Dolores Bermeo Lara* Nathalie Pabón Ayala**

EL ROL DE LAS FUERZAS MILITARES EN LA GESTIÓN DE DESASTRES

Junio 2022

*Doctora en Seguridad Internacional, Consultora en Seguridad Global – Investigadora Senior, RESDAL

** Magíster en Asuntos Internacionales, Investigadora Senior, RESDAL

RESDAL
20 AÑOS
Red de Seguridad y Defensa de América Latina

Tabla de contenido

Introducción ... 3

La actuación militar en casos de desastres en Latinoamérica. Casos de estudio: Argentina, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay ... 11

Estructura del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos a nivel nacional. Ubicación de las fuerzas militares en el sistema ... 15

- Argentina ... 15
- Colombia ... 17
- Ecuador ... 18
- México ... 21
- Perú ... 23
- Uruguay ... 25
- Rol del Sector Defensa en el sistema de Gestión de Riesgos ... 27
- Asistencia y coordinación civil-militar ... 27
- Actuación durante emergencia Covid-19 ... 29

La Unidad Militar de Emergencias de España (UME) ... 33

Modelo UME ... 41

Consideraciones finales ... 44

Anexo ... 46

Fuente de la foto de portada:
Ministerio de Defensa de Perú. Accciones de la Primera Brigada Multipropósito, Bomberos, y Policía Nacional del Cuartel Hoyos Rubio. 2022.

INTRODUCCIÓN

La emergencia causada por la pandemia del COVID-19 ha evidenciado entre otros aspectos la deficiente planificación y preparación de las estructuras nacionales e internacionales para responder eficazmente a la crisis global. El impacto de la pandemia tuvo graves consecuencias en los ámbitos sanitario, económico, político y social, principalmente en los países más vulnerables, en los que en algunos de los casos continúan lidiando con los efectos de la pandemia; de ahí que una de las lecciones que podemos extraer, es la necesidad de fortalecer los sistemas de alerta temprana y de respuesta frente a los principales riesgos que condicionan la agenda de seguridad humana y nacional.

Las previsiones sobre los riesgos globales eran desalentadoras incluso antes de la pandemia. Como ejemplo se puede citar el Reporte Global de Riesgos presentado en enero de 2020 por el Foro Económico Mundial, *The Global Risks Report 2020*. Se describe como riesgo global "un evento o condición incierta que, si ocurría, podía causar un impacto negativo significativo para varios países o empresas en los siguientes 10 años"[1]. El reporte analizaba los riesgos en los ámbitos económico, ambiental, político, social y tecnológico, y señalaba que por primera vez en la historia de la encuesta la probabilidad e impacto de los riesgos ambientales dominaban la lista de riesgos a largo plazo. Dicha tendencia se mantiene hasta la actualidad. En el último reporte presentado en enero de 2022 se indica que las cinco amenazas a largo de mayor preocupación son ambientales:[2]

- Fracaso de la mitigación y adaptación al cambio climático
- Eventos climáticos extremos
- Pérdida de biodiversidad
- Daños y desastres ambientales provocados por el hombre
- Crisis de recursos naturales

Como un ejemplo de la seriedad y gravedad que representa el cambio climático, considerado con un multiplicador de amenazas, el estudio publicado en *The Proceedings of the National Academy of Sciencies* titulado *Future of the human climate niche*, estima que en 50 años un tercio de la población mundial se vería afectada por el aumento de la temperatura. En un escenario negativo se prevé que las zonas extremadamente cálidas, como hoy son ciertas regiones del Sáhara y que corresponden al 1% de la superficie del planeta, podrían alcanzar en el 2070 el 19% de la superficie. Lo que provocaría migración masiva, hambre, conflicto, pandemias y otras calamidades, afectando alrededor de 3.5 billones de personas.[3]

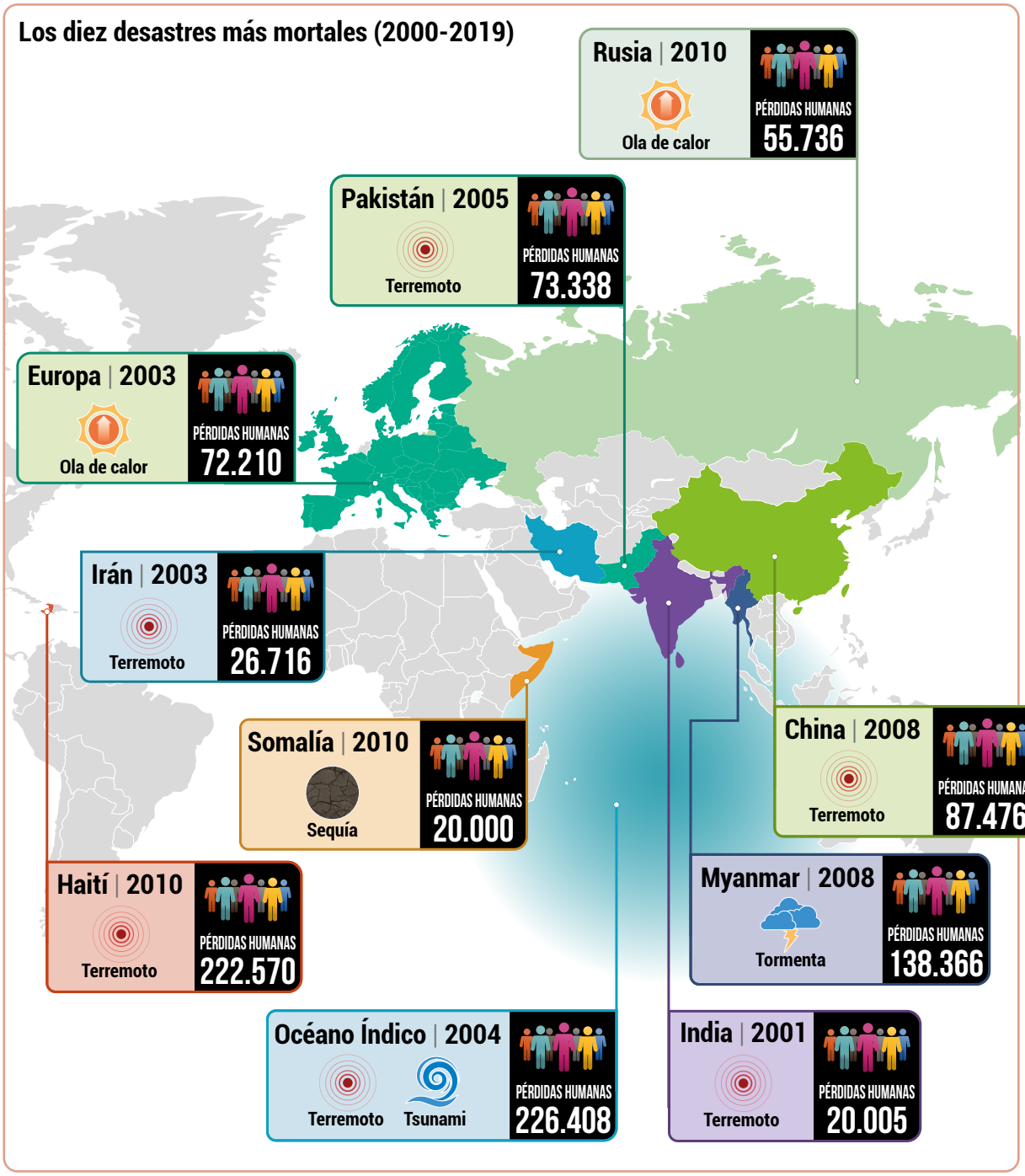
Así también, en los últimos años los desastres relacionados con el clima han aumentado considerablemente, así como las personas y bienes afectados. De acuerdo con el Informe *Human Cost of Disaster. An Overview of the Last 20 Years,* en el periodo de estudio –2000 a 2019– se registraron 7.348 desastres a nivel mundial, ocasionando la muerte de 1,23 millones de personas aproximadamente, y cuyas pérdidas económicas ascenderían a 2,97 trillones de dólares. Los eventos que ocasionan la

1 World Economic Forum. *The Global Risks Report 2020*. Appendix A. pág.91. Traducido al español. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf

2 World Economic Forum. ***The Global Risks Report 2022***. Edición 17. Disponible en **https://es.weforum.org/reports**

3 PNAS. *Future of the human climate niche*. 26 de mayo de 2020. Disponible en **https://doi.org/10.1073/pnas.1910114117**

mayoría de los desastres son: las inundaciones (44%), las tormentas (28%), los terremotos (8%), y la temperatura extrema (6%). Según el informe, los tres continentes más afectados son Asia (3.068 desastres), Américas (1.756 desastres) y África (1.192 desastres).[4] El Informe señala diez de los eventos más mortíferos a nivel global que han causado la muerte de más de 900 mil personas, entre ellos los tres considerados como mega desastres –eventos que ocasionan la muerte de más de 100 mil personas –, como se detalla en el siguiente gráfico.

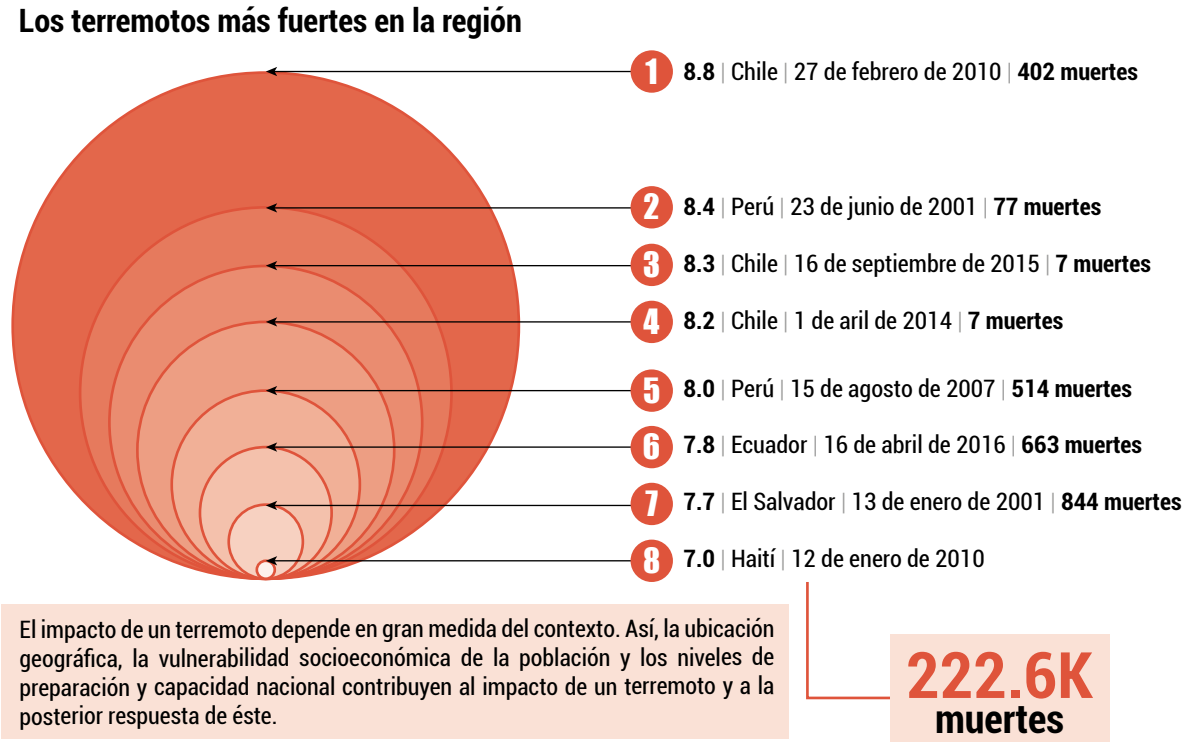


Fuente: Elaboración propia en base a la información de *Human Cost of Disasters: An Overview of the Last 20 Years* (2000-2019), pág. 15.

4 El reporte puntualiza que el término desastre solo se reserva para los desastres relacionados con los peligros de origen natural (*Natural Hazards*), excluyendo los desastres biológicos y tecnológicos. Ver UN Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) and Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). *Human Cost of Disaster. An overview of the last 20 years (2000-2019)*. Disponible en https://www.preventionweb.net/publications/view/74124

Frente a este escenario de riesgos globales, en el que el cambio climático es uno de los factores que impulsan el riesgo de desastres, la situación de Latinoamérica no es ajena. En el Informe presentado en marzo de 2020 por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA por sus siglas en inglés), *Desastres Naturales en América Latina y el Caribe 2000-2019,* confirma que América Latina y el Caribe es la segunda región a nivel mundial más propensa a desastres. Desde el año 2000 a 2019 habrían sido afectadas alrededor de 152 millones de personas por 1.205 desastres causados por terremotos, inundaciones, tormentas, sequías, deslizamiento de tierra, erupciones volcánicas, entre otros. Las inundaciones constituyen el desastre más común (548), seguido por las tormentas (330) y los terremotos (75).

Los terremotos han sido los eventos de mayor mortalidad en la región latinoamericana, ocasionando 226.000 muertos, 339.000 heridos, 14 millones de personas afectadas y 54.000 millones de dólares en daños. Según señala el informe de OCHA, el terremoto de Haití en 2010 fue uno de los más devastadores en la historia de la humanidad. En la siguiente imagen se señalan los terremotos más fuertes en la escala de Richter en la región.



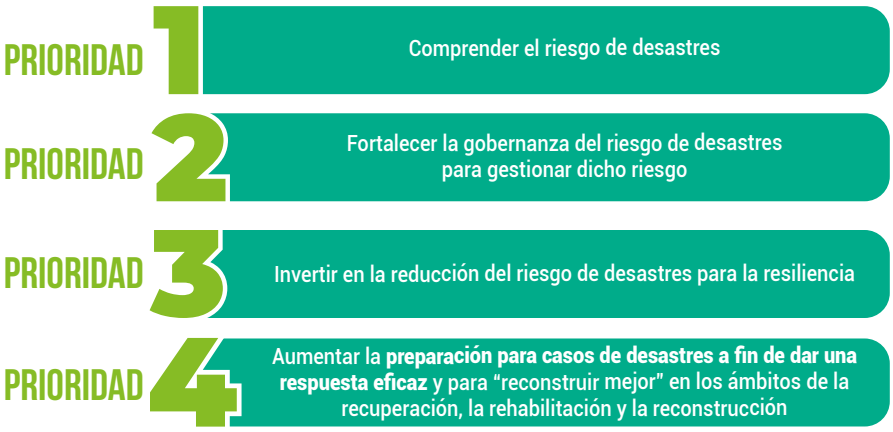
Fuente: OCHA. Desastres Naturales en América Latina y el Caribe (2000-2019). Ancón, Panamá, marzo de 2020, pág.10.

A pesar de la inexistencia de un "método preciso que alerte de forma temprana la aparición de un terremoto" (pág.8), el Informe indica que "Estudios sismológicos recientes han identificado grandes zonas a lo largo de la costa de Ecuador, Perú y el norte de Chile donde se podrían producir terremotos de gran magnitud en el futuro. Existe la posibilidad de que ocurra un terremoto de magnitud 9,0 o mayor en esta parte de América del Sur" (pág.9).

En el marco de este escenario de riesgos globales y la posibilidad de desastres ocasionados por peligros/amenazas de origen natural o antrópico surge la pregunta obligatoria: ¿cuál es el rol del Estado?

En general se podría afirmar que los Estados deben, por un lado, asumir la emergencia climática e incorporar los temas y preocupaciones ambientales en las políticas públicas, así como promover las estrategias de adaptación y la mitigación necesarias. Por otra parte, y frente a un escenario de riesgos de desastres, deberían emprenderse todos los esfuerzos necesarios a fin de fortalecer las capacidades de alerta temprana, preparación, respuesta y recuperación.

En este sentido el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030* aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de junio de 2015 (A/RES/69/283) constituye una importante guía que promueve la reducción del riesgo de desastres "con el fin de reducir la pérdida de vidas y bienes derivada de los desastres en todo el mundo" (pág.1). Entre los principios rectores del Marco de Sendai se encuentra la Gestión del Riesgo de Desastres, que está orientada a la protección de las personas y sus bienes. En general, el Marco establece cuatro esferas prioritarias respecto a los cuales los Estados deben adoptar medidas específicas en los planos local, nacional, regional y mundial.



Fuente: Elaboración propia en base a *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030.* (A/RES/69/283). Apartado IV. Prioridades de acción, párrafo 20.

