridades civiles cuando se les ha requerido por causas de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública. No obstante este instrumento, se ha implementado en nuestro país dotándole de nuevos recursos y creando una unidad militar específica para enfrentarse a estas nuevas amenazas de una manera mucho más organizada y con una preparación específica y unos medios acordes con esta misión.

Por último resaltar que la obtención, gestión, tratamiento, análisis y difusión de la información, es decir, lo que se denomina el «ciclo de inteligencia», es clave para contribuir al éxito de la resolución de una intervención. Con la aplicación de este proceso se consigue mantener un esfuerzo continuado que permite contar con un conocimiento actualizado de la situación y una estimación o proyección temporal de su posible evolución con la finalidad de apoyar al mando o director de una emergencia en la toma de decisiones para una adecuada y oportuna gestión de la catástrofe.

### Bibliografía

- BECK, Ulrich. *Sociedad del Riesgo*. Ulrich Beck (Stupsk, Pomerania, 15 de mayo de 1944 –1 de enero de 2015) sociólogo alemán, profesor de la Universidad de Múnich y de la London School of Economics.
- Caracterización general del escenario de riesgo tecnológico en Bogotá. Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático. <http://www.idiger.gov.co/rtecnologico>.
- CASTILLO ARAUJO, Jason Arturo. «Riesgos tecnológicos y seguridad aparente: revisión y análisis para definición y reconocimiento». Universidad Nacional Experimental Politécnica «Antonio José de Sucre». Línea de Investigación Tecnología e Innovación. Caracas, Miranda, Venezuela.
- Cuaderno de Estrategia 130* del IEE: «El papel de la inteligencia ante los restos de la seguridad y la defensa nacional». 11/01/2005.
- Cuaderno de Estrategia 165* del IEE: «España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles». 24/02/2014.
- Documento de la Escuela Nacional de Protección Civil: «Sistema Español de Protección Civil y Emergencias». Dirección General de Protección Civil. <http://www.proteccioncivil.org/>.
- Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Gobierno de España, Madrid 2011. Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado.
- Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos*. Gobierno de España, Madrid 2017.

## Benjamín Salvago González

- Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR). Naciones Unidas 2015.
- GONZÁLEZ GARCÍA, José Luis. «El concepto de resiliencia en la gestión de desastres». Revista *Tierra y Tecnología*. 10 de noviembre de 2007. <https://www.icog.es/TyT/index.php/2007/11/concepto-resiliencia-la-gestion-desastres/>.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, Antoni. «Desastres naturales y liderazgo político», 4 febrero 2013. <https://www.gutierrez-rubi.es/2013/02/04/desastres-naturales-y-liderazgo-politico/>.
- Ingeniería y Territorios*, revista n.º 74, de ingenieros de caminos canales y puertos 2006.
- JIMÉNEZ MARTÍNEZ, Pascual (jefe de Recursos Humanos y Comunicación de SAINT- GOBAIN). «Lecciones desde Japón. Afrontando la catástrofe: por qué el liderazgo es vital». Mayo de 2011.
- KELLY, Heather. «Drones: el futuro de la tecnología en la respuesta a los desastres». 27 de mayo de 2013. <http://cnnespanol.cnn.com/2013/05/27/drones-el-futuro-de-la-tecnologia-en-la-respuesta-a-los-desastres/>.
- Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Publicada en el *BOE* n.º 164, el 10 de julio de 2015.
- Manual de Protección de la Salud Mental en Situaciones de Desastres y Emergencias*. Serie manuales y guías sobre desastres, n.º 1. Washington D. C.: Organización Panamericana de la Salud. Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud. Agosto 2002.
- «Natural Disaster Hopfspost: A global Risk Análisis, 2005». The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank and Columbia University.
- OLABEGOYA VEBTURINI, Ricardo. «La protección civil y las catástrofes naturales».
- PD3-308 Inteligencia, publicación del Ejército de Tierra, MADOC. 13 de junio de 2014.
- «Riesgos y peligros: una visión desde la geografía». *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* n.º 60. Universidad de Barcelona, 15 de marzo de 2000. ISSN 1138-9788.
- Real Decreto 1378/1985 de 1 de agosto sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencias en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Publicado en el *BOE* n.º 191, de 10 de agosto de 1985, pp. 25 408 a 25 410.
- Real decreto 407/1992, del 24 de abril por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. Publicado en el *BOE* n.º 105, de 1 de mayo de 1992, pp. 14 868 a 14 870.
- Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias.

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

*Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.* Universidad de Barcelona n.º 60, 15 de marzo de 2000. ISSN 1138-9788.

United Nations Department of Humanitarian Affairs: Internationally agreed glossary of basic terms related to Disaster Management. [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf).

### Anexo I

#### Terminología y conceptos básicos

- Peligro: riesgo o contingencia inminente de que suceda algún mal (DRAE). Fuente potencial de daño (UNISDR)<sup>18</sup>. Define también como peligro natural, un conjunto de condiciones o procesos biológicos, geológicos, sísmicos, hidrológicos o meteorológicos/climáticos en el entorno natural que, cuando se experimentan cerca de poblaciones u otros elementos en riesgo, pueden causar desastres. Por su parte, Naciones Unidas sostiene que, peligro natural es «la probabilidad de que se produzca, dentro de un período determinado y en una zona dada, un fenómeno natural potencialmente dañino». Potencial de ocasionar daño en determinadas situaciones a colectivos de personas o bienes que deben ser preservados por la protección civil (Ley SNPC)<sup>19</sup>. En las investigaciones realizadas en geografía de los riesgos<sup>20</sup>, se ha señalado que «peligro» es un evento capaz de causar pérdidas de gravedad allá donde se produzca. El peligro implica la existencia del hombre el cual realiza una valoración sobre lo que se considera daño y qué no. Los fenómenos naturales en sí mismos no son perjudiciales, por ejemplo, para los antiguos egipcios las inundaciones del Nilo no eran acontecimientos peligrosos. Inundaciones, sequías, tormentas, terremotos, erupciones volcánicas, huracanes y otros, son fenómenos naturales, que solo se convierten en peligros si ocurren donde existe población. «Los peligros naturales resultan de los conflictos de los procesos geofísicos con la gente...»<sup>21</sup>. Esta interpretación de los peligros naturales, da al hombre un protagonismo central en la definición, puesto que es a través de su localización, sus acciones y sus percepciones de como un fenómeno natural se vuelve peligroso o no. También existen los peligros antrópicos o sociales, que son aquellos cuyo origen está en la interacción humana. Algunos prefieren llamarlos tecnológicos, por ser estas actividades sus principales responsables. Pero este concepto no se considera suficientemente amplio, dado que

<sup>18</sup> UNISDR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

<sup>19</sup> Ley SNPC: Ley Sistema Nacional de Protección Civil. Definición según la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil.

<sup>20</sup> ANEAS DE CASTRO, Susana D. *Riesgos y peligros: Una visión desde la geografía*. Universidad Nacional de San Juan (Argentina).

<sup>21</sup> SMITH, K. *Environmental hazards*. London and New York: Routledge 1992.

existen otros peligros provocados por acciones humanas cuyo origen no están relacionados con actividades tecnológicas: como por ejemplo la pobreza, la delincuencia, la drogadicción, las enfermedades<sup>22</sup>.

- **Riesgo:** contingencia o proximidad de un daño (DRAE). La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas (UNISDR). Es la posibilidad de que una amenaza llegue a afectar a colectivos de personas o a bienes (Ley SNPC). Posibilidad o proximidad de que pase algo que pueda poner en peligro la vida o bienes de las personas. El riesgo se combate con la adecuada educación cívica y con el conocimiento individual de las normas básicas de comportamiento para hacer frente a las contingencias que puedan presentarse, así como con planes preventivos de actuación acordes con estas contingencias (Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil)<sup>23</sup>. También se podría denominar como exposición a un daño que puede o no suceder. El riesgo es un peligro que puede sobrevenir. Está conformado por la amenaza (potencial ocurrencia de un fenómeno adverso) y la vulnerabilidad (disposición de una persona, objeto y sistema a sufrir daños). Ampliando el término, por riesgo se entiende la probabilidad de que se desencadene un determinado fenómeno o suceso que, como consecuencia de su propia naturaleza o intensidad y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, puede producir efectos perjudiciales en las personas o pérdidas de bienes. En el lenguaje común se entiende por riesgo el fenómeno, suceso o actividad humana, susceptible de producir daños en personas y/o bienes. Diferencia entre peligro y riesgo<sup>24</sup>: un peligro es una condición o característica intrínseca que puede causar lesión o enfermedad, daño a la propiedad o paralización de un proceso; un riesgo es la combinación de la probabilidad de que se produzca el daño y la consecuencia de no controlar el peligro (UNISDR).
- **Vulnerabilidad:** cualidad de vulnerable cuyo significado es que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente (DRAE). Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza (UNISDR). La característica de una colectividad de personas o bienes que los hacen susceptibles de ser afectados en mayor o menor grado por un peligro en determinadas circunstancias (Ley SNPC). Es un factor interno de un suje-

<sup>22</sup> El concepto «antrópico» (deriva de actividades humanas con intencionalidad) es distinto del de «tecnológico» (deriva de procesos) si bien ambos radican en la actividad humana son dos manifestaciones completamente distintas y no equivalentes.

<sup>23</sup> Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. Aunque esta Ley actualmente está derogada, se considera que las definiciones que contiene son totalmente válidas para entender el concepto en cuestión.

<sup>24</sup> Existe un problema de traducción del inglés entre los términos *risk* y *hazard* que de manera común y no técnica y dependiendo del texto pueden ser traducidos iguales. Pero que no lo son por lo que, en sentido estricto no se puede usar de manera equivalente peligro (elemento que puede causar un daño) y riesgo (probabilidad de acaecimiento de un daño).

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

to o sistema expuesto a un peligro, que según el grado de resistencia de sus elementos (infraestructura, vivienda, actividades productivas, grado de organización, sistemas de alerta, desarrollo político-institucional y otros), puede ser susceptible de sufrir daño. El origen se fundamenta en factores de orden antrópico<sup>25</sup>, esto es, la interacción humana con la naturaleza. En definitiva es el riesgo que una persona, sistema u objeto puede sufrir frente a los peligros, sean ellos desastres naturales, desigualdades económicas, políticas, sociales o culturales.

- Amenaza: acción de amenazar; dicho o hecho con que se amenaza; delito consistente en intimidar a alguien con el anuncio de la provocación de un mal grave para él o su familia (DRAE). Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales (UNISDR). Situación en la que personas y bienes preservados por la protección civil están expuestos en mayor o menor medida a un peligro inminente o latente (Ley SNPC). De manera alterna, la amenaza es un elemento externo que pone en peligro a las personas. Está representada por la potencial ocurrencia de una emergencia de origen natural o generado por la presencia humana. Algunos ejemplos pueden ser la inundación que puede producirse por la crecida de un río; el derrame de sustancias tóxicas ocasionada por el vuelco de un camión de transporte de mercancías peligrosas; la erupción de un volcán ubicada en las cercanías de una localidad; el incendio de un bosque aledaño a una población; el terremoto generado por la falla tectónica situada en una localidad; un incendio iniciado por una valla eléctrica; el desplome de un muro mal construido o dañado por el paso del tiempo; un atropello por imprudencia de un conductor o de un alumno al cruzar la calle, cercanía de actividades industriales de alto riesgo, etc.
- Catástrofe o desastre: el entendimiento del ser humano percibe la catástrofe como miedo a lo imprevisto frente a lo cual los recursos humanos de defensa son desbordados por unas fuerzas infinitamente superiores que escapan a su control. EL DRAE define una catástrofe como suceso que produce gran destrucción o daño, mientras que desastre lo define como desgracia grande, suceso infeliz y lamentable. La UNISDR define catástrofe como un evento abrumador, inevitable, incontrolable, violento o destructivo causado exclusivamente por las fuerzas de la naturaleza, por ejemplo, un terremoto, un tornado, un huracán, una inundación o un rayo. Desastre lo define como una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad

---

<sup>25</sup> En concepto de «antrópico» en este ámbito, se debe usar desde la perspectiva y la acepción técnica de este término en materia de gestión de riesgos, luego esto se explica y desarrolla más adelante en la introducción del punto «Emergencias y catástrofes: clasificación de los riesgos».

de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. En la ley del SNPC solo se contempla el término de catástrofe que la define como una situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad. Por otra parte, la UNDHA (United Nations Department of Humanitarian Affairs) habla de desastres como «una interrupción seria de las funciones de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para resurgir, usando solo sus propios recursos»<sup>26</sup>. Otras definiciones que nos ayudan a comprender la idea de catástrofe y el alcance de sus consecuencias serían estas:

- Disrupción del sistema ecológico humano que excede la capacidad de respuesta de la población afectada para abordar sus efectos y funcionar con normalidad requiriendo ayuda externa<sup>27</sup>.
- Situación que implica efectos imprevistos, inmediatos y graves sobre la salud de una población<sup>28</sup>.
- Por lo tanto se podría concluir *a priori* que una «catástrofe» podría corresponder al hecho, y el «desastre» a la consecuencia<sup>29</sup>.

Las catástrofes naturales son eventos provocados por fenómenos naturales, que afectan a la organización social en general y al hombre en particular, con resultado de pérdidas importantes de vidas y bienes. En este sentido podemos definir la catástrofe como «emergencia que por su gravedad genera desproporción entre las necesidades de atención ocasionadas por los daños producidos o factibles y las posibilidades del sistema de respuesta para solventarlas, exigiendo medios extraordinarios para su atención»<sup>30</sup>. De esta definición hay que destacar un factor importante: la desproporción entre necesidades y recursos disponibles, que nos acota el carácter relativo de la catástrofe. Es decir, que una emergencia en un territorio con recursos suficientes para hacerle frente no se considera catástrofe, si bien un suceso de similares

---

<sup>26</sup> United Nations Department of Humanitarian Affairs: Internationally agreed glossary of basic terms related to Disaster Management. [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDR-TerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDR-TerminologySpanish.pdf).

<sup>27</sup> Definición dada por la OCHA, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, de Naciones Unidas.

<sup>28</sup> Definición dada la OMS, Organización Mundial de la Salud.

<sup>29</sup> Si bien estos términos en ocasiones se suelen usar de manera indistinta, es más característico usar en el mundo anglosajón el concepto de desastre, mientras que en nuestro Sistema Nacional de Protección Civil se emplea el de catástrofe.

<sup>30</sup> Definición contenida en el artículo 2 b) de la Ley Foral 8/2005 de protección civil y atención de emergencias en Navarra.

## La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes

características en una zona con pocos e inadecuados recursos se convierte en una catástrofe. Esa es, entre otras, una de las principales razones por las que la incidencia de las catástrofes en los países subdesarrollados es proporcionalmente mayor que en las regiones más preparadas y con más recursos. Caso paradigmático es Japón y los terremotos, un terremoto de un nivel en este entorno supone daños materiales y sin embargo otro con la misma intensidad en un país en vías de desarrollo o subdesarrollado supone graves daños y pérdidas de todo tipo.

- **Calamidad pública:** es definida por el DRAE como «desgracia o infortunio, principalmente cuando afecta a muchas personas». Es una catástrofe de dimensiones extraordinarias que afectan a extensas zonas geográficas y que exige la adopción de medidas rigurosas para contener su propagación, socorrer a los afectados y proceder a la reparación de los daños causados. La calamidad pública se combate con la perfecta disposición de la contingencia (movilización obligatoria, evacuaciones, alojamientos en refugios, requisita de medios precisos etc.). La calamidad pública se caracteriza por la aparición progresiva de las consecuencias de una catástrofe, provenientes de uno o varios factores de riesgo, y cuyo origen se encuentra en el irregular o deficiente funcionamiento de servicios básicos de la comunidad. Por ejemplo, una crisis sanitaria, que conlleve el colapso de servicios públicos esenciales, desabastecimiento de productos de primera necesidad, etc., es una catástrofe de dimensiones extraordinarias que afectan a extensas zonas geográficas la cual demanda la adopción de medidas rigurosas para detener su propagación, socorrer a los afectados y proceder a la reparación de los daños causados.
- **Servicios esenciales:** servicios necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las administraciones públicas (Ley SNPC). La ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas lo define como «el servicio necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las administraciones públicas». La Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió a los servicios esenciales como «los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población».
- **Emergencia de protección civil:** situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata (DRAE). A veces se usa indistintamente con el término desastre, como por ejemplo en el contexto de riesgos biológicos y tecnológicos o emergencias de salud, que sin embargo también pueden relacionarse con eventos peligrosos que no resultan en una perturbación grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad (UNISDR). Situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que

pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva (Ley SNPC). De igual forma otra definición que refleja la gravedad de la emergencia sería, la situación catastrófica o desastre que se produce por un evento natural, accidente tecnológico o provocada por el hombre, en la que se ve amenazada la vida de las personas o su integridad física, y/o se producen muertes, lesiones, destrucción y pérdidas materiales, así como sufrimiento humano. Por lo general se sobrecargan los recursos locales, que se tornan insuficientes quedando amenazada la seguridad y el funcionamiento normal de la comunidad.

- Emergencia de interés nacional: Son emergencias de interés nacional (ley SNPC):
  1. Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.
  2. Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de administraciones diversas porque afecten a varias comunidades autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.
  3. Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional.
- Mando único: autoridad y poder que tiene el superior sobre sus súbditos. Persona o colectivo que tiene el mando (DRAE). En el ámbito de la protección civil se define como «autoridad que asume la dirección de las actuaciones en la zona siniestrada», o «autoridad que asume la dirección de las operaciones de emergencia en un territorio determinado»<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Definiciones contenidas en las unidades didácticas del Sistema Español de Protección Civil de la Escuela Nacional de Protección Civil. Dirección General de Protección Civil.

Tabla ilustrativa de clasificación de los Riesgos según su origen

		<u>Amenaza</u>
Riesgos Naturales	<i>Hidrológicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecidas o avenidas.</li> <li>• Acumulaciones pluviométricas.</li> <li>• Tempestades marinas y marejadas.</li> <li>• Inundaciones costeras, sequía.</li> </ul>
	<i>Geológicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seísmos, Terremotos, ruptura de fallas.</li> <li>• Tsunamis, maremotos.</li> <li>• Erupciones volcánicas.</li> <li>• Movimientos de tierras: Alud, derrumbes, hundimientos y desplazamientos.</li> </ul>
	<i>Asociados a fenómenos atmosféricos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios forestales.</li> <li>• Nevadas, rayos.</li> <li>• Lluvias torrenciales.</li> <li>• Granizadas, heladas.</li> <li>• Vientos fuertes, huracanes.</li> <li>• Vientos y oleaje en el mar.</li> <li>• Olas de calor y sequía.</li> </ul>
	<i>Cósmicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Choques de objetos del espacio con la tierra.</li> <li>• Contaminación biológica-espacial.</li> <li>• La evolución del sistema solar.</li> </ul>



## Capítulo segundo

### La inteligencia militar aplicada como función y capacidad en la gestión de emergencias y catástrofes

*Benjamín Salvago González*

#### Resumen

La finalidad de un órgano de inteligencia en general es poner a disposición de una autoridad, información convenientemente elaborada, de forma oportuna, para que pueda tomar medidas, asumiendo el menor riesgo posible durante el proceso de la decisión. Esta información analizada, integrada e interpretada se denomina inteligencia.

En la gestión de este tipo de operaciones, por la rapidez con la que evolucionan los escenarios de catástrofes y la cantidad de información que se va a generar en los mismos, es fundamental contar con elementos que obtengan la información y faciliten la inteligencia necesaria a la dirección operativa de la emergencia, presentando un conocimiento de la situación de la zona afectada, cuya carencia afectaría gravemente a la resolución de la misión.

Para todo ello es necesario disponer de una organización especializada que cuente con los analistas capaces de obtener información y producir la inteligencia precisa y oportuna ya que será un factor clave para la rápida toma de decisiones que favorezcan la resolución de la catástrofe.

#### Palabras clave

Información, inteligencia, CIDI, productos de inteligencia, integración, evaluación, DISINT, SIMGE, RENEM.

**Abstract**

*The overall general purpose of an Intelligence agency is to offer adequate processed information, in a timely manner, to a given authority so that it can take appropriate action, assuming the least possible risk during the decision-making process. This analyzed, integrated and interpreted information is called Intelligence.*

*The speed with which disaster scenarios evolve and the amount of information that will be generated will make it critical to have elements to obtain information and to provide the necessary Intelligence to the emergency operational manage institution, presenting an understandable situation of the affected area. It's lack would seriously affect the resolution of the mission.*

*For this purpose, it is necessary to have a specialized organization with adequate analysts capable of gaining information and accurate-timely producing intelligence, since it will be a key factor for the rapid decision making in benefit of the catastrophe resolution.*

**Keywords**

*Information, Intelligence, CIDI, intelligence products, integration, evaluation, DI-SINT, SIMGE, RENEM.*

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

*Si el príncipe inteligente y el general competente logran la victoria cada vez que pasan a la acción y consiguen resultados fuera de lo común es gracias a su capacidad de previsión. La capacidad de previsión no se obtiene ni de dioses ni de los espíritus, ni por analogía con eventos pasados, ni por conjeturas. Proviene únicamente de las informaciones de quienes conocen el estado real del enemigo<sup>1</sup>.*

### Introducción

Decía Aristóteles que la inteligencia consiste no solo en el conocimiento sino también en la destreza de aplicar los conocimientos en la práctica.

Nos encontramos en un mundo global, donde los tiempos se reducen y los espacios se comprimen. Un mundo donde lo que está ocurriendo en Pekín, afecta de forma inmediata a las bolsas en Frankfurt o en Madrid.

La inteligencia de origen militar ha tenido que evolucionar rápidamente pasando de ser lo que en la guerra fría era una herramienta tipo puzzle, diseñada para completar y verificar una información cada vez más completa sobre un enemigo conocido, a tener que obtener resultados a partir de información parcial y fragmentada de un entorno caracterizado por la incertidumbre. A ello hay que añadir, igualmente como consecuencia de la globalización, la aparición de ciertas especialidades de inteligencia, como son la inteligencia económica o la inteligencia en emergencias, necesaria para poder adelantarse a los acontecimientos con oportunidad de tomar decisiones acertadas anticipándose a las consecuencias.

Pero, ¿por qué hemos llegado a este punto y qué ha tenido que ocurrir para tener que desarrollar esta nueva especialidad que relaciona a la inteligencia militar con el mundo de las emergencias? Para responder a esta pregunta tenemos que retroceder en el pasado para analizar algunas de las más importantes catástrofes que han azotado el mundo en los últimos años y que nos van a ayudar a comprender esta nueva necesidad, entre las que se encuentran las siguientes:

- La rotura de la presa de Tous. Año 1982, en Valencia provocó una de las mayores inundaciones de la historia en España, arrasando las comarcas de la Ribera Alta y Baja del Júcar, ocasionando 30 muertos y más de 33 000 damnificados. En la resolución de la emergencia participaron más de 7 000 militares y 4 000 civiles.

---

<sup>1</sup> SUN TZÚ. *El arte de la guerra*. Se considera que el texto fue escrito hacia el último tercio del siglo IV a. C.

- El huracán Katrina. Año 2005, ha sido uno de los cinco huracanes más mortíferos, de la historia de Estados Unidos, y causó la muerte de 1 833 personas y destrozó más de 300 000 viviendas. Para la resolución de la catástrofe el presidente de los EE. UU., ordenó que la Dirección Operativa de la Emergencia (DOE) recayese en un general de tres estrellas apoyado por un cuartel general militar. Más de 72 000 militares y 23 000 civiles participaron en la resolución de la catástrofe.
- Terremoto de Chile. Año 2010, un terremoto de 8,8 R arrasó la zona centro de Chile, ocasionando más de 795 víctimas mortales, más de 25 desaparecidos, casi 2 millones de damnificados y al menos 450 000 viviendas destruidas. Para la resolución de la emergencia, la presidenta Michelle Bachelet ordenó que el teniente general Pesse asumiese, como jefe de Defensa Nacional para la región de Maule, la Dirección Operativa de la Emergencia. Más de 20 000 militares y 12 000 civiles participaron en la resolución de la catástrofe.
- Tsunami de Japón. Año 2011, un tsunami con olas de hasta 40 m, arrasó literalmente la parte oriental de Japón, produciendo 15 893 muertos, 6 000 heridos, 2 556 desaparecidos, más de 344 000 damnificados y al menos 45 700 hogares destruidos. Para la resolución de la catástrofe, el primer ministro Naoto Kan nombró al general jefe de las Fuerzas de Autodefensa director de la Emergencia. Más de 107 000 militares y 37 000 civiles participaron en la resolución de la catástrofe.

Como se puede apreciar, si analizásemos la mayoría de las grandes catástrofes ocurridas en el mundo en los últimos años, nos daríamos cuenta de que existe un denominador común en la gestión y resolución de todas ellas, y no es otro que el empleo de las Fuerzas Armadas (FAS) en apoyo a la población afectada bajo la dirección operativa de un mando militar, capaz de integrar y coordinar todas las capacidades y medios necesarios, tanto civiles como militares, para resolver eficazmente la emergencia.

¿Qué ha motivado a la mayoría de los gobernantes para que todos ellos eligiesen como denominador común a sus Fuerzas Armadas (FAS) para llevar a cabo la gestión y resolución de esas grandes catástrofes?

Si regresamos nuevamente al pasado, veríamos que la participación de las Fuerzas Armadas (FAS) en situaciones de catástrofes no es ninguna novedad, ni ningún hecho extraño en ningún país, y menos en España; siempre que ha sido necesaria la aportación de medios para atender a las necesidades de la población, ahí han estado los ejércitos.

Así pues, encontramos lo que podríamos ver como una primera aportación de las FAS en apoyo a la población, en la época del Imperio romano, en la cual, una parte del ejército que se encontraba en Roma, perteneciente al séquito del emperador, tenían como una de sus misiones principales la vigilancia nocturna de Roma y la intervención en la extinción

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

de los incendios en auxilio de la población. Se denominaba «las cohortes de vigiles<sup>2</sup>».

Manuel Godoy rubricó, el 20 de febrero de 1797, un «Reglamento para la formación, servicio y permanente conservación de la Brigada de Artillería Volante del Real Cuerpo de Guardia de Corps» en el que, en su artículo 16 se reglamentaba que «será uno de los objetos principales de la Brigada emplearse en socorro de la humanidad, en cualquier aflicción pública, y especialmente, en apagar incendios, ocupándose de los trabajos de más riesgo y confianza...».

Muchas son las actuaciones realizadas por las FAS españolas en apoyo a emergencias, siendo algunas de las más importantes su participación en las inundaciones del País Vasco en 1982, en la presa de Tous ese mismo año, en el terremoto de Lorca en el 2011 e incluso a nivel internacional con su primera participación en apoyo a las autoridades de Haití por el terremoto ocurrido en el año 2010, posteriormente en el terremoto de Ecuador en el año 2016 o, la más reciente, en el terremoto de México en el año 2017.

La legislación española siempre ha permitido, de una forma u otra, la actuación de las Fuerzas Armadas, sobre todo cuando solo con su concurso podía dar solución a una realidad dañina y perturbadora para la sociedad.

Pero volvamos a la pregunta que nos plateábamos: ¿por qué son las Fuerzas Armadas las elegidas por los gobernantes para hacerse cargo de tan difícil misión como es la resolución de una catástrofe?

Si analizamos las peculiaridades inherentes que son comunes en la mayoría de las catástrofes, observaremos que son principalmente las siguientes:

- Ocurren en la gran mayoría de los casos de forma repentina y por sorpresa.
- Ocasionan una gran devastación o afectación de una amplia zona de territorio, provocando el caos en toda ella.

---

<sup>2</sup> Cohorte de Vigiles: los vigiles, creados por Augusto en el año VI d. C., para sustituir el anterior sistema antiincendios que antes estaba en manos de los esclavos, tenían la función de velar contra la constante amenaza del fuego, al igual que las cohortes cada uno estaba asignado a un tribuno y comandadas por un prefecto. Existieron en Roma siete cohortes de vigiles, de unos 1 000 hombres cada una, distribuidos por los 7 barrios de la capital. Sus cuarteles estaban equipados con carros cisterna y de bombeo, escalas, mantas, hachas, etc. Recibían un continuo adiestramiento actuando con la disciplina de cualquier otro cuerpo militar. Por la noche patrullaban las calles actuando incluso contra rateros y otros delincuentes. Estaban especializados según sus distintas funciones: los *aquarii* buscaban los conductos de agua más próximos, los *siphomarii* manejaban los carros-bomba, los *emitularii* se encargaban de las colchonetas para que la gente saltará desde los edificios, los *sibacarii* iluminan el lugar del siniestro en caso de incendio nocturno, los *centonarii* portaban grandes mantas empapadas en agua y vinagre para extinguir pequeños focos de incendio. Fuente: Publicado el 15 de mayo 2014 por la Asociación Cultural Mesaches.

- Existencia de un elevado número de personas fallecidas y heridas, produciéndose un «estado de *shock*» en el resto de la población afectada, que requieren de una actuación inmediata con un escaso tiempo de planificación.
- Producen un colapso en las organizaciones locales y regionales encargadas de la gestión, quedando desbordados la mayoría de sus recursos y capacidades, en especial la capacidad de contar con un sistema de mando y control capaz de conseguir el enlace con todos los actores participantes en la resolución de la catástrofe que permita coordinar de forma eficaz la actuación de todos ellos.
- Desencadenan un amplio espectro de problemas o sucesos que provocan un elevado grado de incertidumbre y desinformación que dificulta la adopción de decisiones urgentes que permitan la resolución de la misma.

Si analizamos lo expuesto anteriormente, podemos concluir por lo tanto que las claves para resolver cualquier catástrofe serían estas:

- Disponer de una capacidad de reacción rápida ante acontecimientos imprevistos.
- Realizar una eficaz gestión de la información que permita iniciar el planeamiento necesario para resolverla disminuyendo en lo posible el grado de incertidumbre.
- Contar con un potente y ágil sistema de mando y control que permita la distribución de esa información y la transmisión de órdenes claras y concretas a todos los actores intervinientes para conseguir una rápida actuación con objeto de salvaguardar y proteger las vidas de aquellas personas que se encuentran en peligro o grave riesgo.
- Por otro lado, poseer un elevado número de recursos, medios, capacidades y procedimientos lo suficientemente versátiles que posibiliten su uso y empleo en cualquier entorno, problema o situación por difícil que esta sea.

La capacidad de nuestras Fuerzas Armadas, su funcionamiento y organización conforme a los principios de unidad, disciplina y jerarquía, su capacidad para el despliegue ágil sobre el terreno para concentrar medios muy versátiles en poco tiempo, la sitúan en las mejores condiciones posibles para hacer frente a una emergencia derivada de una gran catástrofe. Y es que, nuestras Fuerzas Armadas disponen de una cultura adecuada para afrontar todo tipo de incidencias, estando su personal acostumbrado a trabajar en situaciones de estrés gracias principalmente a su preparación, que les permite actuar rápidamente ante un amplio número de problemas o situaciones.

De hecho, entre sus características intrínsecas que inciden más en su idoneidad para ser elegidas para la gestión y resolución de una emergencia, merecen ser reseñadas las siguientes:

- Su elevada capacidad de reacción, gracias principalmente a su capacidad de desplegar rápidamente, que garantiza una pronta respuesta.

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

- Su organización y distribución territorial, que les permite asumir eficaz y rápidamente el mando y control de cualquier emergencia.
- Su amplia experiencia en la dirección, gestión, obtención y elaboración de la información y posterior difusión de la inteligencia necesaria para el planeamiento y toma de decisiones.
- La adaptación de su estructura en función de la situación y la aplicación de procedimientos aprobados y establecidos con anterioridad, que les permite llevar a cabo una planificación/coordiación centralizada y una ejecución descentralizada.
- La agilidad y versatilidad de sus amplios medios, capaces de adaptarse a múltiples problemas o sucesos.
- Su capacidad de autosostenimiento, que les permite ser parte de la solución y no un problema más en la resolución de la emergencia, gracias principalmente a esa autonomía logística.
- Pero por encima de todo está la formación y preparación de todo su personal, que les confiere la capacidad de adaptarse a situaciones imprevistas y trabajar en condiciones de estrés y caos.

Si comparamos las claves que nos llevan a la resolución de la emergencia con las características de nuestras Fuerzas Armadas, podemos concluir que estas, se convierten en el instrumento mejor preparado y más valioso que tiene el Estado en su mano para intervenir rápidamente en aquellas situaciones de emergencia que así lo requieran, proporcionando a su vez confianza y tranquilidad a la población civil que se ha visto afectada por la catástrofe o desastre.

Si además, vemos que dentro de las Fuerzas Armadas existe una unidad como la UME que está preparada y especializada para intervenir en emergencias, con más razón para que, en caso de producirse una catástrofe, las autoridades del gobierno español no tengan la más mínima duda en emplearla cuando lo estimen necesario y conveniente.

Y eso es lo que se ha pretendido con la nueva Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), impulsar la protección civil en España y dar respuesta a los requerimientos de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, en el ámbito de las emergencias y catástrofes. La nueva Ley busca garantizar la respuesta más adecuada ante las emergencias y catástrofes, articulando los mecanismos necesarios para integrar todos los medios a disposición del Estado de forma eficaz, entre los que destacan por un lado los servicios de atención de urgencias 112 de cada una de las comunidades autónomas, y por otro la Unidad Militar de Emergencias (UME) y resto de Fuerzas Armadas en caso necesario, los cuales han desempeñado un papel esencial en este campo durante los últimos años.

Por todo ello las FAS, como dirección operativa de la emergencia a través de la UME, deben contar inexorablemente con una estructura capaz de proporcionar en tiempo y en forma la información y la inteligencia necesaria que

faciliten un adecuado conocimiento de la situación sobre la zona afectada para una adecuada toma de decisiones por parte del mando. Sin ella la resolución de la emergencia se vería gravemente comprometida.

### La inteligencia militar al servicio de la emergencia

*Saber mucho no es lo mismo que ser inteligente. La inteligencia no es solo información, sino también juicio, la manera en que se recoge y maneja la información<sup>3</sup>.*

Como es sabido, para todas las operaciones, las Fuerzas Armadas requieren de un sistema de inteligencia que les permita obtener información sobre el adversario y el entorno operativo (factores físico, social, político, económico, informativo, de seguridad...), tanto para el cumplimiento de su misión como para la protección de sus fuerzas. A lo largo de la historia, la inteligencia militar siempre ha estado al servicio de los ejércitos para obtener información del enemigo para enfrentarse al mayor de los caos, que es la guerra.

Por lo tanto, si la inteligencia militar ha servido para hacer frente al mayor de los caos, ¿por qué no se va a poder aplicar a un caos, por ende, menor, como son las emergencias producidas por una catástrofe, ya sea de origen natural o no, máxime cuando la dirección operativa en esas situaciones recaerá sobre un mando militar, el cual hará uso de medios humanos y materiales militares puesto a su disposición entre otros?

Pero antes de profundizar y empezar a desgranar los aspectos más significativos de la inteligencia militar aplicada a las emergencias, debemos saber que hay una gran diferencia entre las operaciones militares y las operaciones de emergencia, desde el punto de vista de la inteligencia, siendo las principales características de ambas las que a continuación se exponen:

- Las operaciones militares
  - o El adversario es usualmente otra persona, ya sea civil o militar.
  - o Normalmente se planifican con mucho tiempo de antelación.
  - o Ese tiempo disponible va a hacer que se pueda poner en marcha y llevar a cabo de forma completa todo el ciclo de inteligencia<sup>4</sup> para satisfacer todas aquellas necesidades de información/inteligencia que tiene

<sup>3</sup> Carl Sagan (1934-1996) astrónomo estadounidense.

<sup>4</sup> Ciclo de inteligencia: se define como la secuencia de actividades mediante las cuales se obtiene información, se reúne y discrimina, se transforma en inteligencia y se pone a disposición de los usuarios. Es un proceso cíclico por naturaleza dado que la inteligencia requiere constante revisión para mantenerse actual, al tiempo que debe de ser capaz de satisfacer las necesidades del mando. El ciclo está dividido en 4 fases: dirección, obtención, elaboración y difusión. Fuente: *PD3-308 Inteligencia*, publicación del Ejército de Tierra, MADOC, pp. de 3-1 a 3-5. 13 de junio de 2014.

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

el mando para tomar una decisión e iniciar el planeamiento detallado de la operación.

- Las operaciones de emergencia
  - o El adversario es la catástrofe, el desastre, el siniestro, es decir, cualquier amenaza que ponga en riesgo la vida de las personas y sus bienes principalmente.
  - o El tiempo juega en contra de las personas afectadas, por lo que la planificación de la respuesta se va a tener que realizar a la mayor brevedad posible.
  - o Será imposible en muchas ocasiones, llevar a cabo de forma completa todo el ciclo de inteligencia, principalmente porque lo que prima en ellas es obtener la mayor información/inteligencia en el menor tiempo posible para iniciar el planeamiento, ya que la vida de las personas está en juego.



Figura 1. El ciclo de inteligencia

Como se puede apreciar en las características intrínsecas expuestas en cada tipo de operación, dentro del tercer punto aparecen las expresiones «necesidades de información/inteligencia» y «obtener la mayor información/inteligencia». Desde el punto de vista militar los conceptos de información e inteligencia están ampliamente concebidos y asimilados, pero desde el punto de vista civil, y de las emergencias, muchas veces no queda claro a que nos referimos con cada uno de ellos, por lo que antes de continuar, se considera necesario pasar a definir y diferenciar ambos conceptos, «información» e «inteligencia» a través de la pirámide informacional, compuesta por<sup>5</sup> lo siguiente:

<sup>5</sup> JORDÁN, Javier. *Introducción a la inteligencia en el ámbito de la seguridad y defensa*. Análisis GESI, 9 diciembre de 2015.

- Datos. Representaciones básicas de la realidad que por sí solos no tienen significado (por ejemplo, cifras o nombres de personas). Lo adquieren gracias a la capacidad humana de establecer relaciones.
- Información. Esta se genera mediante la recopilación de datos, añadiéndoles contexto, significado y propósito. La información es una descripción de un estado de asuntos que existen, o ha existido, en algún punto del tiempo y del espacio. Se define también como «datos no procesados elaborados de toda descripción que pueden utilizarse en la producción de inteligencia» (AAP-6)<sup>6</sup>. La característica de la información es pues, la descripción exacta de un hecho referido al tiempo y al espacio. Este concepto de información es importante pues es lo que hay que exigir a quienes deben obtener las informaciones mediante el reconocimiento, la vigilancia, la observación o la adquisición de objetivos. En definitiva, la información se obtiene y es la materia prima con la que se construye la inteligencia.
- Conocimiento. Este es el resultado de una estructura de conceptos, teorías y explicaciones de la realidad que permiten comprenderla. Los conocimientos previos permiten evaluar e integrar nuevas informaciones.
- Inteligencia. Esta es el resultado de la aplicación del conocimiento tácito y explícito para integrar, interpretar, analizar y evaluar información relevante sobre un determinado asunto que representa una amenaza o una oportunidad para una organización o un Estado. Con él se atiende a una demanda específica por parte del consumidor de inteligencia orientada a la toma de decisiones y a la acción. La inteligencia permite comprender el entorno con más profundidad y por ello sitúa en una posición ventajosa a la hora de interactuar con él. Se define «inteligencia» como la conclusión basada en el análisis y valoración de esos hechos o datos obtenidos previamente. Por lo tanto, si estos no son precisos, si estos no están referenciados en el tiempo o en el espacio con la máxima precisión, los análisis serán erróneos y la inteligencia inducirá al mando a tomar una decisión igualmente errónea. Básicamente, la inteligencia es información procesada, obtenida desde diferentes fuentes y orientada a las diversas áreas de interés que se hayan determinado, conforme al tipo de apoyo requerido o a la organización que la solicite, pero esta inteligencia, que posee un alto valor en materia de alerta situacional puede ser también utilizada en situaciones de desastre. Así pues, en experiencias internacionales, se han destacado las capacidades y flexibilidad que poseen los medios militares, proporcionando un valioso apoyo en las áreas afectadas, principalmente en lo que a predicción se refiere. En definitiva la inteligencia se produce.

La siguiente imagen muestra el modelo de pirámide informacional propuesto por Ponjuán (1998) donde se relaciona la evolución de los datos hasta

<sup>6</sup> AAP-6: *Allied Administrative Publication* (Publicación administrativa aliada) de la NATO. Glosario y referencia de términos.

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

convertirse en el concepto de inteligencia. Se explica el proceso de transformación asociado a la generación del conocimiento y se indica que el nivel más bajo de los hechos conocidos son los datos. Los datos no tienen un significado por sí mismos, y deben ser ordenados, agrupados, analizados e interpretados para entender potencialmente lo que por sí solo quieren indicar.

Cuando los datos son procesados, se convierten en información. La información tiene una esencia y un propósito. Cuando la información es utilizada y puesta en el contexto o marco de referencia de una persona junto con su percepción personal se transforma en conocimiento. El conocimiento es la combinación de información, contexto y experiencia y una vez resumido, validado y orientado hacia un objetivo genera inteligencia (sabiduría), la cual pretende ser una representación de la realidad.



Figura 2. Relación entre inteligencia e información. Fuente Pon Juan, 1998

La imagen de la pirámide informacional expresa de manera gráfica la abundancia cuantitativa de los niveles más bajos frente a los más altos, la importancia cualitativa de los más elevados respecto a los inferiores, así como la necesidad de disponer de estratos de base sobre los que asentar los escalones superiores<sup>7</sup>.

En conclusión, la respuesta a la pregunta ¿cuál es la diferencia entre información e inteligencia?, es que la información equivale a toda noticia de un

<sup>7</sup> ESTEBAN, Miguel Ángel y CARVALHO, Andrea V. «La inteligencia y los activos informacionales». *Inteligencia*. González Cussac, José Luis (coord.). Valencia: Tirant lo Blanch 2012, pp. 19-26.

hecho en su sentido más amplio. El concepto información debe entenderse, por tanto, como el elemento de partida para la elaboración de inteligencia, considerada esta como el resultado de valorar, analizar, integrar e interpretar la información.

Aunque ambos términos están diferenciados, actualmente, en el ámbito civil, se usa más a menudo la palabra información que la de inteligencia con el mismo sentido, es decir, en las operaciones no bélicas se usa normalmente el término información quedando englobado dentro el término de inteligencia, por la connotación no positiva de la inteligencia que a veces parece tener dentro del entorno civil, como es el de las emergencias.

En las operaciones de emergencias, las FAS están capacitadas para aportar sobre todo capacidades operativas y logísticas, que son las que normalmente se entienden necesarias para mitigar los efectos sobre la población en los graves casos antes mencionados, siendo una de esas capacidades operativas en apoyo a la emergencia, la que le proporciona la inteligencia necesaria para resolverla, ya que no olvidemos que para el mando o dirección operativa de la operación, que en un nivel de emergencia nacional recaería sobre el teniente general jefe de la UME (GEJUME), es fundamental contar con un conocimiento de la situación y una predicción de su desarrollo que le permitan la toma de decisiones adecuadas para hacer el mejor uso del resto de las capacidades necesarias.

Así pues, conocer y difundir esa información/inteligencia será esencial para la toma de decisiones y para la resolución de la catástrofe, en la que los intervinientes deberán estar informados en todo momento de cuál es la situación, los riesgos a los que se exponen y las prioridades de intervención en función de esos riesgos.

Es importante entender que la función inteligencia es mucho más que la simple obtención de información. Es un proceso continuo que integra el análisis de la información con el desarrollo de las operaciones de manera que se pueda visualizar y entender la situación. La función de inteligencia no solo incluye al personal y medios que desarrollan esta función de forma específica, sino que también forman parte de ella todos aquellos que de una u otra forma realizan en un momento dado cometidos propios de esta función. Cada individuo es, en potencia, un medio de obtención de información y como tal, un contribuyente directo en el apoyo a la decisión del mando.

En consecuencia, y desde el punto de vista militar, «la función de inteligencia» comprende el conjunto de actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de conocimiento del mando con el fin de completar el necesario conocimiento del enemigo (amenaza) y del entorno operativo (meteorología, características geográficas del terreno, población, infraestructura...) para el planeamiento y conducción de las operaciones, así como para identificar y contribuir a neutralizar las amenazas a las fuerzas propias y el cumplimiento de la misión<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> PD3-308 *Inteligencia*, publicación del Ejército de Tierra, MADOC, p. 1-2. 13 de junio de 2014.

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

Para obtener la máxima eficiencia de esta función de inteligencia, y poder tomar decisiones en tiempo oportuno, es precisa la adecuada integración de todos los órganos de obtención, elaboración o difusión que intervienen en el proceso, tanto a nivel nacional como internacional, en el caso de haber recibido ayuda del exterior, en función de las necesidades. Esta función incluye tareas relacionadas con las de vigilancia y reconocimiento.

El desarrollo de las intervenciones en catástrofes, en sus fases de planeamiento, preparación, ejecución y rehabilitación con su posterior valoración, necesita de un análisis de inteligencia, tanto en lo relativo a la amenaza como en lo concerniente a otros aspectos del área de operaciones. La función satisface esta necesidad mediante productos que muestran al enemigo (en nuestro caso los riesgos naturales, tecnológicos o antrópicos) y a todos aquellos aspectos relacionados con él. De esta forma, el mando es capaz de desarrollar sus líneas de acción, elaborar su plan de operaciones, emplear sus fuerzas de forma efectiva y tomar las medidas de protección pertinentes. Por tanto, el papel más importante que desempeña la inteligencia es el de servir de base para el planeamiento y desarrollo de las operaciones mediante el apoyo a la decisión del mando.

Para ello debe proporcionar en tiempo oportuno el conocimiento que el mando necesita tanto sobre los riesgos (el adversario) como sobre otros aspectos del entorno operativo. Este conocimiento debe ser relevante, preciso y predictivo.

La inteligencia nunca es perfecta y es extraordinariamente sensible en tiempo. La inteligencia predictiva no es una ciencia exacta y es muy vulnerable a la información incompleta. El mando ha de ser consciente que las predicciones de inteligencia son solo eso, predicciones y que, por ello, debe aceptar los riesgos inherentes a la formulación de planes basados en las valoraciones ofrecidas por inteligencia. Es por ello que el personal de inteligencia debe basar siempre sus valoraciones en la mayor cantidad posible de información sin menoscabo de su oportunidad<sup>9</sup>.

Para todo ello es necesario disponer de una organización especializada que cuente con los analistas capaces de obtener información y producir la inteligencia precisa y oportuna ya que es y será siempre un factor clave para la rápida toma de decisiones que favorezcan la resolución de la catástrofe.

### La inteligencia en catástrofes

*La inteligencia es un proceso intelectual. Más allá de los medios con los que se obtiene, el producto final es el resultado de personas inteligentes que reflexionan sobre lo que se sabe, lo que no se sabe, tratando de determinar lo que todo ello quiere decir<sup>10</sup>.*

<sup>9</sup> PD3-308 *Inteligencia*, publicación del Ejército de Tierra, MADOC, pp. 1-3. 13 de junio de 2014.

<sup>10</sup> LOWENTHAL, Mark. «Tribal Tongues: Intelligence Consumers, Intelligence Producers». Washington Quarterly winter 1992.

Como es sabido, en la mayoría de las ocasiones no vamos a poder anticiparnos en la previsión para determinar que catástrofes van a ocurrir y dónde, por lo tanto la forma más adecuada para poder reaccionar y actuar rápidamente contra ellos, en aras de minimizar sus consecuencias, va a ser el haber podido realizar con tiempo un análisis de las amenazas que pueden afectar a un determinado territorio, que concluya con un estudio en el que se materialicen las zonas de mayor riesgo para cada una de esas amenazas, y es aquí, en ese análisis, donde entra a jugar la inteligencia y los analistas/expertos puestos al servicio de ella.

Este será el primer paso que tendremos que dar para enfrentarnos e intentar anticiparnos a algunas catástrofes, el estudio y determinación de las zonas de mayor riesgo en nuestro territorio. Así pues, los diferentes países, entre ellos España, a través de sus sistemas de protección civil, elaboran unos planes de emergencias para cada una de las principales amenazas en los que incluyen esos estudios de riesgos, donde quedan determinadas las zonas que tienen una mayor probabilidad de manifestación de esa amenaza, a la vez que determinan las capacidades que consideran necesarias para su gestión. Esto será lo primero que tendrá que hacer la inteligencia, adquirir y tener un amplio conocimiento de cada uno de esos planes para establecer cuáles son las amenazas que presentan un mayor riesgo en nuestro territorio y dónde se van a manifestar. Este paso fijará el punto de partida para la inteligencia, pero sin duda, aún nos queda un amplio camino que recorrer para poder proporcionar al mando o director de la emergencia todo lo que necesita para hacer frente a la catástrofe.

No basta con saber solo lo especificado en los planes, ya que como se ha comentado anteriormente, una de las particularidades de las catástrofes es que se presentan de forma sorpresiva en cualquier lugar, por lo tanto la inteligencia debe centrar a continuación su esfuerzo en proporcionar la información necesaria para su resolución una vez que esta se ha producido.

Para obtener esa información, y dada la escasez de tiempo que tenemos, se hace más necesario el establecimiento de una serie de procedimientos preestablecidos que recojan el modo de actuación a seguir para cada uno de los diferentes desastres naturales como, los incendios, las inundaciones, los terremotos... pero también para los desastres derivados de las amenazas tecnológicas como serían los accidentes provocados por sustancias nucleares, biológicas, químicas o radiológicas (NBQR), o por el transporte de mercancías peligrosas, o los ocasionados por la acción del hombre como pueden ser los incendios forestales.