En el marco de la Prioridad 4 se promueven diferentes medidas para lograr el objetivo planteado. Entre las medidas que podrían adoptarse a nivel nacional y local, el Marco de Sendai considera las siguientes:

a. Adoptar políticas y acciones públicas en apoyo de la labor de los empleados del sector público con miras a establecer o reforzar mecanismos y procedimientos de coordinación y financiación para la asistencia de socorro y planificar y preparar la recuperación y reconstrucción después de los desastres.
b. Capacitar a la fuerza de trabajo existente y a los trabajadores voluntarios en la respuesta de desastres y reforzar las capacidades técnica y logística para asegurar una mejor respuesta en situaciones de emergencias.
c. Promover la realización de ejercicios periódicos de preparación, respuesta y recuperación ante los desastres, incluidos simulacros de evacuación, la capacitación y el establecimiento de sistemas de apoyo por zonas, con el fin de asegurar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y los desplazamientos conexos, incluido el acceso a refugios y a suministros esenciales de socorro alimenticios y no alimenticios, según las necesidades locales.[5]

5 A/RES/69/283, párrafo 33.

Mientras que, a nivel mundial y regional, algunas de las medidas que promueve el Marco de Sendai son:

a. Desarrollar y fortalecer, como corresponda, enfoques regionales y mecanismos operacionales coordinados a fin de prepararse para los desastres y asegurar una respuesta rápida y eficaz en las situaciones en que las capacidades de cada país para hacer frente a los desastres se vean superadas.
b. Apoyar la cooperación regional destinada a abordar la preparación para casos de desastres, entre otras cosas mediante ejercicios y simulacros comunes.
c. Promover protocolos regionales para facilitar el intercambio de capacidades y recursos para la respuesta durante y después de los desastres.
d. Capacitar a la fuerza de trabajo existente y a los voluntarios en respuesta a los desastres.[6]

Como podemos observar, el nivel de preparación y la capacidad de respuesta a los desastres son esenciales para proteger a las personas y reducir la pérdida de vidas. De ahí que de manera general sea relevante preguntarse cuál es el rol del sector defensa en la gestión de riesgos de desastres.

De principio es importante observar lo que se entiende por Gestión del Riesgo de Desastres. Según la terminología de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre (UNDRR por sus siglas en inglés, *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*), la Gestión del Riesgo de Desastres es "la aplicación de políticas y estrategias de reducción de desastres para prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir el riesgo de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo al fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de pérdidas por desastres",[7] por lo cual comprende una política amplia que engloba los diferentes sistemas y mecanismos tendientes a reducir el riesgo. Como establece el Marco de Sendai, la Gestión de Riesgo de Desastres debe abordarse desde un enfoque multisectorial, en el que se requiere mecanismos de coordinación entre todos los sectores y el involucramiento de los actores pertinentes.

Mientras que la Gestión de Desastres es considerada como "la organización, planificación y aplicación de medidas de preparación, respuesta y recuperación ante desastres" (UNDRR). De ahí que el rol principal del sector defensa e intervención de las fuerzas militares se centraría en el marco de la Gestión de Desastres y comprendería las medidas y acciones pertinentes, tal como las Operaciones de Respuesta, para responder eficazmente ante emergencias causadas por un desastre, lo que en términos generales se considera como Respuesta ante Desastres.

¿Qué se entiende por Respuesta ante Desastres?

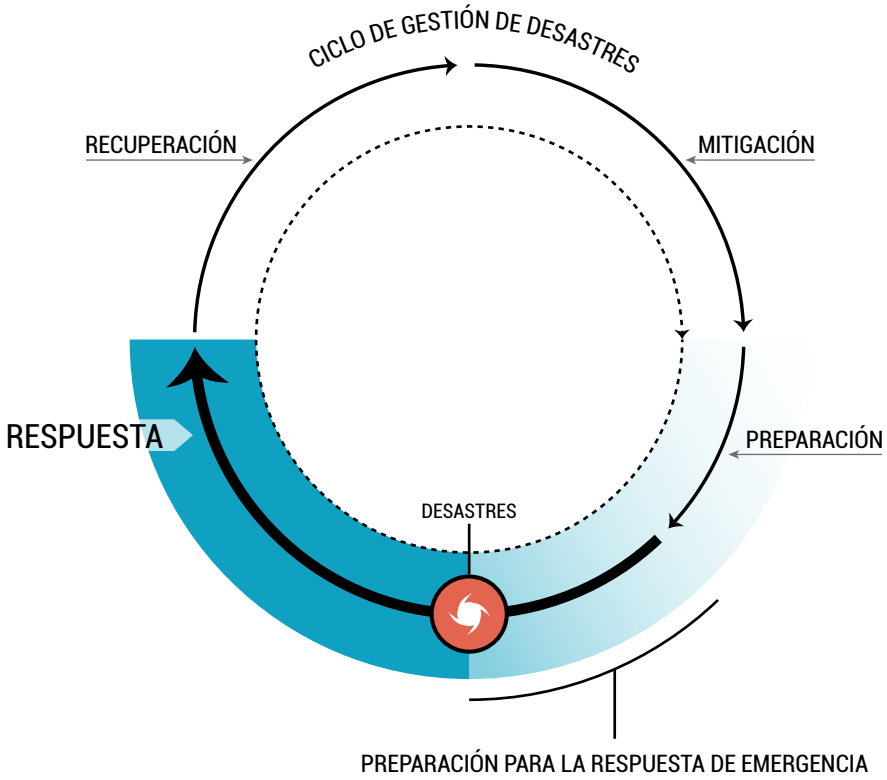
Como documento de referencia se considera la Guía de Respuesta de Desastres en Asia y el Pacífico (*Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services*) publicada en 2018 por OCHA. La Guía define la Respuesta ante Desastres (*Disaster Response*) como la asistencia e intervenciones proporcionadas durante o inmediatamente después de un desastre para preservar la vida y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de los afectados. Mientras que la Prepara-

6 A/RES/69/283, párrafo 34.

7 Ver la terminología utilizada por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Disponible en https://www.undrr.org/terminology. Se han incorporado en el anexo algunos de los términos definidos por UNDRR.

ción de Respuesta de Emergencia (*Emergency Response Prepardeness*) refiere a las actividades previas para minimizar la pérdida de vidas, lesiones y daños a la propiedad en caso de un desastre, y para garantizar que se puedan proporcionar servicios de rescate, socorro, rehabilitación y otros luego del mismo.[8] Se subraya que la gestión de desastres dirigida a nivel nacional incluye no solo al gobierno, sino también a toda la sociedad, incluidos los militares, el sector privado, la sociedad civil y las propias comunidades.

La Guía precisa que su alcance se concentra en la fase de Respuesta y Preparación para la Respuesta a Emergencias del ciclo de gestión de desastres (*Disaster Management Cycle*), como se observa en la siguiente figura, de ahí que no incluye la fase de Reducción de Riesgos de Desastres.



Fuente: OCHA. *Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services,* Figura 2, pág.6.

Por lo tanto, la fase de respuesta ante desastres es considerada como una fase eminentemente operativa que moviliza a diferentes actores y mecanismos nacionales e internacionales, gubernamentales y no-gubernamentales, civiles y militares, de acuerdo con el nivel de desastre y requerimiento de asistencia.

La actuación de las fuerzas militares en el marco de la respuesta en situaciones de emergencia y/o desastre no es una novedad. En países como Alemania, Francia, Estados Unidos, Reino Unido o España existen mecanismos de colaboración con los entes civiles de gestión de emergencias, así como

8 OCHA. *Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services.* Bangkok, 2 de julio de 2018, pág.2. Disponible en https://reliefweb.int/report/world/disaster-response-asia-and-pacific-guide-international-tools-and-services-2nd-edition

unidades militares exclusivas.[9] Además, en organismos globales se prevé la actuación militar y coordinación con los cuerpos civiles en la respuesta de emergencias.

Por ejemplo, el mecanismo de Coordinación Humanitaria Civil – Militar *(Humanitarian Civil-Military Coordination,* UN-CMCoord*)* previsto por el sistema de Evaluación y Coordinación de Desastres de la ONU (UNDAC por sus siglas en inglés),[10] constituye una estrategia de coordinación entre los actores civiles y militares a fin de promover una respuesta eficaz en emergencias humanitarias. Abarca un espectro operativo desde la plena cooperación hasta la coexistencia, considerando la coordinación como una responsabilidad compartida. El mecanismo UN-Coord facilita la utilización de Activos Militares Extranjeros (*Foreign Military Assets,* FMA)[11], definidos como "personal y organizaciones militares; bienes y servicios proporcionados por actores militares (incluidos, entre otros, logística, transporte, seguridad, asistencia médica, ingeniería, comunicaciones, suministros y equipo); y financiamiento, contratación comercial, material y apoyo técnico brindado por actores militares".[12]

Como señala la Guía de Respuesta de Desastres en Asia y el Pacífico, "en desastres naturales a gran escala, donde los Estados afectados solicitan, acogen o aceptan asistencia internacional, los Activos Militares Extranjeros (FMA) participan cada vez en las operaciones de respuesta. FMA pueden desplegarse en otro país soberano sobre la base de acuerdos bilaterales, como un Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas (SOFA) o acuerdos multilaterales entre gobiernos" (pág.37).

Un claro ejemplo sobre la participación de fuerzas militares en un teatro de desastre, junto a diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, es la respuesta internacional desplegada tras el terremoto de Haití de magnitud 7.0, el 12 de enero de 2010, considerada una de las mayores catástrofes en la historia. Más de 140 países y 500 organizaciones no gubernamentales (ONGs) habrían contribuido al esfuerzo de socorro, mientras que 26 países habrían contribuido con activos y capacidades militares, siendo Estados Unidos el mayor contribuyente.[13] En la fase inicial de la respuesta, la Operación Respuesta Unificada (*Operation Unified Response*) en Haití incluía 22,000 efectivos, 33 embarcaciones de la Marina y más de 300 aviones, siendo la operación de asistencia humanitaria ante desastres más grande desplegada por el Ejército de Estados Unidos.[14]

De manera general se aprecia que las fuerzas militares son un actor importante en respuesta a las emergencias, tanto a nivel nacional como internacional. Caso para observar es la actuación de fuerzas militares durante la emergencia causada por el COVID-19. De la información expuesta en los Boletines de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) sobre la labor de las fuerzas militares

9 Al respecto ver García de Lorenzana, J. y Díez Alcalde, J. (2014). "Las Fuerzas Armadas de diferentes países en la Protección Civil" IEEE, *España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*. Cuadernos de Estrategia 165, págs. 181-217. Disponible en http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/

10 La UNDAC, creada en 1993, es parte del sistema internacional de respuesta de crisis humanitarias de la ONU. Gestiona la coordinación del socorro internacional y consta de cuatro componentes: Personal, Metodología, Procedimientos y Equipo. Los equipos UNDAC pueden desplegarse de 12 a 48 horas en cualquier parte del mundo. Hasta 2019 la UNDAC ha llevado a cabo 300 misiones en más de 100 países, azotados por diferentes emergencias. Al respecto ver UNDAC. *Missions in 2019*. Disponible en https://www.unocha.org/sites/unocha/files/2019_UNDAC_deployments.pdf

11 Ver Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2018). *United Nations Disaster Assessment and Coordination. UNDAC Field Handbook*. Séptima edición. Disponible en https://www.unocha.org/our-work/coordination/un-disaster-assessment-and-coordination-undac

12 Ver *Recommended Practices for Effective Humanitarian Civil-Military Coordination of Foreign Military Assets (FMA) in Natural and Man-Made Disasters*. (Version.1.0), 18 September 2018. Disponible en https://www.unocha.org/es/themes/humanitarian-civil-military-coordination

13 RAND Corporation (2013). *The U.S. Military Response to the 2010 Haiti Earthquake: Considerations for Army Leaders*. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR304/RAND_RR304.pdf

14 Estados Unidos, a través del SOUTHCOM (*United States Southern Command*), estableció la Fuerza de Tarea Conjunta *Joint Task Force Haiti* -JTF-Haití, la misma que operó hasta el 1 de junio de 2010.

de países de África, América Latina y Europa,[15] se aprecia que las principales tareas de intervención se han referido al apoyo logístico, apoyo sanitario y apoyo a la seguridad pública, esta última siempre controvertida por el abanico extenso de tareas emprendidas en algunos de los casos, lo cual genera mayor preocupación.

De ahí que RESDAL ha considerado oportuno emprender este estudio con el objetivo de identificar el rol de las fuerzas militares en el manejo de desastres y determinar los retos más relevantes para una eficaz respuesta. Como una aproximación al tema se expondrá un diagnóstico de los sistemas de Gestión de Riesgo de Desastres y el rol que se atribuye a las fuerzas militares. La información se enfocará en la legislación, políticas y planes y directivas existentes en seis países de la región latinoamericana: Ecuador, Argentina, Colombia, Perú, Uruguay y México, así como en la información disponible en plataformas digitales oficiales y medios de prensa.

En vista de que esta es una primera fase de estudio, no se analiza en esta ocasión el aspecto operativo de la intervención de las fuerzas militares en los escenarios de desastre que han ocurrido en la región.

Como un aporte para el análisis, se ha considerado relevante observar la estructura y rol de la Unidad Militar de Emergencias de España UME, la cual constituye un referente sobre la especificidad de la actuación militar en operaciones de respuesta a emergencias.

Considerando que la terminología sobre la materia es variada y extensa, se han utilizado como base para el estudio las definiciones utilizadas por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre (UNDRR), expuestas en el Anexo.

15 Al respecto ver RESDAL (2020). *La labor de las Fuerzas Militares en contexto de crisis COVID-19*. Boletín número 2, julio 2020. Disponible en https://www.resdal.org/assets/resdal-boletin_covid-19n2_esp_final.pdf

LA ACTUACIÓN MILITAR EN CASOS DE DESASTRES EN LATINOAMÉRICA. CASOS DE ESTUDIO: ARGENTINA, COLOMBIA, ECUADOR, MÉXICO, PERÚ Y URUGUAY

La revisión de información asociada a los marcos normativos para la gestión de riesgos, así como de la asistencia y coordinación civil-militar en Argentina, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, permite observar algunas tendencias y similitudes en la perspectiva adoptada por estos países al respecto. Lo primero que puede observarse es la existencia de marcos normativos bastante actuales, pues con excepción de Uruguay, cuya ley de referencia fue promulgada a finales del año 2009, en todos los casos las leyes marco vigentes fueron promulgadas por primera vez o actualizadas en la década pasada. Como consecuencia, las reglamentaciones específicas, protocolos, o planes nacionales de gestión, no tienen más de diez años de antigüedad y están aún vigentes, con varios años de proyección.

Esto puede dar cuenta de la importancia que ha podido adquirir el tema de gestión de riesgos en las agendas públicas de estos países, frente a la necesidad real de mejorar la respuesta ante situaciones de desastre que se presentan con cierta regularidad. Esta regularidad, y los tipos de desastres que suelen presentarse, permiten también conectar este interés en el tema con los propósitos de conservación medioambiental y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son un marco relevante de referencia para la planeación del desarrollo a nivel nacional y subnacional.

Esto último cobra sentido si se tiene en cuenta que buena parte de los desastres ocurridos en estos países tienen una relación, si no estrecha, al menos evidente con los efectos del cambio climático y los impactos que han tenido las malas prácticas productivas y los asentamientos humanos poco planificados y en condiciones precarias. Teniendo esto en cuenta, podría entenderse otra de las tendencias identificadas en la revisión normativa: la definición de gestión del riesgo, que es prácticamente la misma en todos los casos, variando solo algunos términos o haciendo mayor énfasis en algunos de los componentes de esta perspectiva.

Esa definición homogénea tiene tres aspectos fundamentales que se repiten en todos los casos. Por una parte, una perspectiva amplia del riesgo, que no se concentra solo en lo asociado a los desastres por eventos de origen natural o antrópico, sino que también hace alusión a cualquier tipo de riesgo que pueda afectar tanto el desarrollo en general como el bienestar y la garantía de derechos fundamentales para la población en particular. De hecho, en casos como el de Colombia o México, se menciona como un “proceso social”, lo cual puede sonar algo genérico, en lo que concierne al ámbito de aplicación de las disposiciones normativas.

Un segundo aspecto recurrente en la perspectiva de gestión de riesgos compartida por los países observados es el hecho de reconocer y recalcar la importancia de la acción preventiva. Para todos los casos es claro que la gestión de riesgos no puede limitarse a planificar (lo mejor posible) una eventual atención de emergencia frente a un suceso ya ocurrido; en cambio, debe prestar especial atención a la prevención y reducción de los riesgos ya conocidos, así como la identificación de otros que sean

latentes o potenciales. En este aspecto, cabría destacar por ejemplo la estructura de los sistemas colombiano y peruano, donde se conciben instancias y escenarios específicos para el estudio científico de riesgos.

El tercer aspecto común en la perspectiva de gestión del riesgo en la normativa de estos países es concebir el tema como un asunto que requiere la concurrencia de multiplicidad de actores. En todos los casos, en lo que concierne al escenario estatal, se contempla que todas las entidades públicas tienen responsabilidad en los sistemas de gestión del riesgo, reconociendo también la importancia del sector privado e incluso de la comunidad en general como actores que pueden ayudar a mitigar la vulnerabilidad desde sus prácticas cotidianas y por la preparación que puedan tener para actuar en caso de un desastre. En general se aprecia que los sistemas de gestión observados contemplan la promoción de planes para gestionar los riesgos en todos los niveles de la sociedad, los cuales deben estar diseñados y orientados con base en el plan nacional o política pública.

Otro aspecto común refiere a la estructura y funcionamiento de sus sistemas de gestión del riesgo. Se trata de la perspectiva de descentralización de responsabilidades y competencias que, acorde con la estructura estatal propia de cada país, establece que los gobiernos subnacionales en sus diferentes manifestaciones (municipalidades, departamentos, regiones, estados, etc.), son responsables de liderar planes territorializados para la gestión de riesgos, así como liderar la atención frente a los posibles desastres. Esta responsabilidad depende también de la categorización del evento o el riesgo inminente; a mayor grado de afectación aumenta la concurrencia de actores, hasta llegar al liderazgo nacional en los casos más graves.