En la aplicación de estos procedimientos, la «inteligencia básica» representará un elemento necesario, fundamental e imprescindible para obtener esa información inicial necesaria para empezar a dar las primeras respuestas a las dudas que se plantean para la resolución de la emergencia. Se entiende por «inteligencia básica» a aquella que con cierto carácter de permanencia,

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

está disponible sobre un tema determinado y se conserva en bases de datos para su consulta, pudiéndose actualizar continua y constantemente para mejorarla<sup>11</sup>. En esas bases de datos se deberá guardar toda aquella información que se considera puede ser útil para la resolución de la emergencia (zonas de riesgos, planes de emergencias, infraestructuras críticas, hospitales, industrias SEVESO<sup>12</sup>, presas...), y nos permitan ese ahorro de tiempo del que carecemos. Gracias a la información contenida en los planes de emergencia y en las bases de datos de inteligencia básica, los analistas de inteligencia podrán cubrir las necesidades de información primarias para establecer el escenario de partida sobre el que iniciar las acciones de planeamiento necesarias para el comienzo de las operaciones.

Una vez establecidas las referencias para el planeamiento inicial, debemos continuar con la obtención de toda aquella inteligencia que refleje la situación en el momento presente en la zona donde debemos actuar, es decir, toda aquella inteligencia sobre la amenaza actual y los acontecimientos en curso que tengan o puedan tener alguna implicación para las fuerzas intervinientes, los planes establecidos o la resolución de la catástrofe. A toda esa información la denominaremos «inteligencia actual».

Esta es la que los analistas tendrán que conseguir para analizarla, y a partir del conocimiento de lo que está ocurriendo actualmente, poder priorizar la actuación de los medios disponibles, a la vez que si lo conjugamos con el conocimiento de referencia (planes e inteligencia básica) y otros factores, poder intentar establecer la posible futura evolución de los acontecimientos, de tal forma que el mando o director de la emergencia pueda tomar las decisiones oportunas que permitan anticiparse a los mismos.

Así pues, el cometido principal de la estructura de inteligencia durante todo el proceso de planeamiento, será la obtención de información y la elaboración de productos de inteligencia (juicios de inteligencia, informes...) adecuados a las necesidades del mando, que facilite la confección del análisis

---

<sup>11</sup> PD2-002 (Vol. 2) *Funciones de Combate-Inteligencia*, publicación del Ejército de Tierra, MADOC, p. 8. 14 de febrero de 2014.

<sup>12</sup> SEVESO. Tras el grave accidente de Seveso (Italia) y otros similares, la Unión Europea desarrolló una normativa dirigida a prevenir los accidentes en determinados sectores industriales. La aplicación de esta reglamentación, es conocida como la normativa Seveso que es de aplicación a las industrias en función de su actividad, producción o tratamiento de elementos peligrosos. La Directiva SEVESO obliga a los países europeos a identificar las zonas industriales con riesgos y a adoptar las medidas apropiadas para prevenir los accidentes graves en los que estén implicadas sustancias peligrosas y limitar sus consecuencias para el hombre y para el medio ambiente. El objetivo de esta directiva es garantizar altos niveles de protección en toda la Unión Europea. Fuente: Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE.

conjunto del entorno operativo y permita realizar una valoración de la amenaza que ofrezca cual puede ser su evolución en las próximas horas o días.

De esta forma surge en el mundo de las emergencias y dentro del área de la inteligencia, un nuevo concepto que ya se maneja internacionalmente y que es «la inteligencia en catástrofes o desastres» o «Disaster Intelligence», conocida por sus siglas en inglés *DISINT*<sup>13</sup>, y que podría definirse como

Las preguntas (necesidades de información del mando) de DISINT son similares a las militares. ¿Qué, dónde y cuándo es la misión? ¿Cuántos están heridos y cómo? ¿Cuáles son las necesidades de comida, agua, refugio, atención médica y transporte? ¿Dónde están las necesidades y los recursos, cómo conectarlos y cuándo es necesario? ¿Qué interfiere con la misión? ¿Qué infraestructura está dañada? ¿Qué se puede guardar? ¿Qué necesita ser reparado y qué puede esperar?

Uno de los principales problemas a los que se va a tener que enfrentar la «inteligencia en catástrofes» es el aumento del volumen de información disponible y la falta de control sobre su procedencia, que crean durante la catástrofe una situación anárquica que dificultará la capacidad de identificar la información importante y veraz. El libre acceso a gran cantidad de información a través de internet y las redes sociales (RRSS), hace que se pueda modificar rápidamente la opinión pública y que se dificulte la percepción real de la situación que se verá entorpecida en muchas ocasiones por la aparición de bulos o noticias falsas que puedan interferir o dificultar la resolución de la emergencia. Será la capacidad de identificar la información relevante y verdadera un aspecto crítico en un sistema de inteligencia eficaz en desastres.

Para poder obtener y contrastar toda la información disponible se debe recurrir a otras disciplinas de obtención de información, siendo las más importantes para la resolución de las emergencias las que a continuación se definen:

- Inteligencia de fuentes humanas (HUMINT) es la inteligencia derivada de la información obtenida de fuentes humanas como son el personal civil existente en la zona o los propios intervinientes.
- Inteligencia de Imágenes (IMINT) derivada de la explotación de imágenes obtenidas por fotografías o vídeos obtenidos de sensores establecidos tanto en plataformas terrestres, aéreas o espaciales. Cuando esas imágenes tienen como objeto la explotación y análisis de las características físicas de la tierra, recibe el nombre de inteligencia geoespacial (GEOINT). La importancia de poder integrar este tipo de información rápidamente

<sup>13</sup> La DISINT es un concepto que todavía no se encuentra totalmente recogido en la *Doctrina de Inteligencia Nacional*, aunque el término ya viene recogido en distintas publicaciones internacionales. *Synthesis: intelligence support for Disaster*. <https://www.thefreelibrary.com/Synthesis%3a+intelligence+support+for+disaster.-a0213777569>.

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

- en el sistema de mando y control que dirige y gestiona la emergencia para la actualización de la situación actual será fundamental, por lo que la georreferenciación de las fotografías e imágenes deberá ser una característica imprescindible en ellas, si queremos lograr su integración en un sistema de información geográfica (GIS) que permita su visualización.
- Inteligencia de fuentes abiertas (OSINT) es aquella derivada de una amplia gama de fuentes a la que se tiene acceso público como los medios de comunicación social, prensa escrita, radio, informes, libros, conferencias o sitios web en internet. Existe una variante de esta denominada *Social Media Intelligence* (SOCMINT) y que se aplica para la explotación de redes sociales (*twitter, facebook, instagram, pinterest, google+, youtube, etc.*). El análisis de sus contenidos, donde miles de personas expresan su opinión, intercambian información, aplauden o condenan determinadas decisiones de índole político y/o militar, representa una oportunidad más para que el personal de inteligencia pueda entender y comprender el entorno operativo en el que van a intervenir nuestros efectivos. Además de poder obtener una visión de la situación en tiempo casi real. Las redes sociales también nos van a permitir explotar imágenes y vídeos disponibles en la red e identificar perfiles de personal influyente que se pueden utilizar en un momento determinado para proporcionar información o influir sobre una determinada población en beneficio de la operación.

Para la obtención de mucha de esa información será prioritario establecer enlaces con los organismos de nivel estatal, autonómico y local, al igual que con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, policías locales o autonómicos, cuando se trate de una emergencia en territorio nacional.

Continuando con el concepto de inteligencia de desastres/catástrofes, la obtención y recopilación de toda la inteligencia necesaria, ya sea básica o actual, se realizará mediante un proceso, en el cual se llevan a cabo los estudios de todos aquellos factores que afectan o pueden afectar o influir en la resolución de la catástrofe, para posteriormente poder integrarlos para su análisis y valoración. Este proceso, que se inicia durante la fase del análisis de la misión recibida, se compone básicamente de cuatro (4) fases que son las siguientes:

1. Evaluación de la amenaza, estudio del riesgo que se ha producido, cómo es su dinámica, qué efectos puede producir, sus características y forma de actuar, con todo ello se pretende saber qué ha pasado, cómo ha afectado y cómo podría evolucionar.
2. Evaluación de la meteorología, con la que se pretende averiguar si va a influir de forma negativa sobre la propia amenaza o puede condicionar en algún momento las intervenciones de nuestro personal o medios, como podría ser el empleo de los medios aéreos.
3. Evaluación del entorno operativo es el espacio de intervención, dentro de la cual se analizarán todos aquellos factores que se consideran necesarios para comprender y conocer en su conjunto la zona de actua-

ción donde van a intervenir nuestras fuerzas, siendo algunos de ellos el factor físico, el factor industrial o económico, el factor humano, el factor político, el factor de seguridad, etc.

4. Integración amenaza–meteorología–entorno operativo (INTEGRAMÉ<sup>14</sup>), la finalidad de dicha integración no es otra que la de poder analizar todos los factores de forma conjunta sobre un mismo plano, para intentar determinar o establecer una sectorización de la zona de actuación que permita al mando determinar que capacidades va a hacer falta y como debe priorizarse su empleo, además de permitir establecer posibles hipótesis que faciliten la confección de futuras líneas de acción de la amenaza, es decir, posibles evoluciones de la misma, o solamente una valoración genérica.

De todos estos estudios y las conclusiones extraídas en dicha integración, se podrán reflejar y exponer al mando y a los responsables del planeamiento de cada una de las áreas (su cuartel general) mediante distintas presentaciones, que se consideran las principales aportaciones de la inteligencia al proceso de decisión del director operativo de una emergencia (DOE), figura 3.

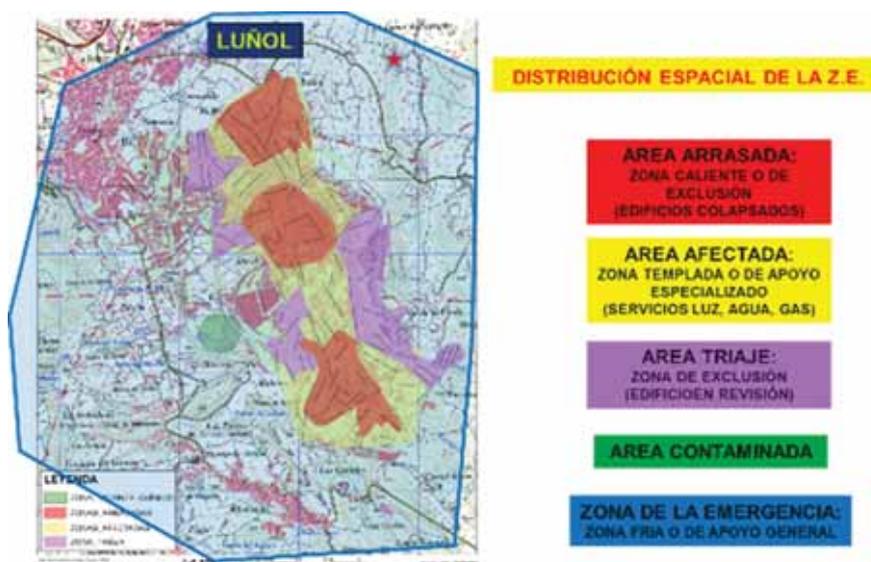


Figura 3. Mapa de la distribución espacial de la emergencia: Sectorización de la zona siniestrada

Los principales productos elaborados por los órganos de inteligencia en cuestión, de acuerdo a las directrices recibidas por el director operativo con la finalidad de presentar inteligencia para el apoyo a las operaciones son los siguientes:

<sup>14</sup> INTEGRAMÉ: siglas para referirnos a la integración de la amenaza, la meteorología y el entorno operativo (INTEGR-A-M-E).

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

- Juicio de Inteligencia es el producto de inteligencia más detallado en el que se expresan las conclusiones del análisis de la amenaza y del resto de aspectos del entorno operativo. En él se lleva a cabo la valoración, de forma verbal o escrita, de la información disponible en un momento determinado con respecto al entorno operativo con la finalidad de contribuir al proceso de planeamiento para la resolución de una catástrofe. No obstante y siempre que sea posible, toda la información inicial obtenida de la catástrofe se expondrá en una presentación lo más gráficamente posible.
- Resumen de inteligencia es la valoración actualizada de la situación de la amenaza. El resumen proporciona al mando el contexto adecuado para el entendimiento de la situación actual, reflejando las conclusiones de los aspectos de la situación de la emergencia durante un determinado periodo de tiempo. Este periodo de tiempo varía de acuerdo a las necesidades del director operativo de la emergencia y a las necesidades de la situación.
- Punto de situación de inteligencia consiste en la valoración continua de la situación de forma que se pueda determinar si el desarrollo de la operación se produce de acuerdo al propósito del DOE y si las operaciones o intervenciones futuras se pueden llevar a cabo según lo planeado.

Si bien los productos mencionados en el apartado anterior van orientados principalmente a aportar inteligencia durante el proceso de la decisión al DOE, por parte de los órganos de obtención y sus analistas, los que están más cercanos a la intervención o desplegados en el área de operaciones, remiten a su vez, otros productos de inteligencia que mantienen constantemente informados de la evolución de la emergencia y en los que se van a basar los anteriores descritos para mantenerlos actualizados. Es información parcial obtenida y analizada de algunas áreas en particular o de hechos relevantes que van ocurriendo durante la gestión de una catástrofe que quedará plasmada en unos documentos denominados informes de inteligencia.

- INTREP (*Intelligence Report*): informe enviado espontáneamente, sin ceñirse a periodicidad, ya que la inteligencia que contiene es urgente para el destinatario.
- INTSUM (*Intelligence Summary*) es un resumen periódico que va actualizando la situación del área de operaciones.
- Otros informes temáticos o especiales son informes sobre aspectos particulares del entorno operativo que pueden afectar a la resolución de la catástrofe u otras áreas de interés (informes HUMINT, SIGINT, SOCMINT, situaciones sociales, etc.).

Mediante estos informes y juicios lo que se pretende principalmente es ofrecer al mando respuestas a las necesidades de información (NI) que tiene para resolver la emergencia, y que girarán en torno al conocimiento del

comportamiento y posible evolución de la amenaza, el número de personas afectadas, las necesidades de productos básicos, de apoyo sanitario o transporte, la ubicación de las infraestructuras que han sido dañadas o incluso las posibles amenazas a la seguridad ciudadana.

Con toda la información/inteligencia proporcionada, el mando empezará a dar respuestas a cuestiones como cuál debe ser la organización operativa necesaria para hacer frente a la catástrofe y con qué capacidades y recursos debe contar, qué estructura de mando y control debe establecer para dirigir la emergencia y dónde debe orientar su esfuerzo principal, dentro de lo que denominamos el escenario espacial de la emergencia (la zona siniestrada).



Figura 4. Conocimiento de la situación

A modo de conclusión de este apartado, podría decirse que la inteligencia en desastres (DISINT) tiene como finalidad el satisfacer mediante productos todas aquellas necesidades de inteligencia, tanto relativas a la amenaza como en lo concerniente a todos aquellos factores presentes en el área de operaciones que pudieran influir en la resolución de la catástrofe, de tal forma que se posibilite confeccionar las posibles evoluciones de la emergencia, que permitan al mando ser capaz de elaborar un plan de operaciones que defina la organización y empleo de las fuerzas necesarias de la forma más eficaz posible para hacer frente de forma rápida y priorizada a la situación de emergencia provocada por dicha catástrofe.

La inteligencia no es lo más importante, pero sí la primera de las funciones a la hora de una intervención en emergencias, dado que un adecuado sistema de alertas indicará el momento idóneo para iniciar los preparativos. La inteligencia apoya durante el planeamiento, la preparación y la proyección de la fuerza (los intervinientes) y, posteriormente, durante la conducción de las operaciones.

La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...



Foto 1. Exposición en el JOC de un juicio de inteligencia al DOE

### **El sistema de inteligencia en la UME: organización y funcionamiento**

*El éxito no se logra solo con cualidades especiales. Es sobre todo un trabajo de constancia, de método y de organización<sup>15</sup>.*

La inteligencia nunca es perfecta y es extraordinariamente sensible en tiempo, más aún en las emergencias, de tal forma que se podría afirmar que es una ciencia inexacta, por lo que el mando ha de ser consciente y asumir los riesgos inherentes que conlleva aceptar que muchas de las valoraciones ofrecidas están basadas en informaciones incompletas.

Es por ello, que la inteligencia debe basar siempre sus valoraciones en la mayor cantidad posible de información sin menoscabo de su oportunidad, debiendo contar con un sistema que le permita llevar a cabo su misión de la forma más eficiente posible.

Se define «sistema de inteligencia» como el conjunto de doctrina, procedimientos y medios humanos y materiales necesarios para desarrollar todas las actividades de la función de inteligencia en una organización operativa<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Frase de Jean Pierre Sergent, fue un oficial francés y uno de los líderes de la Organización del Ejército Secreto (OAS), fue también un escritor y político electos. <https://akifrases.com/frase/140501>.

<sup>16</sup> PD3-308 *Inteligencia*, publicación del Ejército de Tierra, MADOC, p. 4-1. 13 de junio de 2014.

La función de inteligencia necesita pues de una arquitectura que sea capaz de proporcionar unas estructuras específicas de inteligencia y de comunicaciones a todos los niveles, debiendo dichas estructuras de contar con unas herramientas, procedimientos y organizaciones capaces de generar inteligencia en forma y manera oportuna, al igual que incluir con las comunicaciones adecuadas que permitan el intercambio de información/inteligencia y la distribución de la misma cuando así se determine.

Aunque tanto la doctrina como los procedimientos son parte de ese sistema, nos vamos a centrar en este capítulo en cómo se van a organizar esos medios humanos principalmente para hacer frente a la difícil tarea que tienen encomendada en la resolución de una catástrofe, y más concretamente en cómo es esa organización en la UME.

En los últimos años, en la UME ha surgido la necesidad de poseer una organización de inteligencia especializada, donde la gestión de la información es el factor clave para la rápida resolución de la catástrofe. Una forma clara de satisfacer las necesidades de conocimiento que tiene el jefe sobre la situación de la emergencia es contando con una estructura que permita una rápida obtención de información que, debidamente analizada, se convierta en inteligencia y pueda ser distribuida en tiempo y forma oportunas a todos los intervinientes, permitiéndose así favorecer la resolución de la catástrofe.

Toda estructura u organización debe estar dirigida por un único ente, así pues, en el Cuartel General (CG) de la UME, la responsabilidad de la inteligencia recae en la 2.ª Sección de Estado Mayor (2.ª SEM) o también denominada Sección de Inteligencia y Seguridad (J-2). Será esta Sección la que tenga la competencia de llevar a cabo todas las actividades necesarias para materializar el ciclo de inteligencia en sus fases de dirección, obtención, elaboración y difusión.

Para cumplir con esta difícil misión, la 2.ª SEM se organiza constituyendo dos órganos:

- El primero de planeamiento y dirección compuesto por el jefe de la sección y por otros elementos de asesoramiento (AJ2) que le permiten realizar las tareas de planeamiento y dirección necesarias, tanto desde el punto de vista de la inteligencia puramente definida como de la inteligencia en apoyo a la seguridad.
- El segundo es el órgano de ejecución denominado Centro de Integración y Difusión de Inteligencia (CIDI), que será el responsable de proporcionar el apoyo necesario para la gestión de inteligencia, ejecutando todas las actividades del ciclo requeridas para satisfacer las necesidades de información/inteligencia solicitadas, tanto a nivel operacional como a nivel táctico, para la concepción, planeamiento y conducción de las operaciones en que intervenga la UME como consecuencia de una situación de emergencia. Es donde se concentran los diversos analistas según los distintos riesgos.

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

Aunque el CIDI también puede realizarlo, lo normal será que en el nivel táctico, la gestión de la inteligencia y en particular la obtención de información, sea dirigida desde las 2.<sup>as</sup> secciones (S-2) de cada uno de los batallones de intervención (BIEM) en su zona de responsabilidad.

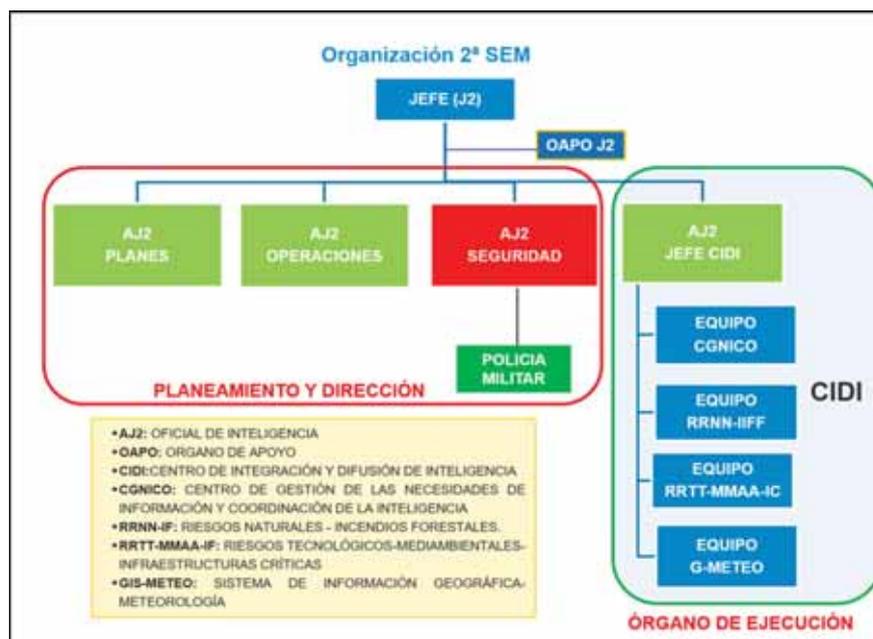


Figura 5. Organización de la 2.<sup>a</sup> Sección del Estado Mayor de la UME

Esta es la organización de la 2ª SEM para el desempeño diario de su trabajo durante la jornada laboral que conlleva la función de inteligencia; pero la inteligencia al igual que los desastres y catástrofes no descansa, por lo que exige que la función de inteligencia esté atendida las 24 h los 365 días del año, organizándose de forma distinta en función del nivel<sup>17</sup> de alerta de la catástrofe, de tal forma que se diferenciará claramente esta organización

<sup>17</sup> Niveles de alerta: el concepto de «nivel de la emergencia» que es como también se conoce a las distintas situaciones de una emergencia en función de su afectación a la población, de las medidas a poner en práctica que requieren y de la autoridad responsable de preparar y conducir los planes necesarios. El nivel 3 de una emergencia (situación 3 de un plan estatal) es el más grave y se considera de interés nacional.

Las situaciones de emergencia se pueden diferenciar en

- *Situación 0:* Referida a aquellas emergencias que pueden ser controlados con los medios disponibles y que, aún en su evolución más desfavorable, no suponen peligro para personas no relacionadas con las labores de intervención, ni para el medio ambiente, ni para bienes distintos de la propia red viaria en la que se ha producido el accidente.
- *Situación 1:* Referida a aquellas emergencias que pudiendo ser controlados con los medios de intervención disponibles, requieren de la puesta en práctica de medidas

en función de si es un nivel 2 (la responsabilidad de dirigir la emergencia recae en la comunidad autónoma donde se ha producido) o un nivel 3 (son las emergencias declaradas de interés nacional, en las cuales la responsabilidad de dirigir la emergencia corresponde a la UME, y en particular al GJUME).

El esfuerzo requerido por la organización de inteligencia dependerá pues del volumen de información requerido y de la responsabilidad que se tenga para con la emergencia, por lo que todo apunta a que no será lo mismo el esfuerzo que se exigirá a la organización en un nivel 2 declarado, en el que las necesidades de información no serán excesivas ni la responsabilidad de la resolución de la emergencia recae en la UME, que en un nivel 3, en el que la dimensión de la catástrofe requerirá la obtención y el análisis de una voluminosa cantidad de información a la vez que la responsabilidad total y absoluta de su resolución recaerá por completo en la UME.

A continuación, se describirán cada una de esas posibilidades, en las cuales la 2ª SEM organizará de forma distinta el esfuerzo dedicado a inteligencia, asignando los recursos humanos necesarios en función de dicho nivel de la emergencia.

- A diario y durante la jornada laboral, el CIDI será el órgano responsable de obtener, analizar, elaborar y distribuir toda aquella inteligencia requerida por el Estado Mayor, siendo su actividad principal en caso contrario, la actualización de las bases de datos que constituyen la inteligencia básica y por otro lado, el seguimiento y monitorización de posibles situaciones de emergencia, dentro del territorio nacional (TN), que puedan derivar en la declaración de un nivel de emergencia 2 o 3 y por lo tanto, puedan requerir de la intervención de la UME. También se hace un seguimiento de posibles situaciones de emergencias de otros países que en un momento dado pudieran recabar la ayuda internacional. Para acometer todos sus cometidos el CIDI se estructura de la siguiente forma:
  - Dirección del CIDI (AJ2 CIDI).
  - Centro de gestión de las necesidades de información y coordinación de la obtención (CGNICO).
  - Equipo de analistas de riesgos naturales e infraestructuras críticas (RRNN-IC).

---

para la protección de las personas, bienes y/o medio ambiente que estén o que puedan verse afectados por los efectos derivados del accidente.

- *Situación 2:* Referida a aquellas emergencias que para su control o la puesta en práctica de las necesarias medidas de protección de las personas, los bienes y/o el medio ambiente se prevé el concurso de medios de intervención no asignados al Plan de la Comunidad Autónoma y se deban proporcionar por la organización del Plan Estatal.
- *Situación 3:* Referida a emergencias que habiéndose considerado que está implicado el interés nacional así sean declarados por el ministro de Justicia e Interior.

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

- Equipo de analistas de riesgos tecnológicos y medioambientales e infraestructuras críticas (RRTTMA-IC).
- Equipo de apoyo geoespacial y meteorológico (GEO-METEO).

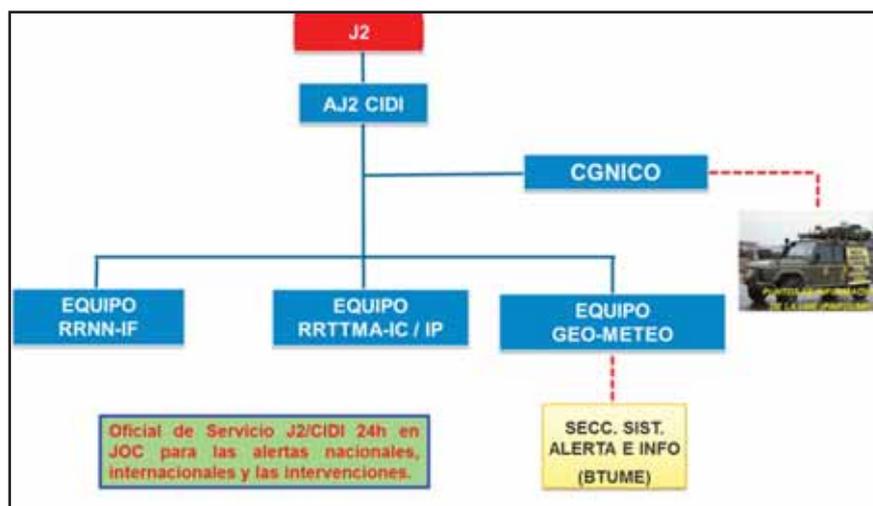


Figura 6. Estructura del CIDI

- Hasta un nivel 2 de emergencias, la 2.<sup>a</sup> SEM tiene organizado permanentemente un servicio de alerta de J-2 compuesto por un oficial y un suboficial, apoyado por personal del Batallón de Transmisiones de la UME (BTUME) en materia de GIS (sistema de información geográfica), que son los que se activan en el Centro de Operaciones Conjuntas (JOC) junto al personal de operaciones (J-3) para obtener, analizar, elaborar y distribuir toda aquella inteligencia solicitada por el director del JOC (DIR-JOC) para la conducción de las operaciones de intervención del personal propio, una vez que se ha solicitado la participación de la UME en una emergencia por parte de una comunidad. La inteligencia necesaria en este nivel de emergencia será proporcionada principalmente mediante la elaboración de informes como son el INTREP inicial, que se deberá confeccionar lo antes posible y remitido al BIEM activado para intervenir en la zona solicitada de la emergencia, mientras se desplaza a la zona de la emergencia con la inteligencia básica y actual que se haya podido obtener principalmente de fuentes abiertas y organismos civiles oficiales. Posteriormente confeccionará los INTSUM periódicos que se determinen en los cuales se irá actualizando la evolución de la amenaza que ha provocado la emergencia y una valoración de la misma que permita al DIRJOC tomar las decisiones oportunas para que se siga planificando y conduciendo la operación hasta su finalización. Mientras el personal de servicio realiza su cometido, el resto del personal del CIDI está monitorizando la situación por si esta evolucionase desfavorablemente y se tuviese que declarar el nivel 3 de emergencias, momento a partir del cual

la responsabilidad pasaría por completo al CIDI que se constituiría en célula de inteligencia y seguridad como se verá en el siguiente apartado.

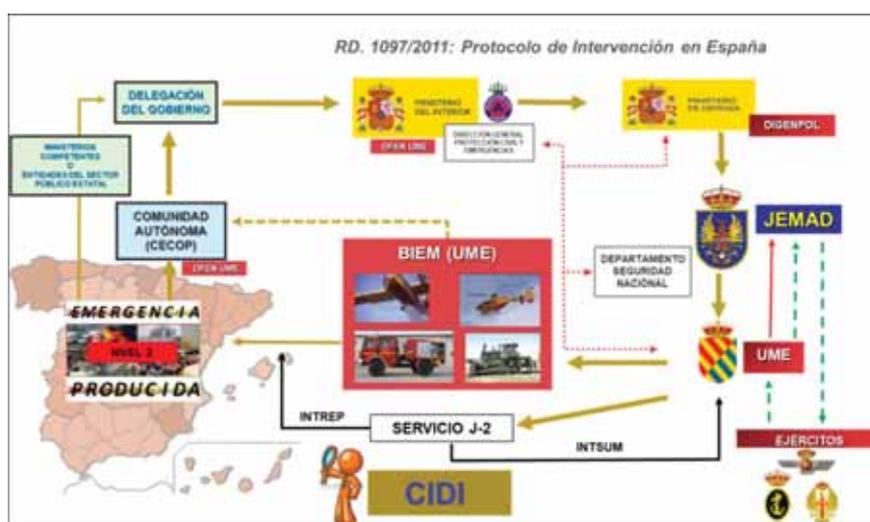


Figura 7. Protocolo de activación de la UME hasta nivel 2. Solo con activación del personal permanente destinado en el CIDI

- En un nivel 3 de emergencias, la 2.ª SEM se tiene que organizar de tal forma que se permita su integración en mayor o menor grado en diversos sistemas de información civiles, tanto estatales como autonómicos, a través de los cuales se va a obtener y gestionar mucha de la información/inteligencia necesaria para acometer la resolución de la emergencia que esta vez, recae en la UME a través del DOE que será el GEJUME. Así pues, la 2.ª SEM se articula constituyendo lo que se denomina la «célula de inteligencia y seguridad»<sup>18</sup>, formada en base al CIDI y a los elementos de planeamiento y dirección, y que dirigida por su jefe, es capaz de integrar otros expertos pertenecientes al resto de la FAS, personal reservista técnico en una determinada materia o personal muy cualificado de organismos estatales, autonómicos o civiles, para contribuir con su conocimiento a un mejor conocimiento de la amenaza y de la situación que permitan a dicha célula, confeccionar los juicios de inteligencia necesarios para facilitar a GEJUME la toma de decisiones, y por ende la resolución de la catástrofe. Se integran de igual forma personal de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

<sup>18</sup> Célula de inteligencia y seguridad se activa para situaciones de un nivel 3 de emergencia (emergencias declaradas de interés nacional) y se articula en base al personal analista del CIDI e integrando en la célula a personal experto del resto de las Fuerzas Armadas, reservistas, analistas del resto de las administraciones del Estado, comunidades autónomas, así como al personas de las fuerzas y cuerpos de seguridad que se estimen necesarios.

La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

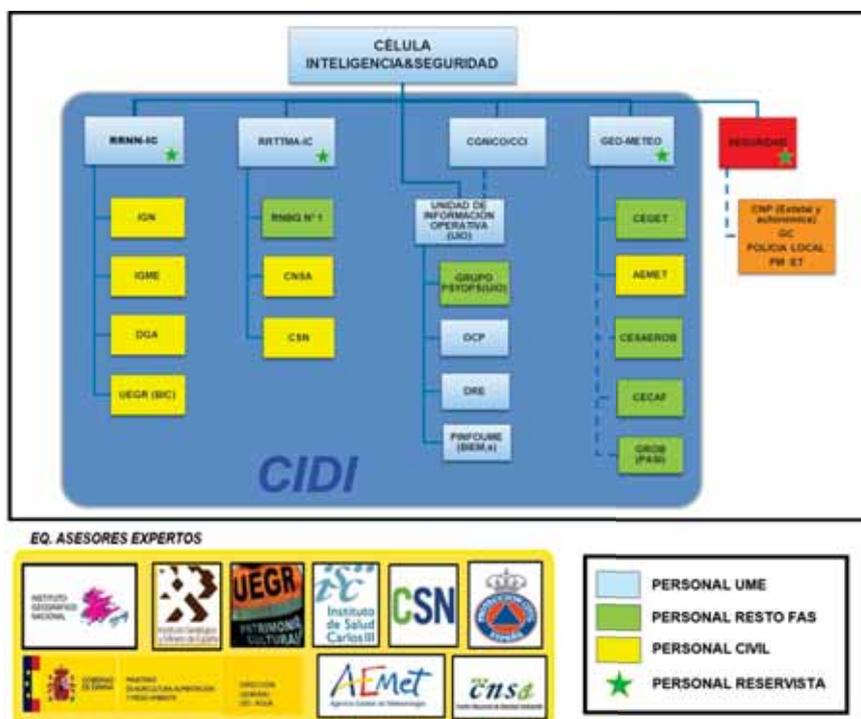


Figura 8. Ejemplo organización de la célula de inteligencia en un nivel 3, integrando a asesores expertos ajenos a la UME y a fuerzas y cuerpos de seguridad

La inteligencia necesaria en este nivel de emergencia será proporcionada por dicha célula principalmente mediante la elaboración del «juicio inicial de inteligencia», que se confeccionará lo antes posible para permitir iniciar el planeamiento de la operación mientras el resto de unidades intervinientes se desplaza a la zona de la emergencia.

Posteriormente se confeccionarán otros «juicios de inteligencia o puntos de situación» con carácter periódicos en los cuales se irá actualizando la evolución de la amenaza que ha provocado la emergencia y la situación en general, dando una valoración de la misma que permita al DOE (GE-JUME) tomar las decisiones oportunas para resolver lo antes posible la emergencia.

La gran cantidad de enlaces existentes a establecer entre las distintas organizaciones encargadas de proveer información puede dificultar las relaciones en determinados momentos, por lo que la voluntad de colaborar y compartir la información/inteligencia entre el personal civil y militar, con independencia de las instituciones a las que pertenezcan, será fundamental para dar respuesta a todas las necesidades de información que tenga el DOE.

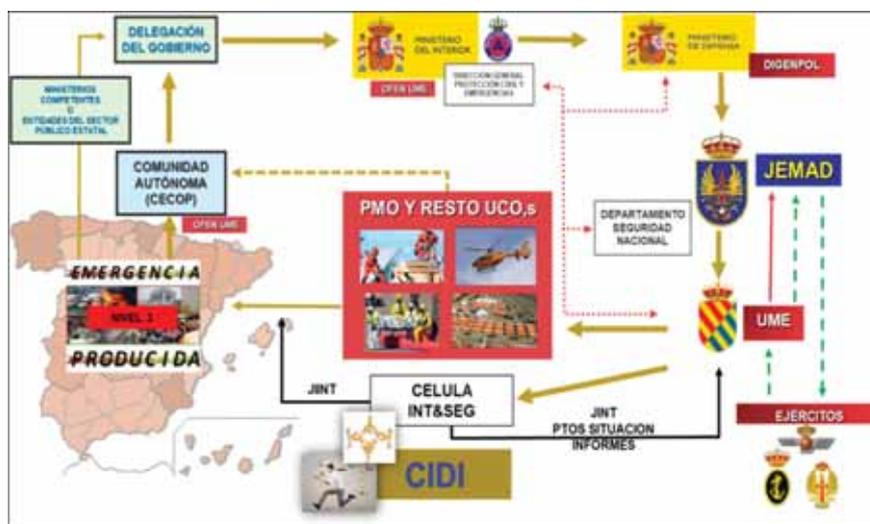


Figura 9. Protocolo de activación de la UME hasta nivel 3. Activación de la célula de inteligencia y seguridad

Cabe destacar llegados a este punto, que lo más importante para los analistas militares será el ser capaces de interpretar y analizar la información obtenida de todas esas fuentes, en especial de los expertos que se han incorporado en la célula, y saber integrarla y transformarla en inteligencia de manera que sea de fácil comprensión para aquellos que la solicitaron, de forma que verdaderamente el análisis sea la herramienta para que la inteligencia obtenida permita mejorar la toma de decisiones en tiempo oportuno.

Es por ello, que será vital que los analistas tengan una buena formación sobre cada una de las amenazas de las que son responsables de llevar a cabo su estudio detallado, no con la finalidad de saber más que los expertos, sino para poder entender rápidamente su lenguaje y poder interpretar sus informes para adaptarlos y que puedan ser comprendidos fácilmente por aquellos que necesitan dicha información. En definitiva, los analistas militares deben constituir el nexo de unión imprescindible entre el experto asesor civil y el mando militar con responsabilidad en la toma de decisiones.

El análisis de inteligencia es el proceso lógico de pensamiento y trabajo que, a partir de información, se orienta a la creación de conocimiento para un fin específico. Desde esta perspectiva, el analista de inteligencia es una pieza clave dentro del sistema, ya que es la persona formada y especializada en el estudio lógico y sistemático de la información, así como en la comunicación de los resultados.

La función del analista es compleja, y requiere haber desarrollado una serie de habilidades y destrezas de pensamiento y acción que faciliten la tarea de gestión de gran cantidad de información, su clasificación, evaluación, integración e interpretación para poder llegar a conclusiones que, como produc-

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

to, sean puestas a disposición de personas u órganos decisorios, permitiendo tomar decisiones correctas y eficaces.

Pero no bastará con que los analistas tengan una buena formación, que contemos con la colaboración del personal experto mencionado con anterioridad o que tengamos una buena estructura, si no conseguimos que el sistema de inteligencia además cuente con una herramienta de gestión que permita integrar toda esa información obtenida, analizarla y conseguir que circule y se difunda rápidamente hasta todos los intervinientes que están participando en la resolución de la emergencia, de forma que pueda ser explotada y compartida por todos.

### Sistema Integrado Militar de Gestión de Emergencias

Para poder contribuir a una adecuada gestión de toda la información/inteligencia, la UME dispone de unas herramientas para la integración que, junto a las propias para la conducción y gestión de las emergencias, configuran el llamado Sistema Integrado Militar de Gestión de Emergencias (SIMGE), a través del cual se facilita el mando y control, así como la integración y difusión de la inteligencia básica y actual relativa a la emergencia. En este sistema se integran otras herramientas y subsistemas que facilitan el análisis, como por ejemplo el Subsistema de comunicaciones, Subsistema de Posicionamiento Automático de la UME, el Subsistema de Información Geográfica (GIS), Subsistema de Información Meteorológica y finalmente una



Figura 10. Sistema Integrado Militar de Gestión de Emergencias



La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...



Foto 2. JOC, al fondo la pantalla del SIMGE

El SIMGE constituye el sistema de información para mando y control propio. Basado en la más avanzada tecnología en la transmisión de datos y estando preparado para gestionar las emergencias desde una perspectiva global: vigilancia y seguimiento de incidentes; planeamiento operativo; generación de la fuerza; seguimiento, y conducción de la emergencia.

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

La Red Nacional de Emergencias permite integrar las alertas procedentes de los distintos organismos que inicialmente las gestionan (ya sean de carácter estatal, autonómico, municipal, geográfico o de corporaciones a cargo de infraestructuras críticas), así como cualquier otra información, dependiendo del grado de integración en RENEM que manejen los sistemas de gestión de emergencias de los organismos externos a la Unidad Militar de Emergencias, con el propósito de asegurar el intercambio de información relevante para la gestión y coordinación de las emergencias.

Así con todo, la misión de la RENEM no es otra que favorecer el intercambio de información en la toma de decisiones y sincronizar las acciones necesarias para socorrer a la población, con un doble objetivo: disponer de información en tiempo oportuno y facilitar la conducción de la emergencia, optimizando los recursos e incrementando la eficacia y eficiencia de los mismos.

Nace así una plataforma rica en información relacionada con las emergencias, que si bien es útil para la Unidad Militar de Emergencias en caso de que se decida su intervención, se considera que también lo es para todos los organismos que intervienen, independientemente del nivel declarado.

En este sentido, la Red Nacional de Emergencias no solo puede proporcionar información relativa a las emergencias que cada organismo gestiona, sino que se pone a su disposición para que puedan tener acceso a la información que otros vuelcan en relación con la misma, convirtiéndose en una plataforma que actúa a modo de foro de intercambio de información sobre emergencias.

### **Inteligencia en apoyo a la seguridad durante una catástrofe**

*La desconfianza y la cautela son los padres de la seguridad<sup>19</sup>.*

En las operaciones en las que interviene la UME resulta imprescindible el trabajo de inteligencia previo a la operación, pero también es igual de importante el poder garantizar la seguridad de las fuerzas propias y del personal afectado durante la emergencia, de la misma forma que se debe intentar obtener el máximo apoyo y colaboración de la población, de tal forma que sean parte de la solución y no del problema.

La estructura de inteligencia juega un papel fundamental en el apoyo a la seguridad durante la gestión de la emergencia, garantizando en primera instancia la información relativa a la viabilidad y seguridad de las rutas por donde se debe acceder a la zona de la emergencia, pero también será importante destacar el apoyo en seguridad que presta la inteligencia para el mantenimiento del orden público, el aislamiento y control de la zona afectada, el control del tráfico dentro y fuera de ella (rutas de abastecimiento y evacuación), de la misma manera que aporta información para garantizar la seguridad de los bienes e infraestructuras, impidiendo su ocupación y desvalijamiento e incluso anticipándose a los posibles problemas que pueden producir los desórdenes públicos o manifestaciones.

Aunque la inteligencia puede participar en apoyo de la seguridad, no debemos olvidar que la seguridad ciudadana es una competencia exclusiva de las fuerzas y cuerpos de seguridad (FCS), colaborando las FAS con ellas en

---

<sup>19</sup> Frase de Benjamin Franklin, fue un político, polímata, científico e inventor estadounidense. Es considerado uno de los padres fundadores de los Estados Unidos.

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

aquellas peticiones que sean requeridas. Será fundamental por lo tanto establecer una buena coordinación y enlace permanente entre las FCS y la célula de inteligencia y seguridad, siendo el papel del equipo de seguridad que en ella existe el de asegurarse que hay una colaboración estrecha entre ambos.

### Perspectivas de futuro

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

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

El sistema de mando y control, o mejor dicho en nuestro caso, un sistema integrado militar o civil de gestión de emergencias debe de evolucionar tecnológicamente hasta poder llegar a desarrollar una inteligencia artificial contra catástrofes, capaz de dar una planificación de la respuesta más adecuada en el menor espacio de tiempo posible. En los próximos años y en un futuro no muy lejano, esto será totalmente posible. El desarrollo de una inteligencia artificial enfocada a la resolución de catástrofes, es el reto que las empresas deben de acometer, automatizando en la mayor medida posible todos los procesos que forman parte del ciclo de inteligencia, generando informes de inteligencia para facilitar la toma de decisiones en la gestión de la emergencia. El sistema facilitará la implantación de estrategias de gestión del riesgo de desastres y mejora la accesibilidad y visibilidad de información disponible de desastres o catástrofes (sobre hidrología, meteorología, sismología, volcanes, geografía, estadística, etc.) procedentes de diversos los organismos, facilitando una visión espacial integrada que ayudará al análisis conjunto de toda la información disponible<sup>20</sup>. Podrá disponer de una

<sup>20</sup> MOLINA, Martín y BAYARRI, Salvador. «Mejorar la gestión de riesgos de los desastres naturales». A multinational SDI-based system to facilitate disaster risk management in the Andean Community. *Computers & Geosciences* 37. 2011, pp. 1501–1510. Blog de la Universidad Politécnica de Madrid.

aplicación que permite ubicar de forma automática y en un menor tiempo, la distribución de los asentamientos en zonas de desastre natural o tecnológica, permitiendo que los organismos de socorro actúen de manera eficaz.

Las primeras informaciones sobre atentados, accidentes o catástrofes naturales o tecnológicas llegan a través de las redes sociales, se ha visto en ese fenómeno la clave para desarrollar un software que permita a los servicios de emergencia responder en menos tiempo ante cualquier crisis<sup>21</sup>. A través de la inteligencia artificial se tiene que dar forma a la tecnología que recopila y filtra todos los datos con un motor de inteligencia artificial que rastree, a partir de algoritmos, toda la información que pueda ser útil a los servicios de emergencia.

Se ha de desarrollar la investigación en inteligencia artificial para diseñar robots móviles, robots que intervendrán en momentos de desastres: búsquedas y rescates urbanos o en la naturaleza, inspección estructural, huracanes, inundaciones, deslizamientos de tierra, desastres mineros, eventos radiológicos, etc., estos pueden ayudar a los equipos de rescate –volando, abriéndose paso, reptando o nadando– para salvar vidas de manera más segura. También podrán ayudar a recuperar la normalidad en las zonas afectadas de manera más rápida<sup>22</sup>.

Los seísmos son particularmente difíciles de adivinar, tanto cuándo tendrán lugar como cuál será su intensidad. Una capacidad predictiva de este estilo sería crucial en lugares con riesgo de temblores. Hoy existen algunas aplicaciones que prometen cierta capacidad de anticipación, pero la mayoría la miden en segundos. A nivel personal puede que sea útil saber que dentro de medio minuto va a haber un terremoto, pero su finalidad se acaba aquí. Para que se conciban planes con el fin de afrontar el seísmo, la anticipación que se necesita es al menos de semanas o, en el peor de los casos, de días<sup>23</sup>.

## Conclusiones

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

---

<sup>21</sup> Artículo publicado en el periódico digital del País, talento digital: «Inteligencia artificial contra catástrofes». 3 de julio de 2017.

<sup>22</sup> «Rescate en desastres mediante robots». Edición realizada por Marta Macho Stadler, 21 de mayo de 2017. mujeresconciencia.com.

<sup>23</sup> BEJERANO, Pablo G. «La inteligencia artificial podría llevarnos a predecir terremotos». 21 de febrero de 2017. blogthingbig.com.

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

Las actividades de inteligencia como mecanismos de obtención de datos e información para fundamentar los análisis y estudios que permiten obtener y ofrecer el conocimiento necesario que apoya los procesos de toma de decisiones son una herramienta ampliamente conocida y desarrollada por su utilidad en diferentes ámbitos.

Cada día, se hace más frecuente el empleo de los recursos humanos y materiales de las Fuerzas Armadas en apoyo de situaciones de catástrofes. Estas, poseen capacidades y tecnología adecuada para participar en tareas de apoyo en situaciones de emergencias derivadas de catástrofes, que pese a no ser su rol principal de empleo, han adaptado su entrenamiento y equipamiento, representando una fuerza significativa, en presencia, con capacidad de autosostenimiento, que les permite apoyar a las autoridades locales de la zona afectada, para recuperar el estado de normalidad en el menor plazo posible.

Como es sabido, para sus operaciones, las FAS, requieren de un sistema de inteligencia que les permita obtener información sobre el adversario (amenaza), la meteorología y el entorno operativo donde se desarrolla la intervención, tanto para el cumplimiento de su misión como para la protección de sus fuerzas.

Es necesario disponer de una organización especializada donde la información es factor clave para la rápida resolución de la catástrofe. Conocer esta información y difundir en tiempo y de forma oportuna la inteligencia que de ella se deriva es fundamental en la toma de decisiones. El flujo debe ser multidireccional, con vectores hacia y desde la zona afectada. Asimismo debe ser integrada en un mapa inteligente y vivo que retrate con el máximo detalle la evolución de la emergencia. Este mapa, denominado mapa de organización espacial de la emergencia, tiene que ser diseñado con un formato predefinido y ser difundido a todos los agentes implicados en la emergencia.

Se resalta la importancia de los reservistas voluntarios, que repartidos por el territorio nacional son conocedores del terreno y del entorno social, que junto con su propia formación académica y científica puede contribuir tanto a dar una valiosa información inicial, como de la posible evolución de una catástrofe.

En resumen, las capacidades de obtención de inteligencia que poseen las instituciones de la defensa, constituyen un excelente apoyo. Su coordinación es esencial para un efectivo empleo de los medios, puesto que minimiza la redundancia y duplicación del esfuerzo, requiriéndose una clara comprensión para orientar, dimensionar y optimizar el esfuerzo requerido, permitiendo contribuir de mejor forma al proceso de toma de decisiones de las organizaciones y organismos respondedores.

Desde la UME se está trabajando para crear una estructura capaz de aplicar el ciclo de inteligencia en operaciones de apoyo a autoridades militares/

civiles, gestionando una información específica referida a las emergencias, con el objeto de elaborar una inteligencia también específica que permita la toma de decisiones adecuadas a las necesidades presentadas, con el mínimo riesgo para la unidad desplegada.

## Bibliografía

- ARROYO DE LA ROSA, Rodolfo. «Activación de unidades militares especializadas en protección civil en América Latina y el Caribe». *Documento Marco del IEEE*, 11 julio de 2012.
- Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas, del 6 de marzo de 2017. <http://www.emad.mde.es/Galerias/home/files/170306-cefas-DEFINITIVO.pdf>.
- DÍAZ MATEY, Gustavo. «La esencia de la inteligencia: Hacia una correcta relación entre producción y consumo de inteligencia». *Documento de opinión 52/2017*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 11 de mayo de 2017. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEO52-2017\\_Inteligencia\\_GustavoMatey.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO52-2017_Inteligencia_GustavoMatey.pdf).
- «El papel de la inteligencia ante los restos de la seguridad y la defensa nacional». *Cuaderno de Estrategia 130 del IEEE*. 11/01/2005.
- «España ante las emergencias y catástrofes. Las fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles». *Cuadernos de estrategia 165 del IEEE*. 24/02/2014.
- Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos. Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado*. Madrid: Gobierno de España, 2011.
- Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido de todos y para todos*. Madrid: Gobierno de España, 2017.
- «Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres». *Evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres (GAR) 2015*. UNISDR. [https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015\\_SP.pdf](https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf).
- JIMÉNEZ RUIZ, JOSÉ. «La inteligencia militar». *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n.º 731. Marzo 2004.
- «La Intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes». *Documentos de Seguridad y Defensa*. Publicación del CESEDEN. Octubre de 2008.
- Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Publicada en el *BOE* n.º 164, el 10 de julio de 2015.
- PD3-308 Inteligencia, publicación del Ejército de Tierra, MADOC, 13 de junio de 2014.
- PETITJEAN, Major Mirielle. The Intelligencer, journal of US Intelligence Studies. *Revista de Estudios de Inteligencia en EE. UU.* Volumen 19, número 3, año 2013. Guía para el estudio de la inteligencia: «Inteligencia en apoyo

## La inteligencia militar aplicada como función y capacidad...

a desastres y asistencia humanitaria». *Documento de Trabajo 13/2016* del CESEDEN.

Real Decreto 1378/1985 de 1 de agosto sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencias en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Publicado en el *BOE* n.º 191, de 10 de agosto de 1985, pp. 25408.

Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias.

«Riesgos naturales y tecnológicos (capítulo 13)». *El medio ambiente en Europa, segunda evaluación*. European Environment Agency. <https://www.eea.europa.eu/es/publications/92-828-3351-8/13es.pdf>.

Synthesis: Intelligence Support For Disaster. <https://www.thefreelibrary.com/Synthesis%3a+intelligence+support+for+disaster.-a0213777569>.



## Capítulo tercero

### La información en el sistema nacional de protección civil

*Fernando Talavera Estesó*

#### Resumen

En la medida que en las emergencias y catástrofes es imprescindible decidir, la inteligencia ha estado y está presente como función fundamental para hacerlo con acierto y calidad. Sin embargo, no ha sido reconocida expresamente así en los textos legales que regulan la política pública de protección civil en España y del principal instrumento de la misma, el Sistema Nacional de Protección Civil. Sí lo ha sido la información, que constituye uno de los subsistemas más importantes de dicho Sistema Nacional. En este artículo se analiza el funcionamiento de este subsistema, que tiene como partes esenciales la información pública sobre emergencias, las alertas; la información interna para la gestión eficiente y para la coordinación y motivación de sus recursos humanos; y la información para la decisión o inteligencia, en todas sus variantes, estratégica, operacional y táctica. Y se hace un planteamiento para su diseño e implantación por medio de Plan Nacional de Interconexión de Información de Emergencias.

#### Palabras clave

Información en emergencias, inteligencia en emergencias, Plan Nacional de Interconexión de Información de Emergencias.

**Abstract**

*Given that in emergencies and catastrophes decisions have to be taken, intelligence has always been present and has played a key role to decide properly and with quality. However, it has not been explicitly recognised as such by regulation of the Spanish public policy of civil protection and its main instrument, the National Civil Protection System. On the other hand, information itself has been recognised and it is one of the most important subsystems of the National System. This article analyses the functioning of this Subsystem whose essential parts are the following: public information on emergencies, alerts, internal information to achieve efficient management and the coordination and motivation of its human resources, and lastly the information for deciding or intelligence in all its forms: strategic, operational and tactical. Finally, an approach is adopted to design and implement the aforementioned subsystem through the National Emergency Information Interconnection Plan.*

**Keywords**

*Information on emergencies, intelligence in emergencies, National Emergency Information Interconnection Plan.*

## La información en el sistema nacional de protección civil

*Actualmente la preparación toma la delantera a la ejecución.*

*Es esencial estar informado y prever. Ambas necesidades obligan a cargar el acento en potentes órganos de información.*

*General francés Beaufre<sup>1</sup>.*

Se ha preferido denominar así este capítulo en vez de insertar en el título el término inteligencia, aunque este sea el hilo conductor de todos los trabajos de este cuaderno. La razón es que, formalmente, en ninguna disposición que regula el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) se emplea este término, como después se verá. Se trata, pues, de un título formalista, aunque su contenido pretende analizar y reflexionar sobre la idoneidad de introducir el concepto de inteligencia en esta materia que, hasta ahora, ha estado huérfana de él.

La inteligencia es un término con abolengo en la seguridad nacional, política exterior y de defensa, y que se está introduciendo más recientemente en las políticas de seguridad pública «criminal», pero que ha parecido inadecuada tradicionalmente para la protección civil. Esto no presupone que no haya existido la función en esta materia. Por supuesto que sí, porque ha existido y existe la necesidad de ordenar la información disponible para la toma de decisiones. Necesidad creciente ante la profusión de datos e informaciones que ha favorecido las nuevas tecnologías, unos entornos más cambiantes y un modelo complejísimo de respuesta colectiva.

Este artículo pretende ser una modesta aportación a conceptualizar dicha función en la protección civil y las líneas básicas de la organización necesarias para llevarla a cabo. Aprovechando para ello la «contaminación» positiva que supone la reciente participación de las Fuerzas Armadas españolas en esta política pública por medio de una unidad especializada, la Unidad Militar de Emergencias. Es una oportunidad magnífica para que sus planteamientos y metodologías de inteligencia, muy acreditados en funciones de defensa nacional, puedan incorporarse a la protección civil, como ya ocurriera con la importación al mundo de las emergencias de la tradición planificadora de los ejércitos, de alto rendimiento en los últimos 40 años en la implantación de la protección civil<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> UXÓ PALASÍ, José. «Estudio de Inteligencia Operacional». Introducción al *Cuaderno de Estrategia n.º 31*. Madrid: IEEE mayo 1991.

<sup>2</sup> TALAVERA ESTESO, Fernando. «Emergencias y catástrofes». *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*. Luis de la Corte Ibáñez y José María Blanco Navarro (coords.). Madrid: Lid Editorial 2014.

### El Sistema Nacional de Protección Civil

Para centrar adecuadamente el análisis sobre la información en el SNPC, hay que comenzar trazando las líneas básicas que sustentan la compleja configuración de este en España, para apreciar mejor la asociación de ambos conceptos. La información es cada vez más importante en todos los órdenes de la vida –¿cuándo no lo ha sido?– y constituye uno de los componentes más importantes del Sistema. Intentaré definirlo más allá de las determinaciones formales de la normativa en vigor.

En primer lugar, para tomar perspectiva, unas breves anotaciones sobre la política pública que justifica la existencia de dicho Sistema. Las catástrofes de todo tipo producen efectos destructivos sobre vidas y propiedades desde siempre. El hombre ha sentido la necesidad de protegerse ante ellas, con los medios que ha dispuesto en cada momento, incluidos los votos y rogativas a los dioses. Desde la creación del Estado moderno, como lo conocemos a partir de la Ilustración, este ha definido políticas públicas concretas para responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos ante los efectos de los desastres. La protección civil, como política pública, vertebrada la respuesta colectiva al riesgo y la catástrofe ante la devastación que provocan eventos de amplia etiología y afectación colectiva. Desde su origen moderno se ha denominado de diferentes maneras, defensa pasiva, defensa civil, protección civil, y ha estado reconocida con autonomía propia o dentro de otras políticas públicas, como la de defensa nacional<sup>3</sup>.

En origen la respuesta del Estado a las catástrofes fue de mera atención a las víctimas (atencionista), unida a la atención humanitaria que desde finales del siglo XIX fue dispensada por organizaciones no gubernamentales, especialmente la Cruz Roja. Los poderes públicos del Estado se han ido implicando cada vez más en la mitigación del fenómeno actuando sobre sus causas y sus consecuencias, sobre los riesgos y las vulnerabilidades. Es decir, una actuación integral, en todas sus fases y con diferentes perspectivas, a corto, medio y largo plazo. Conceptualmente esta política pública incide por tanto en otras políticas no relacionadas directamente con la seguridad, como las de industria, medio ambiente, fomento, educación, economía, etc. O, dicho de otra manera, los planteamientos e implementación de estas deben tener en cuenta la protección de personas y bienes, que es la razón de ser de la protección civil. Contemporáneamente además estamos asistiendo a la progresiva implicación de los responsables de actividades que generan riesgo colectivo, sean públicos o privados; y, por otra parte, de las personas que soportan esos riesgos, a las que se les demanda mayor compromiso en su autoprotección para disminuir su vulnerabilidad y aumentar su resiliencia. Ha devenido, por tanto, una política total, multidisciplinar y compleja.

<sup>3</sup> TALAVERA ESTESO, Fernando. «El Sistema Nacional de Protección Civil». *Cuadernos de Estrategia* n.º 165. Madrid: IEEE 2013.

## La información en el sistema nacional de protección civil

La genuina política de protección civil de los Estados nacionales se ha concentrado en el corto plazo, en las actuaciones propias de lo que se denomina doctrinalmente «gestión integral del riesgo»<sup>4</sup> y la regulación jurídica específica de esta materia. Cooperar con otras políticas públicas con las que comparte objetivos a medio plazo, como las que desarrollan actividades de policía regulatoria e inspectora sectoriales (normativa y vigilancia del urbanismo, la construcción, la industria, etc.); las que fomentan la transferencia del riesgo a agencias o empresas especializadas (impulso de la actividad aseguradora de vidas y bienes en riesgo); y las que investigan sobre riesgos y vulnerabilidades en la universidad e institutos especializados, principalmente. Colabora en el largo plazo, en fin, con otras políticas que persiguen la creación de una cultura de autoprotección y resiliencia en toda la población a través, entre otros, de los programas educativos de niños y jóvenes; y con las políticas para el desarrollo económico, pues estadísticamente se ha evidenciado que la mejora de las condiciones de vida reducen las consecuencias funestas de las catástrofes, que se seguirán produciendo, desgraciadamente (figura 1).



Figura 1

Pues bien, si históricamente la protección civil formó parte de la política de defensa nacional, hoy tiene perfiles propios con respecto a esta y con todas las aludidas, con las que se relaciona. Formalmente está incluida dentro de la seguridad nacional a través de la seguridad pública, en la que se integra.

<sup>4</sup> Con sus fases de anticipación, prevención, planificación, respuesta inmediata y recuperación, tal y como lo establece la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil, que le da especial preponderancia a la prevención en respuesta a la demanda significativa de la población, acostumbrada al «control» sobre los riesgos derivado del acervo de conocimiento sobre la mayoría de ellos y a una tecnología que parece no tener límites.

La reciente Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, considera a la seguridad pública componente fundamental de la seguridad nacional junto a la defensa nacional y la acción exterior. Y las sentencias del Tribunal Constitucional<sup>5</sup> y la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil, consideran a la protección civil como instrumento de la seguridad pública<sup>6</sup>. Dentro de la seguridad pública forma parte de la seguridad «no criminal», junto a la seguridad vial, por contraposición a la «criminal» –judicial, policial, penitenciaria–, que protegen de las conductas tipificadas en las normas penales. En las situaciones de interés para la seguridad nacional, las crisis, la protección civil tiene un papel fundamental en la restauración de la normalidad.

La protección civil tradicionalmente ha sido una política pública configurada desde una visión centralista, jacobina, como la de seguridad en general, interior y exterior. Descansaba en los ayuntamientos como Administración pública más próxima a los ciudadanos y desplegada desconcentradamente en todo el territorio, pero hay que tener en cuenta que estos dependían del poder central del Estado a través de los gobernadores civiles presentes en cada provincia. Con el nuevo régimen político del 1978, en España, mientras las otras políticas de seguridad mencionadas se mantienen prácticamente centralizadas en su totalidad, la protección civil ha sido una de las que más se han descentralizado, como reflejo de la nueva configuración política del Estado. Su ejecución práctica descansa básicamente en las comunidades autónomas y en menor medida en los ayuntamientos. La Administración del Estado se reserva la coordinación general y la intervención en los casos de mayor gravedad, las emergencias de interés nacional. Esto puede dar idea de la transformación tan importante que se ha tenido que llevar a cabo en todas sus estructuras y el esfuerzo enorme de las administraciones públicas y de la sociedad en tan corto espacio de tiempo.

Por otra parte hay que considerar que los Estados nacionales ya no tienen capacidad suficiente para enfrentarse a los nuevos riesgos globalizados, como los del cambio climático. Por eso tanto Naciones Unidas como la Unión Europea han respondido a estas nuevas necesidades con iniciativas y políticas desconocidas hasta no hace mucho en estas instituciones internacionales, de las que España forma parte. Este hecho, junto a la participación progresiva de otros actores privados como las empresas y ONG en las emergencias, dan a la respuesta colectiva a los desastres una eficacia y complejidad crecientes. Lo cual exige un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos en esta materia, la gobernanza, más acorde con los nuevos retos

---

<sup>5</sup> Por todas, la última, la 58/2017. No es una política pública que figure en la Constitución del 78. Ha sido el Tribunal Constitucional quien ha tenido que fijar sus fundamentos jurídicos, a demanda de las administraciones públicas que comparten la competencia.

<sup>6</sup> Art.º 1.1. «La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea esta accidental o intencionada».

## La información en el sistema nacional de protección civil

que suponen los riesgos actuales y futuros. Se basa en una visión holística de los medios y una mayor participación de la sociedad civil y en el principio de subsidiariedad, lo que implica acercar la solución de los problemas a los afectados. En este sentido es muy apropiada para las estructuras políticas descentralizadas, como la española. Como también lo es la visión sistémica de las actuaciones, y de los recursos.

Pues bien, el principal instrumento para desarrollar la compleja política pública de protección civil es un sistema, que en España podríamos denominar como «sistema de sistemas» por su configuración autonómica y la concurrencia competencial de las distintas administraciones públicas. El formato sistémico del instrumento de ejecución de la protección civil permite combinar adecuadamente la descentralización de las estructuras organizativas para acercarlas a los ciudadanos, con puntos estratégicos de concentración que impidan su dispersión y la ineficiencia del modelo.

Como en todos los sistemas, es fundamental concretar sus límites y determinar sus partes o subsistemas. El SNPC gestiona las situaciones de emergencia que acaban o pueden acabar en catástrofe, es decir, de riesgo con afectación colectiva o emergencias extraordinarias, cuyas causas sean accidentales y determinadas en las normas vigentes<sup>7</sup>. Diferentes a las situaciones de interés para la seguridad nacional, o crisis, que requieren una coordinación reforzada por el presidente del Gobierno en el marco del Sistema de Seguridad Nacional<sup>8</sup>; y de las situaciones de alarma contempladas en la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, en las que se pueden atribuir poderes extraordinarios al Gobierno. En estas dos situaciones más graves, el SNPC se limita a cooperar. Tampoco actúa en las emergencias ordinarias, sin afectación colectiva o masiva, aunque los medios que intervienen pertenezcan al Sistema<sup>9</sup> (figura 2).



Figura 2

<sup>7</sup> Art.º 15.3 de la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil y el R. D. 407/1992, Norma Básica de Protección Civil.

<sup>8</sup> Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, art.º 18.

<sup>9</sup> Son atendidas por los servicios de emergencias (policía, sanitarios, extinción de incendios, etc.) y coordinados desde los centros de coordinación de emergencias 112 de las CC. AA.

Las actuaciones concretas que realiza, que constituyen otro límite del Sistema, se corresponden con las definidas doctrinalmente por la gestión integral del riesgo. A las ya mencionadas de anticipación, prevención, planificación, respuesta inmediata y recuperación, habría que añadir la estratégica y la de evaluación e inspección. Todas han sido establecidas en la citada Ley 17/2015 y, por tanto, están determinadas con precisión a partir de su promulgación. Por otra parte, como en todas las organizaciones complejas, se pueden diferenciar claramente unos subsistemas que estructuran el Sistema Nacional de Protección Civil y que, con su interacción interna y relación con los de otros sistemas públicos, lo llevan al cumplimiento de su misión en cada nivel competencial. Son el estratégico (compuesto por las estrategias de ámbito nacional: del Sistema Nacional de Protección Civil y Estrategia Nacional de Protección Civil; unidas a las que cada comunidad autónoma y ayuntamiento apruebe), el jurídico-organizativo, el de recursos humanos, el de coordinación, el de cooperación y el de financiación. Y, por supuesto, un subsistema de información que se analizará en el apartado correspondiente.

El SNPC, como ya se ha dicho de la política pública del mismo nombre, está sumamente descentralizado. Mantiene una exigua estructura de organización fija en todos los niveles competenciales, nacional, autonómico y local, que se apoya en las estructuras orgánicas de otros servicios públicos existentes: seguridad, Fuerzas Armadas, sanidad, medio ambiente, extinción de incendios, etc. Sigue en esto la tradición española de no crear estructuras *ex novo*<sup>10</sup>. Para compensar las fuerzas centrífugas que comporta esta acusada descentralización, han operado muy satisfactoriamente unos «puntos estratégicos de concentración» del Sistema, que han funcionado como fuerzas centrípetas. Quiero resaltar aquí la contribución que ha tenido uno de ellos, la planificación operativa. Durante los últimos treinta años se ha llevado a cabo en España una planificación operativa estructurada según la Norma Básica de Protección Civil<sup>11</sup> y la Norma Básica de Autoprotección<sup>12</sup>. Ha sido un procedimiento común que todas las administraciones públicas competentes y los responsables de edificios o instalaciones con riesgo de emergencia para sus usuarios, han llevado a cabo con rigor y disciplina. Gracias a la concentración que supone utilizar procedimientos comunes de preparación para

---

<sup>10</sup> Preámbulo de la Ley 2/85, de Protección Civil, derogada, pero de aplicación a la ley vigente: «... sería equivocado que la organización de la protección civil pretendiese crear *ex novo* unos servicios específicos, suplantar o ejercer directamente los servicios públicos que con ella puedan tener relación o, incluso, disponer directamente de los medios a tal fin necesarios».

<sup>11</sup> Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

<sup>12</sup> Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

## La información en el sistema nacional de protección civil

la intervención operativa, con los consiguientes ejercicios y simulacros para su implantación, el funcionamiento del Sistema ha sido coherente y eficaz.

También es de notar la importante contribución que ha tenido el buen funcionamiento de los órganos colegiados de coordinación formal, la Comisión Nacional de Protección Civil (ahora Consejo Nacional de Protección Civil) y las correspondientes de cada comunidad autónoma<sup>13</sup>. A estos mecanismos de concentración o de coordinación se sumarán en un futuro inmediato los previstos en la nueva Ley 17/2015 ya mencionada: la formulación de estrategias de actuación por todas las administraciones públicas competentes de acuerdo con unas líneas establecidas cooperativamente, que se han citado anteriormente; y la integración de la información en las Redes Nacionales de Información y de Alerta de Protección Civil, que se analizará en los apartados siguientes. Configuran entre todos un potente cuadro de medios que vincularán fuertemente todas las partes del Sistema.

En resumen, se puede caracterizar al Sistema Nacional de Protección Civil como un instrumento moderno de gobernanza de la compleja y holística respuesta colectiva a las emergencias y catástrofes en España. Su diseño multinivel responde a la filosofía del «*think global, act local*»: está muy descentralizado en lo local –entendiendo en España por ello una gestión cercana al ciudadano a través de comunidades autónomas, ayuntamientos y diputaciones–, y mantiene un nivel estratégico estatal de coordinación general, a través del que se conecta con el sistema europeo de protección civil (Mecanismo Europeo) y las iniciativas de las Naciones Unidas (Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de desastres). Altamente participativo por medio de organizaciones de voluntariado; con una amplia colaboración público/privada, a través de los planes de autoprotección obligatorios para las empresas con riesgo; y con implicación de la escuela en la prevención al haber introducido contenidos relacionados con la autoprotección y primeros auxilios en los programas de la educación primaria. Gran parte de sus medios y recursos se emplean a diario en las emergencias ordinarias a través de los centros de coordinación de emergencias 112 de las comunidades autónomas, lo que le convierte en un Sistema con mucha capacidad de respuesta y entrenado para afrontar las emergencias más graves. Y eso redonda en su eficacia, acreditada por las estadísticas sobre catástrofes.

### La función de la información en el Sistema Nacional de Protección Civil

Una de las necesidades más importantes que tiene cualquier organización moderna, sea sencilla o compleja, es la de información. No en vano estamos en lo que desde Alain Touraine (1969) y Daniel Bell (1973) se ha denominado

<sup>13</sup> TALAVERA ESTESO, F. «Emergencias y catástrofes». *Op. cit.* Para ver otros «puntos estratégicos de concentración» del Sistema. P. 244.

«sociedad de la información», nacida en gran medida al abrigo de la eclosión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)<sup>14</sup>.

No ha sido siempre así, por supuesto. Ha sido más común considerar esenciales para llevar a cabo su misión otras necesidades, como de capital, personal, material y de organización. Los recursos puestos a disposición de las organizaciones para atender esas necesidades han sido tradicionalmente los tangibles (humanos, financieros, maquinaria, materiales). El profesor japonés H. Hitami ya distinguió otro recurso no menos importante, la información, que incluyó dentro de los invisibles o intangibles<sup>15</sup>. La caracterizó como un activo que, con el tiempo y uso adecuados, es inagotable, pues puede ser combinada para generar más información, puede ser utilizada simultáneamente con otros activos y no se gasta con el uso, al contrario incrementa su valor.

La información ha devenido en uno de los recursos más importantes de las organizaciones (algunos autores incluso la equiparan a una *commodity*), porque cada vez es más demandada por la población –que en realidad son sus clientes/ciudadanos, proveedores, accionistas, empleados– habituada a consumirla fácil y compulsivamente a través de los medios de comunicación y redes sociales, apoyados en las nuevas tecnologías<sup>16</sup>. Es considerada, en suma, como un activo estratégico. De hecho, el éxito de cualquier organización en la actualidad, pública o privada, depende en gran medida de cómo maneje sus recursos intangibles, la tecnología, su *know-how*, su imagen, marca y, especialmente, la información. La información en las organizaciones es instrumental, no es un fin en sí misma.

Pero no debiera considerarse como un mero apoyo de sus actividades, sino como uno de sus principales recursos, vital y estratégico. Cuanto mayor sea la capacidad y la habilidad de una organización pública, en este caso, para gestionar la información, mayor será su reconocimiento y su legitimación.

Gestionar la información supone conseguirla, reunirla, almacenarla y transmitirla, para su empleo en los procesos de decisión, comunicación interna y aviso a la población, en el caso de la protección civil, además de los de control y evaluación de su eficacia, claves para calificarla como gestión pública de calidad<sup>17</sup>. Hay que tener presente que las organizaciones públicas tienen una complejidad de actividades y un tamaño mucho mayor que la inmensa

<sup>14</sup> RIESCO GONZÁLEZ, Manuel. *El negocio es el conocimiento*. Madrid: Ed. Díaz de Santos 2011.

<sup>15</sup> ITAMI, Hiroyuki y W. ROEHL, Thomas. *Mobilizing Invisible Assets*. Harvard University Press 1991.

<sup>16</sup> CORNELLÁ, Alfonso. *Los recursos de información: ventaja competitiva de las empresas*. Madrid: Edit. Mc Graw-Hill 1994.

<sup>17</sup> METCALFE y RICHARDS. *Improving public management*. Londres: Sage Publications. Versión castellana de ZAPICO, Eduardo y ECHEVARRÍA, Luis E. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública 1987.

## La información en el sistema nacional de protección civil

mayoría de las organizaciones privadas. Esto añade una dificultad añadida para la gestión de la información y para su control y evaluación<sup>18</sup>. Como ejemplo se podría pensar en la complicación que supone solo el aprovisionar eficazmente de información a cualquiera de los sistemas en que se apoyan las políticas públicas más descentralizadas en España, como al sanitario, educativo o al de protección civil, por sus perfiles multinivel de decisión, gestión y control.

Pero, de lo que no hay duda es de la importancia que la información tiene en el sector público, como lo acredita su inclusión en las últimas leyes que regulan la relación del ciudadano con las administraciones públicas y el régimen jurídico de las mismas<sup>19</sup>. Porque la información reduce la incertidumbre, facilita la toma de las mejores decisiones y, en definitiva, legitima el papel del Estado. Estas cualidades son aplicables al SNPC.

Ya el profesor Itami<sup>20</sup> distinguió tres flujos básicos de la información en las organizaciones: la información ambiental (del entorno), la información interna (*ad intra*, la que fluye por la empresa) y la corporativa, que es la que la organización proyecta hacia el exterior (*ad extra*). Tomando esta distinción ya clásica como referencia, distinguiré los tres tipos básicos de información que demanda el SNPC para cumplir con solvencia su misión: avisar a la población, la comunicación interna y la toma de decisiones.

### A. La información pública

Vamos a analizar en primer lugar la información corporativa, *ad extra* o pública<sup>21</sup>, como la denominaremos en adelante cuyo fin primordial en el SNPC es avisar a la población de riesgos y amenazas para evitar o mitigar sus efectos. Dada la importancia de la prevención en todos los órdenes de la vida posmoderna, pero especialmente en materia de seguridad, la información pública en las emergencias y catástrofes es una de las actuaciones prioritarias que se exige a las políticas públicas de protección civil: que se anticipen y las prevengan, ya que no es posible eliminarlas. Por esa razón ha sido objeto destacado en reciente regulación legal ya citada.

<sup>18</sup> VALIÑO CASTRO, Aurelia. «Los instrumentos de información para la gestión pública. Principales deficiencias y propuestas de reforma» 2008. <http://www.ucm.es/BUCEM/cee/doc/9819/9819.htm>. Consultada en octubre 2017.

<sup>19</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<sup>20</sup> ITAMI, H. y W. ROEHL, T. *Op. cit.*

<sup>21</sup> IBÁÑEZ PEIRÓ, Ángel. *Comunicación, administraciones públicas y gestión de la crisis y emergencias*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid 2014.

Durante mucho tiempo estaba extendida la creencia de que los asuntos relacionados con las emergencias y catástrofes eran confidenciales, que informar sobre estos riesgos era una actividad contraproducente porque aumentaba la preocupación ciudadana, perjudicaba a la imagen del país, ahuyentaba inversiones y otras consecuencias que en realidad lo que denotaban era una falta de confianza en las posibilidades de la participación de los ciudadanos en estas cuestiones, porque, como ahora es opinión generalizada, una población informada está mejor preparada y protegida ante una situación de riesgo de catástrofe. Por esa razón los poderes públicos no se pueden sustraer a llevar a cabo esta función pública de informar como parte de un servicio público inexcusable e indelegable.

La información en protección civil es un proceso de producción y transmisión de mensajes que pretende crear ciudadanos avisados, interesados, prácticos en sus actuaciones individuales y colaboradores en la respuesta colectiva a estos fenómenos. La información pública sobre emergencias y catástrofes, que es un producto de la función pública de informar, ayuda a convertir a la población en agentes activos, a minimizar su preocupación, aumentar su seguridad «subjética» y su confianza en el sistema público de protección. En la nueva visión de la acción de informar en esta materia, el ciudadano debe ser el centro, porque el resultado del proceso se juzga por su impacto, es decir, según lo que entienda el receptor, no en lo que dice el emisor. A esto se refiere el preámbulo de la Ley 17/2015 cuando expone que «la información ha contribuido poderosamente a la sensibilización ciudadana y a la conformación de una demanda creciente de acción pública destinada a proteger personas y bienes ante emergencias».

Ha habido una destacable evolución histórica en la apreciación del valor de este recurso, como lo atestigua su tratamiento en las dos leyes que ha habido sobre protección civil. En la primera, la Ley 2/85, apenas figura como concepto autónomo. La considera un medio para la elaboración y ejecución de las normas y planes de protección civil y sobreentiende que las autoridades deben dar a los ciudadanos la información «que determinen» solo «en caso de emergencias», obligando a los medios de comunicación a divulgarla. Se nota la influencia de la visión restrictiva y cautelosa sobre la información en esta materia. Treinta años después, en la segunda ley, la 17/2015, la información aparece como un nuevo concepto legal<sup>22</sup>, como un derecho de los ciudadanos a que se les diga qué riesgos colectivos les pueden afectar, qué medios están previstos para protegerlos y cómo autoprotgerse llegado el caso. Este precepto insta el deber de informar a los poderes públicos, a los privados que generan riesgos y a los medios de comunicación, si fuera preciso. Como derecho legalmente establecido, tiene la protección de jueces y tribunales de justicia. Incluso la propia Ley determina las bases para la

---

<sup>22</sup> TALAVERA ESTESO, Fernando. «La Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil». *Seguridad y Ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior*, n.º 14, julio-diciembre 2015.

## La información en el sistema nacional de protección civil

gestión pública de la información, al obligar a que forme parte de los planes operativos de protección civil y a que se recoja, trate y distribuya por medio de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil.

En un modelo actual de información pública las organizaciones de protección civil deben estar impregnadas de la cultura de la información como actividad integral y cotidiana, ser una actividad rutinaria. El objetivo último de la información pública es reducir la vulnerabilidad social, y se concibe como un proceso transversal a todas las fases de gestión de las emergencias, aun cuando el «foco mediático» siempre va a tener más interés en el momento de la respuesta inmediata de los servicios de intervención<sup>23</sup>. Realmente la prevención de los riesgos comienza con la información pública preventiva. A ella se deberá sumar secuencialmente los avisos de emergencias, las alertas, y la información en la fase de crisis. Debe llegar no solo a los que estén en riesgo, sino a la población en general, para que adquiera conciencia sobre los que puede sufrir. No se trata en este caso de que solo conozcan los riesgos, como meros espectadores pasivos, que no aumenta la conducta de autoprotección. La información debe procurar un cambio de actitud, inculcar comportamientos que limiten los daños en caso de catástrofe o accidente, familiarizarle con las medidas de protección que debe tomar, si llega el caso, fortalecer, en fin, sus capacidades individuales para afrontar el riesgo y aumentar la confianza en los responsables de las emergencias que están en el origen de la información.

En el modelo español de planificación operativa de la respuesta inmediata a las emergencias vigente no hay incluido un paradigma de gestión preventiva de la información<sup>24</sup>. Sin embargo, en el caso del riesgo nuclear, competencia exclusiva de la Administración General del Estado, la normativa gubernamental ha descendido a regular un diseño tipo de programas de información previa a la población que se pueden considerar prototipo de la metodología general a emplear para la gestión de la información preventiva en cualquier plan de protección civil. Se trata de la Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares. Inspirado en los estudios sociológicos sobre la comunicación de masas, la disposición establece una secuencia de acciones para el diseño eficaz de programas de información que recuerdan el paradigma

---

<sup>23</sup> Es necesario compensar esta situación por medio de acciones de información atractivas para los medios de comunicación en los demás procesos de gestión de las emergencias que equilibren su tendencia hacia lo extraordinario e impactante y no desdeñen otros contenidos informativos tan importantes y necesarios para el bien común.

<sup>24</sup> Ni en la Norma Básica de Protección Civil (RD 407/1992), ni en la de Autoprotección (RD 393/2007), que emanan directamente de la ya derogada Ley de Protección Civil 2/85 y que siguen vigentes en tanto no se reglamente la vigente Ley 17/2015.

de Laswell<sup>25</sup>. Las directrices de esta Resolución del Gobierno pueden considerarse extrapolables a cualquier otro riesgo de protección civil. Dictada esta norma cuando todavía las redes sociales no tenían la utilización masiva que tienen actualmente, habrá que tenerlas en cuenta, sin duda, como medio poderosísimo para canalizar la información desde y para el ciudadano.

### **B. La información interna**

Su razón de ser última es satisfacer las necesidades de información del propio SNPC. Por oposición a la pública, se le puede caracterizar, de una manera general, como información *ad intra* de la organización. No ha sido reconocida expresamente esta función en la Ley 17/2015, aunque sí ha establecido el instrumento técnico y orgánico que deberá gestionarla, la Red Nacional de Información sobre Protección Civil<sup>26</sup>. Cabe diferenciar en esta clase de información varios subtipos, en aras de una mejor definición de la política de información del SNPC.

- a) Por una parte la información «de gestión», la que emana del propio trabajo del SNPC. Toda la información que genera la gestión de las organizaciones modernas, constituye un material muy valioso, imprescindible para aquellas «que aprenden» permanentemente. Si la comparten todos sus componentes, es una fuente primordial de saber que hace inteligentes a las organizaciones y, por tanto, deber ser alineado con la misión de la protección civil. Ahora bien, la gestión de este tipo de información en el SNPC es muy compleja, por su concurrencia competencial multinivel, variedad de actores públicos y privados, todos con mucha autonomía de decisión, acción y evaluación. Información abundante, variada y muy dispersa, su transformación en conocimiento útil y práctico para todos los componentes del SNPC debe basarse en principios, técnicas y mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación establecidos en la legislación vigente y ampliamente utilizados en las administraciones públicas<sup>27</sup>.
- b) En lo que la doctrina organizacional denomina «comunicación interna» existe, o debe existir, mucha información que, aunque tiene una finalidad que no coincide exactamente con la información pública<sup>28</sup> y con

<sup>25</sup> LASSWELL, Harold. «Estructura y función de la comunicación de masas». *The Communication of Ideas*, 1948.

<sup>26</sup> Art.º 18.1.a).

<sup>27</sup> Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Título III. Relaciones interadministrativas, art.ºs 141 y 142.

<sup>28</sup> Las empresas, al distinguir entre «cliente externo» y «cliente interno» a los efectos de la información, clarifican este doble pero congruente proceso. Aun a riesgo de simplificación, en el caso del SNPC es elocuente sustituir cliente externo por ciudadano y miembro por cliente interno, con todos los matices que se puedan hacer a la comparación.

## La información en el sistema nacional de protección civil

la de gestión, tiene que ser coherente con ellas. No puede permanecer fuera de lo que sería una política de información del SNPC, entre otras cosas porque sobre ella se fundamenta uno de los recursos más importantes de motivación e integración del personal. Esta faceta no puede ser obviada en el SNPC, dada la heterogeneidad de sus componentes y la consecuente necesidad de potenciar el sentimiento de pertenencia<sup>29</sup>. Bien gestionada, la comunicación interna constituye un potente mecanismo de coordinación que, además, evita la posibilidad de los flujos incontrolados de información dentro las organizaciones, los rumores.

Ahora bien, como se apuntaba para la información pública, su eficacia dependerá de que se sistematice por medio de planes de comunicación interna que prevean cauces para la información descendente, ascendente y horizontal dentro del SNPC. Las nuevas tecnologías dan unas posibilidades enormes para responder a esta necesidad, como son las intranets corporativas, las redes sociales (Twitter, Facebook, Google, Youtube, Whatsapp, etc.), blogs, revistas digitales, newsletter, mediciones generales y específicas (encuestas) y otros medios que surgirán en el futuro. Todas herramientas potentísimas sobre las que deben fluir contenidos que inteligentemente sirvan a los objetivos señalados.

- c) La información para la decisión, la inteligencia. Destinada a adoptar decisiones de calidad. Asumimos para este nuevo tipo la denominación de «inteligencia en emergencias»<sup>30</sup>, con las connotaciones, que se señalan a continuación.

Todos los tipos de información expuestos tienen una característica común, son proactivas, están orientadas a un fin concreto, no son un fin en sí mismas, como se ha dicho<sup>31</sup>. El de la inteligencia en concreto es reducir la incertidumbre en el que toma decisiones, apoyarle y capacitarle para que adopte las mejores. Según el Centro Nacional de Inteligencia (CNI<sup>32</sup>): «La esencia de la inteligencia ha sido, es y será siempre la misma: servir de apoyo a las autoridades en la toma de decisiones relativas a la seguridad y defensa del Estado. Implica poner a disposición del ejecutivo, en tiempo oportuno, un conjunto de información sobre los distintos objetivos marcados, debidamen-

<sup>29</sup> CORNELLÁ, Alfonso. *Op. cit.*

<sup>30</sup> La «eclosión» actual de diferentes tipos de inteligencia relacionada con diferentes materias, económica, geográfica, política, sociológica, científica, técnica, anima en el intento de plantear una inteligencia «de emergencias», cuya denominación aproximada en inglés: «intelligent disaster» se abre camino poderosamente en la literatura técnica.

<sup>31</sup> La información sin un objetivo de acción inmediata, equivale a una genérica «adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada», como aclara la Real Academia de la Lengua (RAE).

<sup>32</sup> «¿Qué diferencia hay entre información e inteligencia?». <https://www.cni.es/es/preguntasfrecuentes>. Consulta septiembre 2017.

te contrastada, valorada e interpretada y de utilidad para ejercer la acción de Gobierno tanto en su proyección exterior como en la interior». La finalidad de la información pública e interna es diferente, como se ha dicho en los apartados anteriores. Pero sirven también como base para generar conocimiento e inteligencia, como se explica gráficamente en la pirámide informacional de la figura 3, en donde se aprecia elocuentemente la diferencia entre información e inteligencia<sup>33</sup>.



Figura 3

Los datos (reflejos de hechos inconexos) recopilados, contextualizados y con significado y propósito constituyen la información, que es la materia prima o la infraestructura de la inteligencia. La información con valores, implicaciones y relaciones que realizan personas se transforma en conocimiento; y este, aplicado, es decir, interpretado, analizado y evaluado en función de un determinado riesgo u oportunidad para la organización, constituye la inteligencia<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> ESTEBAN NAVARRO, Miguel A.; CARVALHO, Andrea V. y otros. *Inteligencia*. Valencia: Tirant lo Blanch 2012.

<sup>34</sup> JORDÁN, Javier. 2015. <http://www.defensa.com/analisis-gesi/introduccion-inteligencia-ambito-seguridad-defensa>.

## La información en el sistema nacional de protección civil

Se debe convenir que el objetivo último para la inteligencia en emergencias es el mismo que el enunciado en la definición del CNI, *mutatis mutandis*: potenciar la calidad de las decisiones, minimizar la incertidumbre. Es obvio que en emergencias y catástrofes se tienen que tomar decisiones y que la calidad de las mismas depende de la calidad de la información que se disponga al tomarlas. En términos generales, para decidir racional y conscientemente en cualquier aspecto de la vida, es necesario conocer, entre otras cosas, las circunstancias que concurren en la cuestión sobre la que se decide<sup>35</sup>. Como diría el duque de Wellington, hay que «estar informado» para averiguar lo que puede haber «al otro lado de la colina»<sup>36</sup>. La inteligencia es clave para cualquier decisión, no solo en el campo de batalla. Como en todas las organizaciones, en el SNPC, a la hora de dirigir su actividad, la inteligencia también adquiere un papel primordial.

El modelo decisional en el sector de las emergencias y catástrofes sigue el esquema conceptual clásico que representó R. Anthony en 1965 en forma de pirámide. Se toman decisiones estratégicas, de gestión y operacionales o, como se designa en el ámbito militar, estratégicas, operacionales y tácticas. Siguiendo la segunda denominación, a cada nivel de decisión aplica un nivel de inteligencia. La inteligencia predictiva se aplicará en el nivel de decisión estratégico, lo que ayudará a definir a largo plazo las estrategias de protección civil, para el SNPC y como sectorial de la Estrategia de Seguridad Nacional<sup>37</sup>; para establecer una normativa básica y las directrices para la planificación operativa de las actuaciones ante los riesgos. La inteligencia de tipo estimativo para el nivel operacional, que utilizará todo el acervo de conocimiento sobre los riesgos y capacidades disponibles en lugares concretos, que permiten elaborar una adecuada planificación operativa de protección civil, incluida la de autoprotección de las empresas. Y la inteligencia descriptiva para el nivel táctico, que permite la elaboración de protocolos de intervención y planes de contingencia para la conducción de las operaciones de acuerdo con ellos<sup>38</sup>.

En su origen la inteligencia estaba más diseñada para la estrategia, el largo plazo, incluso el medio plazo, que exigen análisis más pausados por su complejidad. Se ha sentido siempre muy incómoda cuando los plazos para su elaboración se acortan. La tendencia, sin embargo, es de exigencia de productos de inteligencia casi instantáneos, en todos los niveles. Es muy co-

<sup>35</sup> UXÓ PALASÍ, José. *Op. cit.*

<sup>36</sup> LIDELL HART, Basil. *El otro lado de la colina*. Madrid: Ediciones Ejército 1983, p. 21.

<sup>37</sup> Ver art.º 4 de la Ley 17/2015, del SNPC.

<sup>38</sup> Referenciado al excelente resumen de MARTÍNEZ VALERO, Valentín, en «Beneficios de la inteligencia en apoyo de la política/estrategia de una organización». *Inteligencia. Un enfoque integral*. Monografías de la Escuela Superior de las Fuerzas armadas, n.º 148, p.151 y ss. Visto también SAINZ DE LA PEÑA, José Antonio. «Inteligencia táctica». *Discussion Papers*, n.º 28 (enero/January 2012) de la Unidad de investigación sobre seguridad y cooperación internacional de la Universidad Complutense de Madrid (UNISCI).

riente escuchar en los medios de comunicación, ante un ataque terrorista, por ejemplo, críticas generalizadas por la falta de anticipación y actuación de los servicios de inteligencia del país afectado. Y lo mismo sobre la previsión de determinadas catástrofes naturales. Es un reto de adaptación para las organizaciones que producen inteligencia. Afortunadamente los potentes medios de transmisión de la información basados en las nuevas tecnologías permiten disponer de ella casi en tiempo real, difuminando las fronteras entre los niveles estratégicos y tácticos de inteligencia<sup>39</sup>.

Pero de esta fortaleza también disponen los medios de comunicación, competidores reales de las estructuras de inteligencia. Los medios pueden distorsionar el papel de la inteligencia en los procesos de toma de decisiones. Pueden alertar o mantener un foco informativo sobre una situación siguiendo una lógica diferente a la de dichas estructuras de inteligencia. Llegan a la opinión pública con información en tiempo real; y disponen de analistas «de cabecera» casi instantáneos. Todo conforma una potencia informativa que puede llegar a determinar las decisiones de los responsables, sin el apoyo de los servicios de inteligencia. Los medios de comunicación, a su vez, tienen que competir con las redes sociales que producen información sin análisis de forma casi instantánea sobre cualquier situación, aunque sea con menos credibilidad. Ambos deben ser tenidos en cuenta cuando se trate de configurar servicios de información.

En la práctica, en protección civil se ha utilizado información en cada uno de los tipos de decisiones que se han adoptado históricamente, sin denominarla inteligencia, ni seguir sus planteamientos teóricos, como aquí se exponen con referencia en la inteligencia militar. Se había detectado ya la necesidad de regular las bases para ordenar este recurso atomizado y disperso y, en consecuencia, en muchos casos obsoleto. La Ley 17/2015 ha puesto esas bases. Ha establecido *ex novo* una actuación concreta del SNPC, la anticipación, con el objeto de analizar y estudiar riesgos, vulnerabilidades, amenazas que se deberán traducir en información destinada a la predicción y alerta de situaciones peligrosas y también en «inteligencia para la decisión»<sup>40</sup>. Debe entenderse así porque ha creado un instrumento, la Red Nacional de Información, al que encarga «recoger, almacenar, difundir y asegurar el intercambio» de información, que se corresponde con las fases del proceso de elaboración de la inteligencia<sup>41</sup>. Y porque ha determinado que dicha Red Nacional<sup>42</sup> conten-

<sup>39</sup> SÁNCHEZ GAMBOA, Juan B. «Ideas fundamentales sobre inteligencia». *Inteligencia. Un enfoque integral*. Monografías n.º 148. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa 2016, p. 21.

<sup>40</sup> Art.º 8 de la Ley 17/2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7730>.

<sup>41</sup> Ver MARTÍNEZ VALERO, Valentín. *Op. cit.* Y <https://www.cni.es/es/queescni/ciclo/index.html>. Ver también ESTEBAN NAVARRO, Miguel A.; Carvalho, Andrea V. y otros. *Op. cit.*, que proponen otro modelo: planificación y dirección; obtención y procesamiento de la información; elaboración; comunicación y difusión y valoración del proceso.

<sup>42</sup> Art.º 9.2 de la citada Ley 17/2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7730>.

## La información en el sistema nacional de protección civil

drá un catálogo de datos que pueden conformar los tres tipos de inteligencia, la básica, actual y la de alertas<sup>43</sup>, y deja abierta la puerta a cualquier otra información que facilite el «ejercicio de las competencias» de las administraciones públicas en materia de protección civil, entre las que, evidentemente, está tomar decisiones. Se puede decir, por tanto, que el legislador estaba pensando en la elaboración de una inteligencia de emergencias.

En un sentido menos evidente pero igual de firme se ha hecho eco de la importancia de gestionar la información las Naciones Unidas, que aunque tarde, se han incorporado a la respuesta colectiva a las emergencias y catástrofes, dentro de los Objetivos del Milenio. En la tercera conferencia mundial sobre desastres celebrada en Sendai (Japón) en el año 2015, aprobaron el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2020<sup>44</sup>, como criterio de actuación para todos los Estados miembros, y a todos los agentes que de una u otra forma actúan en esta materia. En él se insta a los poderes públicos y privados a «compartir información y la forma en que se genera» como medio para comprender el riesgo de desastres, en la convicción de que de esta forma se reduce o mitiga su impacto. Y da pistas de por donde se puede alcanzar este objetivo los Estados y las organizaciones internacionales: «Fortaleciendo la capacidad de registro, análisis, resumen, difusión e intercambio de información estadística y datos sobre el trazado de mapas de peligros, el riesgo de desastres, los efectos y las pérdidas que ocasionan». Esto es, sistematizando la gestión la información de manera que sea aprovechable por todos.

Y la Unión Europea también se ha interesado por la información de emergencias, creando un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencias (CECIS) que aporta un recurso importante para todos los Estados miembros a través de una aplicación web de alerta y notificación que facilita el intercambio de información en tiempo real.

Ahora bien, el modelo de inteligencia en emergencias difiere de los tipos de inteligencia que contemplan formas de obtener información que podemos denominar de leyenda, como el espionaje. Los conceptos de enemigo o competidor no son de aplicación en este campo porque no existen conductas deliberadas de actores que deciden en contra<sup>45</sup> y que haya que contrarrestar. Y, por tanto, espionaje, contrainteligencia, materias clasificadas, etc., son conceptos ajenos totalmente a su proceder. La obtención de información en emergencias es estrictamente a través de fuentes OSINT<sup>46</sup> con independen-

<sup>43</sup> MARTÍNEZ VALERO, Valentín. *Op. cit.*, SAINZ DE LA PEÑA, José Antonio. *Op. cit.*, denomina a la inteligencia de alertas, como «predictiva, estimativa o especulativa».

<sup>44</sup> [http://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf).

<sup>45</sup> DÍAZ BLANCO, Valentín. «Finalidad de la inteligencia». *Inteligencia. Un enfoque integral*. Monografías de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, n.º 148, pp. 47-48.

<sup>46</sup> *Open source intelligence*. Como ejemplo: medios de comunicación, internet, redes sociales, datos de los gobiernos, publicaciones profesionales, datos comerciales, bases de

cia que sean documentos, imágenes, inteligencia técnica, etc. Es más que suficiente para sus fines con el auge de las redes sociales y el fenómeno *big data*.

Puede ser esta una razón diferenciadora por la que en el campo conceptual de las emergencias y catástrofes no se ha utilizado ni se emplea el término inteligencia, acreditado secularmente en política exterior o de defensa, y actualmente extendido a la economía y al *management*. Aunque en la doctrina militar ha sido y es muy común el empleo de la palabra inteligencia, no ha arraigado esta palabra en la protección civil, a pesar de que en su origen tiene muchas concomitancias con el mundo castrense. Como ya se ha dicho, las leyes de protección civil han obviado esta denominación, prefiriendo la de información.

### El Subsistema de Información del SNPC

Hasta aquí se ha analizado la misión instrumental del SNPC en la política pública de protección civil, su visión integral de la gestión del riesgo, sus límites y el esquema orgánico de funcionamiento, muy descentralizado, participativo, que actúa de forma integral y sistémica, según el principio de subsidiariedad, de lo que se deduce la necesidad de estilos de gobernanza más que de gobierno, y modelos complejos de gestión. Y por otra parte las necesidades del SNPC de información como «producto» que, en resumen, son de tres tipos: de información pública a los ciudadanos, de información interna, de gestión y para los miembros del SNPC, y de información para la decisión o inteligencia, en sus tres vertientes de estratégica, operacional y táctica; y como proceso de elaboración de la información, necesita «recogerla, almacenarla, difundirla y asegurar su intercambio», en términos legales.