Esto último permite introducir otro aspecto común en la estructuración de estos sistemas de gestión del riesgo referido a las instancias de coordinación a niveles nacional y subnacional. A nivel nacional suele ser una unidad administrativa asociada al poder ejecutivo, encargada de liderar la implementación de los planes nacionales para gestionar los riesgos y coordinar con las diferentes secretarías e instancias pertinentes.

De manera general, se observa que el liderazgo de las fuerzas militares está directamente vinculado a la respuesta a desastres, mientras que los componentes de prevención y rehabilitación tienden a un liderazgo netamente civil.

Respecto a los casos de estudio, se observa que en el caso mexicano ha sido importante la acción que han desarrollado la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina en casos de desastres. La responsabilidad que se les da en todo el territorio los lleva asumir un rol protagónico en el cual los actores políticos y sociales delegan estas tareas con confianza dada la capacidad de planificación y experiencia que tienen en el manejo de estos casos, muestra de ello es que se haya establecido la creación de Fuerzas de Apoyo para Casos de Desastre, cuerpos especialmente entrenados para la atención de desastres.

En el caso de peruano, existe una Brigada Operativa de Emergencias y Desastres (BOED). Según la Resolución Jefatural No.197-2018-INDECI, el BOED es un grupo constituido por personal militar de las Fuerzas Armadas destacados en el Instituto de Defensa Civil (INDECI). La Brigada estaría compuesta por 47 personas como mínimo, entre sus tareas se encuentra el apoyo a los gobiernos

regionales y locales ante la ocurrencia de una emergencia o desastre. Importante decir que esta brigada es un componente operacional muy específico, complementado en materia de asesoría técnica y operativa con el Grupo de Intervención Rápida para Emergencias y Desastres (GIRED), cuya composición es civil.

Por su parte, en Argentina también existen grupos que podrían considerarse especializados en la atención a emergencias o catástrofes, estos son denominados Unidades Militares de Respuesta a Emergencias (UMRE). Estas unidades tomaron forma con la creación de una Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias dentro de la estructura del Ministerio de Defensa, en el marco de modificaciones hechas en 2013. En todo caso, más que tratarse de unidades que solo se dedican a tareas de respuesta a emergencia, las UMRE suelen corresponder con los batallones de ingenieros en las brigadas del Ejército, en los cuales debe existir capacitación y dotación especializada para apoyar la atención a emergencias, principalmente en tareas logísticas. A su vez, en el Ministerio de Seguridad se encuentra la Subsecretaría del Gestión del Riesgo y Protección Civil que tiene como función articular el funcionamiento de los organismos del Gobierno Nacional, de los Gobiernos provinciales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipales, las Organizaciones no Gubernamentales y la Sociedad Civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación.

Introduciendo el aspecto de la coordinación civil-militar, para todos los casos la atención específica de un desastre incluye a las fuerzas militares como actor a convocar o considerar, la mayoría de las veces con un rol operativo-logístico. Asimismo se entiende que la coordinación civil puesta en cabeza de las unidades administrativas nacionales y los gobiernos locales, es un rol de direccionamiento y dinamización de la sinergia institucional más no de jerarquía. Allí aparece otro elemento relevante y es que, en todos los casos, se hacen menciones específicas a que la actuación militar debe darse por solicitud expresa de las autoridades civiles (en casos de nivel subnacional), apegada a los lineamientos constitucionales y la doctrina militar de cada fuerza, y, sobre todo, ser una intervención temporal y limitada, retirándose en cuanto las autoridades civiles puedan hacer frente con su capacidad.

Con lo planteado hasta aquí se evidencia que el papel y la coordinación con la fuerza militar está, al menos normativamente, bien reglamentada y definida, dando espacio de intervención excepcional y haciendo hincapié en mantener las funciones constitucionales y legales de esta fuerza. También se hace evidente en todos los países que la intervención operativa y logística de las fuerzas militares puede hacer la diferencia, al menos en lo que concierne a la respuesta inmediata, aun cuando no existan cuerpos especializados en la materia dentro de estas fuerzas. Asimismo, se evidencia un interés por mejorar las capacidades civiles de atención, pero desde una perspectiva de coordinación interinstitucional y no de creación o fortalecimiento de cuerpos civiles para la atención a desastres.

Por último, otra tendencia observada es que existe un mayor detalle normativo y organizacional para lo que concierne a la atención a los eventos o desastres cuando estos ocurren o son inminentes, a pesar que existe un interés formal en generar una gestión del riesgo integral, que se enfoque más en la prevención y mitigación. De allí que el papel de las fuerzas militares siga siendo de gran relevancia para estos sistemas, al menos en lo que concierne a su componente más operativo y logístico.

Marcos legales de los Sistemas de Gestión del Riesgo

ARGENTINA

CONSTITUCIÓN	LEYES Y REGLAMENTOS	POLÍTICA PÚBLICA
	Ley N° 27.287, 20/10/2016. Creación Sistema Nacional para Gestión Integral del Riesgo y Protección Civil. Decreto N° 39/2017, 13/01/2017. Establecimiento de encargado presidir el Consejo Nacional para la Prevención de Riesgos. Decreto N° 383/2017, 31/05/2017. Reglamentación Ley 27.287. Ley N° 26.815, 10/01/2013. Protección ambiental en materia de incendios forestales.	Plan Nacional para la reducción del riesgo de desastres 2018 – 2023.

COLOMBIA

CONSTITUCIÓN	LEYES Y REGLAMENTOS	POLÍTICA PÚBLICA
Arts. 79, 215 Constitución Política de Colombia	Ley 1523 de 2012 - 24 de abril del 2012.Por el cual se adopta la política nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Decreto 2672 de 2013, 20/11/2013. Modificación de estructura y funciones en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

ECUADOR

CONSTITUCIÓN	LEYES Y REGLAMENTOS	POLÍTICA PÚBLICA
Arts. 389, 390, 397 Constitución de la República del Ecuador (2008).	Ley de Seguridad Pública y del Estado R.O 35,28/09/2009. Art. 11. Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado R.O 290, 30/09/2010. Arts. 3,15 a 24. Manual del Comité de Operaciones de Emergencia, 2017. Decreto Ejecutivo N°534. 03/10/2018.Se transforma a la Secretaría de Gestión de Riesgos en el actual Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. Decreto Ejecutivo N°660, 05/02/2019.Se establecen los Gabinetes Sectoriales, entre ellos el Gabinete Sectorial de Seguridad.	Plan Nacional de Seguridad Integral 2019 – 2030.

PERÚ

CONSTITUCIÓN	LEYES Y REGLAMENTOS	POLÍTICA PÚBLICA
	Ley N° 29664 del 8/02/2011 Se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Decreto Supremo N°048-2011-PCM del 25/05/2011. Aprueba el Reglamento de Ley N° 29664. Resolución Ministerial No. 136-2020-PCM, 30/06/2020. Lineamientos para la formulación y aprobación de los planes de operaciones de emergencia en los tres niveles de gobierno.	Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Decreto Supremo N° 111-2012-PC. 2/11/2012. Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2021 (PLANAGERD). Decreto Supremo N°34-2014-PCM. 12/05/2014.

MÉXICO

CONSTITUCIÓN	LEYES Y REGLAMENTOS	POLÍTICA PÚBLICA
	Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. 13 de julio de 2018. Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, DOF, 11/05/2020. Ley General de Protección Civil. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012. Texto vigente. Publicado el 06-11-2020. Acuerdo que establece los lineamientos del Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales, DOF, 16/08/2021.	Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales, DOF 16/08/21.

URUGUAY

CONSTITUCIÓN	LEYES Y REGLAMENTOS	POLÍTICA PÚBLICA
	Ley No. 18621, 25/10/2009 . Creación del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE). Decreto 65/020, 17/02/2020. Reglamento de la Ley No.18621.	Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencia y Desastres en Uruguay 2019 – 2030. Decreto 66/020, 17/02/2020. Protocolo de Coordinación General del Sistema Nacional de Emergencias durante la respuesta a emergencias y desastres súbitos (junio 2015).

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Estructura del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos a nivel nacional. Ubicación de las fuerzas militares en el sistema

Al observar en detalle la estructura organizacional que tienen los sistemas nacionales de gestión del riesgo, se pueden encontrar varias de las tendencias previamente mencionadas. Una de ellas es el carácter descentralizado que tienen estos sistemas, dando responsabilidad directa a los niveles subnacionales de gobierno frente a la gestión del riesgo, obligando a que existan recursos y responsables para la coordinación del sistema en dichos niveles, sin dejar de lado la existencia de una organización nacional a cargo de liderar el sistema a nivel estratégico y de coordinar los apoyos nacionales a la gestión local del riesgo, cuando esta se requiere.

En estos sistemas de gestión del riesgo también se evidencia la relación con la seguridad, en lo relacionado con garantizar algunos derechos mínimos de la ciudadanía (como la vida y la propiedad) y no como un asunto de defensa. Esta relación no implica que estos sistemas sean liderados directamente por los ministerios o secretarías de defensa, por el contrario, en la mayoría de los casos son estructuras vinculadas a la Presidencia, normalmente con autonomía administrativa en términos de recursos y contratación.

Lo anterior brinda una naturaleza civil al liderazgo de estos sistemas, pero también los relaciona con las fuerzas militares y de policía de cada país, debido al carácter de seguridad dado a la gestión del riesgo. Si se mira el nivel estratégico nacional, la participación de las fuerzas militares no es directa, pues en las instancias de decisión o coordinación sus comandancias no tienen un asiento específico; en cambio, las cabezas de ministerios o secretarías de defensa son miembros integrantes de estas instancias. Esto quiere decir que el rol de planeación estratégica en estos sistemas y las políticas nacionales para la gestión del riesgo van más allá de las fuerzas militares.

En cambio, en los niveles subnacionales y, particularmente en las instancias de coordinación operativa para la atención de desastres, las fuerzas militares adquieren un papel específico dentro de la estructura organizativa de los sistemas. Particularmente en lo que se refiere a las operaciones de respuesta este rol se vincula con las capacidades operativas y de reacción que pueden tener estas fuerzas ante una situación de emergencia.

A continuación, se aborda de manera general las estructuras nacionales de los Sistemas de Gestión de Riesgos y la ubicación de las fuerzas militares dentro de dichos sistemas.

ARGENTINA

En 2016 se sanciona la Ley 27.287, que crea el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y la Protección Civil de Argentina, concebido para articular acciones de entidades públicas y actores de la sociedad civil para la reducción de riesgos y atención a crisis. Su instancia de direccionamiento estratégico a nivel nacional es el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, liderado por la Presidencia y conformado por todos los ministerios y la jefatura de gabinete de ministros.

Este sistema también tiene un Consejo Federal integrado por representante del ejecutivo nacional, representantes por provincia y un representante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; se trata aquí de cargos secretariales y no de la principal autoridad civil en cada nivel territorial. Esta instancia se

concibe para la territorialización e integración de acciones contempladas en las políticas nacionales de gestión del riesgo, y también para mantener un mapa actualizado de los riesgos y su gestión; en este caso tampoco aparecen directamente las fuerzas militares como miembros integrantes.

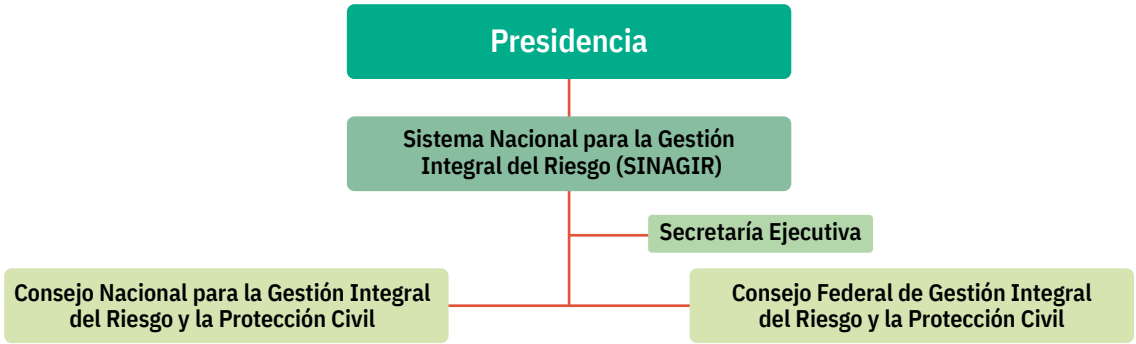
A diferencia de otros casos vistos, en los que existe una unidad ejecutiva especial que lidera los sistemas y preside los espacios de direccionamiento estratégico en Argentina existe la Secretaría Ejecutiva, con roles de coordinación similares y también con un papel de asesoría técnica al Consejo Nacional. De manera que, en la estructura de este sistema, no aparecen directamente vinculadas las fuerzas militares en las principales instancias de coordinación e intervención. Aun así, es importante mencionar que sí se ha dado una mayor importancia a la preparación de las fuerzas militares para su actuación en situaciones de emergencia, la cual se puede observar desde la estructura interna del Ministerio de Defensa.

En 2013 se creó dentro de este ministerio una Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias, la cual cuenta a su vez con una Subsecretaría de Planeamiento para la Asistencia en Emergencias. Ambas áreas cuentan con funciones específicas entre las cuales pueden destacarse las siguientes:

- Liderar la coordinación interinstitucional cuando se requiera la intervención de las fuerzas armadas en atención a emergencias y desastres.
- Planear las acciones necesarias para atender los requerimientos de los entes nacionales en materia de atención a emergencias y desastres.
- Diseñar programas de entrenamiento especializado en atención a desastres para el personal militar.

Entre otras, destacan estas funciones porque muestran un interés en fortalecer la acción militar en la atención de desastres, superando la perspectiva de actuación circunstancial y buscando avanzar en la planificación y formación específica en el tema. Esto llevó a la inclusión de las Unidades Militares de Respuesta a la Emergencia (UMRE) dentro de la estructura orgánica de las fuerzas armadas en este país. En la práctica las UMRE coinciden con los batallones de ingenieros en cada una de las brigadas del Ejército y con dos batallones de infantería de la Marina; no son cuerpos completamente dedicados a la atención de emergencias y mantienen tareas habituales dentro de las funciones de las fuerzas, pero sí poseen un entrenamiento específico para atender emergencias, así como algunas dotaciones particulares para apoyar en términos logísticos y de transporte, y temas tan importantes como la provisión de agua potable en situaciones de emergencia o desastre.

Esquema estructura general. SINAGIR Argentina



Fuente: Elaboración propia con base en Ley 27.287 de 2016.

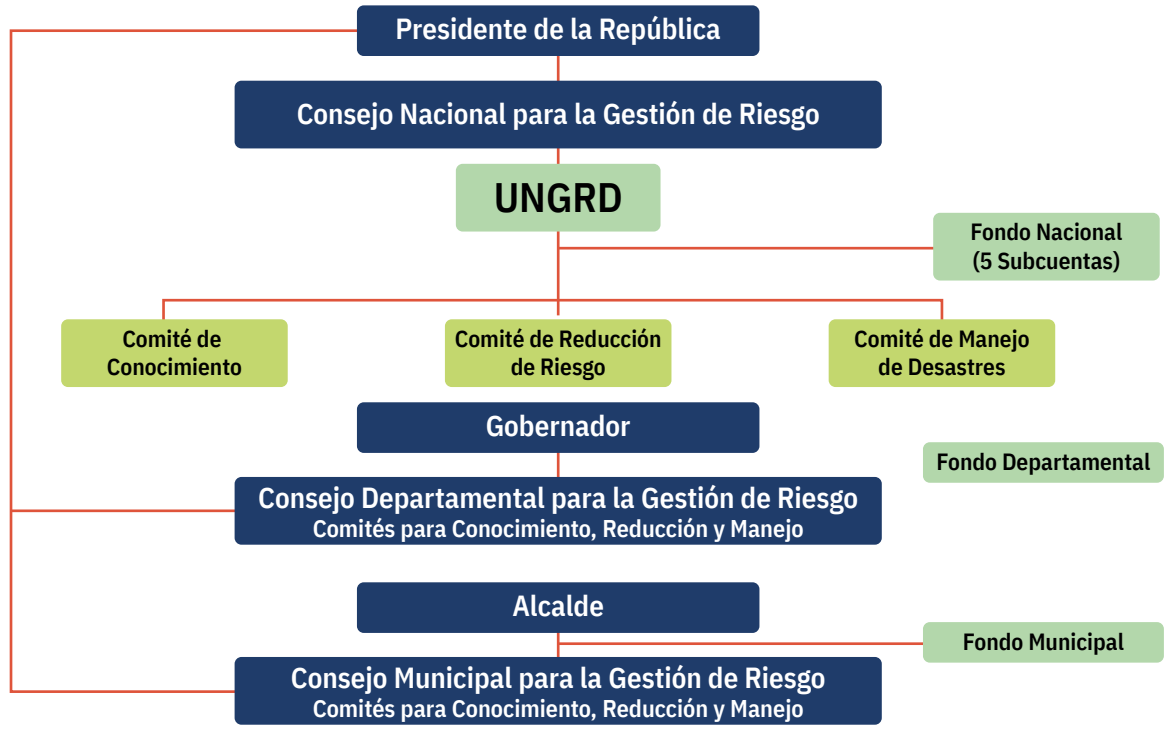
COLOMBIA

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGR) fue establecido por la Ley 1523 de 2012, con la que se adoptó la política en la materia y se concibió a este sistema como un conjunto de entidades, actores sociales, normativas, recursos, estrategias, etc., que deben articularse y armonizarse para la gestión de los riesgos en el país. Se definieron cuatro instancias de dirección general para el sistema, las cuales son la Presidencia de la República, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD), y las gobernaciones y alcaldías en sus respectivas jurisdicciones. De esta manera, el sistema asume un carácter descentralizado al menos en lo concerniente a la gestión y atención territorial a desastres y emergencias, pero mantiene un carácter centralizado en la planificación y liderazgo estratégico de la política nacional, en cabeza de la UNGRD.