El Subsistema de Información del SNPC será el encargado de desarrollar la función de información de protección civil. Su razón de ser última es atender las necesidades de información del SNPC, externas e internas. Apoyándose en las tecnologías de la información y la comunicación, tendrá que estructurar todos los flujos de datos que afecten a las emergencias y catástrofes para convertirlos en información con valor para el aviso y la autoprotección de los ciudadanos y el desempeño eficaz de sus funciones de los miembros del SNPC y distribuirla oportunamente. Analicemos su diseño e implantación (figura 4).

---

datos, literatura «gris» (informes, documentos de trabajo, actas de congresos, disertaciones y boletines informativos, tesis doctorales, normativa, etc.). Véase, por el contrario, las fuentes que declara el CNI: las principales, las fuentes humanas. A la información que proporcionan estas hay que sumarle la que se obtiene por medios técnicos, la que facilitan otros servicios de inteligencia con los que se mantienen relaciones y, en medida mucho menor, información que procede de fuentes abiertas. [https://www.cni.es/es/preguntasfrecuentes/pregunta\\_009009d.html?pageIndex=9&faq=si&size=15](https://www.cni.es/es/preguntasfrecuentes/pregunta_009009d.html?pageIndex=9&faq=si&size=15).

## La información en el sistema nacional de protección civil



Figura 4

### A. Principios para el diseño del Subsistema de Información

Se podrían definir varios principios rectores del diseño de este subsistema.

- La información es un recurso estratégico. A pesar de que no ha habido hasta ahora un plan de información para la protección civil, es evidente su valor social y su demanda creciente con el auge de las TIC. Existe la convicción de que es un instrumento capital de servicio, útil al ciudadano para su preparación y resguardo de los peligros de catástrofes, e imprescindible para la coordinación y disposición de los componentes del SNPC para enfrentarse a ellas. La gestión de la información en una organización compleja, de estructuras «líquidas», requiere, por todo ello, una planificación a escala estratégica para todo el SNPC, de la que se puedan derivar planes por sectores, áreas competenciales o lo que se acuerde, entrelazados entre sí. Su diseño e implantación debe estar íntimamente ligada a la estrategia del SNPC, establecida por la Ley 17/2015. La guía para su definición deben ser los preceptos de dicha Ley y su soporte material el Plan Nacional de Interconexión de Información de Emergencias.
- Debe configurarse sobre modelos basados en las normas generales de actuación de las administraciones públicas y en los principios es-

tablecidos para las relaciones interadministrativas, en especial los de lealtad institucional, colaboración, cooperación y coordinación<sup>47</sup>. La información de emergencias y catástrofes tiene una vertiente de derecho ciudadano que no puede sustraerse ni cercenar desde posiciones proteccionistas. Al contrario, debe gestionarse desde una visión madura, abierta y leal. Por otra parte, hay que evitar que se desarrollen tentaciones parceladoras y competitivas en las instituciones gestoras de la información, derivadas de la creencia expresada por F. Bacon de que la información es poder. Habrá que emplear mucha energía en llegar a acuerdos sólidos en los órganos de participación y cooperación establecidos como el Consejo Nacional de Protección Civil y los homólogos de las comunidades autónomas.

- c) Accesibilidad y seguridad. La forma abierta que se pretende alcanzar según el principio anterior debe ser compatible con las cautelas de seguridad que imponen los preceptos de la normativa de protección de datos<sup>48</sup> y la eficacia del propio subsistema. Cada tipo de información debe tener su tratamiento específico de seguridad, con requisitos de accesibilidad diferentes para la información pública y para la interna y, sobre todo, para la inteligencia, aunque esté fuera de la consideración de reservada o secreta, como se ha dicho.
- d) Fiabilidad. Es muy importante que la información que se ofrezca por este sistema contribuya a dar confianza en quienes la consumen y, también, a evitar la información informal, los rumores. Para ello se tienen que prever procesos de estandarización sobre las fuentes que se utilicen (oficiales o de objetividad acreditada de alguna manera), sobre su actualización permanente, su pertinencia, su precisión y rigor de contenidos y estructura lógica y hasta de su diseño para que sea funcional y atractivo y que mantenga cierta homogeneidad en el estilo. Y en cuanto a su funcionamiento, tiene que cumplir en todo momento, lugar y en todas las circunstancias con las funcionalidades esperadas.
- e) Disponibilidad de la información. La información en protección civil no es una pertenencia de quienes la obtienen, almacenan o gestionan, sino patrimonio del SNPC en su conjunto para el cumplimiento de su misión. El subsistema debe ser capaz de integrarla para ponerla a disposición de sus usuarios, es decir, sus propios componentes y los ciudadanos. Tiene que fundamentarse para ello en los preceptos legales vigentes que establecen deberes a las administraciones públicas, a las empresas y a los medios de comunicación y derechos a los ciudadanos<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Capítulo I del título II, arts. 13 y ss., de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y capítulo I del título III, arts. 140 y ss., de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>48</sup> Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal y R. D. 3/2010 Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

<sup>49</sup> Artículos 9.3, 7 bis. 7, 7 bis 8 y 6, respectivamente, de la Ley 17/2015.

## La información en el sistema nacional de protección civil

- f) Uso intensivo de tecnologías de la información y comunicación (TIC) y redes sociales. La sociedad de la información se ha generalizado. Se ha llegado a consagrar el derecho de los ciudadanos a comunicarse con las administraciones públicas a través de medios electrónicos. Estas deben adaptarse, en consecuencia, al progreso permanente de las TIC, para dar cumplimiento a la obligación que dimana de este derecho ciudadano y para la propia eficacia en su funcionamiento. La tecnología, por otra parte, cada vez es más segura y accesible a todos. El apoyo en las TIC del subsistema de información supone una fortaleza no menor. Aprovechando la mejora permanente de funcionalidades, sistemas y precios de esta tecnología, se posibilita una progresividad muy eficiente y ajustada a las disponibilidades presupuestarias en la implantación de los planes y una integración natural de los sistemas de datos aprovechando las constantes mejoras en la tecnología.
- g) Implantación gradual. La metodología más adecuada para la implantación de un sistema tan complejo como este es la de aproximaciones sucesivas o de moldeamiento, utilizando terminología matemática o de psicología, respectivamente. Para que sea eficaz, lo primero que hay que hacer es determinar claramente el modelo final que se pretende alcanzar, lo que mitiga las probables desviaciones en el proceso. Dicho modelo, en este caso, debe preverse en el Plan Nacional de Intercomunicación que se analizará a continuación.
- La gradualidad del proceso implica partir del aprovechamiento de las redes de datos y comunicaciones existentes interconectándolas e integrándolas cuando y como corresponda, para acomodarlas al modelo final. No se trata de sustituir capacidades de información existentes por otra u otras nuevas. En cualquiera de los dos casos, interconexión o integración, nunca sería completa, sino parcial, porque cada centro de información debe mantener fuera del funcionamiento común del subsistema las aplicaciones y datos propios de su gestión interna.

### ***B. El Plan Nacional de Interconexión de Información de Emergencias para el diseño del subsistema***

Como ya se ha dicho, el Plan Nacional de Interconexión de Información de Emergencias será el documento básico que diseñará el Subsistema de Información del SNPC. Lo elaborará el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil (CENEM) para su aprobación como acuerdo del Consejo Nacional de Protección Civil, en el que están representadas todas las administraciones públicas competentes en protección civil<sup>50</sup>. Cuando se tome dicho acuerdo, será de obligado cumplimiento para todas ellas en virtud del reconocimiento del Consejo Nacional como confe-

<sup>50</sup> Art.º 18.1 de la Ley 17/2015.

rencia sectorial de protección civil y del ejercicio de funciones de coordinación de la Administración General del Estado en esta materia, de acuerdo con las sentencias del Tribunal Constitucional citadas<sup>51</sup>.

Este Plan Nacional debe partir del mandato concreto que le hace la Ley: interconectar los centros (nodos) donde haya información relevante de emergencias de protección civil para que se puedan establecer comunicaciones ágiles entre ellos. Se debe configurar, por tanto, una arquitectura física (enlaces, acceso, redundancia, tecnología, seguridad, etc.) y otra lógica (entorno de colaboración, compartición de información, intercambio de mensajes, coordinación, etc) que permitirán a esos centros coordinar mejor sus respectivas capacidades, facilitar el seguimiento de las emergencias y mejorar su propia gestión de emergencias. Para ello se deberán distinguir lo que denominaremos dos grandes áreas funcionales de información, gestionadas por el CENEM.

### *1. Área de difusión exterior de información*

Su objetivo será generar y difundir toda la información pública de protección civil de interés para la población en general y personas u organizaciones interesadas ajenas al SNPC. Tendrá una configuración descentralizada, pero con una visión integradora de implantación gradual, aprovechando en cualquier caso, los recursos existentes. Se deberá estructurar en:

- a) «Una red de alerta temprana española», para activar los servicios de intervención y avisar a la población que pueda ser afectada por una emergencia de protección civil; y para hacer el seguimiento de las emergencias declaradas.

La Ley vigente ha mantenido la Red de Alerta Nacional de Protección Civil que ya se creó en la anterior y derogada Ley 2/85. Hasta ahora solo ha gestionado directamente la red de alerta a la radiactividad (RAR) del Ministerio del Interior. Sin embargo en España se han ido creado varias redes de alerta, con distintas denominaciones, cuyo nivel de interconexión e integración es escaso. Las gestionan distintos departamentos ministeriales relacionados con riesgos de protección civil, como el Ministerio de Defensa, a través de la Unidad Militar de Emergencias (UME), que ha creado la Red Nacional de Emergencias (RENEM); la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), responsable de meteoalerta y avisos de riesgo de incendios forestales, del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente; el Consejo de Seguridad Nuclear, que gestiona la Red de Estaciones Automáticas (REA) de medición de la radiactividad en la atmósfera; el Ministerio de Fomento, que gestiona la información sísmica a través del Instituto Geográfico Nacional (IGN). El

<sup>51</sup> Artículo 151, 1. a) de la Ley 40/2015, Régimen Jurídico del Sector Público. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&p=20151002&tn=1#a151>.

## La información en el sistema nacional de protección civil

mandato legal para el Plan Nacional de Interconexión es definir estándares para la comunicación, presentación y notificación de alertas de todos ellos en un proceso de progresiva convergencia hasta conseguir la máxima eficiencia de gestión y de servicio al ciudadano.

La Ley prevé que esta «red de alerta temprana española» deberá obtener y canalizar los datos provenientes de las citadas fuentes y de cualquier otra adicional que pueda proporcionar información relevante, como por ejemplo, los que disponen las empresas en aplicación de sus planes de autoprotección. En este caso el canal preferente de comunicación deberán ser los servicios de coordinación de emergencias 112 de las comunidades autónomas. Esta red también deberá captar y canalizar a todo el SNPC –ya lo están haciendo– los datos que ofrecen los actuales sistemas de alerta de la Unión Europea, como el Common emergency communication and information system (CECIS), una alerta en línea y una aplicación de notificación que facilita el intercambio de información en tiempo real; o el European Flood Awareness System (EFAS), alerta de inundaciones; o el European Forest Fire Information System (EFFIS), alerta de incendios forestales; y, en fin, el Global Disaster Alert and Coordination System (GDACS), compartido por la UE y la ONU, y que funciona como alerta automática de emergencias de riesgos naturales (terremotos, tsunamis, tormentas tropicales, erupciones volcánicas, etc.). En el futuro próximo estas fuentes internacionales vincularán cada vez más información y de más calidad, especialmente la proveniente de sistemas de vigilancia y seguimiento de alta tecnología inalcanzables en muchos casos para cada uno de los países por sus costes de adquisición y mantenimiento (satélites).

Con el auge del papel de las redes sociales en la transmisión instantánea de información sobre emergencias, hay que reconocer su potencial como instrumento para la comunicación de alertas, aunque adolezcan de fiabilidad y de rigor, en general, y puedan ser responsables a veces de la propagación involuntaria o deliberada de rumores que distorsionan la respuesta pública a las emergencias. La actuación del subsistema de información se debe orientar a ampliar sus capacidades actuales que permitan anticiparse a la posible desinformación que se pueda producir con información fundamentada en análisis u opiniones de solvencia reconocida. Lo que debe ser planificado convenientemente.

- b) Un «centro de documentación de riesgos y emergencias», para gestionar el Registro Nacional de Datos sobre Emergencias y Catástrofes que debe preparar y proporcionar periódicamente datos y estadísticas<sup>52</sup> de protección civil de España, colaborando con los centros de estadística nacionales (INE) e internacionales más acreditadas<sup>53</sup> e integrando los

<sup>52</sup> Art.º 9.2.e) de la Ley 17/2015.

<sup>53</sup> Como el Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), acreditada por la ONU, por ejemplo.

que ofrecen otros sectores de actividad relacionadas con las catástrofes, como el de la economía (World Bank), los seguros (Consortio de Compensación de Seguros), el medio ambiente, etc.

En definitiva, el Plan Nacional de Interconexión debe plantear en términos de programa unos objetivos de integración de todas las redes de alerta existentes, de uso cooperativo, que producirá unas sinergias interesantes y mejorará la capacidad de prevención del SNPC. Y ampliar la capacidad del Centro Nacional de Información y Documentación de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias poniendo en funcionamiento el Registro Nacional de datos sobre Emergencias y Catástrofes.

## *2. Área de trabajo interno*

La otra gran área del subsistema tendrá como misión elaborar y poner a disposición de los componentes del SNPC información de interés para su gestión. Como ya se ha anticipado, las necesidades internas de información siguen tres vectores:

1. Información de gestión. Ya se ha comentado la cantidad ingente de información de gestión que genera a diario el SNPC que está, además, muy dispersa. El Plan Nacional de Interconexión deberá determinar aquella que es interesante para la coordinación del SNPC y que deba ser integrada en la Red Nacional de Información sobre Protección Civil de manera estructurada. Para su utilidad debería incorporar un sistema de avisos y alertas internos con el fin de mejorar y agilizar estos procesos de gestión.
2. Información para los miembros del SNPC: o comunicación interna en términos organizacionales. La importancia de los recursos humanos nunca había sido reconocida en la normativa reguladora de la protección civil. No es fácil encontrarla en los estudios de legislación comparada en esta materia, al contrario de lo que ocurre en la regulación de otros sistemas públicos complejos como el sanitario o el educativo. Había sido una cuestión postergada porque las personas dedicadas exclusivamente a labores de protección civil habían sido minoría con respecto a las que estaban encuadradas en otros servicios públicos, sobre los que descansaba la respuesta a las emergencias (sanitarios, policías, militares, bomberos, etc.). Ni siquiera los voluntarios de protección civil tienen dedicación exclusiva. Por lo tanto no se creía fundamental ocuparse de la calidad de este recurso: la aseguraban los propios servicios públicos en que se encuadraban.

La Ley 17/2015 ha considerado ineludible reconocer la importancia de su papel en su preámbulo<sup>54</sup>, y solo ha regulado expresamente su

<sup>54</sup> Preámbulo: «Los recursos humanos son un elemento esencial para el adecuado funcionamiento del sistema, por lo que debe ser un objetivo prioritario en las políticas de

## La información en el sistema nacional de protección civil

formación, como mecanismo de coordinación del SNPC a medio y largo plazo. Pero eso no supone que la política de recursos humanos deba limitarse solo a procurar su formación. Existen otras formas de aumentar su capacidad. La comunicación interna, como medio para motivar al personal, hacerles partícipes de los valores de la protección civil y su sentimiento de pertenencia a su organización. Ya lo tienen con respecto a los servicios públicos en que se encuadran; pero no es incompatible, ni contradictorio con poseerlo también con respecto al SNPC. Es necesario, por tanto, habilitar actuaciones que potencien en todos los miembros del SNPC la cultura de la protección civil. Al menos, como se pretende hacer con la población en general. Aunque debería hacerse el mismo nivel de esfuerzo que en su formación, pues, a pesar de que se considera que «vienen formados» por sus propios servicios, se les pretende formar específicamente en protección civil.

La doctrina de la responsabilidad social de las administraciones públicas aporta planteamientos muy válidos para definir actuaciones concretas de comunicación interna. Los miembros del SNPC, profesionales y voluntarios, deben ser considerados como «grupo de interés» que se ve afectado directamente por sus actividades, y, por tanto, debe asumir el compromiso de su desarrollo. Según la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas<sup>55</sup>, el SNPC debe potenciar la creación y utilización de canales de comunicación a través de los cuales sus miembros puedan ofrecer «una cooperación constructiva» en la identificación de necesidades, oportunidades de mejora y búsqueda conjunta de soluciones. Como parte de la Administración pública, debe hacerlo con ejemplaridad, lo que redundará en el aumento de su credibilidad y estimulará la confianza de sus empleados y, en fin, de los ciudadanos. Como medidas concretas se deberán fomentar la creación de plataformas de comunicación y espacios de diálogo, a través de espacios web especializados en responsabilidad social, que deben ser tenidas en cuenta en el diseño del subsistema de información de protección civil.

3. «Inteligencia. Información para la decisión». El Plan Nacional de Interconexión también debe contemplar cómo atender las necesidades de inteligencia del SNPC. Ya se han hecho en apartados anteriores unas consideraciones sobre las razones de denominar así a este tipo de información y su funcionalidad, apoyar a la toma de decisiones, que bien podrían ser una referencia para el marco preliminar de dicho Plan Nacional. También se ha aludido a los tipos de decisiones que toman los directivos del SNPC, estratégicas, operacionales y tácticas, que generan las necesidades correspondientes de inteligencia, también men-

---

protección civil de las administraciones públicas».

<sup>55</sup> *Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2014.

cionadas antes. El Plan Nacional de Interconexión se debe plantear cómo suministrar estos tipos de inteligencia desde el Subsistema de Información.

Empezando por la inteligencia estratégica como producto<sup>56</sup>, normalmente se tratará de informes escritos bien documentados previos a la aprobación formal mediante norma de las decisiones estratégicas que aprueban las administraciones públicas en el ámbito de su competencia. O de los acuerdos estratégicos de las sociedades en materia de seguridad, incluidos o no en la estrategia global de la empresa. En las administraciones públicas, las normas que contienen esas decisiones estratégicas, leyes, reales decretos, decretos y ordenanzas, tiene preceptivamente que haber sido informadas previamente por los servicios técnicos jurídicos y económicos; y en el caso de la Administración General del Estado, deben ir acompañados preceptivamente de una memoria de análisis de impacto normativo<sup>57</sup>, cuya finalidad expresa es legislar mejor, decidir estratégicamente con más calidad. Se tiene que motivar la necesidad de la decisión, su oportunidad y sus previsibles consecuencias (inteligencia predictiva), y el grado de participación que ha tenido su elaboración, aparte de su adecuación al ordenamiento jurídico y presupuestario. Realmente son productos de inteligencia estratégica de gran calidad con una función de apoyo a la toma de decisiones, que tienen naturaleza y estructura formal, lo que, además, aportan valor a la institucionalización de estos procedimientos tan necesaria en materia de información. Las empresas tienen también sus procesos formales para la toma de decisiones estratégicas que aprueban sus órganos máximos, especialmente las que ajustan su gestión a estándares de calidad.

La materia prima, la inteligencia básica, que utilizarán estos informes será la contenida en la Red Nacional de Información de Protección Civil<sup>58</sup>, auténtico pilar del SNPC. Creada en la Ley 17/2015, integrará datos sobre riesgos naturales en el Mapa Nacional de Riesgos de Protección Civil; los catálogos oficiales de actividades que puedan originar una emergencia de protección civil, para riesgos tecnológicos principalmente; el registro informático de todos los planes de protección civil; los catálogos de recursos movilizables en las emergencias; y el Registro Nacional de Datos sobre Emergencias y Catástrofes, ya mencionado. A los que podrá integrar más datos si fuera necesario y se recoge en las disposiciones reglamentarias de dicha Ley. El Plan Nacional de Interconexión debe plantear medidas específicas de integración de

<sup>56</sup> DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. (dto.). *Conceptos fundamentales de inteligencia*. Valencia: Tirant lo Blanch 2016, pp. 295-305.

<sup>57</sup> Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

<sup>58</sup> Artículo 9 de la Ley 17/2015.

## La información en el sistema nacional de protección civil

datos en la Red Nacional de Información, para lo que se han previsto las bases en la propia Ley<sup>59</sup>, además deberá utilizar estudios predictivos de aseguradoras, organizaciones internacionales, previsiones demográficas, económicas, medioambientales, tecnológicas, etc.

La inteligencia operacional trata de ayudar en las decisiones que afectan principalmente a la preparación para la intervención en caso de que se produzcan las emergencias, la planificación operativa. Su función es prever las emergencias, para poder anticiparse a ellas. Tendrá que generar, administrar y distribuir información sobre los riesgos, vulnerabilidades y amenazas, para predecir situaciones peligrosas y tomar decisiones eficaces ante ellas.

El Subsistema de Planificación del SNPC es de lo más completo que se ha hecho en esta materia. Todo él se ha desarrollado según las Normas Básicas de Protección Civil, de autoprotección y las directrices de planificación para cada riesgo. Pues bien, cada uno de estos planes, tanto los de competencia estatal o autonómica, se han aprobado por una norma, real decreto o decreto, y los municipales por ordenanza, por tanto, han estado y están sujetos a los preceptivos informes técnicos previos ya descritos para la inteligencia estratégica. Para preparar los informes previos a la planificación operativa se debe hacer un uso intensivo de la información básica contenida en la Red Nacional de Información y de las estrategias y normas básicas de funcionamiento del SNPC. Debe, por tanto, disponer de la misma información básica que la estratégica. Hay otra información muy valiosa para el mantenimiento de los planes operativos, que son las lecciones aprendidas de los simulacros y ejercicios que son aconsejables realizar periódicamente para su correcta implantación. Los análisis de evaluación suelen ser un material de mucho valor técnico que debería engrosar la Red Nacional de Información. La inteligencia táctica, de la que hablará con más detalle en otro apartado de este mismo cuaderno, en esencia debe ayudar a tomar decisiones operativas en tiempo real. En muchos campos de actividad en donde se tienen que producir intervenciones urgentes con mucho margen de improvisación, han desarrollado catálogos de protocolos de intervención muy útiles para la toma de decisiones por los que dirigen esas actuaciones. La inteligencia en estos casos debe contribuir al acopio de información básica que sea necesaria para la elaboración de buenos protocolos; pero sobre todo lo que será imprescindible es arbitrar medios para que puedan disponer de inteligencia actual y crítica a través de medios electrónicos sobre las circunstancias presentes en que se va a desarrollar la acción, descripción de la emergencia, localización, condiciones naturales, población afectada, medios disponibles, evolución previsible, etc., que no es habitual que estén exclusivamente

---

<sup>59</sup> Artículo 9.3. «Las administraciones públicas competentes proporcionarán los datos necesarios para la constitución de la Red».

en el acervo de datos de la Red Nacional de Información. Se tendrá que utilizar, tecnología para la inteligencia que debe estar a disposición del Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias y de los centros de coordinación de emergencias 112 de las comunidades autónomas.

Cuando se repasa la doctrina de inteligencia técnica sobre esta materia, es lugar común que los sistemas y la tecnología nunca podrán sustituir a los profesionales que valoran e interpretan la información para adaptarla a las necesidades de los decisores en cada caso: los analistas de información. Los servicios de información de los centros directivos responsables de la protección civil no suelen tener personal técnico que haga estas funciones, sin embargo son muy comunes los observatorios en distintos organismos de la Administración del Estado que sí disponen de analistas de información y funcionan en unidades a las que se les encarga el seguimiento de las estrategias aprobadas, recopilación de información con fines estratégicos y la preparación de informes de inteligencia periódicos o puntuales. Son un medio que el Plan Nacional de Interconexión puede contemplar.

### *C. La implantación del Subsistema<sup>60</sup>*

Debe ser progresiva, como se ha adelantado al enunciar el principio de gradualidad. Integrar sistemas y bases de datos diferentes que llevan mucho tiempo funcionando y bien, será cuestión de tiempo y acierto en las medidas más eficaces para la convergencia.

Pero, aparte del inequívoco mandato legal, la conciencia general es que es conveniente, para aprovechar las sinergias de la integración y las economías que puede reportar la adquisición y mantenimiento de tecnología costosa y con periodos de obsolescencia cortos. En el propio Plan Nacional de Interconexión, no obstante, se debe hacer un programa general de implantación del subsistema que trate, entre otros, estos dos aspectos técnicos:

#### 1. Los modelos de intercambio de información

Su diseño se formulará sobre tres tipos de información a intercambiar:

- Voz, telefonía.
- Datos, incluyendo acceso a documentos, envío de formularios, mensajería, integración de aplicaciones.
- Vídeo, videoconferencias, videodifusión.

---

<sup>60</sup> Este apartado tiene como referencia la aportación generosa de conocimiento de Fernando Prieto Fernández, responsable de Informática y Comunicaciones de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior, en varias entrevistas que hemos mantenido.

## La información en el sistema nacional de protección civil

Para su interoperabilidad se seguirá lo establecido para la Administración Electrónica en el R. D. 4/2010, que regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, que en esencia, dispone un modelo organizativo, semántico y técnico. En cuanto a la interoperabilidad organizativa, se plantea la publicación de servicios con especificación de condiciones de uso, protocolos, etc.; y un inventario de información (catálogos, mapas de riesgo, planes de protección civil, medios y recursos del SNPC, etc.). La interoperabilidad semántica requerirá modelos comunes de datos y codificación de elementos. Y se deberá disponer de infraestructuras y servicios comunes:

- Una red de comunicaciones común: red de transporte más otra red de acceso (incluidos servicios básicos de red: DHCP, DNS...).
- Servicio de autenticación.
- Servicio de comunicación de voz.
- Servicio de comunicación de vídeo.

### Los niveles progresivos de integración

Es muy importante hacer una previsión en el proceso de la implantación de un subsistema de naturaleza tan compleja. Entre otras razones, para que cada parte interesada vaya adaptando sus decisiones a las fases que se anticipen. En este sentido, un esquema de implantación debe escalonar unas fases pactadas de forma cooperativa en el seno del Consejo Nacional de Protección Civil.

En el que se propone, se pasaría desde una configuración de centros de información en forma de red formada por «islas»; a otro en el que se integran las redes con uso parcial de la información que en cada una de ellas se utilice, como se ha anticipado. Se pueden definir cuatro niveles de integración sucesivos:

- Nivel de integración 0.

No existe conexión entre los centros de información y no se comparten ni servicios ni información. Las comunicaciones entre centros se limitan a intercambios de avisos e información por medios no automatizados, como el teléfono o correo electrónico. Es la situación de partida dentro del SNPC (figura 5).

- Nivel de integración 1.

Se construirá una red común de comunicaciones (RECO) entre los centros de coordinación que dispondrán de nodos de acceso a la red para el intercambio de información. La RECO deberá incorporar mecanismos de resiliencia que aseguren la comunicación en cualquier circunstancia, especialmente en emergencias.

En cada nodo se desplegarán servicios de información pertenecientes al Subsistema de Información. Pero estos servicios estarán separados de la red local del centro correspondiente. Esta separación permitirá simplificar

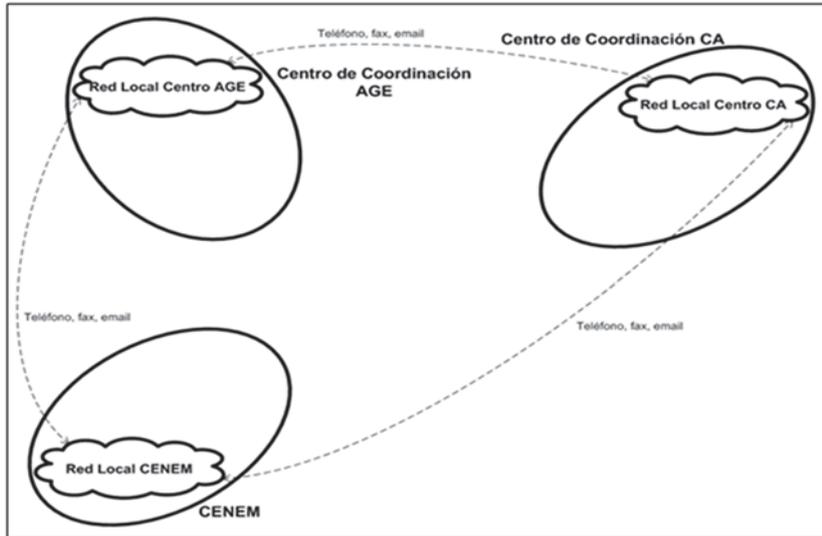


Figura 5

el despliegue de los servicios del SNPC, ya que no requiere modificaciones ni actualizaciones en las redes locales de los centros de coordinación, ni tendrá implicaciones de seguridad informática en dichas redes. Sin embargo, el intercambio de información de trabajo entre los centros de coordinación será muy limitado (figura 6).

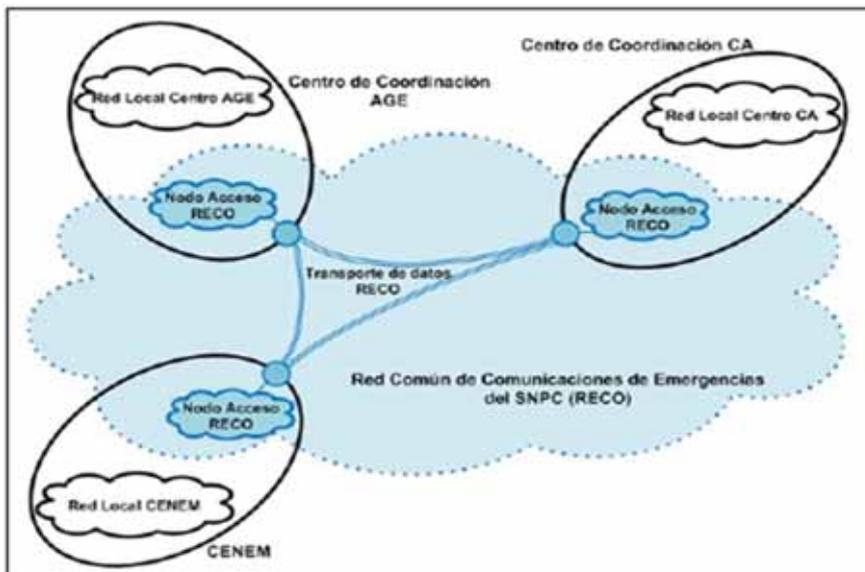


Figura 6

## La información en el sistema nacional de protección civil

- Nivel de integración 2.

A este nivel se utiliza la red común RECO para compartir servicios de información internos de cada red local. Esta compartición requiere la apertura de las redes locales de cada centro de coordinación para permitir el acceso a sus servicios de información y posibilitar así el acceso a otras redes locales. Por lo tanto se tendrán que definir los mecanismos de seguridad, acceso y autorizaciones necesarios que permitan una apertura de forma segura y siempre bajo el control de los responsables de seguridad de cada centro de coordinación (figura 7).

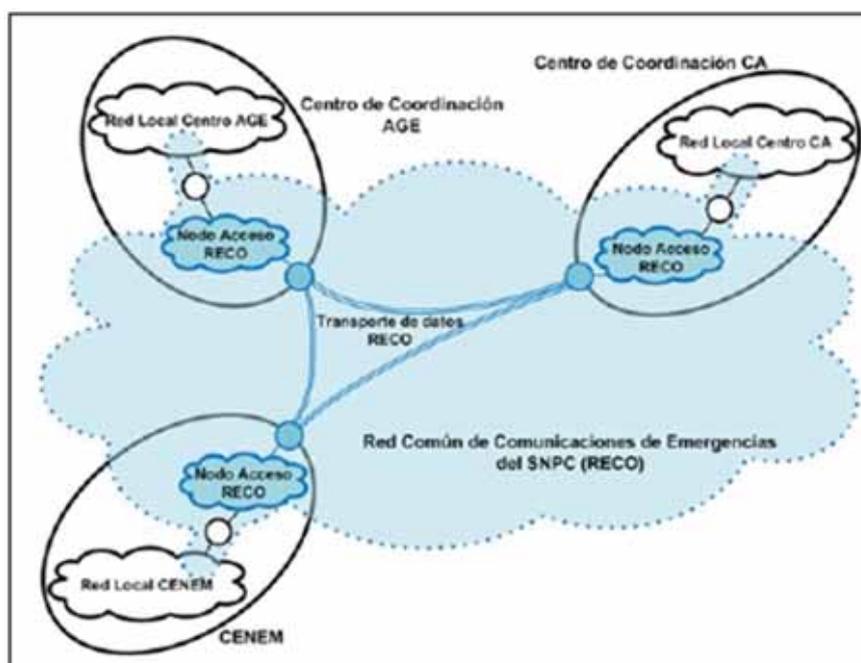


Figura 7

Ya funcionan redes con este formato, como el servicio CECIS de la Unión Europea, ya citado; y el sistema SIGAME<sup>61</sup> de protección civil.

- Nivel de integración 3.

A este nivel los servicios internos de cada red interactuarán compartiendo información. Esto permitirá, por ejemplo, el funcionamiento coordina-

<sup>61</sup> Es una plataforma tecnológica, accesible a través de cualquier navegador web, cuyo objetivo es facilitar la aportación de recursos ubicados fuera de una comunidad autónoma para hacer frente a una situación de emergencia o suceso, producida en esta, a requerimiento del órgano competente para la gestión de la misma.

do de los sistemas de gestión de emergencias en los diferentes centros de coordinación. Se podrá acceder, compartir y coordinar la información disponible, independientemente de la ubicación, usando las herramientas actuales «ampliadas» para dar acceso a más información (figura 8).

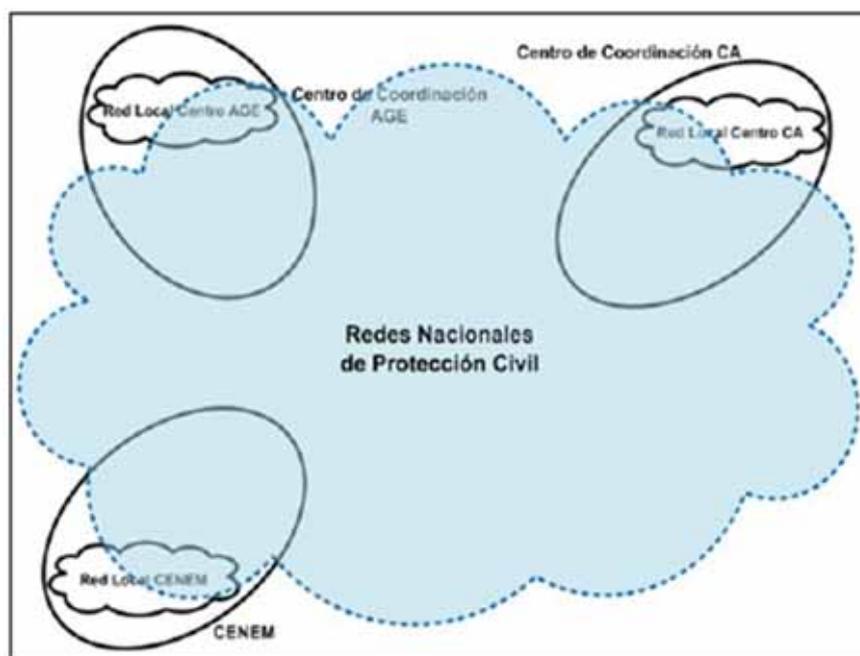


Figura 8

### Conclusión

Se puede hablar de inteligencia de emergencias en el marco de la función general de información, reconocida por las disposiciones legales vigentes. En un modelo de Sistema Nacional de Protección Civil descentralizado y complejo como el español, la información constituye un subsistema con varias vertientes complementarias entre sí: la información pública a la población y la información interna de los operadores del propio sistema. La inteligencia, como información para la decisión, es una parte muy importante de la información interna, que, en el caso de las emergencias, tiene semejanzas y diferencias con otros tipos de inteligencia, como la militar y la económica. Pero que debe tener cada vez mayor peso dentro del Subsistema de Información, porque responde a la necesidad creciente de todas las organizaciones de tomar decisiones acertadas, muchas veces con poco margen de tiempo. Y por ello deberá ser contemplada con la importancia que tiene en el Plan Nacional de Interconexión de Información de Emergencias que preverá el diseño e implantación del Subsistema.

## Capítulo cuarto

### Los sistemas de gestión de emergencias como productores y usuarios de inteligencia

*Pablo Gárriz Galván*

#### Resumen

Este capítulo se centra en describir, de manera comparada, los sistemas de gestión de emergencias más representativos desde la perspectiva de la función de inteligencia.

Para ello, se hace una primera introducción explicando conceptos básicos como «modelo», «sistema» y «función» en relación con los sistemas de gestión de emergencias.

Tras esto, se analiza la situación del sistema español de gestión de emergencias y protección civil en relación con las actividades de inteligencia así como su definición práctica, utilidad y aplicabilidad a efectos operacionales.

En este sentido se identifican también las oportunidades de mejora que presenta el desarrollo del nuevo marco legislativo y como los planes de protección civil son productos de inteligencia aplicada.

#### Palabras clave

Marco, modelo, sistema, gestión, incidente, emergencias, desastre, catástrofe, inteligencia, información, comunicación, coordinación, función operacional, proceso de toma de decisiones, mando y control, defensa, protección, seguridad, civil.

### **Abstract**

*This chapter is focused on describing, in a compared way, the most representative emergency management systems from the perspective of the intelligence function.*

*For it, the first introduction is done to explain basic concepts like «Model», «System» and «Function» in relation with the emergency management systems.*

*After this, is discussed the situation of the Spanish Civil Protection and emergency management system in relation with the activities of intelligence as well as his practical definition, usefulness and applicability to operational effects. In this sense are outlined also and are identified the opportunities of improvement that presents the development of the new legislative framework and as the civil protection plans are products of applied intelligence.*

### **Keywords**

*Framework, model, system, management, incident, emergency, disaster, catastrophe, intelligence, information, communication, coordination, operational functions, decision making process, command and control, defense, protection, security, civil.*

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

*Conozca todas las teorías, domine todas las técnicas, pero al tocar un alma humana sea apenas otra alma humana.*

Carl Gustav Jung

### **Introducción y conceptos previos. Modelo, sistema y función**

La «función de inteligencia» en la gestión de emergencias y catástrofes no puede desligarse de los procesos y de las estructuras organizativas que se prevén, diseñan, establecen y despliegan para «administrar», «gestionar», «manejar» y «dirigir» las distintas situaciones que se pueden generar en materia de seguridad y protección de la población, los bienes y el medio ambiente. Ni desde el punto de vista operativo y de la intervención ni desde el punto de vista preventivo y de la gestión de las situaciones de riesgo.

En este sentido, el papel y las aportaciones de los diferentes actores<sup>1</sup> y sus diferentes interrelaciones, potestades, capacidades y funciones deben quedar lo más reguladas, organizadas y engranadas posibles con el propósito de que sean capaces de ofrecer una respuesta conjunta lo más eficaz, efectiva y eficiente.

Esto anterior supone que la manera en la que los diferentes elementos participan, se organizan e interactúan condiciona esencialmente toda la secuencia de acciones y actuaciones orientadas a la gestión, coordinación, dirección y resolución de una emergencia. De hecho, no debemos perder de vista que las necesidades de información y la capacidad de obtención de la misma, así como su disponibilidad en tiempo, forma y oportunidad, son la materia prima de todos los procesos de toma de decisiones.

Cuestiones que son determinantes y que afectan a todos los niveles y, por supuesto, al planeamiento, a la conducción, a la implementación de la misión y al resultado de cada acción y de cada operación.

Por tanto, el «modelo» (es decir, el entorno conceptual en el que se basa el diseño de una determinada organización)<sup>2</sup> y el «sistema» (es decir, la forma

---

<sup>1</sup> Públicos y privados; civiles y militares; profesionales y voluntarios; organismos gubernamentales y sociedad civil; intervinientes y afectados, etc.

<sup>2</sup> Según la RAE el concepto «modelo» tiene varias acepciones de las cuales nos interesa a los efectos de este análisis las siguientes:

a. Arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo.

en la que se materializa de manera efectiva y práctica un modelo dado)<sup>3</sup> son los dos parámetros fundamentales que ayudan a establecer el marco en el que se desarrollan e integran los diferentes componentes que permiten el funcionamiento de una organización concreta. En nuestro caso, el marco vinculado con la seguridad, la defensa y la protección civil a los efectos de las actividades de «inteligencia»<sup>4</sup>, entendida esta desde sus diferentes perspectivas.

En este contexto y en atención a lo anterior, el «modelo» y el «sistema» tienen que sustentarse sobre una serie de «funciones» que deben estar predefinidas y que se deben engranar, coordinar y complementar mutuamente para que se pueda cumplir con los objetivos marcados por cada organización.

Hablar de una «función» concreta dentro de un «sistema» y, específicamente, de un «sistema de gestión» (como es el caso de la «función de inteligencia» dentro de un «sistema de gestión de emergencias») supone tener claro que se debe hacer un esfuerzo previo e inicial que defina el marco referencial terminológico que se está empleando, los métodos y procesos que deben seguirse y los productos finales resultantes y esperados.

En definitiva, poder analizar de manera comparada el abordaje que se hace de la «función de inteligencia» en los distintos «sistemas de gestión de emergencias» que se han venido desarrollando en los diferentes entornos supone utilizar con rigor los términos y las categorías correspondientes mediante el consecuente esfuerzo de normalización. Que es lo que en este capítulo se propone.

La problemática y las dificultades sistémicas del modelo actual en España en relación con la «inteligencia»

El objeto de este punto no es desgranar con detalle, a modo de auditoría, las disfunciones que presenta el sistema, sino más bien, ayudar a entender en qué situación está el «modelo» y «sistema» de protección civil en España al objeto de entender e identificar tendencias, posibilidades de mejora y oportunidades de implementación de nuevas actividades que respondan a las

---

b. Esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o de una realidad compleja que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento.

<sup>3</sup> En todo caso, debe entenderse por «sistema» a un módulo ordenado de elementos que se encuentran interrelacionados y que interactúan entre sí. Este término se utiliza tanto para definir a un conjunto de conceptos como a objetos reales dotados de organización. Por tanto, un sistema es un objeto complejo estructurado, cuyas partes están relacionadas entre sí por medio de vínculos (estructura) que pertenecen a un nivel determinado. Además, un sistema se caracteriza por poseer propiedades que sus componentes individuales no poseen.

<sup>4</sup> Inteligencia en su concepción más amplia y desde sus diferentes vertientes, es decir, como actividad, como proceso, como función, como capacidad operativa aplicada y como sistema.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

nuevas necesidades y que, fundamentalmente, se relacionan con la «función de inteligencia».

Como ya se avanzaba en el punto anterior, la necesidad de utilizar con concreción y rigor los diferentes términos permite, primero, normalizar las categorías y, segundo, facilitar la comparación y el análisis.

Por tanto, si el elemento de análisis es la «función de inteligencia» en los diferentes niveles de gestión, esta debe apoyarse en la estructura lógica que se corresponde con los términos «modelo», «sistema» y «función». Lo que a continuación se expone:



Figura 1. Elaboración propia

- a) El «modelo» como concepto y elemento se sitúa en los niveles más altos y por tanto tienen un carácter eminentemente estratégico. De hecho, el modelo se relaciona con la esfera más política y de mayor nivel y por tanto responde, en cuanto a su generación y desarrollo, a la actividad legislativa directa. Responde también, en el caso de España, a la voluntad de acuerdo de los representantes elegidos democráticamente<sup>5</sup>. En primer lugar, tenemos que apuntar que el indefinido reparto competencial de nuestra estructura constitucional ha supuesto un lastre

<sup>5</sup> En nuestra Constitución, título VIII. De la organización territorial del Estado, capítulo tercero. De las comunidades autónomas, artículo 149, se establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 4.ª Defensa y Fuerzas Armadas. 29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. El artículo 1 de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil establece que «La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea esta accidental o intencionada».

para el Sistema Nacional de Protección Civil (en adelante SNPC) debido a la parálisis que han creado los conflictos competenciales y que han debido resolverse por vía judicial<sup>6</sup>.

Esto supone que tengamos una normativa marco estatal común para todo el territorio que se complementa y desarrolla mediante una normativa ejecutiva autonómica específica para cada comunidad autónoma. Esto ha conllevado que cada comunidad autónoma haya desarrollado sus propias leyes y reglamentos de manera independiente del resto con una elevada diversificación (y desequilibrios) en los respectivos modelos autonómicos.

En este sentido, dado que la terminología empleada ha corrido una suerte similar, se tiene que hacer notar que un término que aparece en un texto normativo tiene (o debería tener) un valor jurídico tasado. Por tanto, un mismo término no debería tener diferentes acepciones en función del texto legal que lo contenga, ni tampoco verse contaminado por la manera en que es usado por los legos en la materia.

De hecho, tal y como expone con detalle Villalibre Calderón (2013) nos encontramos diferentes definiciones y acepciones para términos iguales en distintos textos normativos, a saber y de modo no exhaustivo: incidente, accidente, accidente mayor, accidente con múltiples víctimas, urgencia, emergencia (ordinaria, extraordinaria, compleja), desastre, grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, información, comunicación. Lo que complica una primera aproximación a la materia y concretamente al concepto de «inteligencia» aplicado al campo de las emergencias y las catástrofes.

Como indica Isturitz Pérez (2013) en su tesis doctoral, con la aparición de la primera Ley de Protección Civil del Estado en el año 1985 y tras quedar esta norma «herida» por el recurso de inconstitucionalidad presentado por parte de varias comunidades autónomas, se produjo un *impasse* –hasta que fue resuelto el citado recurso– durante el cual varias comunidades autónomas sacaron sus propios textos reguladores con sus propios criterios y terminología.

No obstante y en descargo del legislador, se debe apuntar que la evolución de los textos legales (con apariciones de unos textos nuevos y sin las derogaciones o actualizaciones correspondientes de otros textos más antiguos que se quedaron vigentes) provoca que coexistan normas de diferentes rangos que responden a realidades temporales distintas y que hacen que el uso del léxico responda a ese momento concreto (lo que tampoco ayuda en lo que se refiere al desarrollo doctrinal).

---

<sup>6</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional (STC) 123/1984, de 18 de diciembre y (STC) 133/1990, de 19 de julio, mediante las que se han establecidos los límites competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de protección civil y seguridad pública.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

Es más, la primera Ley de Protección Civil del Estado (Ley 2/1985) del periodo democrático reciente ha estado vigente durante treinta años (sustituida por la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil en 2015) sin sufrir modificaciones sustanciales y siendo desarrollada siete años después mediante la Norma Básica de Protección Civil de 1992 (R. D. 409/1992).

No obstante, la aparición de la Unidad Militar de Emergencias (UME), el desarrollo de Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN), la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN), la puesta en marcha de la Directiva de Seguridad Nacional (DSN) y la implementación de la «Estrategia de Seguridad Nacional» (ESN) han supuesto un motor de cambio indirecto en este sector y un posible mecanismo de integración e innovación mediante la aportación de enfoques distintos (como es todo lo relativo al concepto de «inteligencia» de manera aplicada a la gestión de las emergencias y las catástrofes).

Llama la atención que, del mismo modo que se han desarrollado actividades y herramientas estratégicas transversales de tipo político en otras áreas de más reciente creación –como ha sido en la ya mencionada Estrategia de Seguridad Nacional–, no se haya hecho lo propio con la protección civil. Al objeto de evitar las acciones inconexas que debilitan el sistema en su conjunto y facilitando y articulando la integración y participación del resto de administraciones públicas competentes.

Por último, durante este tiempo ha habido muchas y variadas referencias a los conceptos «información» y «comunicación» (utilizados con cierta indefinición y ambivalencia probablemente también por los *lost-in-translation*<sup>7</sup>) pero no ha habido referencia consciente alguna al concepto de «inteligencia», ni como función, ni como actividad, ni como capacidad, ni como sistema.

- b) El «sistema» es el primer paso para la operacionalización del modelo, por tanto deriva en un primer nivel de la actividad legislativa directa cuando se trata de establecer las definiciones conceptuales, las estructuras orgánicas, las potestades, las áreas de gestión y las responsabilidades de las diferentes autoridades y órganos públicos.

Si este «sistema» se configura como el «sistema de sistemas» y se dirige desde los máximos niveles políticos del gobierno, su enfoque es estratégico. Por el contrario, si es un sistema que soporta a otros sistemas de nivel superior (actuando como un subsistema) su desarrollo normativo es más de tipo jurídico-técnico y por tanto su enfoque y orientación puede ser de tipo táctico-estratégico o puramente táctico. La primera consideración que hay que hacer a este respecto es la elevada diversificación en los modelos de gestión que hay actualmente en nuestro país, lo que hace que convivan organismos públicos admi-

<sup>7</sup> Concepto que se utiliza para hacer referencia a las pérdidas de matices o de sentido de determinados conceptos cuando son traducidos de un idioma a otro.

nistrativos de todo tipo con entidades instrumentales públicas y con empresas privadas en todas sus modalidades (contratadas para actividades concretas o gestionando servicios de manera indirecta mediante adjudicación).

En este sentido y desde una posición más táctica, cabe destacar la importancia que tiene la fuerte «municipalización» de determinados servicios esenciales (como es el caso de los servicios de extinción de incendios y salvamento). Servicios que son titularidad de la administración local<sup>8</sup> pero que, sin embargo, al no recaer la capacidad legislativa sobre este nivel de la administración (al contrario de lo que pasa con las comunidades autónomas) pierden –o ceden– el control de determinados aspectos de su poder de autoorganización.

Por otra parte, el sistema se basa en una estructura teóricamente integradora de las unidades territoriales menores en las superiores aportando datos, información y una estructura de soporte.

No obstante, la realidad es que el peso del sistema recae en un nivel que tiene dificultades técnicas, administrativas y económicas para asumir estas tareas ya que la mayoría de estos municipios tienen menos de 5 000 habitantes, por lo que las comunidades autónomas desarrollan su planificación sin la aportación de esta información fundamental de detalle.

Del mismo modo ha pasado con el Estado en diversas ocasiones ya que ha debido desarrollar sus planes sin que estuvieran desarrollados los de ámbito inferior con la dificultad e inconcreción que esto supone. De hecho, se estima que menos del 20 % de los municipios españoles tienen plan territorial de emergencias.

Otro elemento a considerar es que para la gestión de las competencias compartidas y concurrentes están los planes de emergencia (tanto territoriales como especiales) que deberían asumirse por todos los involucrados y no solo como una labor de un único actor que es el que tiene la obligación legal de su desarrollo y elaboración.

Cuestión capital también a destacar es que los niveles máximos de decisión y dirección de las emergencias son políticos y no técnicos. Niveles a los que, a diferencia de otros países, ni se les exige ningún requisito ni tampoco hay prevista ni estructurada una formación básica *ad-hoc* una vez se ocupa un determinado cargo.

Lo hasta aquí expuesto ya supone una dificultad importante a la hora de alinear objetivos, recursos y procedimientos, tanto en la parte relacionada con la obtención y gestión de la información como en la parte vinculada con la estructuración de los procesos de toma de decisiones.

---

<sup>8</sup> Se entiende por administración local, de manera general, a los siguientes entes territoriales: ayuntamientos, provincias, cabildos y consejos insulares. Según se establece en la Ley de Bases de Régimen Local. A lo que también se suman las agrupaciones de municipios en forma de mancomunidad y/o a modo de consorcios para la prestación de determinados servicios.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

Importante es este punto ya que ambos aspectos son los que sustentan y configuran lo que se entiende por «inteligencia» y su función dentro del sistema de gestión de emergencias.

Por otra parte, el ámbito de la protección civil no es ajeno a otras realidades y del mismo modo que un hospital no funciona sino tiene médicos, nuestro SNPC no puede hacerlo de manera correcta si el capital humano no está adecuadamente formado en relación al puesto que se ocupa.

Como muy bien apunta Talavera Esteso (2014)<sup>9</sup> «... el (sub)sistema de formación de protección civil en España se caracteriza por su complejidad y su falta de integración, como consecuencia natural de la descentralización de este servicio público, es una competencia compartida entre los diferentes niveles, no existe ni normativa común, ni hay establecida una función coordinadora ni mecanismos formales para llevarla a cabo... De hecho, los organismos especializados en este tipo de formación en emergencias tienen dependencia orgánica y funcional de los tres niveles referidos y se gestionan y organizan de manera diferente, por falta de una estructura coordinadora y armonizadora... En consecuencia, la oferta formativa es heterogénea y sin reconocimiento mutuo entre los diferentes centros de formación públicos y privados que operan».

Es cierto que actualmente en el «Catálogo Nacional de Cualificaciones» del INCUAL<sup>10</sup> existen una serie de cualificaciones directamente relacionadas con el campo de las emergencias y la protección civil lo que está permitiendo que haya una muy limitada oferta para la acreditación de las competencias por medio de la evaluación y la acreditación de dichas competencias.

No obstante, en el campo de la Formación Profesional (FP) reglada, el Ministerio de Educación ha hecho un gran avance con la aprobación de dos títulos de FP de la rama de seguridad y medioambiente y que son el de «Técnico en Emergencias y Protección Civil» (FP Grado Medio)<sup>11</sup> y el de «Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil» (FP Grado Superior)<sup>12</sup>.

Coligo también con el autor antes mencionado que esta formación reglada puede ser la única forma eficaz de armonizar a medio plazo la

<sup>9</sup> TALAVERA ESTESO, Fernando *et. Al.* Capítulo: «El Sistema Nacional de Protección Civil». *Cuadernos de Estrategia 165. España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles.* Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE-CESEDEN). Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa 2014.

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL).

<sup>11</sup> R. D. 907/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico en Emergencias y Protección Civil y se fijan sus enseñanzas mínimas.

<sup>12</sup> R. D. 906/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil y se fijan sus enseñanzas mínimas.

formación de los niveles operativos más bajos y el de los mandos intermedios del SNPC.

Otra cuestión también apuntada y evidenciada por este autor es que a los niveles superiores y técnicos se les exige como requisito tener formación universitaria, pero de diferentes especialidades (incluida la militar superior) aunque no todas están adaptadas a los requerimientos del desempeño real. De hecho no hay ninguna carrera que habilite facultativamente<sup>13</sup> en materia de gestión de emergencias y protección civil.

Más allá de las posibles bondades de la multidisciplinariedad, esto representa una dificultad añadida para la cohesión del sistema dada la falta de elementos doctrinales y la carencia de una base de conocimientos compartidos y comunes (más, si cabe, cuando se trata de los niveles que deben tomar las decisiones y/o generar los elementos analíticos, de contrastación y de proyección que apoyen al elemento decisorio).

De hecho, desde la Unión Europea (UE) han sido muy conscientes de lo anterior por lo que dentro del Mecanismo Europeo de Protección Civil (EUPCM, en sus siglas en inglés) en relación con la red de expertos cualificación de la UE desplegadas en las «zonas de operaciones» el principal esfuerzo ha ido encaminado: a definir los puestos operacionales, sus funciones y sus niveles de responsabilidad; a determinar las necesidades del puesto (en términos de conocimientos y experiencia) y a establecer la formación necesaria y específica de nivelación y adaptación que pudiera ser necesaria. Proceso de normalización funcional que deriva además de tener que trabajar en un entorno multicultural y multilingüe.

- c) La «función» se sustenta en las atribuciones formales y responsabilidades que se otorgan a un órgano concreto y sus capacidades vendrán determinadas por los recursos materiales, humanos y organizacionales que tenga asignados o sobre los que pudiera tener control en un momento dado. Dentro del marco y los límites que tenga establecidos, podrá combinar los recursos a su cargo y/o coordinarse con otros órganos de su mismo nivel. Por tanto, su actuación y enfoque es eminentemente a nivel táctico.
- d) En este sentido es importante tener en cuenta que nuestra planificación en la materia no habla de capacidades o funciones operacionales, lo hace de «grupos de acción» y, además, mezcla estos con elementos físicos y con cargos singularizados. De hecho, estas particularidades son también las dificultades que encuentran las estructuras militares para su integración en los elementos de mando y control civiles relacionados con la protección civil.

---

<sup>13</sup> Acepción hecha en el sentido de «profesión regulada» en los términos que contiene artículo 4 del R. D. 1837/2008.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

En consecuencia y tal y como se establece en la mayoría de sistemas de gestión de emergencias a nivel internacional, metodológicamente se hace necesaria la definición de las «funciones de mando» y las «funciones de soporte al mando», siendo en esto último donde quedaría incardinada y englobada la «función de inteligencia» específicamente. Esto permite identificar los elementos comunes de todas las estructuras, garantizando de este modo la integración funcional real y valorando las capacidades transversales y horizontales para que queden definidas y puedan ser asignadas a quien corresponda (como hace el ICS-NIMS<sup>14</sup> con la «función de inteligencia» y su vinculación con los conceptos *single-agency incident* y *multi-agency incident*).

En todo caso y en relación con la «función de inteligencia»—a excepción de la UME, del resto de las FAS, las FFCCE y de aquellos que actúan en el marco de la ONU, la UE, la OTAN o estructuras similares— dentro del SNPC no hay una estructura consciente de esta función (aunque de manera efectiva se haga «inteligencia») y tampoco hay, por tanto, una serie de «productos» de inteligencia tasados y estandarizados que respondan a las necesidades concretas de cada usuario en cada uno de sus niveles. De hecho, sirva lo aquí comentado en relación con la ambivalencia y ambigüedad que se hace en el uso de los términos «información» y «comunicación» en este mismo contexto.

No obstante, aclarar también que la generación de inteligencia no es ni estratégica, ni táctica, ni operativa puesto que esta caracterización depende y está en función de la visión y el alcance (*scope*) que le dé el correspondiente usuario/receptor —a su nivel y en base a sus necesidades— y no tanto por el elemento que lo genera.

Visto lo anterior y en atención a lo ya expuesto en los párrafos precedentes, se debe apuntar que el SNPC presenta una elevada diversificación en los modelos de gestión, lo que ha supuesto que las organizaciones de cada entorno territorial (comunidades autónomas, diputaciones, islas y municipios) diseñen su estructura y asignen las funciones administrativas, técnicas y operativas a su criterio. Lo que condiciona en la misma medida las actividades relacionadas con el desarrollo y ejercicio de la «función de inteligencia».

De hecho, esta heterogeneidad y la singularidad de cada elemento tienen una incidencia directa en la capacidad de trabajo conjunto (por problemas de interoperabilidad y procedimentación) que, incluso, afectan a la propia consistencia y coherencia de los medios y equipos de información y comunicación<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Conceptos ICS (Incident Command System) como parte de la evolucionada estructura de gestión de emergencias de EE. UU., denominada NISM (National Incident Management System) y que se trata con mayor profundidad en epígrafes posteriores.

<sup>15</sup> En sus acepciones de transmisiones / TIC / CIS.

En definitiva, las debilidades del SNPC provienen –en gran medida– de las dificultades de coordinación de un sistema tan complejo y, sobre todo, de la capacidad de integración de todos los medios y recursos (lo que incluye a las actividades de «inteligencia» en su sentido más amplio). No obstante, estas debilidades suponen también y sin lugar a dudas una oportunidad de avance y el margen de mejora que tiene el sistema en su conjunto.

El nuevo enfoque incorporado en la actual Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. Una oportunidad para la función de inteligencia

Después de un largo periodo sin una revisión crítica y sin una voluntad política real de modificar el marco de la protección civil en su conjunto (fundamentalmente por los conflictos competenciales que esto ha generado con algunas comunidades autónomas), en julio de 2015 ve la luz la nueva ley reguladora básica de este campo a nivel estatal, donde ya se reconoce de manera efectiva el carácter sistémico de la protección civil. De hecho, esta nueva situación, este nuevo impulso y este nuevo enfoque representan un punto de inflexión trascendental y una oportunidad real de integración, vertebración y perfeccionamiento de todo el SNPC.

Asimismo, esta nueva Ley obliga conceptualmente a que este sistema se incardine dentro de un sistema de ámbito superior que es el «Sistema de Seguridad Nacional»<sup>16</sup>. Por tanto, el «Sistema Nacional de Protección Civil»<sup>17</sup> actúa como un subsistema del Sistema (global) de Seguridad Nacional cuyo objetivo es «establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada antes los distintos tipos de emergencias y catástrofes originados por causas naturales o derivados de la acción humana, sea esta accidental o intencionada».

En este sentido el binomio seguridad y defensa es un elemento transversal que busca la protección del ciudadano como realidad individual y la protección de la sociedad como realidad colectiva. De esto se derivan tres consecuencias muy importantes que condicionan nuestro nuevo marco jurídico:

- a) La protección civil se suma como un elemento más al concepto integral e integrador de la seguridad recogidos en la Ley Orgánica de Defensa Nacional, en la Directiva de Defensa Nacional y en la Estrategia de Seguridad Nacional.

---

<sup>16</sup> Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional y Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, que crea el Consejo de Seguridad Nacional. Con esta nueva estructura el Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis queda transformado desapareciendo la «Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis» que se sustituye por el Consejo de Seguridad Nacional y, entre otros cambios, el «Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis» se sustituye por el Departamento de Seguridad Nacional.

<sup>17</sup> Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

- b) Los diferentes actores en materia de defensa, seguridad y emergencias deben converger tanto en los procesos y procedimientos de gestión como en el resto de elementos doctrinales que posibiliten una interoperabilidad real y a todos los niveles.
- c) Se desarrolla la idea de la necesidad de implementar estructuras y mecanismos de gestión comunes que sirvan para dar respuesta a cualquier tipo de situación con independencia del origen que lo cause (incluso habiendo intencionalidad).

Por tanto, aquellas organizaciones con estructuras organizativas y metodologías de gestión más consistentes, más experimentadas, más sólidas y más contrastadas, como es el caso de las militares, permearán y servirán de espejo y modelo para el resto de organizaciones.

Y es aquí, precisamente, donde se evidencia el impulso que las organizaciones militares imprimen al Sistema Nacional de Protección Civil, ya que para este tipo de organizaciones las capacidades, las actividades y los productos que aporta la «función de inteligencia» son imprescindibles para el mando en sus procesos de toma de decisiones.

Esto supone que la «función de inteligencia» se configure como una capacidad operacional más que aporta valor interpretativo y proyectivo y que vas más allá de la simple recogida y presentación de información y datos.

Este nuevo enfoque aportado por la LSNPC debe obligar a acotar y definir los conceptos «información» y «comunicación» así como su alcance a los efectos del conjunto del SNPC. Como bien explica Díaz Blanco (2016)<sup>18</sup>, la información no es inteligencia, pero si es el punto de partida del llamado «ciclo de inteligencia»<sup>19</sup>.

De hecho, también es novedoso que se relacione el concepto «información» con el concepto de «anticipación»<sup>20</sup> ya que esto es lo que se conoce como «inteligencia de alertas». Es decir, disponer de unos elementos de vigilancia y monitorización cuyos datos ofrezcan información suficiente para que, tras ser analizada y valoradas, se puedan tomar decisiones.

No obstante, hay que apuntar también que el binomio anticipación/riesgos que establece la LSNPC necesita una definición más perfilada ya que no son fenómenos de observación e interpretación directa.

---

<sup>18</sup> ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS-CESEDEN). *Monografías 148. Inteligencia. Un enfoque integral*. Capítulo II. Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa 2016, p. 52.

<sup>19</sup> Se entiende por «ciclo de inteligencia» la secuencia mediante la cual se obtiene información, se transforma en inteligencia y se pone a disposición de los usuarios.

<sup>20</sup> En el artículo 8 de la LSNPC: «... La anticipación tiene por objeto determinar los riesgos en un territorio basándose en las condiciones de vulnerabilidad y las posibles amenazas, y comprende los análisis y estudios que permitan obtener información y predicciones sobre situaciones peligrosas».

La «anticipación» supone una actividad intelectual de proyección a futuro y de predicción, por tanto es una estimación de evolución de un fenómeno (en este caso de un riesgo concreto o de una situación de emergencia). Por otro lado, un «riesgo» no es, conceptual y metodológicamente, un dato ni información sin más sino el resultado de un proceso técnico de evaluación que le otorga unos determinados atributos tras su análisis y lo categoriza en base a su probabilidad de acaecimiento y en base a las consecuencias de su materialización.

Por tanto, la gestión de la «información», de los «riesgos» y de la «anticipación» –tal y como se plantea– no deja de tener como base metodológica y doctrinal las actividades propias del campo de la inteligencia en sus distintas manifestaciones, aunque esto no quede explicitado.

Otras cuestiones que deberán ser abordadas es si los nuevos órganos que aparecen (como el CENEM) se configurarán como una infraestructura de comunicación vinculada con una serie de bases de datos o si se trata de un sistema CIS<sup>21</sup> real y si, además, las nuevas redes servirán también de base para un «Sistema de Mando y Control» integrado.

A la vista de todo lo expuesto, podemos afirmar que existe un cambio importante hacia la manera de entender la gestión de la información en materia de protección civil por parte del Estado y que afecta tanto a las comunidades autónomas como al resto de entidades locales. En este contexto, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la Directiva de Defensa Nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional han permeado en esta nueva visión y conceptualización.

Nuevo enfoque que, aunque con mayor o menor nivel de conciencia por parte de los distintos actores, hace que el tratamiento y la gestión de la información (incluso de la comunicación) tienda doctrinalmente hacia lo que se entiende como «inteligencia» e «influencia»<sup>22</sup> en sus diferentes manifesta-

---

<sup>21</sup> Del inglés *Communications and Information Systems*. Acrónimo con origen en la OTAN, donde el término *communications* era sinónimo de telecomunicaciones y el de *information* equivalente al de informática, con la finalidad, no de indicar la existencia de dos sistemas distintos (telecomunicaciones e informática) sino la de explicitar que hoy en día los CIS están compuestos de medios de telecomunicaciones y medios informáticos y que sirven para dar apoyo al mando y control, a la logística, etc.

<sup>22</sup> Concepto que aglutina y adapta doctrinalmente las operaciones «CIMIC», «Public affairs», «InfoOps» y «PsyOps» cuando se desarrollan en territorio nacional. A modo de ejemplo, en virtud de la Orden DEF/1887/2015, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa, en el MOPS (Mando de Operaciones) del EMAD (Estado Mayor de la Defensa) se integra en la sección J-9 específicamente las operaciones de «influencia». «La Sección de Influencia, responsable de integrar las acciones de influencia en el planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones, incluyendo la sincronización de las actividades de Operaciones de Información, Interacción y Cooperación Cívico Militar, Operaciones Psicológicas y Asuntos Públicos. Además, será responsable de asesorar al comandante del Mando de Operaciones en asuntos públicos y de comunicación, y ejecutar las actividades de comunicación pública de dicho mando. Llevará a cabo el asesoramiento al comandante del Mando de Operaciones en cuestiones de género en las operaciones y los aspectos culturales de las mismas».

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

ciones. Además, si nos atenemos a la nueva conceptualización sistémica de la organización de la Seguridad Nacional en su conjunto, no puede ser que un subsistema (como lo es el SNPC con respecto al SSN) esté desalineado técnica, conceptual y doctrinalmente. Lo que conlleva obligatoriamente que las comunidades autónomas y el resto de administraciones locales compartan esta nueva visión del conjunto. Es más, a la vista de lo anterior no es descabellado plantear que el CENEM, a medida que vaya implementando las funcionalidades que establece la LSNPC, deba dotarse de una «unidad de análisis, evaluación, situación e inteligencia», lo que en argot militar se conoce como un «centro de integración y difusión de inteligencia» (CIDI). Lo que debería replicarse en el resto de niveles de la estructura del SNPC.

En todo caso, la disparidad y heterogeneidad de los actores, la esperada resistencia al cambio de estos (sobre todo por una aparente pérdida de poder y obligación de rendir cuentas ante terceros), su dispersión territorial, orgánica y competencial, sumado a los problemas de interoperabilidad técnica y funcional más la falta de una adecuada normalización operacional y de una doctrina y terminología común va a suponer un esfuerzo añadido de convergencia hacia este nuevo enfoque.

El desarrollo de la planificación en materia de protección civil como fuente básica de generación y obtención de inteligencia

El SNPC se sustenta sobre una estructura funcional basada en el reparto competencial y territorial que cada nivel de la Administración pública tiene. Esto supone que se haya desarrollado un sistema de unidades territoriales menores que se responsabilizan de un ámbito de actuación determinado e integrándose, a su vez, en una estructura territorial mayor que facilita soporte o asume la dirección de las actuaciones, dependiendo de la situación de emergencia y de las competencias que se tengan.



Figura 2. Elaboración propia

Esta estructura funcional basada en elementos territoriales (responsables, a su vez, del desarrollo de las políticas correspondientes en sus respectivos ámbitos) se complementa con una organización dual técnico-jurídica. Por un lado, está el marco normativo ordinario que desarrolla la actividad reguladora específica en la materia y, por el otro, tenemos los mecanismos técnicos específicos de planificación como segundo elemento regulador.

La planificación tiene carácter técnico-jurídico ya que se desarrolla e impulsa desde las propias administraciones públicas como un documento técnico que sigue las directrices correspondientes aprobadas normativamente y que deben ser sometidos a un proceso de homologación y aprobación (ahora con la LSNPC «informados»). Una vez superado este proceso, son publicados oficialmente por lo que adquieren el rango normativo y legal correspondiente.

Debemos tener en cuenta que actualmente «conviven» la LSNPC con la Norma Básica de Protección Civil (NBPC) del año 1992, estando a la espera de que esta norma sea también modificada (mandato que queda recogido en el artículo 13 de la nueva ley). En todo caso, la LSNPC establece en materia de planificación –y siguiendo sustancialmente con lo que ya estaba regulado– lo siguiente:

- En la Norma Básica de Protección Civil se establecen directrices básicas para la identificación de riesgos de emergencias y actuaciones para su gestión integral, el contenido mínimo y los criterios generales para la elaboración de los planes de protección civil.
- Los planes de protección civil son los instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes en caso de emergencia, así como del esquema de coordinación de las distintas administraciones públicas llamadas a intervenir.



Figura 3. Elaboración propia

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

En base a la tipología de planes se tiene lo siguiente:

- El Plan Estatal General desarrolla la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a las otras administraciones públicas, en casos de emergencia de protección civil, así como ejercer la dirección y coordinación del conjunto de las administraciones públicas en las emergencias declaradas de interés nacional. La aprobación del Plan Estatal General corresponde al Gobierno, a propuesta del ministro del Interior.
- Son planes territoriales todos aquellos que se elaboran para hacer frente a los riesgos de emergencia que se puedan presentar en el territorio de una comunidad autónoma o de una entidad local. Dichos planes serán aprobados por la administración competente, autonómica o local, de conformidad con lo previsto en su legislación específica.
- Son planes especiales los que tienen por finalidad hacer frente a los riesgos de inundaciones; terremotos; maremotos; volcánicos; fenómenos meteorológicos adversos; incendios forestales; accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas; accidentes de aviación civil y en el transporte de mercancías peligrosas, así como los relativos a la protección de la población en caso de conflicto bélico y aquellos otros que se determinen en la Norma Básica.

Podrán ser estatales o autonómicos, en función de su ámbito territorial de aplicación, y serán aprobados por la administración competente en cada caso. Los planes especiales relativos al riesgo nuclear y a la protección de la población en caso de conflicto bélico serán, en todo caso, de competencia estatal, sin perjuicio de la participación en los mismos de las administraciones de las comunidades autónomas y entidades locales, según se establezca en la Norma Básica.

- Los planes de autoprotección establecen el marco orgánico y funcional previsto para los centros, establecimientos, instalaciones o dependencias recogidas en la normativa aplicable, con el objeto de prevenir y con-



Figura 4. Elaboración propia

trolar los riesgos de emergencia de protección civil sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada en esas situaciones.

Por tanto, vemos que los planes tienen una doble funcionalidad, es decir, son instrumentos que facilitan el funcionamiento del sistema pero también son un «producto» que nace del sistema y que también alimenta al sistema. Sin olvidar que nacen sobre todo desde una perspectiva práctica para dar respuesta y resolver una situación de emergencia o de grave riesgo concreta.

Con independencia de cómo se denomine el propio plan y sus diferentes apartados, metodológicamente todos los planes de emergencia siguen el siguiente esquema y tienen el siguiente contenido y estructura.



Figura 5. Elaboración propia

El primer elemento técnico que sustenta todo lo demás es el «análisis y evaluación de riesgos y vulnerabilidades», este primer elemento debe analizar el entorno en su conjunto y sus diferentes interacciones, vinculando esto con todos los aspectos que pueden afectar a la gestión del riesgo y a la gestión de la propia emergencia.

Lo anterior debe abarcar aspectos geográficos, medioambientales, poblacionales, culturales, sociales, políticos, económicos, etc. Ya que este análisis profundo es lo que ayudará a identificar y determinar el tipo y el nivel de riesgo (lo que incluye las vulnerabilidades, amenazas y nivel de resiliencia), las situaciones de emergencia que se puedan dar y cómo esto afectará a la población y a su actividad (lo que ayudará a determinar las necesidades de recuperación y rehabilitación tras la emergencia).

Con este estudio previo ya se está en disposición de determinar el tipo de organización, medios y recursos que un entorno dado necesita para implementar su «sistema de respuesta ante emergencias».

Los sistemas de gestión de emergencia como productores...



Figura 6. Elaboración propia

Esto último es muy importante destacarlo, porque una de las primeras consecuencias del proceso de elaboración de un plan de emergencia es la comparación y el contraste que supone la realidad y el estado de los recursos disponibles con respecto a los que pudieran ser necesarios en base a las necesidades detectadas (tanto en sentido positivo como negativo).

Por tanto, si un estudio analítico y evaluador de tipo técnico genera un conocimiento que se puede aplicar y que además sirve para apoyar en los procesos de toma de decisiones, está claro que es una actividad y un producto que genera «inteligencia» desde todas las perspectivas (estatal, autonómica y local).

## • PLAN DE EMERGENCIA



- ES UNA OBLIGACIÓN NORMATIVA
- ES UN DOCUMENTO JURÍDICO-TÉCNICO
- SE BASA EN UNA DIRECTRIZ DE ELABORACIÓN
- ES UN CONJUNTO DE ELEMENTOS
- ES UNA HERRAMIENTA DE "PLANIFICACIÓN"

- AMBIENTE
- SINIESTRO
- TERRENO

Figura 7. Elaboración propia

En consecuencia y a la vista de lo expuesto, podemos afirmar que el propio sistema actual de protección civil ofrece ya herramientas y «productos» de inteligencia que aportan información muy valiosa (para todos los niveles de la estructura), cuando no son la base que permite garantizar la integración y la consistencia al sistema.

Por tanto, en este punto se pretende dar un enfoque aplicado de la planificación a efectos de las actividades de inteligencia, lo que supone también tomar conciencia de esta perspectiva.

En este sentido, reseñar que la inteligencia en el ámbito militar tiene un «producto» denominado el «manual de área» que sirve para contextualizar y aportar información relevante sobre la zona de operación (ZO) en las que se va a proceder a desplegar.

Este documento es asimilable, comparable y compatible con los elementos analíticos que sustentan los planes de protección civil. Su estructura, aunque variable, suele contemplar aspectos como: elementos generales geoestratégicos básicos; el factor físico, el factor humano, cultura e historia, economía (lo que incluye la situación económica y magnitudes macroeconómicas, infraestructuras, energía y recursos, medios de comunicación...), política interior; relaciones exteriores y defensa nacional; más una serie de anexos con los riesgos sanitarios, cartografía, clima, vegetación, grupos étnicos, armamento, uniformidad y divisas y palabras de uso corriente.



Figura 8. Elaboración propia

Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

### **El tratamiento de la inteligencia en los sistemas de gestión de emergencias más relevantes**

En este contexto es muy importante tener en cuenta que cuando hablamos de «sistemas de gestión»<sup>23</sup> (particularmente de «sistemas de gestión de emergencias» –SGE–) su máxima expresión es el diseño de la estructura organizativa que se establezca para alcanzar los objetivos que como organización se tienen. Es decir, en el caso de un SGE, su finalidad es prevenir y evitar las emergencias y sus consecuencias.

Hay que recalcar que la razón de ser fundamental de este tipo de sistemas de gestión es que están orientados a la acción, lo que significa que deben garantizar la intervención y el conjunto de las operaciones que la hacen posible.

Por tanto, deben contar con todos los elementos que permitan poner en marcha y sostener todas aquellas acciones necesarias encaminadas a la eliminación y supresión de los factores que han generado la emergencia, garantizando sobre todo la ayuda y el socorro a los afectados y facilitando que se retorne a la normalidad en el menor tiempo posible.



Figura 9. Elaboración propia

<sup>23</sup> Definición adaptada de la ISO. Un «sistema de gestión» es un conjunto de reglas y principios relacionados entre sí de forma ordenada, para contribuir a la administración de procesos generales o específicos de una organización de manera sistematizada. Permitiendo establecer una política, unos objetivos y alcanzar dichos objetivos mediante una serie de procesos y métodos que se apoyan en procedimientos. Un sistema de gestión normalizado es un sistema cuyos requisitos están establecidos en normas de carácter interno, sectorial, nacional o internacional.

Esta estructura organizativa, dentro del «sistema de gestión de emergencias», es la encargada de la materialización de las operaciones y se le suele denominar «sistema de respuesta» (SR) o «estructura de respuesta» (ER).

En ambos casos –matices aparte– podemos entender ambos términos como equivalentes (aunque en realidad son términos complementarios y subordinados –la estructura con respecto al sistema–). En todo caso, el binomio SR/ER se desarrolla teniendo en cuenta cuatro parámetros fundamentales que son

Asimismo, las situaciones de emergencia que son previsibles y a las que se tiene que hacer frente, tanto por tipología como por gravedad, son las que condicionan fundamentalmente el diseño y desarrollo del SR/ER. Lo que supone que este debe estar compuesto como mínimo por los siguientes elementos:



Figura 10. Elaboración propia

En consecuencia, los sistemas de respuesta que ponen en marcha las distintas organizaciones están condicionados, en primera instancia, por el tipo de intervenciones, por el tipo de entorno y por los recursos disponibles. Por tanto, pueden existir tantas estructuras operacionales y metodologías<sup>24</sup> de gestión (con sus respectivos procedimientos asociados) como organizaciones.

De hecho, dentro de un «sistema de respuesta» (SR) pueden participar distintos organismos, organizaciones e instituciones con cometidos, funciones y responsabilidades muy diferentes. Debiendo basar su actuación en la complementariedad, en la cooperación y en la coordinación.

<sup>24</sup> Se puede definir de manera adaptada el concepto «metodología» como la manera o forma del proceso estructurado, ordenado y sistemático que se sigue para resolver una emergencia.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

Por tanto, el SGE y su correspondiente SR/ER se apoyan en dos elementos funcionales fundamentales y que son las dos caras de una misma moneda: los planes y las operaciones<sup>25</sup>.

En todo caso el binomio «plan-operación» es lo que permite aportar un conocimiento aplicado que soporta el proceso de toma de decisiones, es decir, soporta la función directiva (o lo que es lo mismo, la «acción de mando»).



Figura 11. Elaboración propia

Este conocimiento aplicado lo provee la «función de inteligencia» como factor fundamental de generación de «conciencia situacional» (del inglés *situational awarness*<sup>26</sup>). Bajo dos parámetros básicos<sup>27</sup>:

- a) «La inteligencia es el conocimiento orientado a apoyar la toma de decisiones de un usuario concreto en unas circunstancias determinadas».
- b) «Si no está orientada a la acción, no tiene consecuencias operativas y no llega a tiempo: no es inteligencia».

Como se puede observar, la «función de inteligencia» ofrece al sistema (y a las funciones de dirección y mando) continuidad en la gestión de los procesos, sirve de marco colaborativo y aporta coherencia y consistencia al binomio «plan-operación».

<sup>25</sup> (Gestión de) operaciones: conjunto de actuaciones, procesos y criterios estructurados y comunes que se siguen para poder dar respuesta y resolver una situación de «emergencia» con la mayor eficacia, eficiencia y efectividad posible. Definición propia.

<sup>26</sup> La conciencia situacional (CS) es el mecanismo mental que permite a una persona percibir, comprender y representar cualquier elemento y/o factor –o conjunto de ellos– que tienen incidencia sobre una situación o fenómeno concreto. Lo que le permite entender las vinculaciones, interrelaciones y condicionamientos y, de este modo, establecer posibles situaciones futuras.

<sup>27</sup> ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS-CESEDEN). *Monografías 148. Inteligencia. Un enfoque integral*. Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa 2016, pp. 9 y 11.

Por tanto, planteado a nivel conceptual lo que representa la «inteligencia» en sus diferentes manifestaciones, la manera de organizar todos estos elementos puede variar en función de la organización, del entorno y de los requerimientos legales. Por este motivo es importante, analizar cómo resuelven este tipo de cuestiones los diferentes sistemas de gestión de emergencias más significativos que hay implantados en la actualidad.

No obstante, la gran mayoría de los entornos han desarrollado sistemas de gestión que «beben» y aprovechan las experiencias y conocimientos de diversas fuentes.

En este sentido la investigación y la cooperación para desarrollar sistemas de gestión de emergencias cada vez más consistentes, integradores e interoperables ha supuesto que el origen militar, científico y/o empresarial de muchos de estos conceptos y estructuras se hayan adaptado a este campo.

Además el enfoque multidisciplinar y multisectorial que tiene el mundo de las emergencias, los desastres y las catástrofes, obliga a integrar conocimientos aplicados provenientes de diversas esferas del mundo académico, científico, social, político, militar, empresarial, económico y técnico. Esferas que, hoy por hoy, se retroalimentan, se vinculan mutuamente e, incluso, se necesitan, compartiendo amplios espacios e intereses.



Figura 12. Elaboración propia

Cabe destacar que es significativo que en numerosos entornos geográficos la «cultura de defensa» está muy arraigada por lo que la interrelación entre lo militar y lo civil es mucho más flexible, fluida y está mucho más normalizada, por lo que gran parte de las estructuras de respuesta son adaptaciones funcionales de los sistemas militares.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

De esta manera se da un valor añadido a la seguridad pública en su conjunto ya que se aprovecha una base doctrinal y una metodología de trabajo muy probada y experimentada. Es más, el acceso de civiles a estructuras militares –fundamentalmente como reservista<sup>28</sup> (incluso para misiones de combate)– y la facilidad de paso de militares a empleos civiles (sobre todo relacionados con la seguridad pública en general) permite una transferencia permanente entre ambos entornos y el aprovechamiento mutuo.

A continuación, vamos a esbozar las fundamentaciones y estructuras básicas sobre las que se asientan los sistemas de gestión de emergencias más significativos y reconocidos a nivel internacional y cómo y en qué medida se integra la «inteligencia» en sus distintas manifestaciones.

### *DoD de EE. UU., OTAN, FEMA y NFPA*

El caso de Estados Unidos necesita un estudio particularizado por las aportaciones que ha hecho en esta materia. Lo que supone analizar cuatro niveles que, aunque aparentemente diferenciados, son convergentes tanto funcional como doctrinalmente. Estos son el nivel militar, el nivel gubernamental, el nivel social mediante el asociacionismo sectorial y su proyección e influencia internacional.

En primer lugar, el nivel militar ha desarrollado sus propios sistemas y herramientas de gestión a todos los niveles organizacionales (estratégico, táctico y operacional)<sup>29</sup> como consecuencia de su papel internacional en los diversos conflictos en los que se ha visto involucrado.

<sup>28</sup> Un «reservista», por definición, es una persona que pertenece a una unidad o fuerza de reserva militar. Se trata de civiles que desempeñan sus carreras con normalidad al margen de la militar y con carácter regular o en circunstancias concretas son requeridos para incorporarse dentro de la estructura militar. Existen distintos modelos de «reserva» en función del país, no obstante el reservista se incorpora para reforzar capacidades ordinarias o bien para complementar capacidades estratégicas o para aportar capacidades que dicha estructura militar no tiene. En gran número de países, los reservistas fueron en un pasado miembros en activo de sus fuerzas armadas, y que posteriormente se convirtieron, bien voluntariamente o por obligación legal, en reservistas. En otros entornos el concepto de reservistas está vinculado con el servicio militar obligatorio y las prestaciones personales forzosas. En España esta figura viene regulada en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar y por el R. D. 383/2011, de 18 de marzo, se aprueba el Reglamento de Reservistas de las Fuerzas Armadas.

<sup>29</sup> En este caso utilizaré la acepción más militar de la denominación de los niveles organizacionales «estratégico, táctico y operacional» en vez de usar los tradicionales y clásicos «estratégico, táctico y operativo» ya que estos no describen la complejidad de la organización militar de hoy en día en base a lo establecido en el entorno OTAN. De hecho, sirva de referencia las definiciones aportadas por Bauzá Abril (2016) en el anexo I, pp. 165 y ss. *Monográficas 149. «El nivel operacional»*. CENTRO CONJUNTO DE DESARROLLO DE CONCEPTOS (CCDC-CESEDEN). Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa 2016.

El DoD (*Department of Defense*) de EE. UU., está volcado permanentemente en la mejora de sus sistemas militares que posibilitan el conjunto de sus operaciones en todos los escenarios en los que intervienen. Esto supone que estas experiencias sean exportables, transferibles y aplicables a otros entornos.

El primer entorno al que «contagia» es el de las Fuerzas Armadas de los países que son sus aliados y, muy particularmente, los que pertenecen a la OTAN.

En este sentido el mayor esfuerzo está en garantizar la interoperabilidad en todos los ámbitos y elementos –incluido el doctrinal– mediante la normalización. Esta normalización ha desarrollado su propio sistema basado en las normas STANAG que se encuentran implantadas en todas las Fuerzas Armadas aliadas.

De hecho, las Fuerzas Armadas tienen sus propios estándares y normas que desarrollan sus sistemas de gestión de emergencias para sus propias actividades y para darse soporte así mismas en otros entornos. Normas que son consistentes y coherentes con las del sector civil estadounidense (con el que trabajan estrechamente para que así sea). Es más, estos estándares tienen su correspondencia con el resto de estándares federales promulgados por la FEMA<sup>30</sup>, por las normas propias de la OTAN y por los desarrollados sectorialmente en el ámbito civil.

Para entender el segundo nivel, es decir, el nivel gubernamental (federal) tenemos que retrotraernos a los años sesenta y setenta del siglo XX cuando los grandes y graves incendios forestales que asolaron varios estados de EE. UU., obligaron a las autoridades del «US Forest Service»<sup>31</sup> a organizarse como si la lucha contra el fuego fuera una guerra, tanto por el nivel de medios a emplear y el esfuerzo logístico que había que garantizar como por los daños y el nivel de afectación a la población y al conjunto de la sociedad americana.

Por tanto, si el escenario era de guerra las actuaciones y operaciones deberían «planearse» y «conducirse» con estos criterios y asimilando y asumiendo el funcionamiento de este tipo de organizaciones. De aquí nació el famoso y manido «ICS» (Incident Command System)<sup>32</sup>. Es más, tras varias emergencias y desastres de nivel nacional, en el año 1979 se decide crear la FEMA.

Durante este periodo su gran reto, entre otras cosas, ha sido crear un sistema de gestión de emergencias y desastres único, integral, integrado, coherente y consistente, para todos los niveles de la administración (federal, estatal, tribal y regional), para todos los organismos (civiles y militares), para todo tipo

<sup>30</sup> Federal Emergency Management Agency (FEMA), traducido como Agencia Federal de Gestión de Emergencias.

<sup>31</sup> Del inglés, Servicio Forestal de los Estados Unidos de América.

<sup>32</sup> ICS (Incident Command System), traducido como Sistema de Mando de Incidentes.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

de «incidentes»<sup>33</sup> y, por tanto, único para todo el territorio estadounidense, además con independencia del origen causante del «incidente» (accidental / intencional).

El resultado de todo ello supuso la evolución del «ICS» hacia el «NIMS» (National Incident Management System)<sup>34</sup>.

En 2003, tras la *creación del Departamento de Seguridad Nacional (US Department of Homeland Security)* la FEMA se integra en este departamento cuya responsabilidad es proteger el territorio estadounidense de ataques terroristas y responder a desastres naturales<sup>35</sup>. Por tanto, su objetivo es prepararse, prevenir y responder a emergencias nacionales, en especial el terrorismo. Quedando establecido el NIMS como cuerpo doctrinal común para todas las agencias y entidades sean civiles o militares, voluntarias o profesionales y sean públicas o privadas.

El tercer nivel tiene que ver la manera de entender el ordenamiento jurídico y las organizaciones sociales y profesionales que tiene el mundo anglosajón (encontraposición al latino). Esto supone que el Estado interviene poco y es la propia sociedad civil la que es capaz de establecer mecanismos reguladores de toda índole, incluidos los de tipo profesional, que al tener el prestigio y el reconocimiento sectorial pasan de ser códigos de buenas prácticas a convertirse en elementos mandatorios (siendo incluso referenciados explícitamente o adaptados en leyes y reglamentos normativos).

Un ejemplo de lo anterior es la NFPA (National Fire Protection Association), organización sin ánimo de lucro fundada en 1896 que tiene como objetivo crear y mantener una serie de normas y códigos (National Fire Codes) que sirvan de referencia en materia de seguridad contra incendios<sup>36</sup> y en todo

---

<sup>33</sup> Se utiliza el término «incidente» de la manera más global y general para hacer referencia a cualquier situación (emergencia, desastre, catástrofe). Técnicamente, desde el punto de vista de la Gerencia de Riesgos (Risk Management), un incidente es un accidente que no ha causado daños personales (equivalente al concepto near-miss) por lo que no debe confundirse con esta acepción.

<sup>34</sup> NIMS (National Incident Management System), traducido como Sistema Nacional de Gestión de Incidentes.

<sup>35</sup> Vemos aquí que se aporta e incorpora la visión más «holística» e integrada de la gestión de la seguridad y las emergencias en todas sus manifestaciones. Al igual que ya se ha introducido esta visión en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley de Defensa Nacional, la Directiva de Defensa Nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional y en la propia Ley del Sistema Nacional de Protección Civil.

<sup>36</sup> Entendido el término de Seguridad Contra Incendios (SCI) desde la perspectiva de la prevención, la protección y la lucha, abarcando elementos como la formación, la organización de servicios de lucha contra incendios y de salvamento (servicios de bomberos), sistemas de dirección y gestión de emergencias, investigación, continuidad de negocio, requisitos de fabricantes, criterios de diseño de instalaciones y edificios, sistemas de gestión y auditorías, etc.

tipo de materias afines relacionadas con la seguridad humana en general (Life Codes).

La NFPA está acreditada en su funcionamiento por *la American National Standards Institute* y ha sido precursora e íntima colaboradora de la «US Fire Administration» (USFA, actualmente esta agencia es una división de la FEMA).

De hecho, la FEMA en relación con el ICS y el NIMS ha incorporado gran parte de los contenidos y aportaciones que ha hecho la NFPA y que estaban incluidas ya en sus normas (puesto que ya venían de estar aprobadas por la USFA).

Por último, el cuarto nivel de análisis hace referencia a la proyección e influencia internacional que ha tenido todo lo anterior. Como ya hemos visto, el primer elemento que ha canalizado y diseminado la manera de entender los sistemas de gestión de emergencias desarrollados en EE. UU. ha sido la propia estructura militar exterior. Después tenemos las agencias de socorro y ayuda exterior civiles (como el caso de la USAID<sup>37</sup>, que aun siendo civil se puede apoyar en elementos de la estructura militar para sus operaciones) que canalizan también la actuación de los equipos de emergencia y rescate que puede enviar EE. UU. a título individual (por lo que operan con las mismas herramientas y sistemas de gestión que en su territorio). Por otra parte tenemos la participación de EE. UU. en los organismos mundiales que hacen frente a catástrofes o prestan apoyo y ayuda humanitaria como es el caso de la ONU y sus diferentes elementos especializados.

La experiencia acumulada durante todo este tiempo ha servido para que en las últimas revisiones del NIMS se haya hecho un gran esfuerzo por articular, desarrollar e integrar la «función de inteligencia» en todos sus aspectos, clarificando su significado y diferenciándolo terminológica y operacionalmente con respecto a los conceptos «información» y «comunicación».

Es más, en el referencial «IS-700.A-NIMS-FEMA (2008)», actualizado en 2017, el término «inteligencia» (*intelligence*) específicamente aparece en un mínimo de 27 ocasiones. De hecho, el NIMS revisado establece que los sistemas de gestión de emergencias (*incidents management system*) deben implementar la capacidad de gestión básica denominada *Information and Intelligence Management* la cual se sustenta en una función operacional específica denominada *Intelligence / Investigations Function*.

Función que debe estar muy estrechamente ligada y coordinada con las correspondientes secciones de «Operaciones» (*Operations Section*) y «Planes»

---

<sup>37</sup> La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en inglés: United States Agency for International Development, USAID) es una institución de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no militar. Es un organismo independiente aunque recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

(*Planning Section*) para así dar soporte a la función de «Mando del Incidente» (*Incident Command*).

Por otra parte, también se reconoce la importancia de la explotación de los datos geoespaciales como una capacidad aplicada a la inteligencia por sí misma.

### *ONU (OCHA, UNDAC e INSARAG)*

En este caso y en relación con la Organización de Naciones Unidas (ONU), la sistemática para la gestión de emergencias desarrollada en EE. UU., es decir, la adaptación funcional del ICS-NIMS, está plenamente asumida por lo siguiente:

- EE. UU. es uno de los principales impulsores y contribuyentes de la organización con gran cantidad de personal de esta nacionalidad en su estructura. Lo que hace que su influencia en determinados ámbitos también afecte a estos aspectos.
- La ONU cuenta con la posibilidad de desplegar una fuerza militar asignada como si fuera propia (cascos azules), la cual funciona con criterios doctrinales de carácter militar basados en estándares occidentales (OTAN o similar).
- En las operaciones CIMIC<sup>38</sup>, bien lideradas por la ONU, bien bajo mandato de la ONU o bien en colaboración con otras organizaciones militares como la OTAN, participa personal civil<sup>39</sup> –tanto propio como de otras organizaciones (internacionales, gubernamentales y/o ONG)– de manera conjunta e integrada y bajo la misma estructura de mando y control (por tanto compartiendo métodos, procesos y procedimientos de trabajo).
- Además la Cruz Roja de EE. UU., como parte del Comité Internacional de la Cruz Roja (asociación humanitaria que trabaja muy estrechamente con la ONU), está certificada con el NIMS de la FEMA en su actuación en emergencias, desastres y catástrofes. Metodología de trabajo que comparte con otros muchos comités nacionales de otros países.

<sup>38</sup> CIMIC son las siglas de «Civil-Military Co-operation», cuya traducción viene a ser cooperación cívico-militar. Doctrinalmente se define el conjunto de actividades encaminadas a conseguir el apoyo a la misión mediante la cooperación y coordinación entre el mando de la fuerza y el entorno civil del área donde son o van a ser empleadas fuerza militares. El entorno civil incluye a la población, autoridades, organizaciones y agencias locales, nacionales o internacionales, bien sean gubernamentales o no. El concepto CIMIC consta de tres funciones: enlace cívico-militar (CML); apoyo al entorno civil (SCE) y apoyo del entorno civil a la fuerza (STF). Fuente: Ejército de Tierra Español. Doctrina Aliada para la Cooperación Cívico-Militar. AJP 3.4.9. Agencia OTAN de Normalización. 2014.

<sup>39</sup> RUIS ARÉVALO, Javier María. «AC, CIMIC Y CMI algo más que un baile de siglas». *Documento de Opinión 36/2015*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE-CESEDEN), Ministerio de Defensa 2015, pp. 17 y referencia a pie de página 27.

La ONU cuenta con una serie de órganos operacionales destinados específicamente a la intervención en desastres y que son la OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)<sup>40</sup>, el UNDAC (United Nations Disaster Assessment Coordination)<sup>41</sup> y el INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group)<sup>42</sup>.

Además, la ONU despliega en la zona de la emergencia el OSOCC (*On-Site Operations Coordination Centre*)<sup>43</sup> cuya misión es asistir y dar soporte a los países afectados en relación con la coordinación de la ayuda internacional y, cuando se estima necesario, se complementa con el despliegue del RDC (Reception Departure Centre)<sup>44</sup>. Las funciones y capacidades pueden variar en base a las necesidades de la operación, manteniendo su estructura de gestión como la que se expone a continuación:

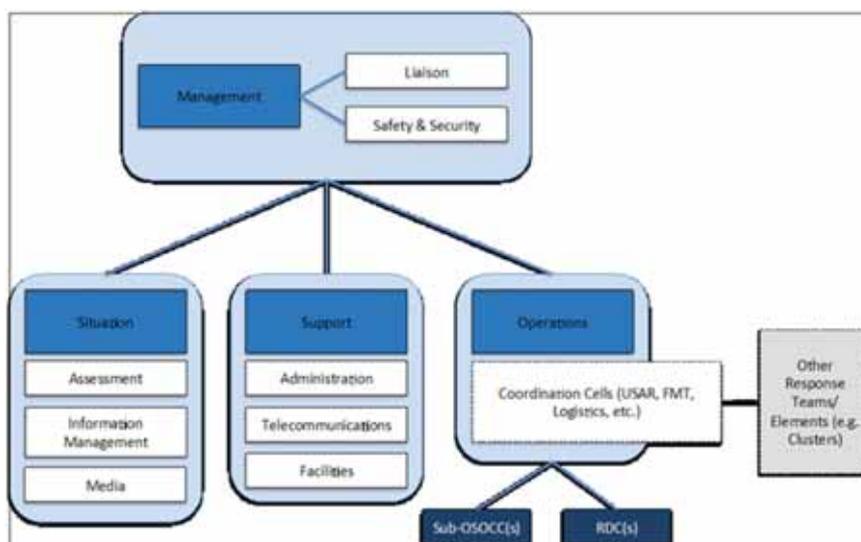


Figura 13. Fuente: [www.unocha.org](http://www.unocha.org)

Todos estos órganos tienen desarrollados unos cuerpos doctrinales que se reflejan en las «guías de operación» y «manuales de campo» de la ONU y donde se definen las distintas funciones y capacidades de los diferentes

<sup>40</sup> OCHA, traducido como Oficina de la Secretaría General de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios».

<sup>41</sup> UNDAC, traducido como Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en casos de Desastres».

<sup>42</sup> INSARAG, traducido como Grupo Asesor internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate.

<sup>43</sup> OSOCC, traducido como Centro de Coordinación de Operaciones en el lugar (se podría considerar como Centro de Coordinación de Operaciones «Avanzado»).