Por ello, quien asume la dirección de la UNGRD tiene la función de presidir tres comités generales, concebidos como instancias interinstitucionales para desarrollar las acciones en materia de gestión de riesgos: el comité de conocimiento del riesgo, el de reducción del riesgo, y el de manejo de desastres. Los dos primeros tienen un carácter más preventivo, buscando caracterizar y conocer adecuadamente los riesgos del país, así como direccionar las acciones necesarias para mitigarlos; el tercero, en cambio, está más enfocado en la atención a los sucesos donde se consuman los riesgos.

En este último comité las fuerzas militares sí participan como integrantes directas, teniendo asiento los comandos de Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Esta es la única instancia de coordinación o direccionamiento del sistema en la que las fuerzas militares son miembros integrantes, haciendo que su papel esté reservado principalmente para las situaciones de emergencia.

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres



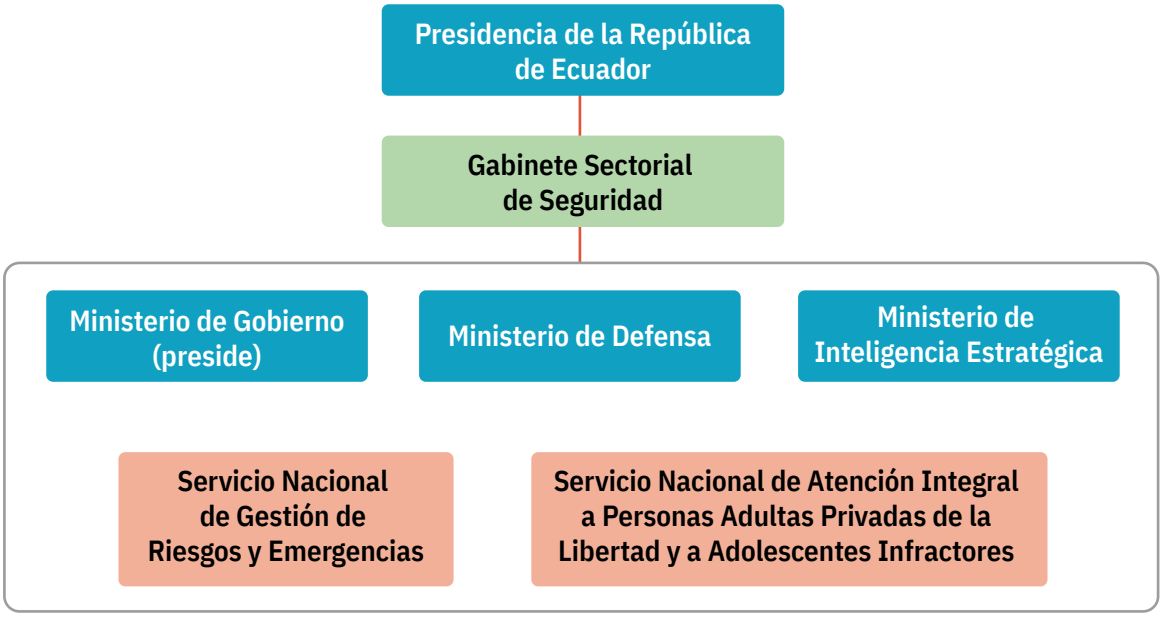
Fuente: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Disponible en http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx.

ECUADOR

El actual Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias del Ecuador fue instaurado mediante Decreto Ejecutivo No. 534 del 3 de octubre de 2018. La evolución institucional de la gestión de riesgos ha sido constante; en 2008 se creó la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos (Decreto Ejecutivo No. 1046-A del 26 de abril de 2008) adscrita al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, la misma que sustituyó a la Dirección Nacional de Defensa Civil. En 2009 pasó a denominarse Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (Decreto Ejecutivo No. 42 del 10 de septiembre de 2009), con funciones y competencias que se ejercerían de manera independiente, descentralizada y desconcentrada. Posteriormente cambió su denominación por la de Secretaría de Gestión de Riesgos (Decreto Ejecutivo No. 62 del 21 de agosto de 2013), la cual se transformó en el actual Servicio Nacional de Gestión de Riesgos dirigido por el/la Director/a General con rango de Ministro y designado por el/la Presidente/a de la República.

El Servicio Nacional de Gestión de Riesgos forma parte del Gabinete Sectorial de Seguridad, creado por el Decreto Ejecutivo 660 de 5 de febrero de 2019 como un organismo permanente presidido originalmente por el Ministro de Defensa, actualmente preside el Ministro de Gobierno (Decreto No. 262 de 20 de noviembre de 2021). El Gabinete Sectorial de Seguridad, junto a los otros Gabinetes Estratégicos, son "instancias de coordinación, destinados a la revisión, actualización y coordinación de la política intersectorial dentro de su ámbito" (Art. 2, Decreto No. 262) . Tiene como objetivo la formulación de políticas de seguridad, así como la responsabilidad de elaborar el Plan Nacional de Seguridad Integral.

Gabinete Sectorial de Seguridad



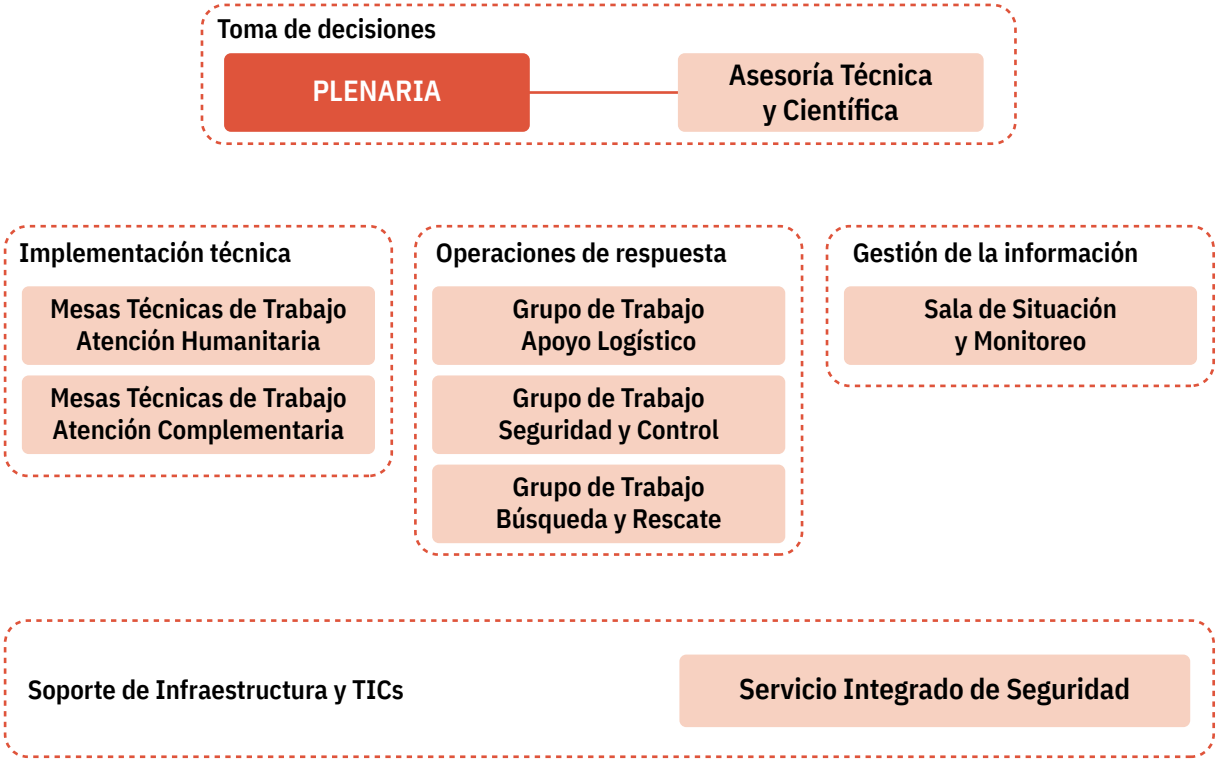
Fuente: Elaboración propia, en base al Art. 8 del Decreto No. 262 del 20 de noviembre de 2021 disponible en https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/Decreto_Ejecutivo_No._262_20211022163055.pdf

Como entes de coordinación interinstitucional de reducción de riesgos, respuesta y recuperación en situaciones de emergencias y desastres se establecieron los Comité de Operaciones de Emergencia (COE) en los ámbitos nacional, provincial y cantonal, los mismos que operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 del Reglamento de la

Ley de Seguridad Pública y del Estado (2010). Siendo el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias el ente rector, encargado de normar su conformación y funcionamiento. En general los COEs "tienen como responsabilidad planear y mantener la coordinación y operación conjunta entre diferentes niveles y funciones de las instituciones involucradas en la respuesta y atención a emergencias y desastres en un ámbito territorial definido" (Manual del COE, 2017, p.25).

La participación de los diferentes actores depende del ámbito territorial que le corresponde de acuerdo con el nivel de emergencia. Por ejemplo, el COE Nacional (COE-N) se activa desde el nivel 4 y 5 de emergencia, mientras que los COE Provinciales (COE-P) se activan desde el nivel 3 de la emergencia, y los COE Municipales (COE-M) se activan desde el nivel 2 de la emergencia. Las fuerzas armadas y los entes que componen el sector Defensa participan en los COEs de Emergencia Nacional y Provincial. Los integrantes y roles en cada componente de la estructura están claramente definidos en el Manual del Comité de Operaciones de Emergencias (2017), en el cual se señala la estructura general que guía la actuación de los COE a fin de promover una coordinación eficaz.

Comité de Operaciones de Emergencia



Fuente: Manual del Comité de Operaciones de Emergencias (2017), pág. 26

Las fuerzas armadas participan en los diferentes componentes que conforman los COEs; sin embargo, existe prevalencia en el componente de Operaciones de Respuesta que tiene por finalidad brindar soporte logístico, seguridad, control, vigilancia y promover acciones de atención humanitaria como búsqueda, rescate y salvamento. Como se observa en el siguiente cuadro, las fuerzas armadas son integrantes, junto con otros entes, en cada Grupo de Trabajo: apoyo logístico, seguridad y control, y búsqueda y rescate, tanto en los COE Nacional y COE Provincial.

Operaciones de respuesta

COE Nacional (COE-N)

Grupos de Trabajo	Institución Coordinadora	Integrantes
GT-1: Logística	Ministerio de Defensa	• Fuerzas Armadas • Policía Nacional • ANT • SIS ECU 911 • Correos del Ecuador • SGR
GT-2: Seguridad y Control	Ministerio del Interior	• Policía Nacional • ANT • SIS ECU 911 • Fuerzas Armadas • SGR
GT-3: Búsqueda, salvamento y rescate	SGR	• Cuerpos de Bomberos • Cruz Roja Ecuatoriana • Policía Nacional • Fuerzas Armadas • MSP • SIS ECU 911 • Grupos Voluntarios reconocidos

Fuente: Manual del Comité de Operaciones de Emergencias (2017), págs. 39 ya 48.

COE Provincial (COE-P)

Grupos de Trabajo	Institución Coordinadora	Integrantes
GT-1: Logística	Comando Operacional de FFAA	• Policía Nacional • ANT • SIS ECU 911 • Correos del Ecuador • SGR
GT-2: Seguridad y Control	Policía Nacional	• ANT • SIS ECU 911 • Fuerzas Armadas • SGR
GT-3: Búsqueda, salvamento y rescate	Cuerpo de Bomberos	• Cruz Roja Ecuatoriana • Policía Nacional • Fuerzas Armadas • MSP • SGR • SIS ECU 911 • Grupos Voluntarios reconocidos

Fuente: Manual del Comité de Operaciones de Emergencias (2017), págs. 39 ya 48.

Según información oficial, el mando y control de las operaciones de respuesta en las fuerzas armadas está compuesto por la Fuerza de Tarea y Comando Operacional, que se estructura de manera temporal. Los Comandos Operacionales tienen jurisdicción a responsabilidad, y su organización se encontraría en el Plan Militar de Defensa Interna, el mismo que tiene carácter de reservado. Mientras que el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 coordina la atención de los organismos de respuesta para casos de siniestros, desastres y emergencias.

MÉXICO

El Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) tiene antecedentes desde el año 1986, momento en que se concibe su creación luego del terremoto ocurrido a fines de 1985; las disposiciones normativas de este sistema están contenidas en la Ley General de Protección Civil del 2012. Aunque en este caso no se hable directamente de la gestión del riesgo en la denominación del sistema, el objetivo establecido está directamente vinculado con esta labor, considerando fenómenos naturales y antropogénicos; destaca también la mención expresa a la vulnerabilidad, como elemento a considerar dentro del objetivo central del sistema.

En este caso, el SINAPROC también tiene una dependencia directa de la Presidencia, estructurándose de manera descentralizada con responsabilidades territoriales que recaen en sus autoridades civiles administrativas. Asimismo, cuenta con una instancia de direccionamiento y definición estratégica llamada Consejo Nacional de Protección Civil, integrada por el/la Presidente, su gabinete de secretarios, gobernadores de Estados y la/el jefa/e de gobierno de la Ciudad de México; integración coherente con la estructura federal del Estado mexicano. En este sistema existe también un Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), que tiene una misión científica y técnica que permite la investigación y monitoreo de las situaciones que puedan generar afectaciones según los riesgos identificados.

El propio carácter del sistema anticipa la concurrencia de todas las entidades públicas en la atención de emergencias, lo cual incluye por supuesto a las fuerzas militares, que en este país cuenta con una Fuerza de Apoyo para Casos de Desastre, en el marco del Plan DN-III-E de la Secretaría de Defensa Nacional. Este plan direcciona múltiples escenarios para la coordinación de acciones de las fuerzas militares, que tengan relación con la población civil, incluyendo, pero no limitándose a la atención de emergencias.

Composición General del Sistema Nacional de Protección Civil

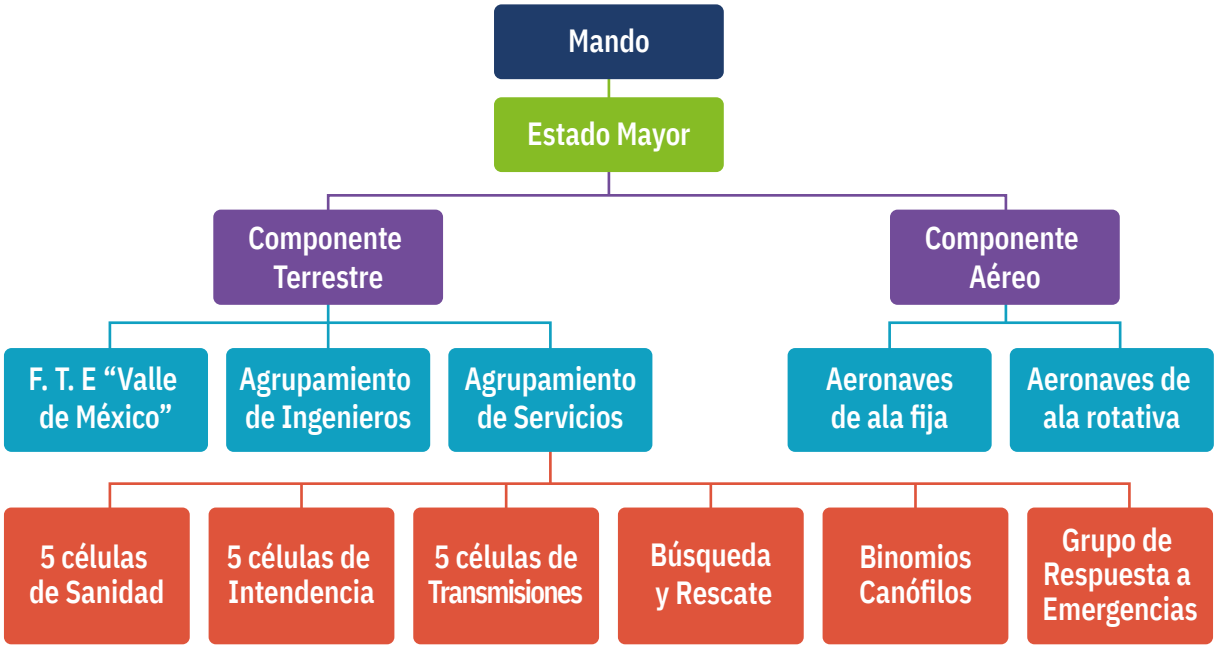
Fuente: Elaboración propia basada en el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil de México.

Cabe decir que La Ley General del 2012 ha sufrido varias modificaciones desde su promulgación. Sin embargo, ninguna de estas modificaciones ha sido sustancial en lo concerniente a la estructura general del Sistema Nacional de Protección Civil en lo relacionado con la atención de emergencias y desastres, por consiguiente, estas reformas tampoco han significado cambios sustanciales en la participación y funciones que las fuerzas armadas asumen para participar en la atención de estas situaciones.

Instancias y entidades de dirección y coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil

Fuente: Elaboración propia basada en el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil de México.

Fuerza de apoyo para casos de desastre



Los efectivos militares que la integran van desde 750 a 3.200

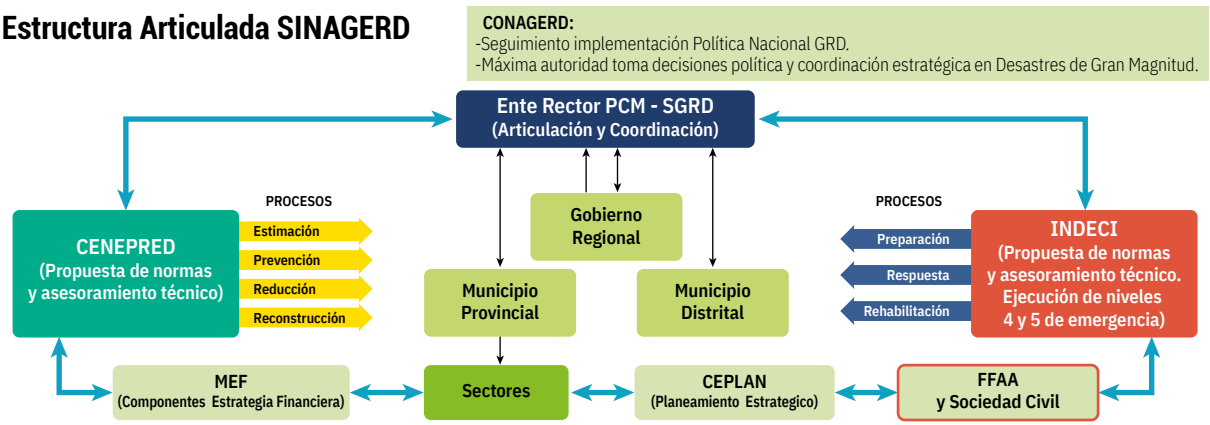
Fuente: Gobierno de México, extraído de https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/fuerza-de-apoyo-para-casos-de-desastre-plan-dn-iii-e

Este marco organizativo se ha complementado con el acuerdo del 11 de mayo de 2020, por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

A su vez, el 16 de agosto de 2021 se definió el acuerdo por el que se establecen los lineamientos del Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales. Este es un programa presupuestario cuya Unidad Responsable es la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Tiene como objetivo general asegurar que la población afectada por amenazas naturales reciba atención suficiente por parte del gobierno estatal y municipal ante emergencias. Los lineamientos de este Programa tienen por objeto establecer los criterios y la mecánica para proporcionar los suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de emergencia a las entidades federativas cuyas capacidades operativas y financieras se encuentran rebasadas para responder de manera inmediata y oportuna a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población, generadas ante la inminencia, la alta probabilidad u ocurrencia de una amenaza natural en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.

PERÚ

El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD) fue creado por la Ley 29.664 del 8 de febrero de 2011. Articula diferentes entes y procesos con el fin de gestionar el riesgo. La Presidencia del Consejo de Ministros es el ente rector del SINAGERD, compuesto por el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD), el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), así como las entidades públicas, las Fuerzas Militares, Policía Nacional y la sociedad civil (Art.9). En 2014 se estableció el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021, considerado como el documento de planificación estratégica del SINAGERD.



Fuente: Presentación de la Ley del SINAGERD y el PLANAGERD 2014-2021. Presidencia del Consejo de Ministros. Disponible en https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/eventos-taller/taller-internacional-03y04-julio-2014/files/segundo-dia/04-Ley-Sinagerd-y-el-Planagerd.pdf

La actuación y rol de las fuerzas armadas en el marco de la Gestión del Riesgo de Desastres está normada en el Reglamento de la ley que crea el SINAGERD, que en su artículo 15 establece que:

> 15.1 El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) coordina con el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, según corresponda en el ámbito de sus competencias, a través del INDECI. Corresponde al ente rector establecer los mecanismos de coordinación.
>
> 15.2 Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú participan en la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a la preparación y respuesta ante situaciones de desastre, de acuerdo a sus competencias y en coordinación y apoyo a las autoridades competentes, conforme a las normas del SINAGERD. El Ministerio de Defensa establece la misión, organización y funciones de las Fuerzas Armadas para la atención de las emergencias originadas por desastres de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ente Rector, especificando además las fuentes para su financiamiento.
>
> 15.3 Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú participan de oficio en la atención de situaciones de emergencia que requieran acciones inmediatas de respuesta, realizando las tareas de urgente necesidad que les compete, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ente Rector. (Reglamento de la Ley No. 29.664, Decreto Supremo No.048-2011-PCM, 25 de mayo de 2011, Art.15).

A nivel institucional, el Ministerio de Defensa creó en 2014 el Grupo de Trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres del Ministerio de Defensa, encargado de la formulación de normas, planes, evaluación y organización de los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres en dicha jurisdicción (Resolución Ministerial No. 467-2014-DE/SG, 23 de junio de 2014). Preside el/la Ministro/a de Defensa y está integrado por Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Comandantes Generales de las ramas de las fuerzas armadas y demás representantes civiles y militares, de acuerdo al artículo único de la Resolución Ministerial 0094-2020 del 27 de enero de 2020 que modificó la conformación del Grupo de Trabajo.

Mientras que en 2018 el INDECI aprobó la Directiva No. 013 por la que se regula la organización, implementación y funciones del Grupo de Intervención Rápida para Emergencias y Desastres (GIRED) y la Brigada Operativa de Emergencias y Desastres (BOED) del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Según el documento, el BOED estará integrado por 47 personas como mínimo, "constituido por personal militar de las fuerzas armadas destacado al INDECI, capacitado, entrenado y equipado en condiciones de conducir y coordinar acciones operativas específicas, en apoyo a las acciones de atención o intervención realizadas por los gobiernos regionales y locales ante la ocurrencia de una emergencia o desastre, tomando en cuenta los niveles de emergencia" (Resolución Jefatural, No. 197-2018-INDECI, 6 de septiembre de 2018, párr. 5.1.2.).

URUGUAY

El Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) se creó a través de la Ley. 18.621 del 25 de octubre de 2009. En dicha ley se estableció la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos como el ámbito de coordinación del Poder Ejecutivo, integrada por los Subsecretarios de diferentes ministerios, entre ellos el Ministerio de Defensa. Mientras que la Dirección Nacional de Emergencias actúa como la Secretaría General de la Junta y "es el órgano encargado de articular, coordinar, supervisar y fiscalizar el adecuado funcionamiento del Sistema" (Art. 3 del Reglamento de la Ley 18.621, publicado por el Decreto 65/020 el 17 de febrero de 2020). La Dirección brinda apoyo técnico y operativo a los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED) en el marco del Área Operativa.

La atención a las emergencias se cumple de forma descentralizada a través de los Comités Departamentales de Emergencias (CDE), órganos responsables de las políticas y estrategias a nivel local, entre cuyos integrantes se encuentran representantes del Ministerio de Defensa. Como entes articuladores y operativos en la respuesta a emergencias, en cada Departamento se han previsto los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED), liderados por un coordinador que convoca a los actores que participan en la respuesta a una emergencia.

Sistema Nacional de Emergencias (SINAE)

Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento de la Ley No. 18.621. del 25 de octubre de 2009. Decreto 65/020 de 17 de febrero de 2020, (arts. 1 a 4).

Subsistema de Emergencias Departamantales

Comité Departamental de Emergencias (CDE)

- Intendente (preside)
- Jefe de Policía departamental
- Jefe de Destacamento de la Dirección Nacional de Bomberos del Ministerio del Interior
- Representante del Ministerio de Defensa Nacional
- Representante del Ministerio de Desarrollo Social
- Representante del Ministerio de Salud Pública

Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED)

Apoyo operativo a los CDE en todas las situaciones de incidentes, emergencias o desastres (art.10 reglamento)

Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento de la Ley No. 18.621. de 25 de octubre de 2009. Decreto 65/020 de 17 de febrero de 2020, (Arts. 8 a 10).

A fin de responder coordinadamente a una emergencia, y en concordancia con las previsiones legales, se ha elaborado el Protocolo de Coordinación General del SINAE durante la Respuesta a Emergencias y Desastres Súbitos, el cual contiene a su vez 13 protocolos y recomendaciones que guían la actuación de los diferentes actores con el objetivo de promover una eficaz coordinación interinstitucional.[16]

Sistemas de Gestión de Riesgos

ARGENTINA

SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS	ENTE COORDINADOR DE RESPUESTA
Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y la Protección Civil.	Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.

COLOMBIA

SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS	ENTE COORDINADOR DE RESPUESTA
Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

ECUADOR

SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS	ENTE COORDINADOR DE RESPUESTA
Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia.	Comités de Operaciones de Emergencia (COE).

MÉXICO

SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS	ENTE COORDINADOR DE RESPUESTA
Sistema Nacional de Protección Civil.	Coordinación Nacional de Protección Civil.

PERÚ

SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS	ENTE COORDINADOR DE RESPUESTA
Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SINAGERD).	Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

URUGUAY

SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS	ENTE COORDINADOR DE RESPUESTA
Sistema Nacional de Emergencias (SINAE).	Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED) .

Fuente: Elaboración propia, abril 2021.

16 SINAE. *Protocolo de Coordinación General del Sistema Nacional de Emergencias durante la respuesta a emergencias y desastres súbitos*. Disponible en https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/publicaciones/planes-protocolos

Rol del sector Defensa en el Sistema de Gestión de Riesgos

Como se anticipaba en el apartado anterior, el sector defensa tiene en los países observados un papel importante en el nivel estratégico de la gestión del riesgo. En todos los casos, las instancias de coordinación nacional incluyen a las cabezas de este sector (secretarios, ministros, etc. según denominación de cada país), como integrantes relevantes. Su papel podría resumirse en dos grandes responsabilidades: por una parte, ser actor relevante en la planeación estratégica y la toma de decisiones en el marco de las políticas de gestión del riesgo; por otra, direccionar la actuación de las fuerzas militares en los niveles operativos donde éstas intervienen.

Estos dos roles reafirman características que claramente se presentan en la gestión de riesgos en los países observados y que en buena medida permiten entender el papel que tienen las fuerzas militares en esta gestión. Una de estas es la relación más o menos estrecha entre la gestión del riesgo y la seguridad, desde una perspectiva que podría considerarse cercana a la seguridad humana, teniendo en cuenta que se fundamenta en la garantía de derechos a la ciudadanía. Otra, la indiscutible capacidad logística y de reacción operativa que tiene la institución militar en estos países, la cual no tiene parangón en la institucionalidad civil.

En medio de estos dos roles, el sector defensa se asume como garante de la preminencia civil en la actuación de las fuerzas militares para la gestión del riesgo, algo sumamente necesario si se recuerda que las tareas que suelen asumir estas fuerzas para atender las emergencias no corresponden directamente a su misionalidad original y se consideran intervenciones extraordinarias. De ahí que una constante en las disposiciones normativas y lineamientos de acción ante desastres, sea que las fuerzas militares solo intervengan por expresa solicitud de las autoridades civiles.

Justamente, en la solicitud de intervención militar en niveles subnacionales el rol del sector defensa cambia un poco, pues en las instancias de coordinación a estos niveles no participan necesariamente representantes civiles de los ministerios o secretarias. En cambio, son los mandos militares quienes toman el papel directo, junto con las autoridades civiles subnacionales y sus respectivos responsables de la gestión del riesgo y la garantía de la seguridad. Así que, en estos niveles, que normalmente son más operativos y enfocados a la intervención ante un evento, se fortalece el papel directo de las fuerzas militares, quienes en todo caso deberían seguir actuando bajo los lineamientos de las cabezas civiles del sector defensa; aunque se convierten en buena medida en la representación de este sector a nivel local.

Asistencia y coordinación civil-militar

Debido al carácter de urgencia, excepcionalidad y temporalidad que en principio debería tener la intervención militar en la gestión de riesgos, en los países observados los escenarios de coordinación civil – militar se presentan fundamentalmente cuando existe la necesidad de una intervención ante un suceso en curso o ya ocurrido. Con el diseño institucional de sistemas nacionales de gestión del riesgo con proyección descentralizada, existen instancias bien específicas en cada país en los niveles subnacionales, las cuales se establecen como espacios de coordinación interinstitucional para la intervención operativa ante las emergencias y desastres.

Estas instancias tienen carácter temporal y se conciben como escenarios de mando unificado, en el que confluyen las autoridades civiles, y las fuerzas militares. Aunque se conciben como mandos unificados, en la práctica son espacios de coordinación en los que las fuerzas militares concurren a apoyar bajo el liderazgo de las autoridades civiles correspondientes, pero el mando operativo de sus unidades sigue siendo aquel concebido en su estructura jerárquica interna. Esto implica que existe autonomía de la actuación militar, pues ésta solo responde a su línea de mando, que normalmente sube hasta llegar al/la Presidente/a, una autonomía que se refuerza si se considera que las fuerzas militares son propietarias y operadoras de varios de los insumos logísticos requeridos para la intervención en emergencias (por ejemplo, medios de transporte, infraestructuras de campaña).

Teniendo estas características generales, se evidencian tres fases que son recurrentes en la concepción de la coordinación civil-militar necesaria para la intervención ante emergencias o desastres. La primera de ellas es la convocatoria expresa de las autoridades civiles a las fuerzas militares para que concurran a apoyar las intervenciones y atención necesaria, sobre todo cuando los eventos tienen afectaciones subnacionales, pues cuando los efectos son de escala nacional, la intervención militar se da por sentada. Esta primera fase se concreta en el establecimiento de los comandos operativos del nivel subnacional correspondiente, donde autoridades como alcaldías y gobernaciones asumen el liderazgo en la coordinación operacional de las entidades concurrentes.

Esto implica que la autoridad civil local debe liderar la planificación y toma de decisiones respecto a las acciones humanitarias, de atención de emergencia y otras necesarias para reestablecer el orden y paliar las consecuencias de los desastres o emergencias. En el marco de ese liderazgo debe encargarse de coordinar el apoyo militar desde su capacidad logística específica y, cuando sea necesario, coordinar su intervención en labores propias de la seguridad ciudadana, como el patrullaje, la vigilancia y la disuasión para evitar la comisión de delitos o alteraciones del orden público, todo esto sin la existencia de un mando y control directo sobre las acciones militares a desarrollar. Situación diferente cuando esta coordinación se da a nivel nacional, pues allí sí confluyen autoridades civiles con línea de mando sobre las fuerzas militares.

Luego de esta primera fase de coordinación de capacidades y planificación operativa, la siguiente fase recurrente en todos los casos es la de la intervención en campo, momento en el que se espera que la coordinación lograda en las instancias correspondientes se replique en la operación de las acciones requeridas. Al igual que en la fase anterior, es la autoridad civil la encargada de orientar la operación, aunque en la práctica se reafirme allí la autonomía de la actuación militar, pues las fuerzas militares son convocadas justamente por las capacidades logísticas y de personal requeridas en este tipo de intervenciones. Inclusive, en los casos donde su capacidad logística no sea lo más importante de la operación, terminan ejerciendo funciones de seguridad y persuasión, sobre todo para la intervención en zonas con dificultad de orden público o difícil acceso para la institucionalidad civil.

Por último, una tercera fase habitual en la estructura de intervención para la atención de emergencias y riesgos es la de la superación de la emergencia propiamente dicha, momento en el cual se considera que la intervención llega a su fin. Esta fase mantiene las mismas características de las dos anteriores respecto a la coordinación interinstitucional, siendo también el momento de evaluar las acciones realizadas y consolidar los resultados obtenidos. En el nivel subnacional, la autoridad civil puede requerir

informes de la actuación militar para consolidar los resultados de la intervención en conjunto, pero estos informes no corresponden a un control de mando, por lo que los resultados obtenidos no están bajo escrutinio o evaluación de esta autoridad.

Esta fase es relevante porque en ella se asume finalizado el requerimiento de la intervención militar, se presume que en ella se han alcanzado niveles mínimos de estabilidad, que pueden ser garantizados por las autoridades civiles.

Actuación durante la emergencia COVID-19

La aparición del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y su capacidad de generar una situación de pandemia mundial durante el año 2020 significó grandes retos para las administraciones públicas, particularmente allí donde la preparación y capacidad de respuesta ante contingencias o emergencias presenta dificultades constantes. La necesidad de aplicar medidas restrictivas para la actividad económica y la libre movilidad ha requerido una fuerte movilización de recursos, tanto para aliviar algunas de las consecuencias económicas generadas, como para lograr el cumplimiento de las nuevas normas desde una perspectiva del control coactivo, todo ello sumado a los esfuerzos por mejorar y fortalecer los sistemas de salud pública.

En los países observados, las acciones asociadas a estas necesidades han vinculado a las fuerzas militares de manera directa, tal como era de esperarse ante una situación de emergencia a nivel nacional, que en muchos casos no tenía referentes previos. Como se observa en los Boletines publicados por RESDAL[17], en la mayoría de los casos, las propias fuerzas han publicitado su actividad, cuyas principales tareas han estado dirigidas a la atención médica de urgencia, el uso de capacidades logísticas para garantizar esa atención, el apoyo operativo a la entrega de ayudas humanitarias, labores de sensibilización e inclusive, labores de patrullaje y control para el cumplimiento de las normativas excepcionales para contener el virus.