<sup>44</sup> RDC, traducido como Centro de Recepción y Salidas (se puede considerar como un «punto de tránsito» o CRM –Centro de Recepción de Medios–).

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

involucrados que conforman el sistema de gestión de emergencias/desastres/catástrofes. Además, hay establecido un programa de formación y capacitación mediante el cual se otorga la acreditación a quienes superan estos cursos y así pueden participar e integrarse en estos equipos.

Estas guías de operación para la gestión de emergencias/desastres/catástrofes, la ayuda humanitaria y las actividades CIMIC<sup>45</sup>/ MCDA<sup>46</sup> se estructuran y siguen estándares que son consistentes y coherentes con las doctrinas militares básicas de funcionamiento (sobre todo del entorno «aliado» y de la OTAN). Por lo tanto, lo son también por extensión con los sistemas de gestión vigentes en otros entornos y que siguen y tienen los mismos criterios, principios y funciones operacionales (como son el ICS-NIMS, las normas STANAG y/o las normas NFPA, entre otros).

En todo caso y como ya se ha expuesto, el sistema de gestión operacional de la ONU se sustenta en cuatro áreas funcionales o capacidades básicas que son la «gestión» (*Management*), la «situación» (*Situation*), el «soporte» (*Support*) y las «operaciones» (*Operations*).

En el caso que nos ocupa, el área funcional «situación» es la que aporta las capacidades relacionadas con la «inteligencia» e integra las células de «evaluación/ valoración» (*Assessment*), «gestión de la información» (*Information Management*) y «medios de comunicación social» (*Media*).

Dada la confusión que ha habido sobre las funciones de información y las relacionadas con la comunicación, para la ONU a nivel de OSOCC –según la OCHA en su «OSOCC GUIDELINES» (2ª edición, 2008)–, tenemos que

- a) La función de *Information Management* (gestión de la información) es *Collect, collate, analyse and disseminate information received from outside sources (RDC, assessment reports, situation reports, media, etc.) by consolidating it into the appropriate output formats for distribution to stakeholders, e.g., situation reports, databases, charts, etc. The Information Management cell works in close cooperation with all other functional elements.* Es decir, en esencia, el ya comentado «ciclo de la inteligencia» aplicado a esta organización.
- b) La función de *Media* (medios de comunicación social) es *Coordinate all external relations, monitor media, and prepare media fact sheet about OSOCC activities as well as situation updates for public distribution.* Es decir, en esencia, la comunicación pública aplicada a esta organización.

<sup>45</sup> Reseñar que el acrónimo CIMIC en la ONU se refiere a coordinación civil-militar mientras que el uso de este acrónimo a nivel OTAN se refiere a cooperación civil-militar.

<sup>46</sup> Military and Civil Defence Assets (MCDA), según se define en *Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*. Oficina de la Secretaría General de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), marzo 2003. Revisión I, enero 2006.

**UE (D. G. ECHO y EUCPM)**

Otro actor de peso en este campo es el papel que desempeñan las instituciones europeas tras establecer el mecanismo común de ayuda mutua y el de ayuda a terceros en situaciones de crisis<sup>47</sup>.

Como muy bien explica Urbina Treviño (2017)<sup>48</sup>: «... La ayuda humanitaria es un ámbito diferenciado de la acción exterior de la Unión que responde a las necesidades en caso de catástrofe natural o de origen humano».

La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (D.G. ECHO)<sup>49</sup> de la Comisión Europea financia operaciones de socorro y coordina las políticas y la acción de los Estados miembros. El Parlamento y el Consejo de la Unión Europea actúan como colegisladores en la configuración de la política de ayuda humanitaria de la Unión y participan en los debates celebrados a escala mundial en torno a la cuestión de una acción humanitaria más eficaz.

El consenso europeo sobre la ayuda humanitaria, suscrito en 2007 por las tres instituciones de la Unión Europea (la Comisión, el Consejo y el Parlamento), recoge el marco general de la política en materia de asistencia humanitaria.

El texto define la visión común, los objetivos políticos y los principios de la UE respecto a, entre otros temas, la cooperación humanitaria internacional, las buenas prácticas en materia de donaciones, la reducción de riesgos y la preparación, la protección civil y las relaciones entre los sectores civil y militar, entre otras cuestiones.

El «Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea»<sup>50</sup> –*European Union Civil Protection (EUCP) / European Union Civil Protection Mechanism (EUCPM)* siglas que se usan en inglés para denominar a la estructura de protección civil de la UE y al Mecanismo Europeo de Protección Civil respectivamente–, creado en 2001 y formado por los veintiocho Estados miembros de la Unión más la República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia y Turquía, se sustenta en tres elementos instrumentales más uno complementario:

<sup>47</sup> Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que establece un mecanismo comunitario de protección civil (evolucionando el término «comunitario» a «Unión Europea»).

<sup>48</sup> URBINA TREVIÑO, Gonzalo. «La ayuda humanitaria». Sitio web oficial del Parlamento Europeo. Bruselas: 2017. <http://www.europarl.europa.eu>.

<sup>49</sup> ECHO, en sus siglas en inglés Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations.

<sup>50</sup> La Decisión n.º 1313/2013/UE, adoptada el 17 de diciembre de 2013, establece como su base jurídica el artículo 196 del Tratado de Fundación de la UE y garantiza su financiación hasta 2020.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

- a) La Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias (EERC, *European Emergency Response Capacity*) ofrece una reserva común voluntaria de medios de respuesta previamente comprometidos por los Estados participantes y un proceso estructurado para detectar las posibles carencias de capacidad.
- b) El Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (ERCC, *Emergency Response Coordination Centre*) ejerce la función de centro operativo facilitando la coordinación de las intervenciones en materia de protección (en servicio permanente 24/7).
- c) El Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia tiene por objeto mejorar la comunicación de emergencia mediante una aplicación web de alerta y notificación.
- d) También se preveía una red de expertos cualificados que estuvieran disponibles a corto plazo. La Comisión llevó a cabo una evaluación intermedia del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, que se publicó en agosto de 2017 (*Interim evaluation of the Union Civil Protection Mechanism 2014-2016, Final Report*<sup>51</sup>).

En 2016 se adoptó el nuevo Reglamento del Consejo relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión, a fin de dar respuesta a la difícil situación humanitaria provocada por la crisis de los refugiados. No obstante, se podría solicitar ayuda en respuesta a otras crisis o catástrofes excepcionales con graves consecuencias humanitarias, como accidentes nucleares, atentados terroristas y epidemias<sup>52</sup>.

En consecuencia, como se puede observar, el Sistema de Gestión de Emergencias/ Crisis de la UE utiliza todos los recursos al servicio de la UE (ya sean civiles y/o militares) y se basa en:

- Normativa (factor estratégico y de nivel político que da continuidad y genera compromisos).
- Elementos de coordinación y de generación de reservas (factor táctico de tipo técnico que genera la inteligencia suficiente y necesaria para apoyar al nivel decisorio y soportar las operaciones que deban desarrollarse).
- Capacidades y medios de intervención proyectables (factor operativo que permite el despliegue en la zona de operaciones y a la consecuente necesidad de planificación/planeamiento, conducción, mando y control).

<sup>51</sup> Se puede consultar en [http://www.proteccioncivil.es/documents/20486/156799/ucpm\\_final\\_report.pdf/](http://www.proteccioncivil.es/documents/20486/156799/ucpm_final_report.pdf/).

<sup>52</sup> Vemos aquí también –al igual que en el caso de EE. UU. y la OTAN– que se aporta e incorpora la visión más «holística» e integrada de la gestión de la seguridad y las emergencias en todas sus manifestaciones (incluyendo específicamente el terrorismo). Al igual que ya se ha introducido esta visión en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley de Defensa Nacional, la Directiva de Defensa Nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional y en la propia Ley del Sistema Nacional de Protección Civil.

- Y, por último, una plataforma operacional que gira en torno a las capacidades y recursos personales que aportan los expertos seleccionados con los que cuenta el mecanismo y a la gestión del conocimiento que se hace de estos.

En este sentido, debe reseñarse que en los primeros momentos desde las instituciones europeas se fue trabajando en la generación de unos «manuales de campo» y «guías de operación» con una metodología propia de trabajo.

Esto suponía que, en la práctica, se estuvieran generando estructuras operacionales duplicadas (cuando no triplicadas), además con la paradoja de que expertos de un mismo país, desplegados en un mismo entorno y en función de la organización en la que se les comisionara, debían trabajar de maneras distintas aunque el fin fuera el mismo y el país «donante»<sup>53</sup> también.

Esta situación no tenía sentido por lo que el Mecanismo Europeo de Protección Civil ha ido asumiendo como propia la doctrina y la metodología ya implantada en base a las actividades previas de la ONU y de las estructuras militares de cooperación. De esta manera se garantiza la compatibilidad, la interoperabilidad y la alineación de acciones y objetivos entre todas ellas.

De hecho, gran parte de las actividades de formación, acreditación y certificación de expertos y del resto de personal desplegable se hace de manera conjunta entre la UE, la ONU y, en determinados casos, con la colaboración de otras organizaciones militares y civiles, incluidas las no gubernamentales.

En todo caso y como ya se ha expuesto, el sistema de gestión operacional de la EUCP se sustenta conceptualmente en las mismas capacidades básicas y en las mismas estructuras funcionales que el de la UNDAC. De hecho, para garantizar la mejor cooperación posible entre ambos equipos (EUPC-UNDAC) se busca la integración completa de las áreas operacionales vinculadas con la «evaluación» (*Assessment*), la «coordinación» (*Coordination*) y la gestión de la información (*Information Management*). Lo que conlleva todas las actividades vinculadas con la función de «inteligencia».

No obstante, los diferentes objetivos y las diferentes estructuras políticas de las que dependen ambos equipos supone que los acuerdos de seguridad (*Security Arrangements*), las estrategias de comunicación pública (*Media Strategies*) y la portavocía y representación oficial (*Official Representation*) deban ser independientes y no sean integrables completamente en su conjunto.

Ya que el francés es lengua oficial de la UE y dado que la base de su sistema de gestión de emergencias, en su parte operacional, se sustenta sobre el denominado «Método de Razonamiento Táctico» (*Méthode de Raisonnement Tactique*) –que además es completamente consistente con lo anterior tanto

---

<sup>53</sup> Término genérico que se utiliza en el entorno de la cooperación internacional para designar a la organización de toda índole que aporta los recursos, generalmente de tipo económico, para soportar un proyecto o una operación determinada.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

en su parte civil como en la parte militar– en este punto se debe hacer una apreciación terminológica muy importante.

En francés la palabra «*renseignements*» se suele traducir al castellano con cierta falta de rigor por el término genérico de «información» (como función operacional) pero también es el término que se utiliza para denominar a los servicios de inteligencia (*service de renseignement*) y, en su acepción militar, significa también espionaje y/o inteligencia. Por tanto, en los textos técnicos vinculados con esta temática, cuando se usa este concepto se hace no solo como información como tal sino que se refiere a un concepto más amplio vinculado con la función de inteligencia desde la perspectiva que corresponda.

### ISO-UNE-EN

Otro tipo de actor que ha aparecido con fuerza recientemente son las entidades de normalización, como es la ISO a nivel internacional y que en España está representada por la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) que es la organización generadora de las normas UNE (estructura que está en proceso de reorganización desde 2017).

Este tipo de organizaciones con su cuerpo doctrinal y procedimental en materia de sistemas de gestión hace que los nuevos elementos que desarrollan sus respectivos comités técnicos sean compatibles y consistentes con otros elementos normalizables y certificables (calidad, medioambiente, prevención de riesgos laborales, etc.).

La ISO tiene un comité técnico denominado CT-223 (*Societal Security*) destinado a la elaboración de normas relacionadas con la protección y seguridad de los ciudadanos.

AENOR por su parte tiene el comité técnico de normalización AEN-CTN 196, que tiene el mismo objeto que el anterior y el cual tiene encomendado la adaptación de las normas del comité internacional al entorno nacional. De las actividades de ambos comités ha surgido la Norma UNE-ISO 22320: «Protección y Seguridad de los ciudadanos. Gestión de emergencias. Requisitos para la respuesta ante incidentes».

Esta norma se ha desarrollado tomando de referencia la mayoría de estándares actuales y las buenas prácticas sectoriales en materia de sistemas de gestión de emergencias.

Con la implantación de esta norma se permite a las organizaciones demostrar su capacidad para dar una respuesta eficaz ante un incidente que comprometa la continuidad de la actividad, los servicios básicos de una organización o comunidad y las infraestructuras críticas de un determinado entorno.

Es un sistema de gestión que ayuda a garantizar la información oportuna, relevante y precisa, especificando procesos, sistemas de trabajo, captura de

datos y gestión. También ayuda a establecer las bases de coordinación y cooperación entre todas las partes involucradas minimizando el riesgo de malentendidos y garantizando un uso más eficaz de los recursos combinados.

Siendo además aplicable a cualquier organización (privada, pública, gubernamental o sin ánimo de lucro) que participe en la preparación y en la respuesta ante incidentes en todos los ámbitos y a todos los niveles.

Además desde el punto de vista del sistema de gestión con esta norma se cierra el ciclo completo de gestión que supone la gestión de los riesgos (pre-emergencia) y la gestión de la crisis y la continuidad de la actividad (post-emergencia). Procesos ambos también sujetos a norma y, por tanto, certificables.



Figura 14. Fuente: AENOR

Esta Norma obliga a desarrollar y contemplar los requisitos mínimos siguientes:

- El establecimiento de las estructuras y los procesos organizacionales para el mando y de control, el apoyo a las decisiones, la trazabilidad, la gestión de la información y la interoperabilidad.
- Ayuda a asegurar que la información sea operativa, oportuna, pertinente y precisa, estableciendo procesos de planificación, recopilación, procesado, explotación y revisión de la información.
- Asimismo, establece las bases para la coordinación y la cooperación, asegurando que todas las partes pertinentes actúan en base a objetivos consensuados, es decir, no se producen problemas en la asunción del mando, de comunicaciones entre los distintos agentes y se aseguran el uso de los recursos de manera combinada y efectiva.
- Establece como parte esencial, requisitos sobre la interoperabilidad entre las organizaciones involucradas para conseguir el éxito en la respuesta ante incidentes.
- Obliga a establecer unos objetivos y metas, así como definir para cada uno de los posibles escenarios, sus correspondientes procedimientos.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

tos y protocolos de actuación con los medios y recursos disponibles y necesarios.

En conclusión, este tipo de certificaciones tiene una doble ventaja ya que se ha sustanciado en la mayoría de sistemas de gestión de emergencias de referencia y busca ser compatible tanto para instituciones y organismos públicos como para las entidades privadas, lo que facilita la integración y la interoperabilidad.

Y como vemos en los esquemas que a continuación se detallan de la norma UNE-ISO 22320, el proceso pivota en torno a la gestión de la información como capacidad básica del sistema. De hecho, si vemos el ciclo de gestión de la información que se plantea, este –no es ni más ni menos– que el ya citado «ciclo de inteligencia».

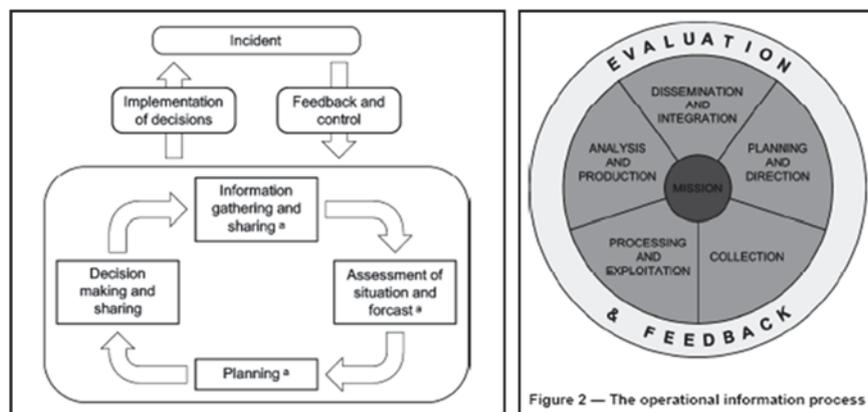


Figura 15. Fuente: ISO

## Conclusiones

Está claro que la funcionalidad de la inteligencia en los procesos de gestión de una situación de emergencia/desastre/catástrofe debe ser un mecanismo consciente y un elemento completamente colaborativo, transversal y fundamental para la función de dirección y que necesita estructuración, desarrollo, apoyo para la procedimentación, integración, trabajo conjunto, el aprovechamiento de sinergias y la adaptación de experiencias previas a las especificidades de este ámbito concreto.

No obstante, aprovechar las experiencias previas de otros entornos supone saber integrar los análisis y estudios existentes a nuestra realidad social, jurídica, administrativa, política, geográfica y económica, por lo que se debe tener en cuenta que

- Mejorar el desempeño operativo de todos los involucrados en la resolución de una emergencia pasa por desarrollar los aspectos operativos comunes.

- La base de la gestión de las emergencias extraordinarias está en la forma de trabajar en las emergencias ordinarias.
- El desempeño directivo en todos los niveles debe manejar los mismos elementos y de la misma manera, ya que es la única forma de conseguir organizaciones alineadas, consistentes, coherentes, integrables y escalables.

En definitiva, para poder hablar de «inteligencia» y de la «función de inteligencia» con rigor –y desde el punto de vista del SNPC como elemento integrado en el SSN–, hace falta una clarificación terminológica y doctrinal que limite las ambigüedades y la confusión con otros términos y otras funciones (como son las relacionadas con la información y la comunicación en sus distintas perspectivas).

Hoy por hoy, la inteligencia no es un concepto exclusivo del mundo militar por lo que debe ser usado sin complejos y sin que genere incomodidad del mismo modo que ya lo hacen otras disciplinas («inteligencia empresarial», «inteligencia económica», «inteligencia sanitaria», «inteligencia competitiva», «inteligencia social», etc.). De hecho, la inteligencia es primero de todo un proceso cognitivo y segundo, como función y aplicado al campo de la gestión de emergencias y la protección civil, es un proceso de gestión operacional.

En esta necesidad de definición terminológica, como hemos visto en este capítulo, es de gran utilidad establecer referencias con otros sistemas de gestión de emergencias/ desastre/catástrofes donde los conceptos y su uso no dan lugar a error.

En este sentido, es muy interesante tomar de referencia lo que se estipula en la orden ministerial que recoge la *Estrategia de la información*<sup>54</sup> del Ministerio de Defensa, tanto por su utilidad conceptual como porque desde el punto de vista de las FAS es un elemento doctrinal de aplicación directa. Además, su utilidad es doble ya que se recogen una serie de definiciones terminológicas y los vincula con la jerarquía cognitiva que se establece entre ellos.

Este texto define claramente los términos «datos», «metadatos», «información», «conocimiento» y «entendimiento» y, además, los categoriza por este orden.

De hecho, a mi parecer muy acertadamente, utiliza «entendimiento» (comprensión) en vez de «inteligencia» ya que este es un proceso cognitivo puro e inequívoco y es un factor fundamental que facilita y genera «conciencia situacional» *situational awariness* (que es también otro proceso cognitivo y que no conlleva necesariamente tomar decisiones).

Por el contrario, el término «inteligencia» puede entenderse también como función (o campo funcional específico) que doctrinalmente está tasado y de-

---

<sup>54</sup> Orden DEF/1196/2017, de 27 de noviembre, por la que se establece la Estrategia de la Información del Ministerio de Defensa.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

finido y que, además, su finalidad es ser aplicado en los procesos de toma de decisiones como herramienta de apoyo transversal a toda la estructura.

Lo anterior ayuda mucho a diferenciar y entender la transición y vinculación que hay entre los elementos derivados de los procesos cognitivos y de los derivados de los procesos operacionales (y de gestión).



Figura 16. Elaboración propia

Consecuentemente y como primera conclusión, el esfuerzo está en entender esta transición y en el hecho de ser capaz de comprender en qué plano conceptual nos estamos moviendo.

De hecho, como se puede observar en la figura anterior, la inteligencia es la bisagra que articula la información con respecto a la toma de decisiones y, por tanto, es el elemento que sirve de transición entre el proceso operacional y el proceso cognitivo (y viceversa).

Como segunda conclusión y derivando de todo lo expuesto, podemos colegir que la gran mayoría de los sistemas de gestión de emergencias –que son referentes a nivel internacional– entienden que la generación de «inteligencia» es, en primer lugar y ante todo, un proceso cognitivo integrador que permite apoyar los procesos de toma de decisiones y que se basa en la disponibilidad de datos, en la posibilidad de obtener, seleccionar y compartir información, en la capacidad de generar conocimiento y en la comprensión de lo que sucede, ha sucedido o sucederá.

En este sentido queda contextualizada la «inteligencia» sin ambages y articulada la «función de inteligencia» como tal dentro de cada sistema. Reconociéndole a esta función una entidad propia y una serie de capacidades operacionales a todos los niveles.

En consecuencia, la «función de inteligencia» necesita pues de una arquitectura que sea capaz de proporcionar unas estructuras específicas de soporte y de comunicación a todos los niveles, debiendo dichas estructuras contar con unas herramientas, procedimientos y elementos organizacionales capaces de generar inteligencia en forma y manera oportuna, al igual que incluir los cana-

les y medios de comunicación adecuados que permitan el intercambio de información/inteligencia y la distribución de la misma cuando así se determine.

Por otro lado, y a modo de tercera conclusión, ha quedado patente la gran oportunidad de mejora que abre el nuevo marco conceptual y jurídico que desarrolla el SSN y el (sub)SNPC ya que aún la manera de entender la seguridad pública desde sus diferentes perspectivas y actores.

Y, lo que es más importante y como marca la tendencia en el resto de entornos, haciendo converger las estructuras operativas de respuesta con independencia del origen causal del incidente (accidental/intencional). Puesto que los recursos, las tácticas, las técnicas y los procedimientos de intervención pueden ser sencillamente los mismos.

Es más, la nueva LSNPC es una oportunidad para el conjunto del sistema, pero desde luego también lo es para articular y dar cabida de manera consciente y práctica a la «función de inteligencia» en toda su extensión, lo que conllevará un esfuerzo y un análisis transversal y vertical desde los siguientes puntos de vista:

- La «función» (al no haber consistencia en los perfiles, sin formación común, sin una doctrina generalizada y sin un sistema de certificación compartido que acredite las competencias operacionales).
- Los «procesos» (cada organización se estructura como le parece conveniente, tiene los puestos que le parece y con la denominación que mejor estime).
- Las «tareas» (cada puesto tiene un contenido y unas responsabilidades, unas herramientas y unas formas de actuar propias).
- Los «productos» (tanto por finalidad y nivel de utilización como por calidad).

Además, el propio sistema actual ofrece ya herramientas y «productos» de inteligencia que aportan información muy valiosa, cuando no son la base que permite dar integración y consistencia al sistema. Por tanto, en este punto se debe pretender dar un enfoque aplicado de la planificación y un impulso a esta a efectos de las actividades de inteligencia.

Por último y como conclusión cuarta y final, el desarrollo consciente de la función y de las actividades relacionadas con la inteligencia supondrá en un futuro no muy lejano el desarrollo de un «sistema de inteligencia» real con una «comunidad de inteligencia» que se reconozca como tal y donde la figura del «analista» sea el eje principal (como ya pasa en los incendios forestales). Esto es ya una realidad en algunas organizaciones de nuestro entorno como la UME, el Mecanismo Europeo de Protección Civil o la UNDAC-OCHA.

Como consecuencia del nuevo marco normativo, el recién creado CENEM –si evoluciona de una manera ambiciosa y práctica– tendrá que acabar dotándose de una «unidad de análisis, evaluación, situación e inteligencia» (al estilo de un «centro de integración y difusión de inteligencia» –CIDI– como el que ya tiene la UME y que lidera este campo en la actualidad).

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

Situación que generará, muy posiblemente, un efecto en cadena lo que acabará replicándose en el resto de niveles de la estructura del SNPC y, muy especialmente, como elementos propios para dar soporte a los centros de coordinación operativa (CECOP) y a los puestos de mando avanzado (PMA) de las comunidades autónomas. Lo que supondrá, finalmente, la convergencia hacia este nuevo enfoque.

## Bibliografía

- ARBUTHNOT, K. «Multi-Agency Incident Command in the UK». International Workshop on Emergency Response and Rescue. Taipei, República de China 2005.
- CASADO MARCOS, Virginia. Ponencia. «El Sistema Nacional de Cualificaciones: perfiles profesionales en el marco de las emergencias». XXV Congreso Nacional de Bomberos, Valladolid. Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF), 2015.
- CENTRO CONJUNTO DE DESARROLLO DE CONCEPTOS (CCDC-CESEDEN). *Monografías 149. El nivel operacional*. Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa 2016.
- ESCUELA DE POSTGRADO (UNIVERSIDAD EUROPEA/IEDE). Temario. Máster Universitario en Dirección Internacional de la Seguridad y Protección Civil. «El Sistema Español de Protección Civil». Madrid 2013.
- ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS-CESEDEN). *Monografías 148. Inteligencia. Un enfoque integral*. Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa 2016.
- FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA). «Emergency Management Accreditation Program (EMAP): Standards & Accreditation: Methodology for Development, Excellence & Accountability». 2011.
- FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA). «Higher Education Program Description: Background, Mission, Current Status, and Future Planning». 2014.
- FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA). «Federal Emergency Management Agency, National Preparedness Directorate, National Training and Education Division (NTED): Course Catalog, Last Updated». 2017.
- FELIÚ ORTEGA, Luis. «La confusa terminología de la seguridad y la defensa». *Documento de Opinión 06/2012*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE-CESEDEN), Ministerio de Defensa 2012.
- GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia. «Principios básicos operacionales en la dirección de emergencias». VI Jornadas de Gerencia de Riesgos y Emergencias. Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián 2012.

- GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia. «Coordinación en la planificación y gestión de actuaciones en eventos de riesgo». Curso de Dirección y Gestión de Emergencias: Evaluación, Comunicación y Coordinación (Edición Iberoamericana). Escuela Nacional Protección Civil. Ministerio del Interior. 2013.
- GÁRRIZ GALVÁN, Pablo. Ponencia. «Emergencias complejas con impacto social y medio ambiental: el hundimiento del buque Don Pedro». Jornadas Técnicas IBIZA HAZMAT 2013 y Reunión «Hazardous Materials Commission». Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF) y Comité Técnico Internacional del Fuego (CTIF). 2013.
- GÓMEZ QUÍNTOLA, Fernando. «La Dirección de la Emergencia» (Previnsa). Jornada Técnica. «La Ingeniería en la Gestión de la Seguridad de Infraestructuras Críticas». Madrid: Fundación Fuego, noviembre 2012.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE-CESEDEN). *Cuadernos de Estrategia 165. España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*. Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS CUALIFICACIONES (INCUAL). «Procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales. Guías de evidencia de la competencia profesional. Cualificación profesional: Extinción de Incendios y Salvamento –Código: SEA129\_2 nivel: 2–. Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, Dirección General de Formación Profesional. Ministerio de Educación 2015.
- ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Tesis doctoral. *Regulación y organización de servicios de atención de emergencias y protección civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial*. Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), 2013.
- ISTURITZ PÉREZ, José Julián. Ponencia. «Perspectivas actuales de la formación en el ámbito de la atención en emergencias». XXV Congreso Nacional de Bomberos, Valladolid. Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF), 2015.
- LÓPEZ MORALES, José Luis. Ponencia. «La Escuela de Bomberos y Protección Civil de Cataluña». XXV Congreso Nacional de Bomberos, Valladolid. Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF), 2015.
- MÁRTINEZ GARRIDO, José Luis (*et. al.*). ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LUCHA CONTRA EL FUEGO (ASELF). «Estudio de la homologación de la formación de los cuerpos de bomberos». Subdirección General de Prevención y Estudios, Dirección General de Protección Civil, Ministerio del Interior, 1989.
- MÁRTINEZ GARRIDO, José Luis. Ponencia. «Reseña histórica de la formación en los cuerpos de bomberos de España». XXV Congreso Nacional de Bomberos, Valladolid. Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF), 2015.

## Los sistemas de gestión de emergencia como productores...

- MARTÍNEZ OVEJERO, Antonio. «La protección civil en perspectiva». *Boletín de Información n.º 208-VIII*. Madrid: Centro Nacional de Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), marzo 1988, 27 pp.
- OFICINA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE LOS ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA). «Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies». Marzo 2003. Revisión I, enero 2006.
- ORBE, IÑAKI. «Emergencias y medios de comunicación». Academia Vasca de Policía y Emergencias. Departamento Vasco de Interior, Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco, 2012.
- REINOSO RELEA, Javier; EXTREMO GARCÍA, Miguel Ángel. Ponencia. «Presente y futuro de los servicios de bomberos». XXV Congreso Nacional de Bomberos, Valladolid. Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF), 2015.
- ROLDÁN PASCUAL, José Emilio. «De la Brigada de Artillería Volante a la Unidad Militar de Emergencias». *Memorial de Artillería*, 2010 (diciembre), n.º 166/2, 14 pp.
- RUIS ARÉVALO, Javier María. «AC, CIMIC Y CMI algo más que un baile de siglas». *Documento de Opinión 36/2015*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE-CESEDEN), Ministerio de Defensa 2015.
- SERRANO RODRÍGUEZ, Luis. «El 11-M y otras catástrofes». Jornada Técnica «La información a la población como elemento para la gestión de riesgos». Madrid: Escuela Nacional de Protección Civil, Ministerio del Interior 2013.
- URBINA TREVIÑO, Gonzalo. «La ayuda humanitaria». Parlamento Europeo. Bruselas 2017. <http://www.europarl.europa.eu>.
- VILLALIBRE CALDERÓN, Cristina. «Concepto de urgencia, emergencia, catástrofe y desastre: revisión histórica y bibliográfica». TFM «Análisis y gestión de emergencias y desastres». Facultad de Medicina, Universidad de Oviedo junio 2013.
- UK GOVERNMENT. «Fire Service Guides to Risk Assesment». Volumen I «A guide for Senior Officers»; Volumen II «A guide for Fire Service Managers», «A guide to Operational Risk»; «Fire Service Manual». Volumen 2 «Fire Service Operations, Incident Command». 2008.
- UK GOVERNMENT. «Emergency Response and Recovery Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004. Emergency Response and Recovery revised version October 2013».
- UK GOVERNMENT. «Working with the Media», «Emergency Response and Recovery Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004. Emergency Response and Recovery revised version October 2013».
- LUKE, Stephen. Artículo técnico: «AIIMS Health check». Volumen 31, tema 2. Editado por AJEM (Australian Journal of Emergency Management) 2016.



## Capítulo quinto

### Los procesos de gestión y obtención de la información desde los medios de comunicación social. Su utilidad práctica aplicada

*F. Javier Barroso Simón*

#### Resumen

Los medios de comunicación se han convertido en los últimos años en la forma más rápida y más segura para el público en general para informarse en caso de que ocurra una gran catástrofe, gracias en gran parte a la difusión de internet y de los teléfonos móviles inteligentes. Estos medios tienen la responsabilidad de cribar los rumores y ofrecer solo noticias contrastadas para evitar consecuencias nefastas en situaciones de crisis. Para ello, deberán luchar contra el rumor y contar con buenos profesionales que eviten difundir noticias falsas o interesadas. El futuro hace prever que esta rapidez se incrementará en los próximos años dada la rápida evolución de las nuevas tecnologías.

#### Palabras clave

Medios de comunicación, rumores, periodistas, nuevas tecnologías, catástrofes, noticias, internet, teléfonos inteligentes.

#### Abstract

*The mass media become last years the faster and safer way to inform when it happens a catastrophe. Internet and the smartphones have also contributed.*

F. Javier Barroso Simón

*These media have got the responsibility to avoid rumors and to post only contrasted news. It is the method to avoid terrible consequences. It is necessary to have good professionals. The future increases this speed in the next years consequence the news technologies evolution.*

**Keywords**

*Mass media, rumors, journalists, new technologies, catastrophes, news, Internet, smartphones.*

## Los procesos de gestión y obtención de la información...

*La cantidad de rumores inútiles que un hombre puede soportar es inversamente proporcional a su inteligencia.*

Arthur Schopenhauer

### El papel de los medios de comunicación ante una catástrofe

Los medios de comunicación se han convertido en los últimos años, con la irrupción de internet y de las redes sociales, en los mejores canales para transmitir la información de sucesos y grandes catástrofes. Para iniciar este trabajo, es necesario destacar el gran cambio que ha supuesto la red. Hasta hace menos de una década, los medios de comunicación de masas se caracterizaban por ser ante todo informativos. La transmisión de datos solo circulaba en un sentido: iba del emisor al receptor a través de un canal (prensa, radio y televisión, fundamentalmente). La capacidad del receptor para influir en el mensaje era casi nula. Siempre existía la posibilidad de remitir una carta al director o llamar al redactor para pedir que rectificara la información. Eso sí, siempre una vez publicada o difundida y con una repercusión muy limitada en la mayoría de los casos.

La realidad actual es precisamente la opuesta. Los medios se han convertido en receptores de miles y miles de mensajes, la mayoría de ellos instantáneos e incluso previos a la noticia en sí. La llegada de las nuevas tecnologías, como teléfonos móviles dotados de potentes cámaras capaces de hacer vídeos de altísima calidad además de captar imágenes que se convierten en fotografías de portada, ha modificado el papel de los periodistas a muchos niveles. En la mayoría de los casos, sí se produce una verdadera comunicación. Los lectores, oyentes y telespectadores interactúan con los medios y con los profesionales en tiempo real y, a veces, reflejando aspectos de la realidad ajenos para los periodistas hasta ese momento.

Esta comunicación se percibe de mucho más palpable cuando se produce un suceso de gran entidad o una catástrofe. Desde el primer momento que surge la alarma, el periodista especializado y, en segundo término, el medio recibe multitud de alertas, de mensajes, de imágenes y de vídeos relacionados con la crisis incipiente. De ahí, que sea necesario establecer las diferencias entre una prensa de calidad, de elite, con una marcada responsabilidad hacia sus lectores y anunciantes, de unos medios sensacionalistas que abordarán la catástrofe con el único afán de ganar visitas a su página web o de incrementar hasta límites insospechados sus audiencias, aun a costa de faltar a la realidad o de modificar esta hasta límites insospechados.

Si una catástrofe se caracteriza por romper la normalidad en una sociedad determinada, el periodismo añade unos componentes propios para que salte a un medio de comunicación. Entre los filtros que debe pasar un hecho para ser difundido, se encuentran estos factores:

- La novedad. Debe haber ocurrido algo que antes no había sucedido.
- La genericidad. La catástrofe debe ser de interés para una gran población, que también se puede ver afectada por sus consecuencias.
- La excepcionalidad. Se deben romper las normas legales o socialmente establecidas.
- La rareza. Todo cuanto se sale de lo habitual, los acontecimientos extraños, puede convertirse en noticia.
- La tempestividad. Lo normal es que transcurra poco tiempo desde que se produce la catástrofe y llega a una redacción. Este resulta especialmente corto si ha tenido lugar a la vista de una mayoría y es el propio testigo o la víctima la que avisa al medio de comunicación<sup>1</sup>.

La prensa de calidad tiene una forma de actuar que le obliga a retrasar la publicación de una información hasta que no está contrastada por al menos dos fuentes distintas y desconocidas entre sí. Ese plus de rigurosidad hace que el medio goce de un prestigio entre la sociedad y sus lectores del que es ajeno la prensa sensacionalista. A esta le bastará un simple dato y, en la mayoría de los casos, una imagen para sacar una información de una catástrofe. Y ello sin importarle que minutos, horas o incluso días después tenga que desdecirla, matizarla o, llegado un caso extremo, borrarla de sus archivos.

Hoy en día, la llegada de los primeros datos de una crisis a una redacción se produce de forma muy distinta a lo que ocurría hace dos o tres décadas. Era habitual que un lector llamara a la redacción y avisara de que había visto un accidente aéreo o que había una columna de humo de grandes dimensiones en un punto determinado de la ciudad. También existía una actividad constante de los periodistas de la rama de sucesos que mantenían un contacto permanente con sus fuentes policiales, sanitarias o de bomberos. Esta comunicación era fluida. En algunos casos, un simple mensaje corto de texto era suficiente para poner en alerta a los periodistas.

Todo esto ha cambiado en los últimos años. Cada vez resulta más frecuente que un compañero destinado al área de redes sociales se acerque al periodista de sucesos y le comente que un usuario ha colgado en Facebook, Twitter o Instagram una foto de un atropello múltiple. Así ocurrió en el reciente atentado de Las Ramblas, en Barcelona, donde las primeras informaciones de aquel 17 de agosto de 2017 partieron de meros datos de que una furgoneta había arrollado a varias personas en esta céntrica vía

---

<sup>1</sup> QUESADA, Montse. *Periodismo de sucesos*. Madrid: Editorial Síntesis 2007, pp. 23 y siguientes.

## Los procesos de gestión y obtención de la información...

de la ciudad condal. Cuando eso ocurre, el profesional debe confirmar que se trata de un hecho actual, reciente y que tiene la trascendencia necesaria para conseguir un titular en su medio. En el caso de Barcelona, la noticia saltó alrededor de las cinco de la tarde. Como es tradicional, los primeros datos son confusos, contradictorios y no reflejan las verdaderas dimensiones de lo acontecido.

El periodista debe recordar en estos casos que la prudencia es un grado y que debe respeto ante todo a sus oyentes o internautas. Toda catástrofe supone que detrás del atropello, de la explosión, del accidente o de cualquier otra ruptura de la rutina hay víctimas y familiares de estas que posiblemente recibirán los primeros datos de lo ocurrido a través de un medio de comunicación. De ahí, la necesidad de actuar con responsabilidad y ética.

Como recogió Quesada en 2007, todo suceso y más una catástrofe supone un interés humano que busca responder a los tres componentes de la información criminológica.

- El componente psicológico. La audiencia quiere sentirse segura y afortunada de que no le ha ocurrido a ella.
- El componente cognitivo. Esa audiencia analiza los datos para saber cómo debe actuar en situación similares.
- El componente de ocio o entretenimiento. La gente habla de esos sucesos y reacciona al conocerlos. Los productores de televisión han visto en este tipo de programas una gran atracción por parte del público en general.

Volviendo a los luctuosos atentados de Cataluña del verano de 2017, las primeras informaciones fueron llegando a la redacción a través de las redes sociales. En cuestión de minutos, había diversos vídeos circulando por las redes sociales con imágenes aterradoras de las víctimas tiradas en el suelo y de la furgoneta utilizada por el terrorista. Todo aquello se convirtió en una amalgama de datos sin contrastar, de especulaciones y de cifras que no cuadraban por venir de diversas fuentes. En aquellos instantes, como ocurre en la mayoría de las catástrofes, los minutos iniciales se caracterizaron por un caos controlado.

### **El conocimiento de la catástrofe y su difusión en un medio de comunicación**

Una vez conocida la catástrofe en cualquiera de sus dimensiones, la primera obligación del periodista consistirá, como ya se ha dicho más arriba, en confirmar la existencia misma del hecho y ver cuál es el alcance real de la misma. No basta en estos casos que una fuente autorizada admita el hecho o que se ha producido un determinado incidente anormal en el transcurso de la actividad. Salvo que el periodista sea testigo del hecho (cosa poco habitual dada la gran realidad social a la que se enfrenta), deberá acudir a portavoces oficiales que informen y confirmen en cuestión de segundos todos los datos de que dispongan en esos momentos.

Nos encontramos por tanto con dos intereses contrapuestos. Por un lado, el periodista querrá tener en tiempo real y a la mayor brevedad posible la mayor cantidad de elementos para construir su información. Y si se puede, ser mucho más amplia que la que esté difundiendo la competencia. Recordemos que estamos en empresas que luchan por audiencias y prestigio. Por el otro lado, estarán los canales y fuentes oficiales que querrán retrasar el máximo posible la difusión de la noticia. Eso sí, no siempre hay que ver fines espurios en este aplazamiento. Algunas administraciones públicas preferirían que muchos altercados no saltaran a los medios de comunicación, pero en el capítulo de catástrofes resulta más complicado. Esa demora se debe en ocasiones a que los servicios de emergencia están trabajando y recopilando ellos mismos datos para transmitirlos a la cadena de mandos. A partir de ahí, se buscará cómo actuar. En esa situación de crisis no se tendrá en cuenta que la población está detrás y que quiere saber lo que está ocurriendo. Su forma de llegar a esa realidad son los medios de comunicación, a los que se acude en primer lugar (sobre todo los de referencia) para informarse.

El retraso también puede deberse a que se quiere informar a los familiares de las víctimas de manera directa de lo ocurrido. Cualquier fuga a través de una red social o de un medio de comunicación puede motivar que estos allegados nos estén informados y reciban una noticia desagradable por estos canales. Las administraciones suelen o deberían tener protocolizado y estandarizado cómo actuar en caso de catástrofe. Para ello suelen disponer de portavoces especializados y perfectamente identificados por los profesionales de sucesos. Eso sí, en los momentos posteriores a una catástrofe ellos mismos carecen de estos datos o reciben órdenes por parte del político de turno de que la información la centralizan determinados cargos ministeriales, regionales o locales. La demora se impone y se deja el campo abierto a la especulación, sobre todo, por parte de los medios menos carentes de escrúpulos.

Salvo en casos de emergencia nuclear, no suele haber un plan de comunicación de crisis para dar respuesta a los distintos tipos de emergencias.

La carencia generalizada de los planes de comunicación viene a ser el resultado de la provisionalidad en la permanencia de los directores de comunicación (DIRCOM) en sus puestos<sup>2</sup>.

Un problema al que se enfrenta el periodista y que recuerda Ibáñez Peiró es que nos encontramos en una nación en el que hay tres administraciones públicas y cada una tiene su responsabilidad comunicativa. El profesional deberá acudir en muchos casos a las tres para recopilar datos, pese a que

---

<sup>2</sup> IBÁÑEZ PEIRÓ, Ángel. «La comunicación de las administraciones públicas en España en situaciones catastróficas o de emergencia». Mercado, María Teresa y Chávez, Manuel. *La comunicación en situaciones de riesgo y crisis*. Valencia: Tirant lo Blanch 2016, pp. 201 y siguientes.

## Los procesos de gestión y obtención de la información...

alguna de ellas carecerá de competencia directa en la catástrofe, al menos en los momentos iniciales. Así ocurrió, por ejemplo, en el incendio de la torre Windsor de Madrid, en febrero de 2005, cuando el gobierno de la Comunidad de Madrid elevó de nivel 1 (ámbito local) al nivel 2 la emergencia para permitir la entrada de los bomberos del ejecutivo autonómico. A partir de ese momento, el portavoz y las comunicaciones deberían haber recaído casi en exclusiva en la Consejería de Presidencia y Justicia. Al ser un hecho en pleno centro de la capital y ser una catástrofe de gran envergadura, el desfile de políticos, de fuentes oficiosas y de expertos fue constante durante las 24 horas siguientes a iniciarse el fuego.

En la actualidad, es muy frecuente que la comunidad autónoma afectada por una gran catástrofe decreta de inmediato ese nivel 2 para aportar a la mayor brevedad todos sus medios. También permitirá que la Unidad Militar de Emergencias (UME) pueda ser activada y trasladarse al punto necesario. En este punto, cabe destacar la comunicación tan fluida de este servicio del Ejército, lo que a veces levanta «el recelo y el malestar» de otros intervinientes que no gozan del mismo reflejo en los medios de comunicación, como ocurrió en el terremoto de Lorca (Murcia) en 2011.

Siempre he defendido que una gran casa no puede tener una sola puerta de acceso. Por eso, si el periodista llama a la puerta principal para conseguir una información se la encuentra cerrada, lo más sencillo será tirar de las puertas de atrás, es decir, de todas aquellas fuentes no oficiales ni citables en la noticia que le permitirán tener datos de los que carece la competencia y que le darán las claves para saber a qué se estará enfrentando. Esas fuentes propias del periodista no se consiguen de la noche a la mañana y se basan en años y años de confianza mutua, en los que el periodista y el empleado público en sentido amplio (policía, guardia civil, sanitario, bombero...) saben hasta dónde pueden llegar sin correr riesgos ninguno de los dos. Son en estos momentos críticos cuando se tira de fuentes de total seguridad que no permitirían cometer un fallo. En caso de que no sepan sobre lo que se les está preguntando, lo admitirán e intentarán ayudar a ese periodista.

Mientras todo esto ocurre, la experiencia demuestra que las redacciones se convierten en estos momentos en un ir y venir de personas y ser preguntado por todo tipo de detalles en caso de ser un periodista de sucesos. Los jefes querrán saber en cuestión de segundos si es cierto lo que está difundiendo la competencia, a dónde tienen que mandar las unidades móviles, si se encargan los enlaces, cuántos reporteros gráficos salen a la calle o si tienen que mandar a más redactores a un determinado punto de la ciudad. También solicitarán una primera versión para lanzarla cuanto antes. No hay tiempo para equivocaciones y la noticia debe lanzarse en cuestión de segundos para difundirlas por internet y las redes sociales.

La presión en esos momentos llega por todos los lados. De ahí, la necesidad de tener fuentes controladas y que estas respondan las llamadas telefónicas

F. Javier Barroso Simón



Imagen 1

en momentos tan críticos. Muchas veces, su respuesta se demora ante la desesperación de los profesionales de la información y la presión de sacar una noticia sobre la catástrofe.

La opción que suele adoptar el periodista en la mayoría de los casos es desplazarse al lugar de los hechos, cuando ello le es posible. Ello le permitirá ver de primera mano lo que ha ocurrido y hacer una detallada descripción del entorno y de todos los detalles que de otra forma quedarían ignorados para su audiencia. El estar en el lugar también le pondrá en contacto con los testigos, las víctimas y, en menor medida, con los responsables de lo ocurrido. Esos testimonios deben ser analizados y contrastados por el profesional. Siempre se ha hablado del minuto de gloria que buscan muchas personas que, pese a no haber visto nada de lo ocurrido o haber llegado después incluso que el redactor, relata un mundo de fantasía o de invención para ganar que sus declaraciones lleguen a la noticia. Y más si se trata de cámaras de televisión. Mucha gente se arrima al periodista y se ofrece para ser entrevistado. La experiencia demuestra que el verdadero testigo, el que ha estado desde el primer momento, suele estar en *shock* y muchas veces querrá pasar inadvertido para el informador.

El salir a la calle también ofrece el contacto directo con los portavoces de los diversos organismos oficiales y con las fuentes oficiosas o propias, con el

## Los procesos de gestión y obtención de la información...

consiguiente aporte de datos a ese caos inicial que supone, informativamente hablando, una gran catástrofe.

Lo habitual en estos casos es que la información en internet se vaya actualizando por parte de un grupo de redactores que están viendo la televisión, escuchando distintas emisoras de radio, leyendo teletipos y recibiendo las llamadas de los redactores desplazados al lugar de los hechos. Estos editores gozan de gran importancia en estos momentos, dado que tienen que saber de la materia sobre la que trabajan y tener rapidez a la hora de procesar los detalles que les llegan por todos los frentes ya mencionados. En los últimos años, también están muy atentos a todos los mensajes que pueda haber en las redes sociales, con las premisas de prudencia y contraste mucho mayores en este caso para evitar difundir errores manifiestos que pongan en riesgo la veracidad de la información difundida.

Este equipo de redactores y la sección afectada por la catástrofe (internacional, nacional o local, fundamentalmente) se podrán a producir, junto con los departamentos de infografía, fotografía y documentación, informaciones que completen a la principal. Son habituales los mapas de localización a los que se aportan los primeros datos (hora, magnitud, principales hipótesis...), las galerías de imágenes de suceso y las cronologías de hechos similares ocurridos tanto en la zona, como en el país o en la región continental donde este se encuentre. Esas piezas muchas veces se ven acompañadas por vídeos cedidos por testigos. En el caso del atentado de Barcelona, una de las primeras piezas difundidas por el periódico *El País* fue la grabación de la emisora policial en la que se escuchaba cómo el operador informaba de que una furgoneta había entrado en las Ramblas y había atropellado a varias personas. También describía cómo iba vestido y aconsejaba a los agentes que extremaran la precaución porque era un individuo muy peligroso.

Todas esas informaciones suelen ir acompañadas en la actualidad con alertas a los teléfonos móviles a través de las aplicaciones que los diferentes medios de comunicación han creado. Estas suelen servir en la inmensa mayoría de los casos para que el ciudadano de a pie tenga la primera noticia de lo que acaba de ocurrir. Si se disponen de nuevos datos o aumenta el número de fallecidos o heridos (lo que es habitual en estos grandes sucesos), se remiten nuevas alertas que recogen esas actualizaciones continuas por parte de los redactores y del equipo de edición. Su uso tampoco puede ser continuo, ya que se puede caer en el efecto contrario de informar de manera poco correcta a los receptores de esas alertas.

### **Factores informativos de las catástrofes. El servicio público**

Toda noticia, para que sea difundida por un medio de comunicación en cualquiera de sus modalidades, es necesario que cumpla unas determinadas

## F. Javier Barroso Simón

características, denominadas factores informativos. No es necesario que contenga todos, pero cuanto más concurren en el hecho más importancia va a tener<sup>3</sup>.