Teniendo en cuenta lo previamente descrito frente a los sistemas de gestión del riesgo y el papel de las fuerzas militares, podría considerarse que estas labores en buena parte, aunque no todas ellas, están dentro de aquellas que normalmente estas fuerzas apoyan. Sin embargo, un aspecto particular frente a la atención de la pandemia COVID-19 es que los esfuerzos para atender la situación se han extendido lo suficiente en el tiempo como para hacer impreciso el hablar de una situación de contingencia temporal, como suelen ser las emergencias en las que normalmente actúan estas fuerzas como apoyo inmediato.

Esto hace emerger dos cuestionamientos que pueden ayudar a comprender lo que implica su participación en la atención de la emergencia por COVID-19. Por un lado, preguntarse si en el tiempo que los Estados han estado asumiendo acciones para contener esta enfermedad se han fortalecido las capacidades reducidas de reacción en los componentes civiles, o, por el contrario, se han visto fortalecidas las de las fuerzas militares desde su permanente actuación. Por otra parte, surge la pregunta sobre los desafíos y riesgos que presenta la creciente participación de las fuerzas militares en el apoyo a tareas

17 RESDAL (2020*). La labor de fuerzas militares en contexto de crisis. COVID-19.* Nº 1 Abril 2020, Nº 2 Julio 2020. Disponibles en https://www.resdal.org/assets/Boletin_COVID.pdf y https://www.resdal.org/assets/resdal-boletin_covid-19n2_esp_final.pdf.

de control interno. Rol asumido debido a la decisión política tomada, en muchas de las ocasiones, para suplir las carencias de capacidad logística, de personal e incluso de legitimidad que puedan tener organismos de seguridad previstos legislativamente para estas tareas.

Al no conocerse con certeza cuándo estas fuerzas dejarán de participar en estas actividades, es claro que su realización constante está generando cambios en el papel que están jugando, ya no para una atención temporal, sino para la garantía de una relativa estabilidad social que ha ido surgiendo en medio de la emergencia y cuya temporalidad es desconocida. En esa medida, los controles a la actividad de las fuerzas militares y el fortalecimiento de la actividad civil en la atención a la pandemia deberían ser cada vez mayores, si se recuerda que su actuación actual está fundamentada en estados de excepcionalidad jurídica, que pueden estar desdibujando las competencias y funciones de algunas entidades estatales y poniendo en riesgo su legitimidad y el control político que pueda hacerse sobre ellas.

De manera que se observa un mayor protagonismo generalizado en la intervención de las fuerzas militares, suscitado por su papel en el manejo de la emergencia sanitaria. En todos los casos, el rol cumplido por las fuerzas militares ha sido destacado y publicitado por estas mismas y por sus mandos a nivel nacional, aprovechando esta situación para fortalecer su imagen ante la comunidad y reafirmar la importancia de su existencia.

En el cuadro adjunto sobre la intervención militar durante la emergencia del COVID-19 se aprecia de manera general que algunas de las tareas desempeñadas durante la emergencia sanitaria se ajustan a lo que comprendería el apoyo de fuerzas militares en situaciones de emergencia; sin embargo, en algunos de los casos se apartan de lo que se entendería por operaciones de respuesta en el contexto de una emergencia, particularmente en lo que refiere a tareas y roles correspondientes a seguridad interna. De ahí, que las labores de asistencia han tenido que ser compartidas con labores de seguridad pública como la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos que algunas de las fuerzas militares vienen desempeñando desde hace algún tiempo. Esa falta de especificidad acerca de qué comprenden las operaciones de intervención ante emergencias, así como el abanico extenso de tareas que han sido llamados a asumir, demuestran las debilidades institucionales del Estado por un lado y deterioran la calidad de las instituciones por otro, al hacerlas cada vez más dependientes de la intervención militar.

A pesar de la observación general sobre las tareas desempeñadas en los países en estudio por las fuerzas militares durante la emergencia causada por la pandemia del COVID-19, un análisis sucinto sobre la eficacia o ineficacia de su actuación, así como de los sistemas de respuesta, podría ser valorada una vez superada la emergencia. Puesto que la emergencia aún sigue vigente y las fuerzas militares siguen siendo llamadas a colaborar en diversas tareas, como por ejemplo el proceso de vacunación, en el que han sido llamadas a ser protagonistas en lo concerniente al transporte, custodia, e incluso garantía de condiciones de seguridad para su aplicación.

	INTERVENCIÓN MILITAR EMERGENCIA COVID-19	ARGENTINA	COLOMBIA	ECUADOR	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
APOYO LOGÍSTICO	Utilización de transporte aéreo, terrestre y/o marítimo	●	●	●	●	●	●
	Traslado de enfermos y/o fallecidos	●	●	●	●	●	●
	Repatriación de nacionales	●			●		●
	Distribución de material sanitario, alimentos, agua y otros	●	●	●	●	●	●
APOYO SANITARIO	Atención médica		●		●	●	●
	Montaje de carpas y de hospitales de campaña	●	●	●	●	●	●
	Desinfección de instalaciones y áreas públicas y privadas		●	●	●	●	●
	Producción de equipo médico y material sanitario	●	●		●	●	●
	Tratamiento de cadáveres			●		●	
	Tareas Plan de Vacunación	●	●	●	●	●	●
APOYO A LA SEGURIDAD	Operaciones de control de la restricción de movilidad			●	●	●	
	Control en sistemas carcelarios		●	●			
	Custodia cadenas de suministros		●	●	●		
	Control centros de abastecimiento y lugares críticos			●	●		
	Presencia y patrullajes en las ciudades		●	●	●	●	
	Control en fronteras		●	●	●	●	●
	Control de aeropuertos		●	●	●	●	●

Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de cuentas oficiales de Twitter y de las siguientes fuentes. (Fecha de consulta, De Mayo 2020 a Mayo 2021).

Argentina: Operación "General Belgrano" bajo la Coordinación del Estado Mayor Conjunto (EMCO) de las fuerzas armadas desplegadas desde el 19 de marzo de 2020. Hasta el 19 de abril de 2021 habrían desarrollado 39.446 tareas acumuladas. Ver https://www.argentina.gob.ar/noticias/informacion-del-despliegue-de-las-fuerzas-armadas-ante-el-covid-19 Operación "Belgrano II" desde el 8 de enero de 2021 dirigida a la logística que implica el traslado y almacenamiento de las vacunas. Ver https://www.argentina.gob.ar/noticias/operacion-belgrano-ii-las-fuerzas-armadas-realizaron-traslados-de-vacunas-contra-el-covid

Colombia: Operación "San Roque" y "San Roque 2" (Plan Nacional de Vacunación) Comando General de las Fuerzas Militares https://www.cgfm.mil.co/es/tags/operacion-san-roque

Ecuador: Información extraída de los reportes de Fuerzas Armadas del Ecuador. Al respecto ver último reporte #28 del 14 de septiembre de 2020, en el que se indica que fueron empleados 31.584 miembros del personal militar en diversas operaciones de apoyo a otras instituciones, entre ellas 67.901 operaciones en apoyo a la Policía Nacional y 4.839 operaciones de seguridad perimetral en centros de privación de libertad. Reporte disponible en https://twitter.com/FFAAECUADOR/status/1305622398947987461/photo/1

México: Acciones realizadas en el marco de la aplicación del Plan DN-III-E, 27 de noviembre de 2020. Ver https://www.gob.mx/sedena/prensa/el-ejercito-y-la-fuerza-aerea-mexicanos-conti-

nuan-aplicando-el-plan-dn-iii-e-debido-a-la-contingencia-sanitaria-covid-19?idiom=es. Sobre las tareas de Seguridad Pública las Fuerzas Armadas ejercen desde el 2020 labores permanentes de seguridad pública, de acuerdo al Decreto Presidencial del 11 de mayo de 2020 por un período de cinco años. Decreto disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0

Perú: El 1 de junio de 2020 se desplegó la Operación Tayta (Operación de Ayuda para el tratamiento y aislamiento frente al COVID-19) una estrategia piloto del grupo de trabajo sectorial "Te cuido Perú". https://www.gob.pe/institucion/mindef/noticias/168091-gobierno-inicia-operacion-tayta-para-proteger-a-la-poblacion-vulnerable-ante-covid-19-en-zonas-de-riesgo. El 27 de diciembre de 2020 la estrategia piloto se oficializó a través del Decreto Supremo No.013-2020-DE que aprobó la estrategia "Operación Tayta" para cumplir con las acciones de prevención de la propagación del COVID-19 a nivel nacional. Consta de 5 componentes: detención, aislamiento, asistencia alimentaria, seguimiento y control médico y tratamiento de fallecidos. La ejecución está liderada por el Ministerio de Defensa representado por la Jefatura del Comando Conjunto, e integrada por diversas entidades.

Uruguay: Información Ministerio de Defensa Nacional. https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/comunicacion/noticias/9600-efectivos-fuerzas-armadas-dedicados-atender-emergencia-covid-19 . Plan Vacunación https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/comunicacion/noticias/500-efectivos-del-ejercito-150-fuerza-aerea-participaran-logistica-del-plan

LA UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS DE ESPAÑA (UME)

La creación y misión de la Unidad Militar de Emergencias de España UME se enmarca en la constante evolución del Sistema de Protección Civil en general y de las misiones de fuerzas armadas en particular. La UME es una fuerza conjunta y permanente que depende orgánicamente del Ministerio de Defensa, compuesta por personal de las fuerzas armadas para intervenir en situaciones de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas en cualquier lugar del territorio nacional y en el exterior. Cuenta con un marco legal claramente establecido y una estructura orgánica eficaz, lo cual le ha permitido ser un referente en la gestión operativa de las emergencias.

Antecedentes y estructura

La idea de creación de la Unidad Militar de Emergencias UME habría surgido de la "necesidad de disponer de una fuerza de emergencia con capacidad para actuar de forma inmediata",[18] principalmente tras el voraz incendio en la Provincia de Guadalajara el 16 de julio de 2005, que ocasionó la muerte de 11 personas y 13.000 hectáreas de bosque calcinado, cuya respuesta deficiente evidenció las debilidades del sistema de respuestas a las emergencias.[19]

La creación de la UME parte con la aprobación por el Consejo de Ministros el 7 de octubre del 2005, del Acuerdo por el que se crea la Unidad Militar de Emergencias (UME) a propuesta de la Presidencia del Gobierno, publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 17 del 20 de enero del 2006.[20] En aquella ocasión el Consejo de Ministros consideró:

> Las Fuerzas Armadas reúnen una serie de características, de orden personal y material, que las convierte en singularmente aptas para reaccionar rápida y eficazmente ante estas situaciones, pues su funcionamiento y organización conforme a los principios de unidad, disciplina y jerarquía aseguran, en 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 medios aparatosos en poco tiempo o para realizar transportes masivos, se encuentran en las mejores condiciones posibles para prestar tan valioso servicio a la sociedad, amortiguando los efectos de estas catástrofes e infundiendo confianza en la población civil. (Acuerdo del Consejo de Ministros, BOE núm. 17, 20 de enero 2006).

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de España (5/2005, del 17 de noviembre de 2005), incluye entre las misiones de las fuerzas armadas la siguiente: "Las Fuerzas Armadas, junto con las instituciones del Estado y de 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 lo establecido en la legislación vigente" (Art. 15.3). Dicha norma es considerada como la base normativa de la actuación de la UME. En aquel documento también se estableció entre

18 La Unidad Militar de Emergencias: mucho más que incendios forestales, OSBOdigital, 15.01.2020 Disponible en https://osbodigital.es/2020/01/15/unidad-militar-emergencias-mucho-mas-que-incendios-forestales/

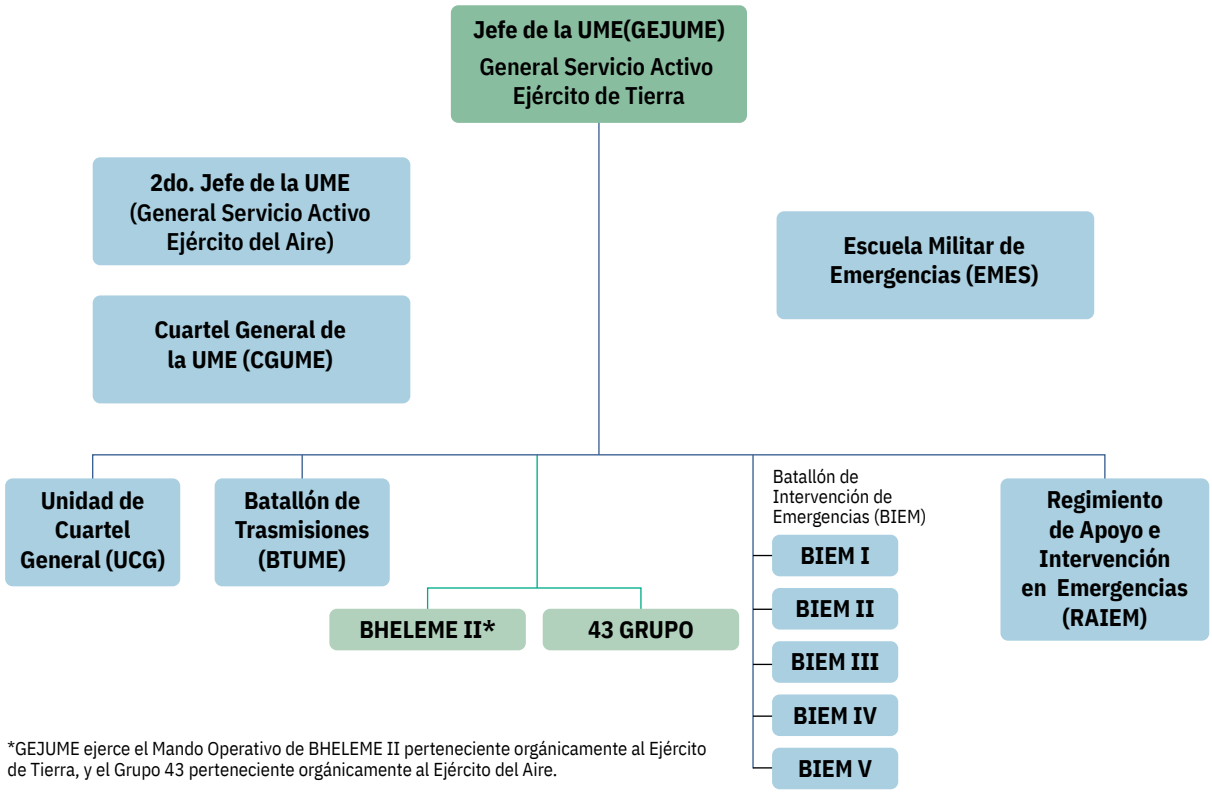
19 Ver 15 años ya de la tragedia que conmovió a toda España; 15 años ya del incendio de la Riba de Saelices; 15 años ya sin los 11 de Cogolludo, El Heraldo de Henares, 17.07.2020. Disponible en https://www.elheraldodelhenares.com/videos/15-anos-ya-de-la-tragedia-que-conmovio-a-toda-espana-15-anos-ya-del-incendio-de-la-riba-de-saelices-15-anos-ya-sin-los-11-de-cogolludo/

20 Documento disponible en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-843

los tipos de operaciones de las fuerzas armadas las actuaciones en situaciones de crisis, previendo "la colaboración con diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas" (Art.16.e).

Posteriormente, a través del Real Decreto 416/2006 del 11 de abril de 2006, se estableció la organización y despliegue de la UME. En dicho documento se la definió como "una fuerza conjunta que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas" (Art.2.5). También se estableció la estructura de la UME, compuesta por: un cuartel general, una agrupación de medios aéreos, cinco batallones de intervención y un regimiento de apoyo (Art.15) y el respectivo despliegue de su fuerza. Lo cual fue modificado por la Orden DEF/896/2013, del 16 de mayo de 2013 del Ministerio de Defensa, publicado en el Boletín Oficial Núm. 124 del 24 e mayo de 2013 y posteriormente por la Orden DEF/160/2019 del Ministerio de Defensa del 21 de febrero de 2019, por la cual se regula la organización y funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias y donde se establece la actual estructura orgánica de dicha unidad.

Estructura Orgánica de la UME



*GEJUME ejerce el Mando Operativo de BHELEME II perteneciente orgánicamente al Ejército de Tierra, y el Grupo 43 perteneciente orgánicamente al Ejército del Aire.

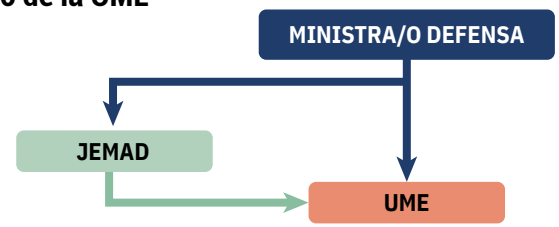
Fuente: Diseño de la estructura, sitio oficial de la UME https://www.defensa.gob.es/ume/LA_UME_POR_DENTRO/organizacion/ . Información contenida en la Orden DEF/160/2019, de 21 de febrero de 2019.