1. Actualidad. Todo hecho debe ser lo más reciente posible para que interese a un público lo más amplio posible. Lo más próximo en el tiempo gana terreno sobre lo anterior y más en estos tiempos de rapidez informativa en los que las noticias se suceden de manera continua. Lo que ahora es importante suele quedar desfasado en horas o incluso minutos. Esto no ocurría antes con tanta profusión.
2. Novedad. Para que un hecho se convierta en noticia de un medio de comunicación es necesario que cumpla esta característica. Que salga el sol o que los trenes y aviones lleguen a sus destinos a su hora no es noticia. Es necesario que se rompa el curso habitual de las cosas y surja una contingencia. Este caso es claro en caso de una catástrofe.
3. Magnitud. Cuanto más grande sea la catástrofe, más probabilidades tiene de llegar a un medio de comunicación y de tener un seguimiento continuo y durante varios días. Si un choque de trenes no genera víctimas mortales, su difusión será más reducida que si en el mismo accidente hubieran fallecido decenas de personas.
4. Proximidad o cercanía. Lo que es más cercano al receptor de la información es mucho más importante que lo ocurre en la otra parte del mundo. Las personas quieren conocer lo más cercano a sus vidas para saber cómo les puede afectar y en qué forma puede cambiarles su rutina habitual. De ahí, la importancia que tienen las secciones de local en los medios de comunicación. Si la catástrofe se produce en el mismo municipio donde uno reside, tendrá ahí más seguidores que en otros puntos. Es un factor ante todo psicológico, ya que la audiencia busca sentirse protegida en su entorno.
5. Conflicto y crisis. Este es uno de los principales factores (por no decir el fundamental) cuando se trata de hechos catastróficos. La sociedad entra en crisis por el gran incidente y se rompe el flujo normal de actividad, a la que se suman pérdidas humanas, materiales, de infraestructuras...
6. Prominencia y notoriedad. Los medios de comunicación se están llenando en los últimos años de noticias en las que solo basta una imagen o un vídeo de una persona importante o famosa. Los políticos siempre han caído bajo este prisma, pero ahora la llamada prensa del corazón ha aumentado el espectro restringido que tenía por actores, ricos y famosos. Basta cualquier pseudofamoso para llenar páginas del corazón. De ahí, que cuanto más notorio sea el personaje afectado, más seguidores va a tener esa noticia. Basta imaginar un accidente aéreo, que

---

<sup>3</sup> MARTÍNEZ ALBERTOS, José Luis. *Curso general de redacción periodística*. Madrid: Ediciones Paraninfo 1992.

## Los procesos de gestión y obtención de la información...

de por sí es noticia, supone la muerte de todo un equipo de fútbol, como sucedió en el accidente del 28 de noviembre de 2016, en el que fallecieron casi todos los integrantes del equipo brasileño del Chapecoense.

7. Progreso y desastre. El primero es uno de los pocos factores positivos de todos lo que recoge esta clasificación. Los avances científicos, médicos o espaciales atraen a gran cantidad de personas. En el caso contrario, se encuentran el objeto de estudio de este libro. Los desastres de todo tipo han sido siempre, como ya se ha apuntado en los epígrafes precedentes, una atracción continua para la audiencia. Si este desastre va acompañado de incertidumbre sobre el futuro, se buscará saber más sobre lo ocurrido.
8. Interés humano. El llamado por los periodistas IH es el principal factor para muchos autores. Toda noticia debe tenerlo para que atraiga al receptor de la información. Detrás de una catástrofe siempre habrá personas, como víctimas o empleados encargados de atenderla. El profesional de la información siempre se encargará de dotar sus noticias con estos testimonios para mostrar el lado humano de lo ocurrido. Si no lo hiciera así, estaría convirtiendo sus informaciones en meros partes o atestados policiales carentes de relevancia e interés para el público en general. El periodista deberá huir, por tanto, de los comunicados oficiales y hablar con los principales implicados para corroborar o desmentir a esas fuentes oficiales. Para ello, deberá huir del sensacionalismo y controlar en todo momento el mensaje que le dan esas voces que va a incluir en su trabajo.
9. Imprevisibilidad y rareza. Una catástrofe o un desastre entra de lleno en este primer factor. Salvo en raras excepciones, ambos se darán sin tener aviso previo que permita alertar a la población de forma que tome medidas para eliminar o apaciguar los efectos de esa crisis. El segundo se da en menos ocasiones en la materia que se analiza aquí, pero también supondrá un ingrediente más si se suma el resto de esta serie.
10. Valor educativo. Uno de los fines que, en mi opinión, deben tener los medios de comunicación es este factor. Tras un desastre es habitual recoger las opiniones de los expertos en determinadas materias para saber cómo se podría haber evitado o, cuando menos, reducido sus efectos.
11. Entretenimiento. Este factor no debería encontrarse en una información de catástrofes. Algunos autores lo traducen como morbo o curiosidad. Y ese sí se da siempre en estas noticias. Las personas, dentro de su tranquilidad, quieren ver cómo sufren otras y las desagradables consecuencias que han tenido para ellas el desastre que han padecido.
12. Suspense. Si una catástrofe no ha quedado resuelta en los primeros días (un volcán sigue manando lava, no se ha detenido a los autores de un atentado terrorista o no se han recuperado a todas las víctimas de un terremoto), se genera un suspense entre la audiencia que per-

## F. Javier Barroso Simón

manece ávida de información para conocer en tiempo real cómo se resuelve y quiénes estaban detrás del trágico suceso. Todos conocemos hechos en los que las informaciones han durado meses e incluso años, tras saltar a la luz las investigaciones policiales o de los peritos encargados de su resolución.

Fuera de esta serie de factores he dejado a propósito el que para mí es fundamental, sin restar importancia a los anteriores. El de servicio público. Algunos autores no lo creen como tal factor y lo incluyen dentro del valor educativo, de lo cual discrepo por ser sustancialmente diferente. La educación se proyecta sobre el futuro, mientras que el servicio público es inmediato y necesario para la población en general.

Cuando ocurre una gran catástrofe, se rompe la rutina y la cotidianeidad, como ha quedado expuesto anteriormente. Una gran parte de las personas acude de manera inmediata a los medios de comunicación que tenga a su alcance para ver esa catástrofe y conocer en tiempo real cómo le afecta. Los medios de comunicación tienen ahí una responsabilidad (no escrita ni legal, entiéndase) de satisfacer esas necesidades con respuestas inmediatas.

Las redes sociales suelen cubrir estas necesidades con informaciones no contrastadas y que se hacen virales (alcanzan gran difusión) en cuestión de minutos. Estos mensajes, en lugar de tender a reponer la normalidad o de invitar a ello, generan más caos y pueden alimentar el morbo de las personas sin escrúpulos. Se genera así un riesgo añadido innecesario. Hay que traer aquí lo sucedido en los atentados del 11-M, en 2004, en los que los madrileños acudieron de manera masiva a donar sangre a los hospitales de la capital y de la periferia. Fueron por un supuesto mensaje emitido por parte de la Comunidad de Madrid. Después se demostró que oficialmente el Gobierno regional no había cursado esa petición. A media mañana, las radios y los medios digitales se afanaron para pedir a sus audiencias que no acudieran más a estos servicios de donación porque estaban colapsados y no podrían procesar en tiempo y forma toda la sangre recibida, en caso de continuar.

El periodista tiene ante sí la responsabilidad (una vez más) de dar solo aquella información que pueda servir a sus receptores. Por tanto, si el contraste de todo dato vertido en una noticia es fundamental, en este aspecto supone un plus añadido. Aquí no sería aceptable acudir a fuentes secundarias porque no pueden tener en tiempo real los datos actualizados de cómo se afronta la catástrofe. En este punto, hay que apelar directamente a los portavoces oficiales y a los jefes de la emergencia para que den la información detallada. Una vez conseguida por estos cauces, hay que darle la mayor difusión. Si se ha cerrado al tráfico una carretera por el vuelco de un autobús o si se han suspendido los vuelos por un accidente aéreo, es preciso informar de ello a la mayor brevedad y en un lugar destacado en la página web o a través de reiterar los mensajes en las emisiones de radio y televisión. Tam-

## Los procesos de gestión y obtención de la información...

bién habrá que informar con esa celeridad cuando la medida sea levantada o modificada.

Un hecho que tiene gran seguimiento y gran importancia en estas grandes catástrofes es el facilitar un número de teléfono en el que se centralice la información de fallecidos y de víctimas o de las embajadas y consulados en el país en el que se ha producido el desastre.

De nuevo hay que acudir a los atentados del 11-M. Si por algo se caracterizaron, desde un punto de vista comunicativo, fue por el caos de interlocutores y por la falta de portavoces autorizados, ante la irrupción de decenas de actores, políticos incluidos. El Gobierno tardó horas e incluso días en facilitar la lista de fallecidos, ante la desesperación de miles de personas que llamaban directamente a los hospitales y a los medios de comunicación para pedir información.

En la actualidad, la situación es más fácil. Los distintos departamentos que actúan en una emergencia suelen tener responsables dedicados a las redes sociales que pueden transmitir en tiempo real esa información de servicio público, como los números de atención a víctimas, las suspensiones de servicios o los cortes de carretera. En muchas ocasiones, los periodistas tienen que acudir a estas cuentas de Twitter o Facebook para conseguir esa información primaria, ante la falta de respuesta de los portavoces oficiales. Sus teléfonos móviles suelen estar colapsados y no son capaces de responder a todas las peticiones de información. En algunos servicios, se optó hace años, con gran éxito, por enviar alertas y mensajes a los periodistas especializados en sucesos para tener la información todos a la vez. Más puntera ha sido incluso la Oficina Periférica de Comunicación (OPC) de la Comandancia de Madrid de la Guardia Civil que ha creado un chat colectivo por WhatsApp en el que todos los periodistas del ramo interactúan y preguntan sobre los sucesos ocurridos en la demarcación del instituto armado. Eso, sin perjuicio de que lógicamente cada uno tenga sus propias fuentes y profundice en un tema lo que considere conveniente.

Lo más adecuado en estas circunstancias es que los servicios oficiales utilizaran (en el mejor sentido de la palabra) los medios de comunicación de masas para difundir esos mensajes de servicio público, dado su efecto multiplicador. Solo hay que pensar los millones de personas que pueden acceder a las diferentes páginas web de los medios de comunicación nacionales y extranjeros para acceder a los últimos detalles tras registrarse una catástrofe. Tampoco cabe olvidar a las emisoras de radio y televisión, que disparan las audiencias en caso de tener una programación especial tras un desastre.

Pero para sumar aún más, hay que recordar que esos medios de comunicación tienen cuentas en las redes sociales, por lo que el efecto multiplicador ya resulta exponencial y el fin perseguido de llegar a la población se conseguirá con mayor efectividad. Pero para ello hay que apelar a la existencia,

F. Javier Barroso Simón

una vez más, de planes de comunicación efectivos y pautados que permitan saber desde el minuto cero posterior a una catástrofe quién, cómo y cuándo debe hablar, además de para qué ámbito. Además, se acabaría con el rumor (que se tratará más adelante) y con las informaciones erróneas que caracterizan estos hechos.

Las medidas se toman con rapidez, a veces de forma errónea, pero no siempre llegan a sus destinatarios. Todo ello hace que el caos sea mucho mayor de lo que sería deseable.

### El rumor y cómo evitarlo

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el periodista de sucesos cuando ocurre una gran catástrofe es delimitar la información veraz y los meros rumores, que solo añaden ruido en la comunicación. Lo frecuente cuando se producen estas situaciones extraordinarias es que se reciban numerosas llamadas y mensajes de personas interesadas, que de forma maliciosa o por mero desconocimiento distribuyen información errónea. Si hasta fechas recientes esa práctica era poco frecuente, la irrupción de las redes sociales ha motivado un auge extraordinario, con el consiguiente riesgo para el medio de comunicación y, lo que resulta peor, para el público en general.

El rumor viene definido por los autores como «una explicación de los acontecimientos que ha sido verificada, que circula de persona a persona, generalmente de forma oral y que se refiere a un objeto, suceso o asunto de interés público» (Hernández Mendo, Estrella, Gálvez y Ortega, 2011). Para su creación se dan varios procesos simultáneos. Destacan la simplificación, al omitir los detalles y el cambio de lo extraño por lo familiar, y la racionalización, al adaptar lo ocurrido a la mentalidad del grupo. A ello se une la acentuación, al aumentar la relevancia de algunos elementos del hecho.

Lanzar un rumor es muy sencillo. Que se haga viral es cuestión de ingenio aliado con la suerte. Basta una imagen llamativa, sea la de la catástrofe en cuestión o de un hecho muy anterior, para que el mensaje se lance a la cibernautica y se expanda como un virus en un cuerpo. A veces, ese rumor no es tal y procede de un organismo oficial que sin tener la confirmación de lo acontecido, ha lanzado un tuit o una imagen que poco a nada tiene que ver con la realidad. Son casos excepcionales, pero generan grandes problemas a los medios de comunicación. Podemos traer aquí el caso ocurrido el 27 de marzo de 2014 cuando el Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad 112 de Canarias informó por error de que se había caído un avión a la costa de Gran Canaria. Este fallo se produjo porque un remolcador estaba tirando de una gabarra de color amarillo, que se confundió con el ala de un avión. Se dio además la triste coincidencia de que ese día se cumplían 37 años del accidente entre dos aeronaves en el aeropuerto de Los Rodeos, en Tenerife. Gracias a que Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) actuó

## Los procesos de gestión y obtención de la información...

muy rápido y desmintió que hubiera ningún accidente, se pudo evitar un mal mayor.

El ejemplo referido es lo menos habitual en los medios de comunicación, frente al rumor al que ya se ha hecho referencia. Una prueba de lo fácil que es crear esa desinformación consiste en contar una historia a una persona y que esta se lo cuente a otra que no estaba presente. Si el experimento se repite entre diez sujetos, se comprobará al final que la versión original ha quedado completamente deformada y que nada tiene que con la realidad.

En las redes sociales, ese fenómeno se reproduce de manera exponencial y con el riesgo de que lo que era un simple comentario se transforme en un hecho tomado como cierto. Una imagen de un incendio forestal distribuida de manera alarmante en Twitter generó hace unos años una gran movilización por esta red en la región madrileña, máxime cuando Galicia estaba soportando grandes fuegos estivales. La fotografía en sí solo había captado los momentos iniciales de unas llamas que estaba arrasando una zona de pastos y que se quedó en un mero conato, al no superar la hectárea de extensión. Los servicios de comunicación de Emergencias 112 Comunidad de Madrid atajaron el problema a la mayor brevedad al difundir una imagen real de lo ocurrido y al pedir a los medios de comunicación que lanzaran información tranquilizando a la población.

Cuando un periodista recibe una información de este tipo, debe actuar con la máxima cautela y, como ya se ha adelantado en este capítulo, contrastar todos los datos que le ofrecen esas redes sociales antes de difundirlos en su medio. Un buen sistema es comprobar las cuentas de los distintos organismos involucrados en la emergencia y en la solución de la catástrofe. Si estos funcionan bien, lo normal es que cuelguen en tiempo real lo que está sucediendo y las medidas impuestas que pueden afectar a la población de la zona. Eso, al menos, sería lo deseable, pero en hechos catastróficos de gran magnitud resulta a veces complicado. Tampoco se puede comparar los medios con que suele contar la Administración central del Estado, con algunas comunidades autónomas o con ayuntamientos. En especial, si estos últimos son pequeños o se ven desbordados por atender las prioridades de su población, lo que muchas veces no incluye atender a las redes sociales.

La forma de combatir un rumor es relativamente sencilla. Seguiremos aquí a Fernández Millán<sup>4</sup>, que defiende la figura del portavoz o del centro de planificación de la información. Estos tienen entre sus objetivos eliminar o disminuir los efectos de estos bulos que siempre aparecen en una catástrofe. Para ello, es preciso ejecutar una serie de acciones en cuanto se detecte el rumor:

---

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ MILLÁN, Juan M. *Gestión e intervención psicológica en emergencias y catástrofes*. Madrid: Ediciones Pirámide 2013, pp. 49 y siguientes.

- Identificarlos con antelación.
- Ofrecer información exacta y completa a través de los medios regulares de información.
- Fomentar la confianza de los dirigentes.
- Difundir las noticias importantes lo más rápidamente posible y en la mayor cantidad.
- Respalidar las declaraciones con testimonios de especialistas.
- Mostrar evidencias y hechos concretos.
- Identificar a los líderes de opinión que pueden respaldar la noticia.
- Intentar que la información veraz llegue al mayor número de personas, lo que supone para ello usar diversos medios.
- Realizar campañas contra los rumores: calificándolos de peligrosos, falsos, exagerados o ridículos.

Uno de los aspectos sobre el que es fundamental incidir es el cuarto (lanzar noticias importantes). Es una técnica muy sencilla y supone que la persona que lanza esas informaciones está controlando en todo momento el discurso que está llegando a los medios de comunicación de masas y, desde estos, al público en general. Si se inunda esos medios y esas redes con la información oficial, se está dejando poco hueco a otros posibles interesados que quieran sacar provecho de un hecho luctuoso. De ahí, que los responsables de comunicación de las emergencias tengan que saber al detalle todo

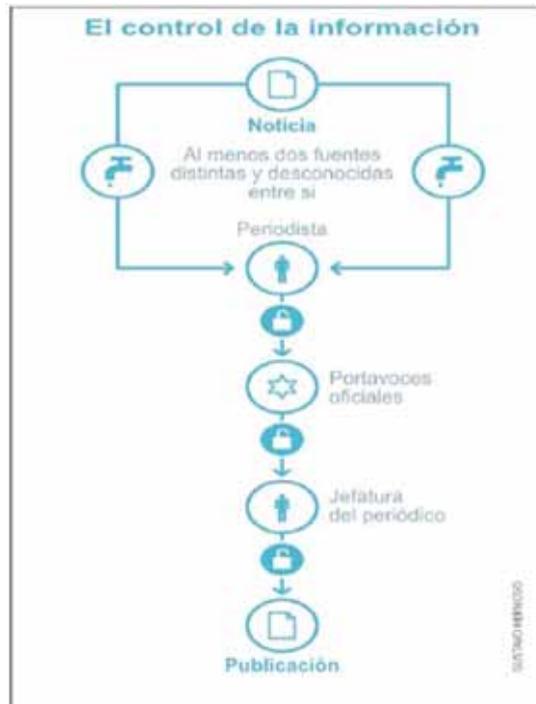


Imagen 2

## Los procesos de gestión y obtención de la información...

lo que está ocurriendo y cómo dar todos aquellos detalles que no afecten a la emergencia ni impidan a los servicios de rescate desarrollar su trabajo. Recordemos además que detrás de estas catástrofes también hay investigaciones posteriores por parte de la policía o de los organismos oficiales. Por ello, determinadas informaciones podrían condicionar e incluso frustrar estas pesquisas ulteriores.

Un detalle que siempre ayuda a frenar esos rumores es poner delante de los micrófonos a los responsables de la emergencia. A los periodistas siempre les gusta que el jefe de los bomberos o del servicio sanitario explique con palabras sencillas lo que ha ocurrido y lo que se está haciendo en ese momento. Es más impactante un uniforme que las declaraciones que pueda hacer el político de turno, por muy bien informado que esté. Un riesgo que se corre con esta práctica es una sobreexposición del personaje en cuestión, por lo que se debe tener cuidado a la hora de que haga numerosas declaraciones públicas.

Un detalle al que debemos hacer referencia en este punto del rumor es a la creación a principios de esta década de los llamados voluntarios digitales de emergencia (VOST), que se dedican a difundir contrastada sobre las catástrofes. En concreto, la campaña de incendios forestales de 2012, que se convirtió en una de las más devastadoras de los últimos años, supuso el surgimiento de estos voluntarios en España, según recuerda la página web de VOST España: «Los incendios acaecidos en julio [de ese año] en la Comunidad Valenciana, en los que ardieron 50 000 hectáreas, vinieron acompañados de bulos muy dañinos en las redes sociales, en especial en Twitter», recoge su página de internet. Esta añade que un rumor sobre el incendio de Carlet (Valencia), retuiteado incluso por alguna cuenta oficial con unos 400 000 seguidores e incluso algún famoso con otros 500 000, causaron graves problemas. Pero a ello se añadió que no fue ni detectado ni desactivado por la cuenta del 112 de la Comunidad de Valencia. En la actualidad existen 12 VOST regionales, uno a nivel nacional y otro a nivel europeo.

### **La importancia de las redes sociales y el cambio de modelo**

Todo lo que se ha expuesto hasta el momento podría generar una imagen hasta cierto punto negativa de las redes sociales y del papel que desempeñan en la actualidad. No es este el objetivo de una publicación de este tipo, máxime cuando este nuevo escenario cuenta con grandes ventajas si se saben aprovechar de manera adecuada y se evitan los excesos. Si antiguamente la información de una catástrofe era muy limitada (hace siglos, a través de las campanas de la iglesia en una población o a través de los pregoneros de los pueblos), la realidad actual permite que un hecho ocurrido en el lugar más recóndito del mundo se conozca en segundos. Solo hace falta una persona con un teléfono móvil inteligente, conexión a la red y ganas de difundirlo.

Si se ha partido en epígrafes anteriores de la teoría de que no todo lo que se publica en las redes sociales es veraz, llegados a este punto cabe añadir que son hoy por hoy los mecanismos más rápidos para llegar a cierta parte del público. No deben ni pueden eliminar a otros medios muy asentados, como la prensa, la radio y la televisión. En estos se da la seriedad, el contraste de la información y el rigor, lo que no siempre se puede predicar de las citadas redes. Un detalle que no debe pasarse por alto es que su alcance, pese a ser masivo, no es total ni alcanza a la globalidad de la población. Determinadas franjas de edad (en especial, las personas de mayor edad) no suelen tener acceso a las mismas. A esto se une que muchos sectores huyen de ellas, al considerar que no las aporta nada. Su crítica proviene en muchos casos de que les restan mucho tiempo y que no están dispuestos a ver qué hacen los demás en su trabajo o en su tiempo libre.

Diversos estudios han concluido que de 100 personas, una es muy activa en las redes sociales y que otros nueve suelen utilizarlas de manera más o menos habitual. El 90 restante se dedica a mirar y ver qué hacen los demás, por lo que su interactividad es nula.

Un hecho que parece fundamental es la falta de ética que se dan esas redes sociales, donde muchas veces se vuelcan fotos y vídeos que afectan a terceros, con la consecuente victimización posterior a la catástrofe. Los medios de comunicación y más modernamente las redes sociales, filtran la intimidad de la víctima al gran público y en ocasiones hasta buscan una justificación a lo ocurrido. Enrique Echeburúa pone el ejemplo de los delatores o colaboradores de la policía en los casos de terrorismo<sup>5</sup>. También destaca el ser drogadicto, una prostituta, un narcotraficante, una persona de vida licenciosa o limitar el problema a una reyerta o un ajuste de cuentas, en el caso de las víctimas de delitos violentos. Para evitar esta victimización secundaria, sería necesario desarrollar en este punto un nivel ético que frenara los excesos en estas imágenes. Si fallara esa autorregulación, incluidos los usuarios particulares, solo cabría esperar que los gestores de esas redes fueran más proactivos y cortaran de raíz todos aquellos planteamientos que fueran contra las mínimas reglas del decoro y de la moralidad imperante en la sociedad. Por tanto, se debería acabar con el todo vale.

Regresando a las redes sociales, Iñaki Orbe<sup>6</sup> hizo un buen resumen al final de su obra de cómo afrontar una catástrofe: «Informar regular y puntualmente a los medios y utilizar las redes sociales para dar cuenta de un suceso, de un consejo preventivo o de una iniciativa forman parte indisoluble» del trabajo diario de los profesionales de las emergencias. Según su opinión, la labor desarrollada por los técnicos no se circunscribe a la resolución propia de las

<sup>5</sup> ECHEBURÚA, Enrique. *Superar un trauma. El tratamiento de las víctimas de sucesos violentos*. Madrid: Ediciones Pirámide 2005, pp. 37 y siguientes.

<sup>6</sup> ORBE, Iñaki. *Emergencias y medios de comunicación*. Arkaute: Akademia Arkaute, pp. 80 y siguientes.

## Los procesos de gestión y obtención de la información...

contingencias propias del cargo, sino que los profesionales de la protección civil deben ofrecer «en primera persona» información veraz y ponderada que ponga en valor su actuación a través de un relato adecuado de los hechos. En realidad, se debe huir del modelo de desinformación derivada del silencio.

En este punto, hay que recordar, como ya se apuntó en el primer epígrafe de este capítulo, que las redes sociales son comunicativas y no solo informativas, lo que se traduce en la interacción entre todos los participantes. Eso posibilita a las instituciones a generar el mensaje y ver qué retroalimentación se produce en la población, con los posibles cambios en las medidas aplicadas en caso de comprobar en tiempo real que son erróneas.

En este proceso que hemos reproducido a lo largo de este capítulo, se habrá podido comprobar cómo las informaciones iniciales de una catástrofe han ido cambiando desde que se reciben en una redacción y cómo el periodista ha tenido que interactuar con numerosos interlocutores para cribar la realidad de los rumores y de las informaciones interesadas. Si al principio suele darse la incertidumbre y cierto caos controlado, las noticias en las horas posteriores sufren serias transformaciones, conforme se van conociendo más datos. Esas actualizaciones resultan mucho más fáciles en los medios digitales, a los que el público en general acude con mayor profusión gracias a esa rapidez. El disponer de teléfonos inteligentes y tabletas, junto con ordenadores, han motivado que los medios tradicionalmente más rápidos para informarse (radio y televisión) hayan sufrido una merma frente a internet. Eso sí, no han perdido su gran valor ya que la gente busca medios de referencia y ver en directo lo que está ocurriendo. De ahí, la necesidad de que la información y las imágenes fluyan en cuanto ocurra una catástrofe.

### *Prospección para los próximos 20 años*

Resulta complicado prever cómo será el futuro de la comunicación en emergencias y de los posibles cambios que se darán en una materia tan sensible. Si se echa la vista atrás, se percibirá que en las dos últimas décadas el avance de los medios de comunicación y de las telecomunicaciones ha resultado espectacular. Los periódicos han reducido sus tiempos de impresión y llegan *on line* a cualquier punto del planeta sin necesidad de que haya un quiosco. Las televisiones pueden hacer conexiones en directo sin requerir grandes infraestructuras. Hoy en día basta una simple mochila para llegar al estudio central y lanzar una imagen con buena calidad.

Lo que depara el futuro puede pasar por una mayor presencia del público en general en la información de las catástrofes. Si la evolución de los medios disponibles para emitir esos mensajes se produce de forma similar a lo ocurrido en las dos últimas décadas (donde la gran mayoría de las personas carecían de teléfonos móviles), es imaginable que la emisión de esos grandes sucesos llegará todavía a más personas. Hay que valorar que gran parte de

F. Javier Barroso Simón

la población carece de los recursos necesarios para subsistir y pese a que el llamado primer mundo tiene sus necesidades cubiertas, todavía persiste la hambruna y la falta de vivienda o de ropa para gran parte de la población.

Esos mensajes masivos que ya se difunden en las redes sociales seguramente se harán en el futuro con mayor número de vídeos e imágenes, gracias a avanzados programas de edición. Eso sí, con el consiguiente riesgo de manipulación y de que la realidad pueda ser cambiada en función de las ideologías y las motivaciones del emisor, en este caso, el público en general.

Se antoja que todo este avance de inmediatez y rapidez deberá estar acompañado, en especial en el caso de las catástrofes, de un mayor control de las administraciones públicas y en especial de los propios responsables de las redes sociales. En caso contrario, se corre el riesgo de que algunos derechos fundamentales (privacidad e intimidad) queden vulnerados para la mayoría de las personas al no poder controlar el mensaje.

Los medios de comunicación continuarán existiendo en los próximos 20 años. Es al menos lo deseable porque ninguna red social ni el propio público pueden prescindir de la profesionalidad de los periodistas y de sus empresas para informar, analizar y difundir sobre catástrofes. Ahora bien, si la evolución es similar a lo ocurrido en los últimos tiempos, cada vez se apostará por una mayor especialización. El periodista ha dejado de ser el reportero que escribe de todo lo que ocurra y se ha circunscrito a campos en los que controla las fuentes y tiene a su mano a autores de renombre que le ayuden a interpretar en el menor tiempo posible el alcance de un suceso de grandes dimensiones.

El papel que estos periodistas especializados jueguen poco o nada cambiará respecto a lo que ocurre en la actualidad, donde la audiencia pide contenidos bien escritos, con numerosas fuentes y fieles a la realidad. El público demanda periodismo de calidad y profesionales bien formados e informados. Y como ya ha quedado expuesto en todo este capítulo, esto se acentúa en las noticias de catástrofes, que atrae a millones de personas de todo el mundo dada la rapidez con la que viaja la información hoy en día. Es de esperar que en este sentido nada cambie y mucho menos el papel de servicio público que juegan los medios de comunicación de masas.

## Conclusiones

A lo largo de este capítulo se han ido analizando los diversos factores que influyen en una redacción a la hora de cubrir la información de una catástrofe. A partir de ahí se pueden sacar varias conclusiones necesarias para el buen hacer de los profesionales relacionados con las emergencias.

En primer lugar, es conveniente que los medios de comunicación posean entre sus filas de profesionales muy formados que sepan apreciar a primera

## Los procesos de gestión y obtención de la información...

vista y tras contrastar la información que están ante temas de gran calado social. Las prisas en este caso, como ya ha quedado demostrado, acarrear en general graves problemas para el prestigio del periodista y del medio, además de consecuencias muy negativas para la sociedad.

El rumor nunca es noticia. Es preciso acudir a todas las fuentes de información (tanto oficiales como propias) para evitar la difusión de hechos falsos o que carecen de la trascendencia que algunos sectores están empeñados en crear, casi siempre con intereses espurios. Las redes sociales se han convertido en un arma de doble filo que puede servir al público en general para alertar de emergencias desde que se producen.

Pero también pueden crear un fenómeno completamente opuesto de generar una alarma social falsa con hechos que nunca han ocurrido.

Otra conclusión que cabe destacar es que las fuentes oficiales disponen en los medios de comunicación de elite de un foro adecuado para difundir las noticias de esas emergencias en tiempo real. La inmediatez que proporciona internet unida a la credibilidad de que gozan estos medios permite que el público pueda conocer en cuestión de segundos y a un solo clic de datos útiles para saber cómo desenvolverse ante una situación de alto riesgo. Si este papel lo han jugado desde hace años la radio y en menor medida la televisión, ha irrumpido en este panorama un nuevo actor, la red, que es necesario controlar para eliminar cualquier efecto adverso.

Íntimamente relacionada con la anterior, es necesario que los organismos públicos que estén relacionados directamente con esa emergencia dispongan de portavoces autorizados que cuenten con todos los datos en tiempo real del desarrollo y desenlace de la catástrofe. Solo así podrán transmitirlos a los respectivos medios de comunicación para ofrecer una información de servicio público. Esta contingencia, que *a priori* puede parecer menor cuando se está hablando de grandes emergencias, debería estar más que contemplada y protocolizada en los planes de seguridad y en las actuaciones posteriores a una catástrofe. A ello, debería unirse que estos portavoces autorizados deberían de contar con una agenda de periodistas con los que poder contactar en cuestión de minutos y que les permitiera entrar en los principales medios de comunicación en sus diversas vertientes (radio, prensa, agencias, televisión, internet...) con el consiguiente ahorro de energías a la hora de buscar un interlocutor válido.



## Capítulo sexto

### El flujo de la información en los sistemas de gestión de catástrofes: una visión multinacional

*Juan Alberto Mora Tebas*

#### Resumen

La mayoría de los países han desarrollado sistemas para gestionar catástrofes y minimizar los daños en personas y propiedades. Las estructuras de dichos sistemas se han adaptado a las especificidades (geográficas, climáticas, sistema político, idiosincrasia etc.) de cada país. Las responsabilidades de gestionar la información antes, y durante la conducción de las respuestas a las catástrofes, suelen estar dispersas en la legislación específica de cada país y, sobre todo en los procedimientos operativos de carácter interno. Con objeto de analizar los flujos de información/inteligencia, este capítulo aborda los sistemas de aquellos países que han puesto a disposición del público en general, sus textos legales y normas específicas en inglés o francés.

#### Palabras clave

Catástrofes, gestión, información, inteligencia.

#### Abstract

*Most of the countries have developed systems to manage disasters and minimize the damage to people and property. The structures of these systems have been adapted to the specificities (geographical, climatic, political system, idiosyncrasy*

Juan Alberto Mora Tebas

*ncrasies etc) in each country. The responsibilities of managing the information before and during driving responses to catastrophes tend to be scattered in the specific legislation of each country, and especially in the internal operating procedures. In order to analyse flows of information/ intelligence, this chapter deals with systems of those countries that have put at the disposal of the public in general, its legal texts and specific rules in English or French.*

**Keywords**

*Emergencies. Management. Information. Intelligence.*

### Introducción

Las catástrofes no conocen fronteras y no hay país que no las sufra con mayor o menor intensidad y frecuencia. La mayoría de los países han desarrollado sistemas para gestionar estas catástrofes y minimizar los daños en personas y propiedades.

Es relativamente fácil acceder a la información general sobre las estructuras de protección civil y gestión de catástrofes, pero no lo es tanto cuando se trata de adentrarse en los sistemas para tratar de identificar los flujos de información en la gestión de catástrofes, utilizando el término «inteligencia» para referirse a ellos. La responsabilidad de gestionar la información antes, y durante la conducción de las respuestas a las catástrofes, suele estar dispersa en la legislación específica de cada país y, sobre todo en los procedimientos operativos de carácter interno, los cuales no suelen estar disponibles. En caso de haberlos, dichos procedimientos suelen estar redactados en la lengua oficial del país, acompañados, en algunos casos, de un resumen genérico en inglés.

Este capítulo aborda los sistemas de aquellos países que han puesto a disposición del público en general, sus textos legales y normas específicas en inglés o francés, siendo la profundidad del análisis proporcional a la accesibilidad a dicha información; este aspecto ha influido en el hecho de que el estudio de los países no haya sido homogéneo.

### Alemania

#### *Marco legal e institucional*

El término «protección civil» (*Bevölkerungsschutz*) se refiere a todas las tareas de gestión de catástrofes y a las medidas adoptadas por los gobiernos federales, estatales y locales. La protección de la población abarca todas las medidas civiles para protegerla contra los efectos de graves catástrofes, desastres y guerras.

La Constitución alemana asigna la responsabilidad de las tareas de protección civil de la siguiente forma:

- Los Estados Federales (*Länder*) => responsables de la gestión de las catástrofes.
- El Gobierno Federal (*Bund*) => responsable de la protección civil (*Zivilschutz*) y de la asistencia en catástrofes<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/civil-protection/civil-protection-node.html>

El soporte federal que abarca una amplia gama de apoyos (coordinación, información, asesoramiento, recursos...) es proporcionado en caso de daños a gran escala o de relevancia nacional (catástrofes naturales, accidentes industriales, epidemias, amenazas planteadas por el terrorismo internacional, etc.)<sup>2</sup>.

### Alemania: Organización de la Protección Civil



Infografía: JAMT

Datos: [www.un-spider.org](http://www.un-spider.org)

DIC 2017

Figura 1. Alemania: Organización de la protección civil

### La gestión de crisis a nivel federal

El Ministerio Federal del Interior (*Bundesministerium des Innern-BMI*) es el ministerio que lidera el Grupo Interministerial de Gestión Nacional de Crisis, que proporciona el foro para la coordinación interministerial sobre cuestiones estratégicas, organizativas y procedimentales relacionados con la gestión de crisis.

Dependiendo de la amenaza específica o emergencia, el ministerio con responsabilidad primaria para el área temática de que se trate, supervisa el esfuerzo de gestión de crisis a nivel federal.

#### ALEMANIA. GESTIÓN DE CATÁSTROFES

##### Responsabilidades del Gobierno Federal

«Protección civil». Refleja un enfoque horizontal respecto a la protección de la población contra todo tipo de catástrofes naturales y provocados por el hombre (incluyendo la guerra).

«Asistencia en catástrofes». Se refiere a la tarea del gobierno federal de apoyo a las medidas de gestión de catástrofes de los estados federales en el caso de grandes catástrofes de todo tipo, particularmente el apoyo para el intercambio de información, coordinación, gestión de recursos escasos y la realización de ejercicios de gestión de crisis .

\* <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/civil-protection/civil-protection-node.html>.

<sup>2</sup> <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/civil-protection/civil-protection-node.html>.

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

Aquellos ministerios que pueden ayudar con la gestión de una amenaza o emergencia realizan una serie de preparativos (técnicos y organizativos, establecimiento de turnos de servicio, designación de puntos de contacto-POCs...) con objeto de poder atender en un breve plazo los apoyos específicos que se le soliciten. El ministerio es responsable de la coordinación a nivel federal y de la coordinación con los Estados afectados por la amenaza o emergencia.

Al mismo tiempo, los otros ministerios aseguran que sus oficiales de enlace (OFEN) puedan ser adscritos a la mayor brevedad al Grupo Interministerial de Gestión de Crisis en cuanto lo requiera el ministerio que lidera la crisis. Todos los ministerios designan puntos de contacto (POC) para la gestión de la crisis (lucha contra el terrorismo incluida) que son los responsables de la coordinación interministerial y del planeamiento interno, convirtiéndose en miembros del Grupo Interministerial de Gestión de Crisis<sup>3</sup>.

La Oficina Federal para la Protección Civil y Asistencia para Catástrofes (BBK)

Alemania considera el análisis de riesgos como la mejor manera de decidir qué protección civil es necesaria y cuáles son las medidas de gestión de catástrofes. La Oficina Federal para la Protección Civil y Asistencia para Catástrofes (BBK<sup>4</sup>) ha desarrollado una metodología para el análisis de riesgos y actualmente está validando dicha metodología. Después de la validación, la metodología se utilizará a nivel federal y a disposición de los estados para sus análisis de riesgos<sup>5</sup>.

La BBK, que fue establecida en marzo de 2004, no solo es una autoridad técnica del Ministerio del Interior (BMI), sino que también proporciona asesoramiento competente y apoyo a los estados federales, por lo que puede ser considerada un centro de servicios a nivel federal que ofrece una amplia gama de prestaciones a las autoridades administrativas en todos niveles, organizaciones e instituciones involucradas en protección civil<sup>6</sup>:

- A nivel nacional del proceso de integración europea en el campo de la protección civil (Mecanismo Europeo de Protección Civil).
- Proporcionar apoyo médico específico de catástrofes.
- Adquirir equipo para protección civil.

Centro Conjunto de Información y Situación (GMLZ)

Desde el 1 de octubre de 2002, el Departamento de «gestión de crisis» de la Oficina Federal de protección civil y de asistencia para catástrofes opera el

<sup>3</sup> <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/civil-protection/civil-protection-node.html>.

<sup>4</sup> BBK: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/de/2-de-2.html](http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/de/2-de-2.html).

<sup>6</sup> [http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/EN/booklets\\_leaflets/Flyer\\_GMLZ-en.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile](http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/EN/booklets_leaflets/Flyer_GMLZ-en.pdf%3F__blob%3DpublicationFile).

Juan Alberto Mora Tebas

Centro Conjunto de Información y Situación (GMLZ<sup>7</sup>) en Bonn. Representantes de las organizaciones de socorro y los Länder contribuyen proporcionando información regularmente.

El Centro asegura la organización de la información y la gestión de los recursos del Gobierno Federal, los estados federados y organizaciones en el caso de escenarios de daños a gran escala u otros incidentes de relevancia nacional.

Por orden del Ministerio del Interior, el GMLZ también está involucrado en las solicitudes internacionales de ayuda sobre todo dentro del marco del mecanismo de la Unión Europea para la promoción de una cooperación intensificada en las misiones de control de catástrofes internacionales con participación alemana.

Las principales misiones del GMLZ son las siguientes:

- Operar un centro de información que, en caso de escenarios de riesgo a gran escala y eventos de relevancia nacional, está disponible 24 h.
- Generar una actualización periódica del conocimiento de la situación global de la seguridad civil para el Grupo interministerial de gestión de crisis, los centros de situación de los Ministerios del Interior de los estados federados, así como para varios departamentos federales y otros usuarios.
- Preparar predicciones cualificadas y validadas sobre amenazas, en cooperación con otras autoridades, organizaciones e instituciones.
- Asignar los recursos críticos para la prevención de riesgos a usuarios nacionales e internacionales.
- Apoyar la cooperación en misiones de gestión de catástrofes en el contexto del Mecanismo Europeo de Protección Civil.



Figura 2 . Alemania: Centro Conjunto de Información y Situación (GMLZ).  
Foto: [www.crestroneurope.com](http://www.crestroneurope.com)

<sup>7</sup> GMLZ: German Joint Information and Situation Centre of the Federal government and the Länder.

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

El GMLZ emplea tanto el Sistema alemán de Información para la Planificación de Emergencias (deNIS<sup>8</sup>), como una creciente red de expertos internos y externos procedentes de varias instituciones y autoridades de protección civil.

El GMLZ es uno de los centros de situación más modernos de Alemania, gracias a su avanzado equipamiento técnico (modernizado y ampliado a finales de 2006) con, por ejemplo, una pantalla multimedia que consta de doce cubos de 50" para la presentación de la situación, cuatro pantallas de plasma de 42" para el seguimiento de las TV, grabación digital de última generación, y documentación digital, un sistema de vídeo-conferencia (VTC) con cuatro cámaras motorizadas<sup>9</sup>.

La gestión de crisis por los estados federales (Länder)

La Constitución proporciona a los estados federales la facultad de legislar sobre la prevención de las amenazas, servicios de rescate, protección contra incendios y otros servicios como control de catástrofes y gestión de incendios; por lo que los estados han promulgado sus propias leyes en estas áreas.

### Alemania: División de funciones



Infografía: JAMT Datos: Natural Hazards Germany - Kratzsch

DIC 2017

Figura 3. Alemania: División de funciones

<sup>8</sup> deNIS: deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem.

<sup>9</sup> [http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/EN/booklets\\_leaflets/Flyer\\_GMLZ-en.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile](http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/EN/booklets_leaflets/Flyer_GMLZ-en.pdf%3F__blob%3DpublicationFile).

Juan Alberto Mora Tebas

### ***Ejercicios de gestión de crisis interministerial, interestatal (LÜKEX)***

Desde 2004, el sistema de gestión de crisis estatal y federal viene siendo testado en muchos ejercicios interministeriales e interestatales (LÜKEX<sup>10</sup>). El Gobierno estatal y los gobiernos federales han acordado llevar a cabo estos ejercicios cada dos años. El ejercicio previsto para 2018 se centrará en un escenario de escasez de gas<sup>11</sup>.

### ***Cooperación cívico-militar***

La cooperación cívico-militar se lleva a cabo en todos los niveles administrativos e incluye planificación, entrenamiento y ejercicios. A nivel nacional, la BBK y el Mando Conjunto de Apoyo de las Fuerzas Armadas Federales (*Bundeswehr*) coordinan las actividades cívico-militares.

Los cursos cívico-militares conjuntos que sobre gestión de crisis, planeamiento de emergencias y protección civil, se desarrollan en la academia de la BBK, son obligatorios para todo el personal CIMIC<sup>12</sup> de las Fuerzas Armadas Federales. La preparación para catástrofes en tiempos de paz, así como asuntos de defensa civil, se debate en las reuniones ordinarias entre autoridades civiles y militares para garantizar el apoyo mutuo.

A nivel regional, la cooperación cívico-militar incluye la planificación de crisis regionales y locales, así como la formación y los ejercicios. En caso de catástrofes naturales o accidentes graves, las Fuerzas Armadas Federales ayudan a la comunidad civil a petición de estas. Las medidas que deben tomarse en tiempos de guerra o de emergencia han sido establecidas por los estados en los planes de emergencia<sup>13</sup>.

## **Canadá**

### ***Marco legal e institucional***

En Canadá la gestión de situaciones de catástrofes depende del ministro de Seguridad Pública y Protección Civil al que entre las múltiples misiones que la Ley (*Loi constituant le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*) le otorga, se encuentra la de «Coordinar las actividades de las entidades de las cuales es responsable, incluyendo la Real Policía Montada de Canadá, el Servicio de Seguridad e Inteligencia canadiense, la Agencia

<sup>10</sup> LÜKEX: Länderübergreifende Krisenmanagementübung (EXercise).

<sup>11</sup> [https://www.bmi.bund.de/EN/topics/civil-protection/crisis-management/crisis-management-node.html;jsessionid=8354142BC560993393BE22406C89D932.1\\_cid2957](https://www.bmi.bund.de/EN/topics/civil-protection/crisis-management/crisis-management-node.html;jsessionid=8354142BC560993393BE22406C89D932.1_cid2957).

<sup>12</sup> CIMIC: Civil-Military Co-operation, cuya traducción viene a ser cooperación cívico-militar. <http://www.ejercito.mde.es/unidades/Valencia/boncimic/Actividades/index.html>.

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/de/2-de-2.html](http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/de/2-de-2.html).

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

de Servicios de Fronteras de Canadá, el Centro canadiense de control de armas, el Servicio de prisiones de Canadá y la Comisión de libertad condicional de Canadá, y establecer, en materia de seguridad pública y protección civil, sus prioridades estratégicas»<sup>14</sup>.

Más adelante, la misma Ley le asigna:

«Como parte de sus responsabilidades y de acuerdo con las competencias atribuidas a las provincias y territorios, el ministro puede, en particular..., facilitar el intercambio de información, si está autorizado, con el fin de promover los objetivos relacionados con la seguridad pública»<sup>15</sup>.

Esta misión facilitadora del intercambio de información del ministro de Seguridad Pública y de Protección Civil, es recogida de nuevo por la Ley de Gestión de Catástrofes<sup>16</sup>.

Tras la decisión adoptada en julio de 2004 por el Consejo de la Federación, los primeros ministros «pidieron a sus ministros trabajar con el gobierno federal para desarrollar una estrategia, coordinación de las respuestas a



Figura 4

<sup>14</sup> *Loi constituant le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* (L. C. 2005, ch. 10, Sanctionnée le 23 mars 2005, À jour au 14 août 2017. Artículo 4.

<sup>15</sup> *Loi constituant le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* (L. C. 2005, ch. 10, Sanctionnée le 23 mars 2005, À jour au 14 août 2017. Artículo 6 (1) d).

<sup>16</sup> *Loi sur la gestion des urgences* (L. C. 2007, ch. 15 Sanctionnée 2007-06-22, actualizada el 14 de agosto de 2017) Apartado 4. r).

catástrofes y preparación para emergencias de Canadá, con respecto a las leyes y los planes existentes en las provincias y los territorios».

El documento *Un cadre de sécurité civile pour le Canada* fue el resultado de la concertación de los gobiernos federales, provinciales y territoriales (FPT<sup>17</sup>) para establecer un enfoque común a las iniciativas sobre la seguridad civil. Este marco está diseñado para consolidar la colaboración de los FPT y para asegurar una mayor coherencia y complementariedad entre las iniciativas de los gobiernos federales, provinciales y territoriales<sup>18</sup>.

Este documento es acorde con la decisión tomada en enero de 2005 por los ministros responsables de gestión de catástrofes de los FPT:

«Trabajar juntos para mejorar y reforzar el marco de las intervenciones en caso de catástrofes con el fin de armonizar el sistema federal. Para ello, ser complementarios a cada sistema provincial y territorial».

En Canadá, cada gobierno FPT tiene la responsabilidad de la seguridad civil y de la seguridad pública. El documento debe interpretarse respetando las competencias de cada gobierno, y nada en ese documento se interpretará de manera que establezca excepciones a las responsabilidades de los gobiernos respectivos.

#### ***Base de datos canadiense sobre catástrofes (BDC)***

La base de datos canadiense sobre catástrofes (BDC<sup>19</sup>) incluye información detallada sobre más de 1 000 catástrofes naturales, incidentes tecnológicos y conflictos (excepto guerras) que han ocurrido desde 1900, tanto en territorio nacional como en el extranjero, siempre y cuando hayan afectado a ciudadanos canadienses. La BDC incluye «grandes catástrofes» que se correspondan a la definición utilizada en el marco de la seguridad civil de Canadá<sup>20</sup> y satisfagan uno o más de los siguientes criterios:

- 10 personas o más murieron;
- 100 personas o más han sido afectadas, heridas, evacuadas o se encuentran sin alojamiento;
- La solicitud de ayuda se ha efectuado a nivel nacional o internacional;

<sup>17</sup> FPT: Federal, Provincial and Territorial.

<sup>18</sup> Direction générale des politiques de gestion d'urgence 2011, pág. 1.

<sup>19</sup> BDC: Base de données canadienne sur les catastrophes.

<sup>20</sup> Catástrofe: fenómeno, principalmente de carácter social, que se produce cuando un riesgo afecta a una comunidad vulnerable de una forma que sobrepasa su capacidad de hacer frente a la situación, y la seguridad, la salud, el bienestar, el medio ambiente y los bienes de la población pueden verse seriamente afectados. Esta situación puede ser causada por un fenómeno natural de origen geofísico o biológico, resultado de un error o una acción humana intencionada o no, como averías tecnológicas, accidentes o actos terroristas. Direction générale des politiques de gestion d'urgence 2011, p. 14.

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

- La catástrofe es de importancia histórica;
- El daño o interrupción de los procesos normales son tales que la comunidad afectada no ha podido recuperarse ella sola<sup>21</sup>.