A la Jefatura de la UME (GEJUME) le corresponde el mando, dirección, organización, preparación y empleo de la UME según lo regula el artículo 5 de la Orden DEF/160/2019 del 21 de febrero. Tanto el Cuartel General, la Unidad Militar del Cuartel General, el Batallón de Trasmisiones, el Regimiento de Apoyo e Intervención en Emergencias, la Escuela Militar de Emergencias y el Batallón I de Intervención en Emergencias se encuentran desplegados en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz en Madrid.

La UME depende orgánicamente del titular del Ministerio de Defensa, sin embargo la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) tiene competencias en el ámbito operativo. Al respecto los Reales Decretos 372/2020 del 18 de febrero (Art.3.6) y 521/2020 del 19 de mayo (Art.21), que establecen la estructura orgánica del Ministerio de Defensa así como la organización básica de las fuerzas armadas, señalan:

> La Unidad Militar de Emergencias (UME), que depende orgánicamente de la persona titular del Ministerio de Defensa, está constituida de forma permanente y tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional y en el exterior, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. La persona titular del Departamento dictará las normas que regulen la organización y el funcionamiento de esta unidad en el ámbito del Departamento.
>
> Sin perjuicio de lo anterior, como parte integrante de las Fuerzas Armadas, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa ejercerá sobre la UME las competencias que, con arreglo a lo establecido en los artículos 12.3.b) y 15.2 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, le atribuye en los supuestos de conducción de operaciones militares que contribuyan a la seguridad y defensa de España y de sus aliados. (RD 372/2020, Art. 3.6 y RD 521/2020, Art. 21).

Posicionamiento de la UME



Fuente: Elaboración propia en base a la Información contenida en los Reales Decretos RD 372/2020, Art. 3.6 y RD 521/2020, Art. 21.

Respecto a los marcos de actuación e intervención de la UME, estos se fijaron en el Protocolo de Intervención de la UME, establecido en el Real Decreto 1097/2011 del 22 de julio de 2011, publicado en el Boletín Oficial del Estado Número 178 del 26 de julio de 2011.

Actuaciones e intervenciones de la UME

Actuaciones Operativas UME

- **Planificación**
- **Adiestramiento**
- **Intervención***

Salvaguardar, Proteger o Socorrer
- La vida y la integridad de las personas y sus bienes
- El medio ambiente
- Los espacios naturales y sus recursos
- El patrimonio histórico-artístico

Intervención UME

Situaciones de emergencia con carácter grave independientemente que se trate de una emergencia de interés nacional o no:
- Las que tengan su origen en riesgos naturales, inundaciones, avenidas, deslizamientos de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud.
- Los incendios forestales.
- Las derivadas de riesgos tecnológicos, y entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológicos y el biológico.
- Las que sean consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, incluyendo aquellos contra infraestructura críticas, instalaciones peligrosas o con agentes nucleares, biológicos, radiológicos o químicos.
- La contaminación del medio ambiente
- Cualquier otra que decida quien preside el Gobierno

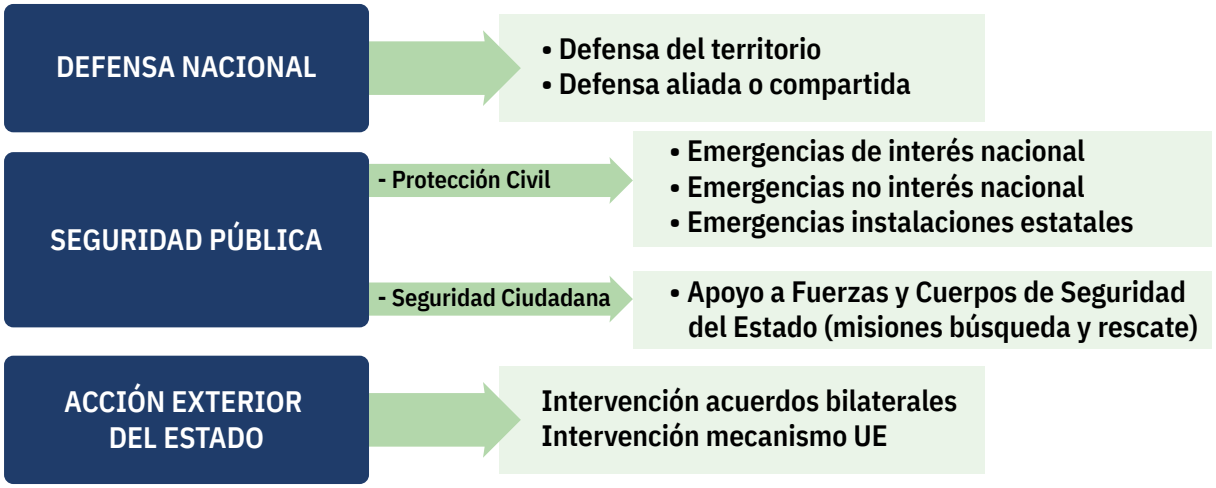
Se excluye la actuación en emergencias en el mar.

*El Protocolo señala que solo se realizarán las labores de prevención que sean necesarias para hacer frente a una emergencia declarada.

Fuente: Elaboración propia en base al Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias, Real Decreto 1097/2011 del 22 de julio de 2011. Apartados segundo y tercero.

Capacidades e Intervenciones de la UME

La actuación de la UME se centra en la protección civil –instrumento de la política de seguridad pública– como componente de la respuesta inmediata a las emergencias,[21] sin embargo también desempeña funciones específicas en el ámbito de la defensa nacional y la acción exterior componentes fundamentales de la seguridad nacional de España.[22] De ahí que se prevén como escenarios de empleo de la UME en apoyo y coordinación con los entes del Estado, los siguientes:



Fuente: Elaboración propia en base a la Información presentada en el Curso "La Unidad Militar de Emergencias. Al servicio de todos los españoles". Curso de Verano UNED, julio 2020.

Según la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil, del 9 de julio de dicho año, la protección civil es considerada como un "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 ésta accidental o intencionada"(Art.1). Las actuaciones del Sistema de Protección Civil se centran en la anticipación, prevención de riesgos, planificación, respuesta y recuperación.

La actuación de la UME se enmarca en la respuesta inmediata a las emergencias, y forma parte de los servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil (Ley 17/2015, Art. 17). Al respecto, la ley es clara al señalar lo que se comprende por respuesta inmediata a las emergencias.

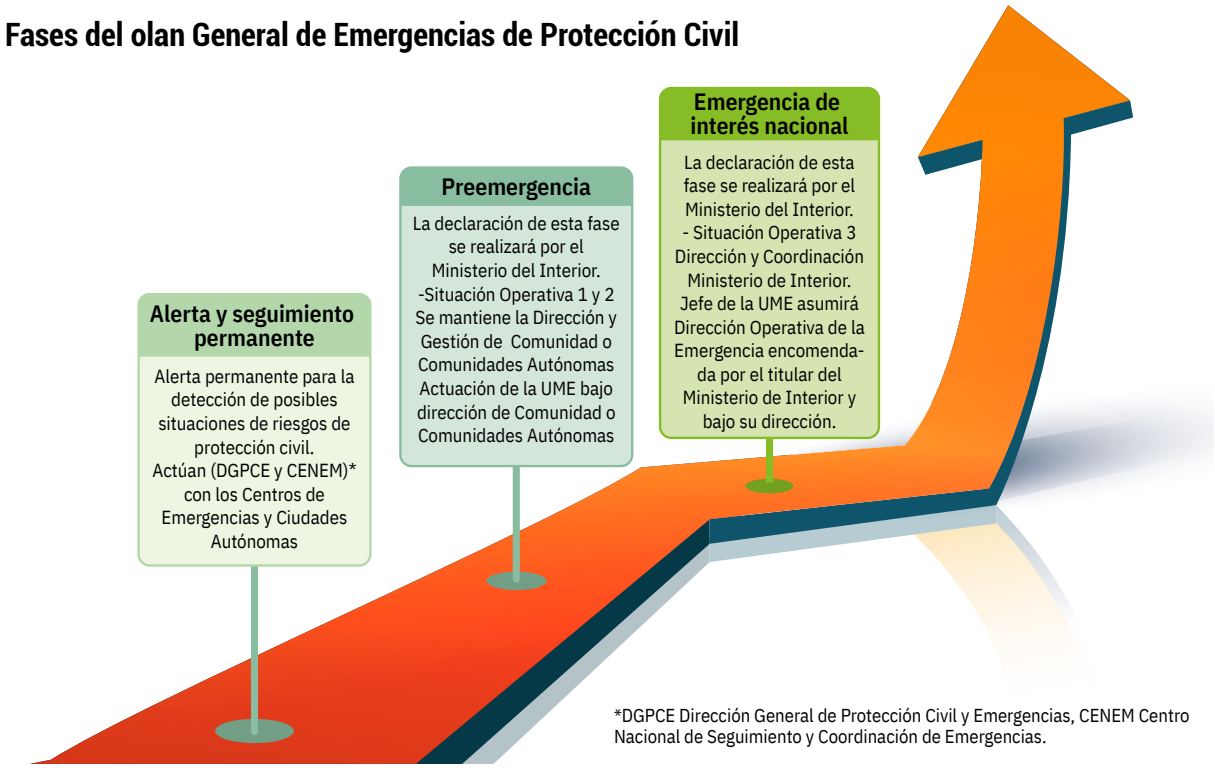
> Respuesta inmediata a las emergencias
>
> Art. 16. Definición
>
> Se entiende por respuesta inmediata a las emergencias de protección civil la actuación de los servicios públicos o privados de intervención y de asistencia tras el acaecimiento de una emergencia o en una situación que pudiera derivar en emergencia, con la finalidad de evitar daños, rescatar y proteger a las personas y bienes, velar por la seguridad ciudadana y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada. Incluye la atención sanitaria, psicológica y social de urgencia, el refugio y la reparación inicial de los daños para restablecer los servicios e infraestructuras esenciales, así como otras acciones y evaluaciones necesarias para iniciar la recuperación. (Ley 17/2015, Art.16)

21 Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, Ley 17/2015 de 9 de julio. Publicado en el Boletín Oficial del Estado No. 164, 10 de julio de 2015. Disponible en https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/10/pdfs/BOE-A-2015-7730.pdf

22 Estrategia de Seguridad Nacional 2021, p. 74. Publicado en el Boletín Oficial del Estado No. 314, 31 de diciembre de 2021. Disponible en https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021

Al respecto, el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM) publicado por el Ministerio del Interior en diciembre de 2020, recalca que "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 [...]" (Párr.6.3.2.1, p.25). Lo cual guarda relación con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

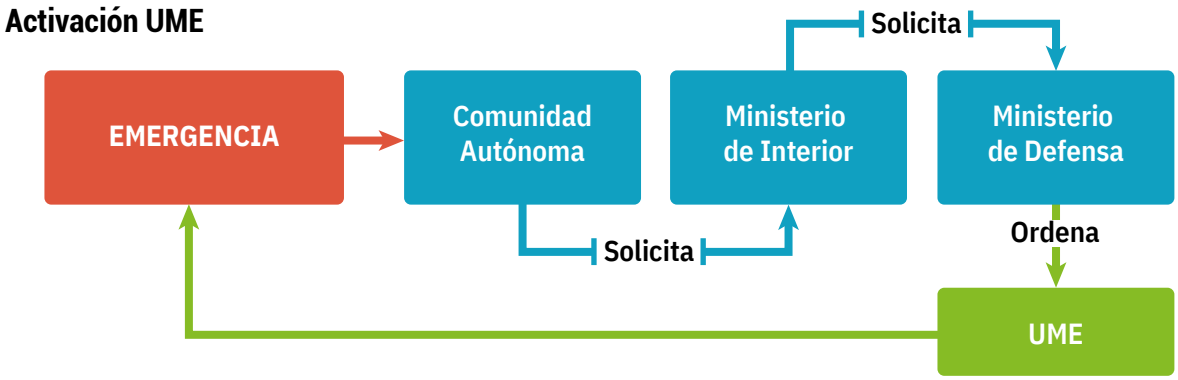
En general, la intervención operativa de la UME en territorio español se determina por la fase de emergencia que se desarrolle; específicamente participaría en las fases de preemergencia y emergencia de interés nacional, en esta última la UME asumiría la dirección operativa de la emergencia.



Fuente: Elaboración propia en base a la información en el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM) publicado el 16 de diciembre de 2020 por el Ministerio de Interior y Ley 17/2015, de 9 de Julio, Sistema de Protección Civil (Arts. 28 a 30 y 37 numeral 4.)

El PLEGEM además reitera que la intervención de la UME se efectuará de acuerdo al *Protocolo de Intervención* de la UME aprobado por el Real Decreto 1097/2011 de 22 de julio. De manera general la UME se activa frente a cualquiera de las situaciones de emergencia de carácter grave independientemente de que se trate de una emergencia de interés nacional. Las autoridades autónomas del lugar donde ocurra el hecho podrán solicitar al Ministerio de Interior la colaboración de la UME. Una vez valorada la dimensión de la emergencia y los medios disponibles, el Ministerio del Interior solicitará al Ministerio de Defensa la intervención de la UME, cuyo titular ordenará la intervención. La decisión acerca de la finalización de la intervención de la UME deberá ser adoptada por el/la Ministro/a de Defensa a propuesta de la/el Ministra/o de Interior (Protocolo, Apartado cuarto).

Sobre las emergencias de interés nacional, tanto el Protocolo de la Intervención de la UME (Apartado Séptimo) como el PLEGEM (Apartado 6.3.2.1, p.25) establecen que la Dirección Operativa de la Emergencia corresponderá a quien ejerza la Jefatura de la UME bajo la dependencia del Ministerio del Interior.



Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en el apartado Cuarto del Protocolo de Intervención de la UME. Real Decreto 1097/2011, del 22 de julio.

Desde 2007 hasta el 21 de febrero de 2021 la UME registró 579 intervenciones, incluidas las intervenciones en operaciones de mantenimiento de la paz y las realizadas en el exterior. Además, en el resumen de las intervenciones de la UME se incluyen las acciones realizadas en el marco de las operaciones de las fuerzas armadas desplegadas para responder a la emergencia causada por la pandemia del COVID-19, Operación Balmis (15 de marzo a 21 de junio de 2020)[23] y la Operación Misión Baluarte (desde 30 de septiembre de 2020).[24]

Intervenciones de la UME

INTERVENCIONES	2007 - 2021
• Incendios forestales	405
• Inundaciones-Rescates- Seísmos	58
• Tormentas invernales	41
• Otros	21
• Riesgos tecnológicos y medioambientales	37
• Operaciones de mantenimiento de la paz*	4
• Exterior territorio nacional	13
Total	579

*La participación de personal de la UME en las Operaciones de Paz fueron del 2016 al 2019 en la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL United Nations Interin Force in Lebanon).

Fuente: Resumen del total de intervenciones UME 2007-2021 (22FEB21). Información disponible en https://www.defensa.gob.es/ume/intervenciones/index.html. (Fecha de consulta Abril 2021)

Acerca de las capacidades militares, consideradas de manera general como el "Conjunto de sistemas que, operados bajo unos principios y procedimientos doctrinales establecidos, permiten obtener determinados efectos mediante su empleo en operaciones para cumplir con las misiones asignadas",[25] la capacidad militar a la que contribuye la UME es la denominada Intervención de Emergencias (Dossier UME, 2014,p.26). Las capacidades operativas de la UME se estructuran en un modelo mixto, comprende capacidades genéricas (8) y especiales (6).

23 La Operación Balmis estuvo desplegada desde el 15 de marzo al 20 de junio de 2020. Se realizaron 20.002 intervenciones en 2.302 poblaciones, fueron movilizados un total de 188.713 militares. Información sobre la Operación Balmis en "Los 98 días de Balmis", Revista Española de Defensa No. 374, julio/agosto 2020, pp.9-12. Disponible en https://www.defensa.gob.es/gabinete/red/2020/red/red-374.html

24 A enero de 2021 alrededor de 2400 militares intervenían en labores de rastreo y vigilancia epidemiológica del COVID-19 en el marco de la Operación Misión Baluarte. Revista Española de Defensa No. 379, enero 2021, p.13. Disponible en https://www.defensa.gob.es/gabinete/red/

25 Glosario de Terminología de Uso Conjunto, Estado Mayor de la Defensa, Ministerio de Defensa de España 2018.

Capacidades UME

GENÉRICAS	ESPECIALES
• Mando y control • Intervención en incendios forestales • Intervención en inundaciones • Intervención en tormentas invernales • Intervención en seísmos, volcanes y deslizamientos • Intervención atentados terroristas, actos ilícitos • Apoyo a FCSE y otras administraciones públicas • Intervención básica medio ambiental	• Dirección operativa de la emergencia • Intervención RRTT y contaminación medioambiental • Atención a la población afectada • Protección de bienes de interés cultural (BIC) • Intervención en grandes accidentes (aéreos, ffcc) • Atención a múltiples víctimas

Fuente: Información expuesta en el Curso "La Unidad Militar de Emergencias. Al servicio de todos los españoles". Curso de Verano UNED. También se prevé la colaboración a la Administración Pública y Empresas.

Las capacidades militares de la UME se sustentan en tres pilares: personal, material y procedimientos.