Incorpora información sobre la fecha y lugar de la catástrofe, el número de heridos, evacuados y fallecidos, junto con una estimación de los costes de la catástrofe. La BDC contiene la extensión de datos brutos válidos, actualizados y respaldados por fuentes fiables y trazabilidad, incluyendo las instituciones federales, los gobiernos provinciales y territoriales, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. Estos datos se actualizan dos veces al año.

Campos de datos y descripciones de la BDC	
Campo	Descripción
Tipo de catástrofe	Clase de catástrofe (ej. inundación, terremoto, etc)
Fecha del incidente	Fecha en la que el incidente ha tenido lugar
Lugar exacto	Ciudad, pueblo o región donde el incidente ha tenido lugar
Descripción del incidente	Breve descripción de un incidente concreto, incluyendo los detalles relevantes que podrían no ser incluidos en otros campos (por ejemplo, cantidad de precipitación, temperatura, barrio, etc.)
Victimas	El número de personas fallecidas a consecuencia del incidente
Heridos/infectados	Número de personas heridas debido a un incidente concreto
Evacuados	El número de personas evacuadas por el gobierno de Canadá debido a un acontecimiento concreto
Latitud y longitud	Posición geográfica exacta de un acontecimiento concreto
Provincia / territorio	Provincia o territorio donde el incidente ha tenido lugar
Coste total estimativo	Resumen de todos los costes enumerados en los campos de datos para un acontecimiento específico
Pagos efectuados en virtud de los AAFCC	Monto, en dólares, pagados en virtud de los Acuerdos de Ayuda Financiera en Caso de Catástrofe (AAFCC) debido a un suceso concreto
Pagos efectuados por las aseguradoras	Monto, en dólares, pagados por las compañías de seguros después de un suceso concreto
Pagos efectuados / costes asumidos por las provincias o los territorios	Monto, en dólares, pagados en virtud de los Acuerdos de Ayuda Financiera en Caso de Catástrofe (AAFCC) después de un suceso concreto
Pérdidas o costes relacionados con los servicios básicos	Número de personas cuyos servicios básicos (electricidad, agua, etc.) se han visto afectados o alterados por un suceso concreto
Magnitud	Medida de la magnitud de un terremoto, en relación a la energía liberada
Costes relacionados con otras instituciones federales	El total, en dólares, pagado por otras instituciones federales

Figura 5. Canadá: Base de datos sobre catástrofes (BDC). Descripción de campos

### Infraestructura de datos espaciales

La BDC tiene integrada una herramienta geoespacial de seguimiento que permite a los usuarios establecer sus búsquedas en la base de datos basándose en un área física específica. Esta herramienta presenta los resul-

<sup>21</sup> <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/cndn-dsstr-dtbs/index-fr.aspx>.

Juan Alberto Mora Tebas

tados de la investigación sobre el mapa. Los datos geoespaciales de la BDC están en formato KML y GeoRSS lo que permite no solo la visualización de información geográfica, sino el exportarlos fácilmente a otros sistemas (ej. Google Maps, JavaScript API...). Los datos de la BDC sobre catástrofes y los datos geoespaciales canadiense pueden descargarse en forma de informes. Cada campo de datos de la BCDD ha sido claramente definido (ver figura 5).

#### Normalización

La BDC muestra los datos relativos a los costes dependiendo de la cantidad de dólares del año en que ocurrió el desastre o el año en el que un pago particular ha tenido lugar. Una herramienta permite a los usuarios convertir estos datos «brutos» en dólares actualizados al año elegido, al objeto de determinar si los costes han aumentado o disminuido con el tiempo. El índice de precios al consumo (IPC) se utiliza para normalizar los datos económicos porque es reconocido y aceptado por un gran número de las partes interesadas.

El contenido de la base de datos está siendo revisado constantemente a medida que surgen nuevas catástrofes y que llegan nuevas informaciones sobre antiguos eventos.

#### *Cooperación cívico-militar*

Por otro lado, la Ley de Defensa Nacional canadiense contempla la intervención de las Fuerzas Armadas en los siguientes términos:

«Las fuerzas canadienses, una unidad o parte de ellas y cualquier oficial u otro militar, con su material, son susceptibles de ser requeridos para prestar apoyo a las autoridades civiles en caso de disturbios o de alteraciones reales o juzgadas inminentes por un procurador general y que requieran esa intervención debido a la impotencia de las autoridades civiles para prevenir, reprimir o controlarlas»<sup>22</sup>.

#### **Estados Unidos**<sup>23</sup>

#### *Marco legal e institucional*

La Agencia Federal de Gestión de Emergencias (FEMA<sup>24</sup>) está expresamente encargada de la dirección nacional y la coordinación de la gestión del riesgo de catástrofes en los Estados Unidos (EE. UU.). Su misión consiste en construir, mantener y mejorar la capacidad para «preparar, protegerse, respon-

<sup>22</sup> *Loi sur la défense nationale* (L. R. C. 1985, ch. N-5) Art. 275.

<sup>23</sup> «Towards disaster-risk sensitive investments: The Disaster Risk-Integrated Operational Risk Model». *The Economist Intelligence Unit*. London: The Economist Intelligence Unit 2016.

<sup>24</sup> FEMA: The Federal Emergency Management Agency.

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

der, recuperarse y mitigar todos los riesgos». En 2003, la FEMA se convirtió en parte del Departamento de Seguridad Interior (DHS<sup>25</sup>), que establece un enfoque metódico para asegurar al país contra los desastres naturales y los provocados por la mano del hombre. La FEMA es responsable de las medidas de respuesta ante las catástrofes, subdividiéndose en diez regiones subnacionales<sup>26</sup>.

Cuando el presidente (autorizado por la Ley Stafford de Gestión de Catástrofes y Asistencia en Emergencias<sup>27</sup>), declara el incidente como «gran catástrofe» la FEMA tiene acceso y administra los recursos financieros procedentes del Fondo de Ayuda para Catástrofes (DRF<sup>28</sup>) del presidente.

### *Políticas de gestión del riesgo de catástrofes*

La finalidad del Plan Estratégico 2014-2018 es fortalecer la educación de la población y la concienciación en la reducción y prevención de catástrofes. El Plan proporciona estrategias para proteger la capacidad de la agencia y las capacidades nacionales para la prevención de catástrofes. Una prioridad clave estratégica es la reducción de riesgo de catástrofes, y su Dirección de Desarrollo Económico asegura que las inversiones se asignan a potenciar la resiliencia económica en desastres naturales y la adaptación al cambio climático.

El Sistema Geoespacial Nacional de Gestión de Emergencias (IGEMS<sup>29</sup>) tiene la tarea de la vigilancia de los desastres naturales y el Sistema Integrado de Alerta y Alerta Pública (IPAWS<sup>30</sup>), Sistema Integrado de alerta y aviso a la población, y el Servicio Meteorológico Nacional son sistemas de alerta temprana.

### *Instituto Federal de Gestión de Emergencia (EMI<sup>31</sup>)*

Su misión es apoyar los objetivos del Departamento de Seguridad Nacional y de la Agencia Federal de Gestión de Emergencias (FEMA<sup>32</sup>) para mejorar las competencias de los funcionarios de Estados Unidos en la gestión de emer-

<sup>25</sup> DHS: Department of Homeland Security.

<sup>26</sup> About the agency. Disponible en <https://www.fema.gov/about-agency>.

<sup>27</sup> «Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act», as amended, and Related Authorities as of August 2016. Disponible en [https://www.fema.gov/media-library-data/1490360363533-a531e65a3e1e63b8b2cfb7d3da7a785c/Stafford\\_ActselectHSA2016.pdf](https://www.fema.gov/media-library-data/1490360363533-a531e65a3e1e63b8b2cfb7d3da7a785c/Stafford_ActselectHSA2016.pdf).

<sup>28</sup> DRF: Disaster Relief Fund.

<sup>29</sup> IGEMS: Interior Geospatial Emergency Management System.

<sup>30</sup> IPAWS: Integrated Public Alert and Warning System.

<sup>31</sup> EMI: Emergency Management Institute.

<sup>32</sup> FEMA: Federal Emergency Management Agency.

gencias en todos los niveles de gobierno para preparar, proteger, responder y mitigar los posibles efectos de todos los tipos de desastres y emergencias en los estadounidenses.

### Ejercicios

El EMI lleva a cabo una serie de ejercicios de simulación (VTTX<sup>33</sup>) utilizando una plataforma de videoconferencia (VTC) para poder llegar a todas las audiencias del país y proporcionar un foro virtual para la formación en gestión de catástrofes. El proceso VTTX involucra a personal clave de la comunidad de gestión de catástrofes en un ejercicio práctico que consiste un conjunto pre empaquetado de materiales, para incitar a una discusión de cuatro horas sobre un escenario de una catástrofe simulada; consta de un total de 10- 15 puestos individuales. El ejercicio permite a las entidades conectadas evaluar los planes actuales, normativa y procedimientos mientras aprenden de los otros que también están conectados, que proporcionan su perspectiva durante el ejercicio en una situación similar. No hay otro coste en este programa que disponer de un sistema VTC<sup>34</sup>.

Todas las actividades del programa nacional de formación deben apoyar, al menos uno de los objetivos principales que son de alto nivel y están basados en las prioridades de seguridad nacional.



Figura 6. Estados Unidos: Principales objetivos de los Ejercicios VTTX 2017

<sup>33</sup> VTTX: Virtual Tabletop Exercises.

<sup>34</sup> Ver presentación de un ejercicio en <https://www.slideserve.com/colin/maine-new-hampshire-recovery-seminar-and-tabletop-exercise>.

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

Entre los objetivos estratégicos principales para 2017-2018 figura en primer lugar:

«Inteligencia e intercambio de información: examinar y validar las capacidades básicas y procesos para intercambiar y analizar rápidamente la información, clasificada y sin clasificar, entre los sectores federal, estatal, local, tribal, territorial, privado y socios internacionales antes y durante un incidente que amenace la seguridad de la nación»<sup>35</sup>.

Los VTTX se apoyan en una *Guía de facilitación y coordinación del ejercicio*, que incluye toda la información logística necesaria (disposición del espacio, las instrucciones de conexión, etc.) así como de facilitación y las instrucciones «en caliente».

### Francia

#### *Marco legal e institucional*

Desde la Ley de 13 de agosto de 2004, de modernización de la Protección Civil (*Securité Civile*), la gestión de crisis ya no pertenece exclusivamente al Estado sino también al alcalde y a los propios ciudadanos. Este reparto de responsabilidades tiene como objetivo generar una cultura del riesgo en el seno de los diferentes actores y de la sociedad en general.



Figura 7. Francia: Estructura de la gestión de catástrofes

La Dirección de Protección Civil (Direction de la Sécurité Civile), perteneciente al Ministerio del Interior, establece el marco para la planificación de la ayuda. En 2004, se rediseñó esta planificación dentro de la nueva versión del plan ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile).

<sup>35</sup> National Emergency Centre-Emergency Management Institute. «Virtual Tabletop Exercise Program» *Bulletin n.º 1345*. 24 de agosto de 2017, pp. 1 y 3.

Este plan promueve la movilización de los actores más allá del círculo de los profesionales de emergencias, que actúan juntos en diferentes niveles tanto en el ámbito público como privado. Esto incluye los servicios del Estado, servicios de emergencia, autoridades locales, operadores de red (telecomunicaciones, electricidad, transporte, agua...) asociaciones, gerentes de lugares protegidos...

A la cabeza de esta red está el prefecto departamental, quien coordina las acciones bajo el plan ORSEC<sup>36</sup>.

La estructura de protección civil francesa está organizada en tres niveles:

- Nivel nacional. El ministro del Interior prepara las medidas de rescate y coordina los recursos de emergencia que están bajo control del Estado, las comunidades territoriales y los establecimientos públicos en todo el territorio. En el cumplimiento de su tarea de coordinación de recursos para emergencias, es asistido por altos cargos pertenecientes al Ministerio de Defensa y por el Centro Interdepartamental de Operaciones de Gestión de Crisis (COGIC<sup>37</sup>).

La tarea general de la Dirección de Defensa Civil y Seguridad (DDSC<sup>38</sup>) es proteger el Estado, las personas y bienes en respuesta a amenazas de agresión por peligros emergentes, y contra los riesgos, desastres de todo tipo y catástrofes. Por último, participa también en la protección del medio ambiente. A nivel ministerial, la DDSC está adscrita al Ministerio del Interior. Su Centro de Operaciones Nacional (COGIC) garantiza la vigilancia las «24/24 h» de las operaciones de rescate a gran escala a nivel nacional y en el extranjero. Es responsable de informar al ministro del Interior y las autoridades del Estado en materia de accidentes y catástrofes.

Nivel zonal. El prefecto de zona coordina los recursos de emergencia en la zona de defensa. Para el cumplimiento de esta tarea, dispone del Centro de Operaciones de Zona (COZ<sup>39</sup>) en la preparación de las medidas de rescate, siendo auxiliado en esta tarea por el secretario general de la Zona de Defensa y el personal del Cuartel General de la Zona de Defensa (EMZ<sup>40</sup>).

Los centros de operaciones de zona (COZ) se establecen en Marsella, Lyon, Rennes, Burdeos, Metz y París. Dentro de cada Zona de Defensa, el COZ asegura la coordinación de las operaciones de ayuda y rescate bajo la autoridad del prefecto de zona.

<sup>36</sup> *Les acteurs de la gestion des risques*. Institut de Risques Majeurs Dossiers Thématiques. <http://www.irma-grenoble.com>.

<sup>37</sup> COGIC: Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises.

<sup>38</sup> DDSC: Direction de la Défense et de la Sécurité Civile.

<sup>39</sup> COZ: Centre Opérationnel de Zone.

<sup>40</sup> EMZ: État-Major de Zone.

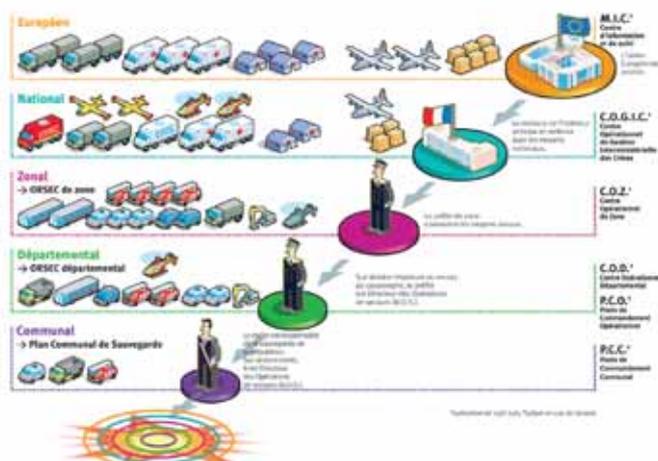
## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

- Nivel departamental. El prefecto departamental activa los recursos de emergencia públicos y privados y coordina estos recursos en el Departamento. Tiene a su disposición el Centro de Operaciones Departamental de los servicios de Bomberos y Emergencias. Si la crisis aumenta, se activan tres nuevos centros operativos; uno del Ministerio del Interior y los otros dos en el nivel zonal (Centro de Operaciones de Defensa Zonal) y el nivel departamental (Centro de Operaciones Departamental)<sup>41</sup>.

En Francia, la protección civil es una competencia compartida entre las autoridades locales y el Estado. El alcalde en cada municipio (*Commune*) y el prefecto del Departamento son responsables de garantizar la prevención de riesgos y la distribución de ayuda y rescate.

El prefecto adopta el plan departamental de ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) o cualquier otro plan de ayuda y rescate (por ejemplo el «plan rojo» de establecimiento de la cadena de ayuda médica en caso de víctimas numerosas). Los prefectos tienen a su disposición el Servicio Interdepartamental de Defensa y Protección Civil, SIDPC (Service Interministeriel de Défense et de Protection Civile).

### Francia- Cadena de Mando del Dispositivo ORSEC



Institut de Risques Majeurs Dossiers Thématiques : Les acteurs de la gestion des risques  
<http://www.irma-grenoble.com>

Figura 8. Francia: Cadena de Mando del Dispositivo ORSEC

En el día a día, las actividades de seguridad pública son llevadas a cabo por 238 000 bomberos profesionales y voluntarios (incluyendo los 8 400 hombres de la Brigada de Bomberos de París (BSPP) y el Batallón de Bomberos

<sup>41</sup> *Les acteurs de la gestion des risques*. Institut de Risques Majeurs Dossiers Thématiques. <http://www.irma-grenoble.com>.

de Marsella (BMPM), que por razones históricas pertenecen al ejército y a la marina de guerra<sup>42</sup>.

## Italia

La protección civil en Italia no es una estructura, sino un sistema integrado que permite el uso coordinado de todos los recursos disponibles, estatales y privados. La configuración de la estructura operativa en caso de catástrofes de gran magnitud tiene en cuenta la organización administrativa del país<sup>43</sup>.

Las actividades de protección civil se definen según tres categorías básicas:

- revisión y prevención: según el tipo de riesgo, identificación, distribución y probabilidad.
- Rescate y asistencia a la población afectada: esta fase requiere una intervención rápida y cercana después de una emergencia y requiere la respuesta inmediata de protección civil.
- Superar el estado de emergencia y recuperación del sistema socio-económico: se refiere a la capacidad de ofrecer estructuras y asistencia a la población afectada, la recuperación de los servicios esenciales, y las estructuras y actividades productivas a fin de garantizar en lo posible el retorno a las condiciones de vida normales.

Estas actividades son ejecutadas por los componentes del Servicio Nacional de Protección Civil y las estructuras operativas nacionales, es decir, el cuerpo nacional de bomberos, la policía y las Fuerzas Armadas, cuerpo estatal de guardabosques, Cruz Roja italiana, Servicio nacional de salud, Cuerpo Nacional de Rescate Alpino, fuerzas de voluntarios, administraciones del Estado, las regiones, las provincias y los municipios, los expertos técnicos-científicos y las organizaciones e instituciones. La primera respuesta a un desastre la lleva a cabo la estructura municipal, bajo la dirección del alcalde. Si un evento es grave y no puede resolverse localmente, la respuesta es llevada a cabo por la provincia, la prefectura, las regiones y, en el caso de situaciones de emergencia nacionales, el Estado.

### *Marco legal e institucional*

El Servicio Nacional de Protección Civil se institucionalizó por la ley 225 adoptada el 24 de febrero de 1992. La ley fue elaborada por todas las administraciones del Estado, tanto central como periférica, las regiones, las provincias, los municipios y las comunidades de montaña, las instituciones nacionales públicas y locales, y todas las demás instituciones u organizaciones, públicas y privadas, presentes en el territorio nacional. Juntos, cons-

<sup>42</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/fr/2-fr-1.html#over](http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/fr/2-fr-1.html#over).

<sup>43</sup> <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/home.wp>.

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

tituyen el Servicio Nacional de Protección Civil, un sistema complejo que funciona según el principio de subsidiariedad y se compone de las administraciones del Estado, las regiones y provincias autónomas, provincias no autónomas, municipios y comunidades de montaña<sup>44</sup>.

Las regiones son responsables de definir el pronóstico de riesgos y los programas de prevención; las provincias son responsables de definir e implementar los planes de emergencia; los municipios son responsables del plan de emergencia municipal y la coordinación de las operaciones de socorro en sus respectivos territorios.

### *Gestión de catástrofes: nivel nacional*

La coordinación del servicio nacional y la promoción de las actividades de protección civil se llevan a cabo por el Departamento de Protección Civil (Dipartimento della Protezione Civile –DPC–) dependiente del presidente del Consejo de Ministros. El Departamento de Protección Civil es así el brazo operativo del presidente del Consejo, a la hora de hacer frente a la protección de personas y bienes.

Además, el Departamento de Protección Civil ha institucionalizado la Sala Nacional de Situación (Sit.I.) en sus instalaciones, asegurando la presencia 24 horas de las principales estructuras operativas del Servicio Nacional de Protección Civil<sup>45</sup>.

En general, cuando se produce una catástrofe, el Departamento de Protección Civil tiene la capacidad de definir en muy poco tiempo, la importancia del evento y evaluar si los recursos locales son suficientes para hacerle frente. En caso de necesidad, el apoyo a las provincias, regiones y municipios estará garantizado. En las situaciones más graves, el DPC asume la coordinación general de las operaciones, mientras que todas las autoridades implicadas (regionales, provinciales y municipios) realizan sus funciones específicas.

### *Gestión de catástrofes: nivel regional/provincial*

Las responsabilidades de las regiones en materia de protección civil se han visto incrementadas recientemente. Esto forma parte de un proceso en curso, cuyo objetivo es estimular las competencias y responsabilidades de las instituciones regionales y locales, salvaguardando el Estado la función de coordinación y orientación general. Muchas regiones tienen su propia organización y estructura de protección civil, que utilizan en caso de catástrofes

<sup>44</sup> *Towards disaster-risk sensitive investments: the Disaster Risk-Integrated Operational Risk Model*. London: The Economist Intelligence Unit 2016.

<sup>45</sup> <http://ercportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/it/2-it-1.html>. y [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/strutture\\_operative.wp](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/strutture_operative.wp).

que no sobrepasen sus capacidades. Este proceso ha proporcionado a los gobiernos regionales la posibilidad de desarrollar estructuras de protección civil adaptadas a sus especificidades territoriales.

Por esta razón, los gobiernos regionales pueden activar la estructura de protección civil más adecuada basada en las características territoriales y riesgos relacionados con la especificidad de la región, pero cumpliendo siempre con los principios fundamentales de la protección civil definidos por el Estado.

### *Gestión de catástrofes: nivel local*

En el sistema italiano, la responsabilidad de implementar medidas de protección civil recae en el nivel administrativo más bajo posible. El alcalde es por esta razón la autoridad de protección civil primaria dentro de su municipio y responsable de la planificación y de las operaciones de rescate. En el caso de grandes catástrofes, la responsabilidad se extiende progresivamente a través del nivel provincial y el regional hasta el nivel estatal (catástrofes nacionales).

### *Estructura del sistema: centros de operaciones*

En caso de emergencias concretas, la coordinación y las actividades operacionales se llevan a cabo a través de una organización jerárquica de niveles múltiples. Está compuesta por los centros operativos municipales (C.O.C.) a

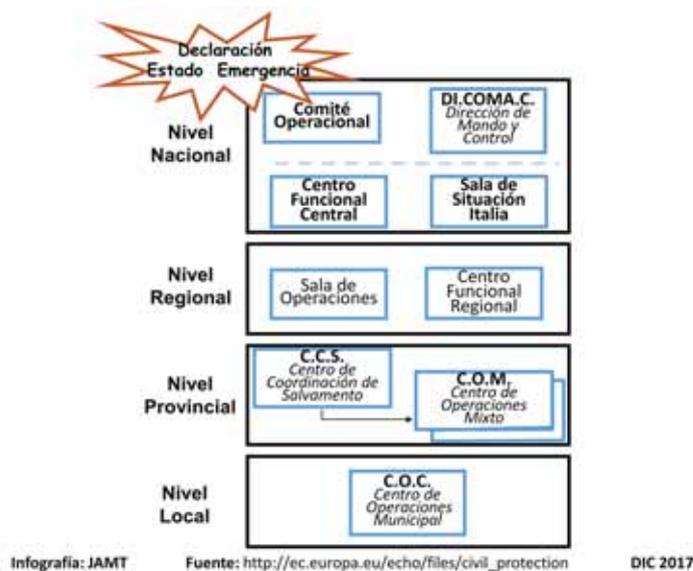


Figura 9. Italia: Sistema integrado de Protección Civil

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

nivel local, los centros operativos mixtos (C.O.M.) y los centros de coordinación de rescate (C.C.S.) a nivel provincial, los centros de operaciones regionales a nivel regional y la Dirección de Mando y Control (DI.COMA.C.<sup>46</sup>) a nivel nacional.

A pesar de que la DI.COMA.C representa al nivel nacional, se establece físicamente en el lugar de la catástrofe o cerca de él.

La red de centros funcionales sirve para vigilar los desastres naturales y alertar a la población si se sobrepasa un umbral de riesgo determinado. Está compuesta por el Centro Funcional Central, con sede en el Departamento de Protección Civil, con tareas específicas relativas a riesgos meteorológicos, hidráulicos, volcánicos e incendios forestales, así como de centros descentralizados en cada región y provincia autónoma. Los sistemas de alerta temprana están disponibles en el nivel local.

### Reino Unido

#### *Marco legal e institucional*

La protección civil en el Reino Unido se basa en el concepto de gestión integrada de catástrofes que consta de seis actividades: anticipación, evaluación, prevención, preparación, respuesta y recuperación.

El Registro Nacional de Riesgos (The National Risk Register) establece la evaluación del gobierno sobre la probabilidad y potencial impacto de una gama de diferentes riesgos que pueden afectar directamente al Reino Unido. Está diseñado para aumentar el conocimiento de los tipos de riesgos a los que puede llegar a enfrentarse el Reino Unido y alentar a individuos y organizaciones a pensar en su propia preparación. El Registro también incluye información de lo que están haciendo el gobierno y los servicios de emergencia para prepararse para las catástrofes<sup>47</sup>.

#### *Planificación y preparación para catástrofes: entrenamiento y ejercicios*

La capacitación del personal que participa en la planificación y la respuesta a catástrofes es fundamental para que una organización pueda operar cualquier tipo de emergencia con competencia. Para ello, se organiza el Curso de Capacitación de Respuesta de Catástrofes del Gobierno Central (CGERT<sup>48</sup>), que está concebido para dotar de los conocimientos y las habilidades nece-

<sup>46</sup> DI.COMA.C.: Direzione Comando e Controllo.

<sup>47</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/uk/2-uk-2.html#cipro](http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/uk/2-uk-2.html#cipro).

<sup>48</sup> CGERT: Central Government Emergency Response Training Course.

sarias para desempeñar un puesto en la gestión de crisis a nivel estratégico nacional<sup>49</sup>.

Los ejercicios tienen tres finalidades principales:

- Validar planes (validación).
- Desarrollar competencias del personal y proporcionarles prácticas en la realización de sus funciones (formación).
- Probar procedimientos bien establecidos (pruebas).

Existen 3 tipos principales de ejercicios:

1. Debates. Se pueden utilizar en la fase de redacción de documentos con objeto de debatir sobre cómo finalizar el plan. Con frecuencia se basan en un plan completo y se utilizan para desarrollar el conocimiento sobre el plan a través de la discusión. En este sentido, se utilizan con fines formativos. Son los más económicos y más fáciles de organizar.
2. Teórico de simulación. Se basan en la simulación, y por lo general, implican un escenario realista y una cronología, que puede ser en tiempo real o se puede acelerar el ritmo. Generalmente se realizan en una sala común, o en una serie de salas conectadas que simulan las células de respuesta subordinadas que necesitan comunicarse y ser coordinadas. Los participantes deben conocer el plan y se les invita a comprobar cómo el plan funciona en el escenario que se está desarrollando. Este tipo de ejercicios es especialmente útil para validación de procedimientos, y más específicamente para explorar las debilidades en los procedimientos. Son relativamente económicos de llevar a cabo, excepto en el empleo del tiempo del personal, pues exigen una cuidadosa preparación.
3. Maniobras. Se trata de un ensayo real de un plan, consistiendo esencialmente en un ejercicio práctico de entrenamiento. Estos ejercicios son particularmente útiles para probar comunicaciones, logística y capacidades físicas. También son excelente desde el punto de vista de aprendizaje vivencial, ayudando a los participantes a confiar en sus habilidades y experiencia de lo que sería utilizar los procedimientos de un plan en un evento real. Tienen un coste económico elevado y requieren una preparación más extensa.

Una cuarta categoría combina elementos de los otros tres. La elección de cuál adoptar depende del propósito del ejercicio. También es una cuestión del tiempo y recursos disponibles.

De las lecciones aprendidas de los diversos ejercicios y en relación con el «flujo de información» cabe destacar<sup>50</sup> la inclusión en cada una de las ofi-

<sup>49</sup> <https://www.gov.uk/guidance/emergency-planning-and-preparedness-exercises-and-training>.

<sup>50</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61349/lessons-learned-exercises-framework.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61349/lessons-learned-exercises-framework.pdf).

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

cinas gubernamentales (GO <sup>51</sup>) de un equipo regional de resiliencia (RRT<sup>52</sup>) para mejorar la coordinación y el «flujo de información» no solo a través de las regiones, sino también entre ellas, y entre el centro y la periferia<sup>53</sup>.

En el Reino Unido, el intercambio de información se concibe como un aspecto importante de la cooperación entre los diferentes niveles.

«La presunción inicial es que toda la información debe ser compartida, pero la divulgación de algunos datos e información para algunas audiencias, debe ser controlada. Los Servicios de Catástrofes de Categoría 1 y 2 necesitan entender que deben ser controlados».

*Formal Information Sharing Under the Civil Contingencies Act 2004.*

*Revision to Emergency Preparedness, Chapter 3 (Information Sharing)*

\*. <https://www.gov.uk/government/publications/emergency-preparedness>.

### Cooperación cívico-militar

Las Fuerzas Armadas no asumen un papel de liderazgo a la hora de abordar retos disruptivos, y solo actuarían en apoyo de las autoridades civiles. Sin embargo, es sabido que la organización, habilidades, equipo y formación de las Fuerzas Armadas las convierten en un recurso sumamente valioso con una estructura de mando y control establecida y flexible. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas continuarán estando disponibles para apoyar a las autoridades civiles durante emergencias<sup>54</sup>.

### Rusia

El sistema ruso representa la máxima centralización al más alto nivel, con objeto de controlar los flujos de información, limitando la «criticidad» a sus acciones, para así convencer a los ciudadanos de cuán efectivas son las autoridades federales en la gestión de emergencias. Este fue el caso de los incendios forestales de 2010, que comenzaron en algunas regiones en mayo y que continuaron extendiéndose a otras mientras el gobierno intentaba minimizar la escala del desastre y el daño causado, no comenzando a emitir comunicados hasta dos meses más tarde (julio 2010)<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> GO: Government Office. Representan al Gobierno en cada una de las regiones británicas.

<sup>52</sup> RRT: Regional Resilience Team.

<sup>53</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61349/lessons-learned-exercises-framework.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61349/lessons-learned-exercises-framework.pdf). Párrafo 11.

<sup>54</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/uk/2-uk-2.html#cimil](http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/uk/2-uk-2.html#cimil).

<sup>55</sup> ROFFEY, Roger. «Russia's EMERCOM: Managing emergencies and political credibility». Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R-- 4269--SE. Estocolmo: Swedish Defence Research Agency (FOI) 2016, p. 53.

### *Marco legal e institucional*

La institución de nivel nacional responsable de la gestión del riesgo de catástrofes es el Ministerio de la Federación Rusa para Asuntos de Defensa Civil, Emergencias y Eliminación de las Consecuencias de los Desastres Naturales (conocido por sus siglas en inglés, EMERCOM<sup>56</sup>) establecido por decreto del presidente de la Federación de Rusia el 10 de enero de 1994. En realidad, el Ministerio comenzó el 27 de diciembre de 1990 cuando se creó el Cuerpo Ruso de Rescate. Su tarea era asegurar acciones rápidas y eficaces cuando surgieran las emergencias. En 1995, se aprobaron dos leyes federales:

- «En protección de la población y territorios de emergencias naturales y artificiales».
- «En emergencia y servicios de rescate y estatus del personal de emergencias».

Estas leyes establecieron las bases de la política gubernamental, las normas administrativas y legales en el ámbito de la protección de la población, por un lado y del personal de emergencias, por otro<sup>57</sup>.

### *La gestión de crisis a nivel federal*

EMERCOM es el órgano ejecutivo federal, responsable de lo siguiente:

- La elaboración e implementación de la política del gobierno.
- La regulación legal.
- El control y supervisión en el campo de la defensa civil.
- La protección de los ciudadanos y los territorios de las catástrofes naturales y las causadas por la mano del hombre.
- La tarea contraincendios y de seguridad hídrica.

Tiene direcciones repartidas por todas las unidades administrativas de la Federación rusa, que se agrupan en ocho centros regionales, así como direcciones principales separadas para Moscú, Crimea y Sebastopol. Sin embargo, los jefes de estas direcciones regionales no tienen ningún poder para elaborar doctrina ni normas, siendo su función principal llevar a cabo las políticas nacionales a nivel local y garantizar que las medidas y recursos necesarios estén disponibles.

<sup>56</sup> Министерство России по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. *Ministry of the Russian Federation for Affairs for Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters*. <http://mchs.gov.ru/en/>.

<sup>57</sup> <https://www.unisdr.org/partners/countries/rus>.

El flujo de la información en los sistemas de gestión de...



Figura 10. Rusia: Organización territorial de la gestión de catástrofes

### *Plataforma Nacional para la Reducción de Desastres de la Federación rusa*

De conformidad con las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y las recomendaciones sobre la conveniencia de continuar con la política del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-2000)<sup>58</sup>, la Federación rusa desarrolló varias medidas para la redacción de una Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

Estas medidas dieron como resultado la creación de la Plataforma Nacional para la Reducción de Desastres de la Federación rusa, que actualmente consta de varios organismos gubernamentales y ONG<sup>59</sup>.

El núcleo de la plataforma es el EMERCOM, siendo otro elemento importante la Comisión Gubernamental sobre la Prevención y Eliminación de Emergencia y Garantizar la Seguridad contra Incendios. Creada en 2003, la Comisión coordina las actividades conjuntas de los órganos ejecutivos y la política es-

<sup>58</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 42/169, de 1997, designó el decenio de 1990 como el periodo en que la comunidad internacional, con los auspicios de las Naciones Unidas, prestaría especial atención al formato de la cooperación internacional, en la esfera de la reducción de los desastres naturales. En 1989 proclamó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres a partir del 1 de enero de 1990 y aprobó el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la reducción de los Desastres naturales (resolución 44/236, de 22 de diciembre). Boletín de Prensa de las Naciones Unidas, # 36 de 1997.

<sup>59</sup> <https://www.unisdr.org/partners/countries/rus>.

Juan Alberto Mora Tebas

tatal en gestión de emergencias y a los actores tecnológicos. Trabaja en estrecha colaboración con los órganos ejecutivos federales responsables, las organizaciones locales de gestión de emergencias y las organizaciones no gubernamentales (ONG), así como con las respectivas organizaciones internacionales (OI) e intergubernamentales. El presidente de la Comisión es el ministro de EMERCOM<sup>60</sup>.

### *Centro Nacional de Gestión de Crisis*

De acuerdo con la Orden 259 del Comité Estatal de la Federación Rusa de Defensa Civil, Emergencias y Eliminación de Consecuencias de los Desastres Naturales de 16 de julio de 1993 «Sobre medidas primarias para el establecimiento del Centro de Control del Comité de Emergencias» se crea el 151 Centro de Información que fue progresivamente evolucionando y cambiando de nombre: Centro de Gestión de Crisis en diciembre de 1994, Centro Nacional de Gestión de Crisis como parte de las Fuerzas de Defensa Civil en 2006; Centro Nacional de Gestión de Crisis en enero de 2009<sup>61</sup>.



Figura 11. Rusia: Centro Nacional de Gestión de Crisis. Fuente <http://en.mchs.ru>

Entre las 48 tareas misiones del ministro de Emergencias figura:

«Acumulación y procesamiento de información en el campo de la defensa civil, protección de la población y territorios contra situaciones de emergencia,

<sup>60</sup> <https://www.unisdr.org/partners/countries/rus>.

<sup>61</sup> <http://en.mchs.ru/document/11491301>.

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

provisión de protección contra incendios y seguridad de personas en cursos de agua»<sup>62</sup>.

### *Sistema integral de información y alerta a la población (OKSION)*

Creado en 2006, el sistema integral ruso de información y alerta a la población en lugares de alta ocupación (OKSION<sup>63</sup>) se encuentra instalado en el metro, en las estaciones, en las calles y en los supermercados de grandes ciudades (Moscú, St. Petersburg, Rostov-on-Don y Pyatigorsk). Consiste en grandes pantallas de plasma que transmiten la información necesaria sobre las posibles emergencias que puedan surgir e informa sobre cómo comportarse y cómo prestar los primeros auxilios a los heridos.

El OKSION consta de 33 centros de información, incluido un Centro de Información federal, 6 centros del distrito (San Petersburgo, Rostov-on-Don, Yekaterinburg, Krasnoyarsk, Khabarovsk y Nizhniy Novgorod), 16 centros de información regional y 7 centros de información municipales (ciudad), más 84 sistemas de notificación y alerta al aire libre, y 450 sistemas en edificios con alta ocupación. En mayo de 2011 había 596 instalaciones terminales en 37 centros de datos. El sistema es administrado por el Centro de Información Federal<sup>64</sup>.

### *Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres*

La Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres incluye a un Consejo público, que consiste en personas que son bien conocidos en el país y que representan los intereses de los diversos estratos de la sociedad. Rusia ha comenzado a implementar el Marco del acuerdo de Sendai para la reducción de desastres, que es considerado un tema clave.

### *La gestión de crisis a nivel regional/local*

La naturaleza altamente centralizada de la estrategia y la política de formación indica que las autoridades locales están muy limitadas para formular políticas y estrategias específicas adaptadas las especificidades locales.

Entre las 54 funciones principales que la Orden n.º 458 de 1 de octubre de 2004 del ministro de Emergencia asigna a los centros territoriales, se encuentra:

<sup>62</sup> <http://en.mchs.ru/document/11491301>.

<sup>63</sup> OKSION: *Общероссийская комплексная система информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей*.

<sup>64</sup> ROFFEY 2016, p. 33.

«Obtener y procesar información en el campo de la defensa civil, protección de la población y territorios, contra situaciones de emergencia, protección contra incendios, protección de personas en vías fluviales dentro de las competencias del centro, así como responder a situaciones de emergencia de nivel federal»<sup>65</sup>.

## Suiza

Una de las tres misiones fundamentales del Ejército suizo es proporcionar apoyo a las autoridades civiles cuando los medios a su disposición ya no sean suficientes para:

- a) Afrontar graves amenazas.
- b) Gestionar otras situaciones de excepción, en particular las catástrofes en Suiza y en el extranjero.

La asistencia militar en caso de catástrofe se enmarca dentro de «los compromisos subsidiarios para la prevención y control de los peligros existentes» en Suiza y cerca de la frontera; la ayuda humanitaria militar se inscribe en «las contribuciones a las operaciones internacionales para el fomento de paz y de gestión de crisis» en el extranjero.

Los compromisos (generalmente en misión de apoyo) se llevan a cabo según el principio de subsidiariedad, en beneficio y a petición de

- Las autoridades civiles (células de conducción cantonales), para la asistencia militar en caso de catástrofe.
- Las organizaciones civiles (Département fédéral des affaires étrangères-DFAE en el plano nacional, la Direction du développement et de la coopération-DDC a nivel nacional o internacional) y los gobiernos extranjeros, en caso de que solicite la ayuda humanitaria militar, cuando ya no puedan gestionar la situación por falta de personal, de material o tiempo.

### Cooperación cívico-militar

La ayuda militar en caso de catástrofe se presta en primer lugar en Suiza. Los compromisos en las proximidades de las fronteras se realizan en el marco de los acuerdos con los estados vecinos y con la autorización del Consejo Federal.

En Suiza, el apoyo a las autoridades civiles para hacer frente a las fases de la sobrecarga en caso de catástrofes naturales, antrópicas o debidas a la violencia, se basa en un concepto en tres niveles:

- Apoyo preventivo. Se realiza bajo circunstancias normales y a excepción de los soldados, el equipo militar de asistencia para catástrofes (por ejemplo, contenedores intercambiables de los batallones de asistencia para catástrofes) está disponible para los socios civiles.

<sup>65</sup> <http://en.mchs.ru/document/11491301>.

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

- Ayuda espontánea. todas las tropas situadas en la cercanía del suceso, proporcionarán en la medida de sus posibilidades, una asistencia rápida, limitada en espacio y tiempo (valor indicativo: 48 horas máximo).
- Ayuda militar en caso de catástrofe. En el marco de la cooperación nacional para la seguridad, comprende en primer lugar el salvamento en casos de siniestros graves y extensos, y grandes incendios. También se podrían prestar los servicios siguientes:
  - Socorrer a las personas aisladas o amenazadas por un desastre natural.
  - Prevenir la extensión del área afectada, así como los consiguientes daños.
  - Contribuir a la restauración provisional de las infraestructuras vitales.
  - Asegura el refuerzo o el relevo de los medios civiles y/o militares ya comprometidos.

Con su formación especializada, las tropas de rescate constituyen el elemento básico de asistencia en catástrofes. Están constituidas por:

- La compañía de intervención de ayuda en caso de catástrofes, que es capaz de proporcionar sus servicios en unas pocas horas.
- Los batallones de ayuda en caso de catástrofes que pueden ser movilizados y comprometidos en el espacio de pocos días, tienen como finalidad el asegurar la continuidad en el tiempo y de proporcionar el esfuerzo principal o aportar refuerzos.

Puede complementarse con elementos de otras unidades de las Fuerzas Armadas, principalmente medios y servicios de la fuerza aérea, zapadores, logística, tropas de sanidad, seguridad militar y de defensa NBQ.

### ***Apoyo de las Fuerzas Armadas a las operaciones humanitarias en el extranjero***

La ayuda humanitaria de las Fuerzas Armadas es siempre subsidiaria:

- En relación con las organizaciones nacionales pertinentes.
- Respecto a las organizaciones / autoridades competentes *in situ*.

Los civiles ejercen la completa responsabilidad de las operaciones y garantizan el respeto de los principios y las normas humanitarias.

El apoyo a las operaciones de ayuda humanitaria es una extensión de la asistencia para catástrofes en el extranjero (operaciones de salvaguardia de las condiciones de vida). El propósito de este apoyo es en primer lugar salvar vidas y asegurar la supervivencia de las personas en peligro. También puede incluir la rehabilitación de la infraestructura vital. La ayuda militar se orienta según las indicaciones de los responsables civiles, las necesidades de las víctimas y las posibilidades de las Fuerzas Armadas.

Las altas exigencias del apoyo a las operaciones de ayuda humanitaria hacen que solo sean comprometidos módulos definidos, instruidos y convocados especialmente.

Actualmente, las aportaciones de las Fuerzas Armadas suizas son posibles en las siguientes áreas:

- Rescate.
- Movilidad aérea. Protección/seguridad.
- Logística.
- Comunicaciones.
- Coordinación / Consejo<sup>66</sup>.

## Conclusiones

El intercambio de información es un elemento fundamental del trabajo de protección civil, que sustenta todas las formas de cooperación. Los servicios de catástrofes de categoría 1 y 2 deben compartir de forma oficial como parte de la cultura de cooperación.

A pesar de las diferencias de sistemas y estructuras, se pueden extraer una serie de características comunes relacionadas con el flujo de la información y su tratamiento:

- Previo a la catástrofe. Flujo de información descendente (*From top to bottom*). El nivel superior (nacional) actualiza permanentemente las bases de datos. También se encarga de la prevención y la formación.
- Durante la catástrofe. Flujo de información ascendente (*Top-down*). Activación progresiva, de abajo arriba, de los diferentes niveles; la información de contacto circulará también de arriba abajo, pero, aunque se inicie en niveles subordinados es difundida casi de forma instantánea gracias a los sistemas de comunicación.
- Compatibilidad y número de sistemas. La mejor opción es la implantación de un «sistema único». Pero esta idea es relativamente moderna y se viene implantando desde época muy reciente (ej. Alemania desde marzo de 2004...). Aquí entrarían en juego las presiones para que el sistema sea de desarrollo nacional, frente a otros sistemas ya en servicio en otros países.
- Base de datos. La importancia de la recopilación de información previa (inteligencia básica), la mayoría de las veces histórica, compartiendo o teniendo acceso a otros sistemas (*transversalidad*). Los actores implicados en la gestión de catástrofes de cualquier nivel tienen la posibilidad de consultarla (*libre acceso*). La responsabilidad de mantenerlas actualizadas suele estar en el vértice de la jerarquía (*nivel nacional*). Ej. Canadá...

<sup>66</sup> <http://www.vtg.admin.ch/fr/actualite/engagements-et-operations/aide-en-cas-de-catastrophe.html>.

## El flujo de la información en los sistemas de gestión de...

- Realización de ejercicios interministeriales y de nivel nacional. Es en los ejercicios donde mejor se pueden practicar los flujos de información y, por qué no, los análisis de la misma (ej. Alemania, Reino Unido, Estados Unidos...).
- Centros de operaciones en todos los niveles de gestión. Un sistema de gestión de la información basado en centros de operaciones en cada nivel es quizás la mejor solución para hacer circular la «información bruta» y realizar en cada uno de ellos el análisis correspondiente a su nivel.
- Modelos de estructuras. Según las estructuras de los sistemas de gestión de catástrofes podemos diferenciar varios modelos:
  - o Esclavo (máxima centralización), ej. Rusia.
  - o Anglosajón (descentralización equilibrada). Planificación centralizada, ejecución descentralizada (Canadá, Reino Unido...).
  - o Mediterráneo (máxima descentralización). Los niveles inferiores (autoridades locales y regionales) tienen capacidad legislativa y redactan normas. Disponen de medios propios.
- Máximo empleo de oficiales de enlace (OFENS) en centros de operaciones. Posiblemente sea el mejor modo de hacer que la información necesaria para cada nivel u organismo/institución colaboradora circule con rapidez y en tiempo útil para su explotación. También ayuda a suplir (*backup*) las posibles deficiencias y/o incompatibilidades de los sistemas informáticos.
- Los servicios de catástrofes de los niveles 1 (local) y 2 (regional) deben compartir información de forma oficial.

Dada la urgencia y complejidad de todo lo relacionado con la gestión de catástrofes y las implicaciones de alto riesgo, es fundamental que la toma de decisiones de los responsables sea apoyada por un asesoramiento de calidad.

El intercambio de información entre los diferentes niveles de responsabilidad y actuación deben formar parte fundamental de la cultura de cooperación.

La creación de una función de inteligencia, específica y profesional que sea reconocida como tal, mejoraría de manera cualitativa la capacidad de los gestores para hacer frente a la incertidumbre inherente a cualquier emergencia importante y se traduciría en una mejor gestión de catástrofes.



## Composición del grupo de trabajo

<i>Presidente</i>	<b>D. Manuel Gimeno Aranguéz</b> <i>General de división del E. A. Cuartel General de la UME.</i>
<i>Vocal y Coordinador</i>	<b>D. Juan Alberto Mora Tebas</b> <i>Coronel del ET (R). Analista del IEEE.</i>
<i>Vocales</i>	<b>D. Benjamín Salvago González</b> <i>Teniente coronel del Ejército del Aire, DIM. Jefe de la 2ª Sección del EM de la UME, Inteligencia y Seguridad.</i>
	<b>D. Fernando Talavera Esteso</b> <i>Asesor del director general de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior.</i>
	<b>D. Pablo Gárriz Galván</b> <i>Presidente. Asociación Española de Lucha Contra el Fuego (ASELF).</i>
	<b>D. Francisco Javier Barroso Simón</b> <i>Periodista y criminólogo.</i>



## Documentos de Seguridad y Defensa

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación
16. España y el conflicto del Líbano
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este

## Relación Documentos Seguridad y Defensa

18. La crisis energética y su repercusión en la Economía Seguridad y Defensa Nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional
25. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa
27. Respuesta al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa
42. La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea

## Relación Documentos Seguridad y Defensa

43. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgo y amenazas
44. Adaptación de la fuerza conjunta en la guerra asimétrica
45. Posible evolución del escenario AF-PAK ante las nuevas estrategias
46. Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza
47. Sistemas no tripulados
48. La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea
49. Tecnologías asociadas a sistemas de enjambre UAV
50. La logística conjunta en los nuevos conflictos
51. El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos
52. La estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo: el papel de la OTAN y de la UE. Implicaciones para España
53. La energía nuclear después del accidente de Fukushima
54. España y su posible papel en las iniciativas de «Partenariado» Iberoamericano en OTAN e iniciativas CSDP en la UE
55. El proceso hacia unas Fuerzas Armadas europeas: Realizaciones y desafíos
56. Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa
57. Situación de crisis en la UE. Conducción de crisis y reforma del sector de la seguridad
58. Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa
59. Las revueltas árabes en el norte de África: implicaciones para la Unión Europea y para España
60. Estrategia de la información y seguridad en el ciberespacio
61. El impacto de las nuevas tecnologías y las formas de hacer la guerra en el diseño de las Fuerzas Armadas
62. Yihadismo en el mundo actual
63. Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad
64. El apoyo meteorológico a las operaciones del siglo XXI
65. Mauritania: nuestro vecino del sur, un estudio geopolítico en red
66. Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur
67. Desafíos nacionales en el sector marítimo
68. Las migraciones como factor relevante para la seguridad y defensa. Perspectivas desde Chile y España en la Unión Europea
69. El creciente fenómeno de la utilización bélica en la infancia. Aproximación multidisciplinar y estudio de caso: EUFOR RCA
70. Acción exterior de España en Afganistán: lecciones aprendidas
71. Diplomacia de defensa. La defensa en la acción exterior del Estado

## Relación Documentos Seguridad y Defensa

72. La comunicación estratégica
73. La arquitectura de seguridad internacional: ¿un proyecto en quiebra?
74. Inteligencia económica, tecnología y logística. Una visión transversal de la seguridad
75. Mares violentos
76. Paz, conflicto y religión en el siglo XXI. Una visión prospectiva
77. Resiliencia: del individuo al Estado y del Estado al individuo
78. Panorámica histórica y etnográfica del Sahel
79. Inteligencia artificial, defensa y seguridad
80. La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo