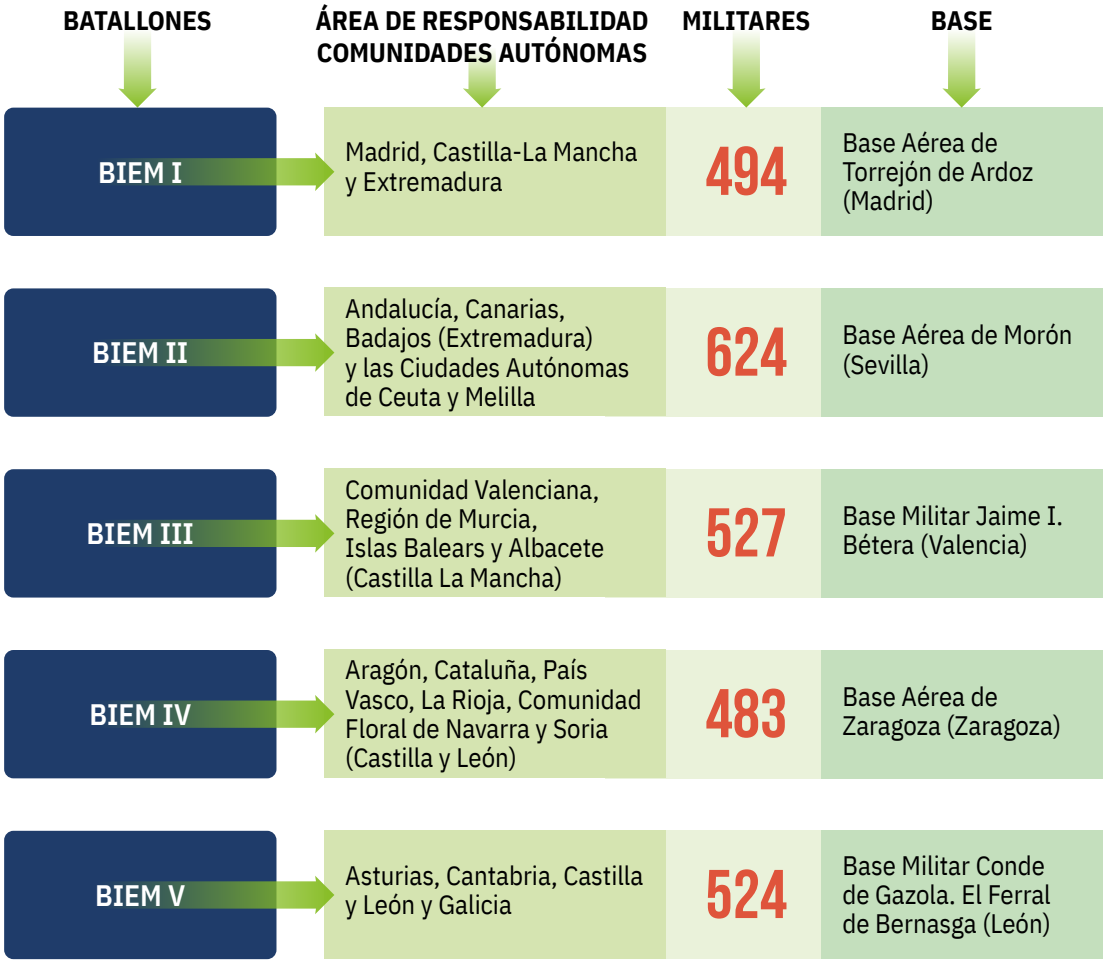
Respecto al personal de la UME, estaría compuesto por más de tres mil quinientos militares en servicio activo, la mayoría provenientes del Ejército de Tierra, quienes deben cumplir con un tiempo de servicio previo en sus fuerzas antes de ingresar a la UME, para lo cual deben ser debidamente seleccionados. A julio de 2020 el personal estaba compuesto por 2.535 miembros del Ejército de Tierra, 555 del Ejército del Aire y 239 de la Armada. De los cuales el 6,9% serían mujeres y un pequeño porcentaje compuesto por Cuerpos Comunes.[26]

El personal y material de la UME se despliega operativamente en los cinco Batallones de Intervención distribuidos de acuerdo al área geográfica de responsabilidad en las 17 Comunidades Autónomas de España.

Fuente: La organización territorial de España. Disponible en https://www.ign.es/espmap/mapas_spain_bach/pdf/Espana_Mapa_01_texto_2.pdf

26 Datos sobre el Personal Militar de la UME, señalados durante el curso de Curso "La Unidad Militar de Emergencias. Al servicio de todos los españoles". Curso de Verano UNED. También se prevé la colaboración a la Administración Pública y Empresas. Según la página web de la UME, a marzo de 2022 está compuesta por 3.583 efectivos. Ver https://www.defensa.gob.es/ume/LA_UME_POR_DENTRO/organizacion/.

Batallones de intervención en emergencias de la UME (BIEM)



Fuente: Elaboración propia en base a la información en el sitio web de la UME, disponible en https://www.defensa.gob.es/ume/LA_UME_POR_DENTRO/organizacion/

Sobre la formación y especialización del personal de la UME, elemento fundamental para este tipo de misiones, en el 2017 a través de la Orden DEF/85/2017 del 1 de febrero del Ministerio de Defensa, se creó la Escuela Militar de Emergencias (EMES) como centro docente militar de perfeccionamiento. La EMES tiene como función "impartir enseñanzas de perfeccionamiento relacionadas con los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas" (disposición adicional segunda). El programa de enseñanza incluye cursos de especialización, cursos informativos y jornadas, seminarios y ciclos de conferencias.

Los cursos se desarrollan en dos dimensiones: 1) De acuerdo al nivel de responsabilidad a quien estén dirigidos los cursos: al personal de tropa y marinería (MTM), los cuadros de mando oficiales y suboficiales, y los oficiales de empleos superiores desde comandante a coronel. 2) La segunda dimensión se basa en la complejidad de las competencias a alcanzar, por lo que se distribuye en cursos de perfeccionamiento inicial y de perfeccionamiento avanzado. El tiempo de perfeccionamiento para cada nivel de responsabilidad sería de un año y medio para el personal de tropa y marinería, dos años para los cuadros de mando desde (Suboficiales – Capitán), y un año para los mandos superiores (Comandante – Coronel).

Escuela Militar de Emergencias (ESME)

Nivel de responsabilidad	Perfeccionamiento inicial	Perfeccionamiento avanzado
Personal de tropa y marinería	• Curso Básico de Emergencias para tropa y para jefes de unidad elemental	Cursos de: • Rescatador Terrestre • Rescatador Acuático • Rescatador Urbano • Transmisiones en Emergencias • Riesgos Tecnológicos y Medio Ambientales.
Oficiales y Suboficiales. Capitán -Alférez		• Curso Avanzado de Rescate y Dirección de Operaciones de Extinción de Incendios Forestales
Mando Superior: Coronel Comandante	• Curso de Mando de Unidades Militares de Emergencia para oficiales responsables del planeamiento y empleo de unidades fundamentales	• Curso de Gestión de Catástrofes.

Fuente: Elaboración propia en base a la información en el Plan de Formación de la Escuela Militar de Emergencias del año 2022, disponible en https://ume.defensa.gob.es/formacion_ume/PLAN_DE_FORMACION_2020/250122_WEB_Plan_de_Formacion_2022.pdf

Modelo UME

La UME se ha convertido en una referencia a nivel internacional, no solamente por la actuación eficaz en las emergencias en el exterior sino también por el modelo de su estructura y gestión. Lo cual ha motivado el interés creciente por conocer su organización y funcionamiento. De información oficial, representantes de 57 países habían visitado sus instalaciones con el interés de conocer su misión, organización y modos de actuación.[27]

La UME cuenta con capacidades especiales que resultan fundamentales en casos de desastres, como por ejemplo la capacidad de búsqueda y rescate (USAR) y la capacidad de intervención en la lucha contra incendios forestales (LCIF), las cuales han sido mayormente desplegadas en las operaciones de intervención en el exterior.

En noviembre de 2011 se superó el proceso de certificación de un equipo de búsqueda y rescate urbano (USAR) de la UME, alcanzando la Calificación Externa INSARAG (IEC) ante el proceso de evaluación y clasificación del Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate (INSARAG por sus siglas en inglés, International Search and Rescue Advisory Group) de la oficina de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas.[28] Siendo el primer equipo militar en el mundo en obtener dicha certificación. En el 2016 alcanzó la recalificación superando el proceso de Recalificación Externo INSARAG (IER).[29]

27 Información oficial de UME enviada por correo electrónico en enero de 2021.

28 INSARAG es una red de países expuestos a desastres naturales y de países y organizaciones que intervienen en caso de desastre y están dedicados a la búsqueda y el salvamento en zonas urbanas (USAR por sus siglas en inglés – Urban Search and Rescue), entre los escombros, y a la coordinación operativa sobre el terreno. Información disponible en la Oficina de Asuntos Humanitarios (OCHA) https://www.unocha.org/our-work/coordination/international-search-and-rescue-advisory-group-insarag

29 El Equipo de Respuesta Inmediata de la Comunidad de Madrid (ERICAM) también posee la certificación de INSARAG. Ver https://vosocc.unocha.org/USAR_Directory/USARTeam.asp

Según el artículo *Proyección Internacional de la UME* del 2019, "el equipo USAR UME es el único equipo militar de habla hispana clasificado dentro del sistema de ayuda humanitaria de Naciones Unidas, lo que otorga a la UME un papel prioritario dentro de las operaciones de apoyo y gestión de emergencias lideradas por las NN. UU (Naciones Unidas)"[30]. El equipo USAR ha intervenido en cuatro escenarios de terremotos en el exterior, la mayoría en el continente americano: Haití (2010), Nepal (2015), Ecuador (2016), México (2017).

Otra de las capacidades de la UME que ha sido desplegada en el exterior es la capacidad de intervención en la lucha contra incendios forestales (LCIF). Esta capacidad está dotada de medios como "autobombas, cisternas y medios aéreos, helicópteros (BHELEM II) y aviones apagafuegos (43ºGrupo FFAA), y su función es la extinción de incendios forestales y urbano forestales."[31] Como ejemplo de esta capacidad, se encuentra la intervención de la UME en las operaciones contra incendios forestales en Portugal en el 2017, los cuales provocaron que alrededor de medio millón de la superficie fuera calcinada y la muerte de 109 personas. Hasta diciembre de ese año se registraron 17.698 incendios.[32] La intervención de la UME se realizó a través de cuatro operaciones en las que habrían participado más 650 efectivos de la UME provenientes de los cinco Batallones de Intervención, del Regimiento de Apoyo e Intervención en Emergencias y del Batallón de Transmisiones.[33]

Operaciones de intervención en el exterior de la UME

PAÍS	DESASTRE	MILITARES UME	CAPACIDADES DESPLEGADAS MISIÓN
Haití 2010	Terremoto de 7 grados	37	Búsqueda y rescate, 20 días
Nepal 2015	Terremoto de 7,81 grados	47	Equipo USAR, 11 días
Ecuador 2016	Terremoto de 7,8 grados	45	Equipo USAR, 14 días
Chile 2017	Incendios forestales	56	LCIF, 15 días
Portugal 2017, 2018, 2019	Incendios	650 (2017)	LCIF, 26 días

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida en el sitio oficial de la UME https://ume.defensa.gob.es/Internacional/intervenciones_extranjero.html

30 Ver Revista del Ejército No. 934 enero/febrero 2019, p.100.

31 "Capacidades de la UME. Evolución y Futuro", *Revista del Ejército de Tierra Español*, Nº 934, enero/febrero 2019, disponible en https://ume.defensa.gob.es/Galerias/Descargas/Revista_Ejercito_ENE19.pdf

32 Ver "Portugal cierra 2017 con casi medio millón de hectáreas calcinadas". La Vanguardia, 29/12/2017.

33 Ver https://ume.defensa.gob.es/noticias/2017/08/Noticias/carta_agradecimiento.html.

La actuación de la UME en el ámbito internacional comprende diversas actividades que transcienden la actuación en operaciones de intervención, como la colaboración en la formación e intercambio de conocimientos. Como ejemplos, se puede señalar la cooperación entre la UME y el Mando de Formaciones Militares de Seguridad Civil de Francia, que se basa en el desarrollo conjunto de cursos de formación, intercambio de oficiales y ejercicios de entrenamiento de capacidades.[34] Así como el asesoramiento y colaboración de la UME a las fuerzas armadas centroamericanas, a través del Acuerdo Técnico sobre Cooperación en el Ámbito de Unidades Humanitarias de Rescate con la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) suscrito el 30 de noviembre de 2016.[35]

De información oficial, la actuación de la UME en el exterior se realiza en el marco de la colaboración con las organizaciones internacionales gubernamentales tales como la Unión Europea (Mecanismo Europeo de Protección Civil); la Organización de las Naciones Unidas (Grupo Asesor Internacional en Búsqueda y Rescate Urbano INSARAG); y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Comité de Planeamiento Civil de Emergencias-CEPC). Así como también a través de las relaciones y acuerdos de cooperación bilateral con los países vecinos (Francia, Portugal, Marruecos, Argelia); y con los países del continente americano.

En vista de que la UME se ha convertido en un referente del apoyo de las fuerzas armadas a los entes civiles en casos de emergencia, suscitando el interés de conocer el proceso de creación e implementación de la UME a fin de crear otras unidades similares, la Unidad diseñó en 2012 un Plan de Formación de Unidades Militares de Emergencia denominado Plan FORUME el mismo que comprende todos los aspectos necesarios del proceso de creación de una unidad tipo Batallón o Regimiento de Intervención en Emergencias (BIEM/RIEM). Dicho plan consta de tres fases: concepción, planeamiento y ejecución. [36] Hasta la fecha se habría iniciado un Plan FORUME con la República del Perú.[37]

34 "Proyección Internacional de la UME", *Revista del Ejército de Tierra Español*, Nº 934, enero/febrero 2019, pág. 99.

35Acuerdo disponible en https://www.defensa.gob.es/ume/Galerias/Descargas/PALABRAS_FIRMA_ACUERDO_TECNICO_CON_CFAC_30NOV16.pdf

36 Plan de Formación de Unidades Militares de Emergencias (Plan FORUME), disponible en: https://www.defensa.gob.es/ume/Galerias/Descargas/PLAN_FORUME.PDF

37 Información oficial proporcionada por la UME.

CONSIDERACIONES FINALES

Las previsiones sobre los riesgos asociados al impacto del cambio climático y otros factores que condicionan la agenda de seguridad obligan a los Estados a asumir dichos desafíos e incluir como política pública la Gestión de Riesgos de Desastres y fortalecer las capacidades de alerta temprana, preparación y respuesta. Al respecto, observamos que las estructuras nacionales dedicadas a la Gestión de Riesgos de los países de estudio (Argentina, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay) cuentan en general con estructuras, mecanismos, marcos normativos, planes y protocolos que guían y facilitan la cooperación entre diferentes actores a fin de gestionar los peligros y amenazas ya sean de origen natural o antrópico.

En el contexto de la importancia y urgencia de promover políticas públicas, así como de fortalecer los mecanismos tendientes a reducir el riesgo de desastres a través de la prevención y mitigación, y frente a la probabilidad de eventos climáticos extremos y desastres a nivel global, los Estados deben concentrar esfuerzos a fin de fortalecer las capacidades de preparación y respuesta a nivel nacional y promover la cooperación regional e internacional en dicho ámbito.

En ese marco, observamos que las fuerzas militares desempeñan un rol destacado en la respuesta a desastres, que junto con los miembros de protección civil y demás especialistas en tareas de socorro y rescate logran salvar vidas y reducir el impacto de los desastres. Sin embargo, observamos también que además de las tareas específicas y operaciones de intervención ante emergencias y desastres, las fuerzas han sido llamadas a ejercer otras tareas que exceden las acciones que comprende la etapa de respuesta ante un desastre o emergencia, como hemos observado de las diferentes tareas de seguridad pública desarrolladas en el contexto de la emergencia causada por el Covid-19. Pero ello guarda relación con un patrón progresivo de participación de las fuerzas militares en diferentes tareas de seguridad pública en la región, lo cual plantea la necesidad de observar y determinar por un lado los posibles efectos adversos de dicha intervención, y por otro las debilidades institucionales e ineficacia de la gestión pública en los Estados de la región latinoamericana, lo cual induce directamente en el incremento progresivo de la actuación de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública.

Frente a ese contexto resulta imperante que, en el marco de la actuación de las fuerzas militares en situaciones de emergencias y desastres, se establezcan y delimiten las acciones que se enmarcan en las operaciones de intervención ante emergencias. Lo cual debería ser definido en el marco legal, así como en protocolos de actuación específicos para las fuerzas militares.

Como ejemplo de esta especificidad se ha expuesto el caso de la Unidad Militar de Emergencias de España (UME), fuerza conjunta y permanente, la misma que cuenta con un marco legal y estructura claramente establecidos. Con un Protocolo de Intervención en el que se especifica las situaciones de emergencias en las que intervendría la UME y se delimitan las actuaciones operativas a la planificación, el adiestramiento y la intervención, señalando que se realizarán labores de prevención solo ante una emergencia declarada. Así también se puntualiza que las actuaciones operativas se centrarán en salvaguardar, proteger o socorrer la vida e integridad de las personas y de sus bienes, el me-

dio ambiente, los espacios naturales y sus recursos y el patrimonio histórico-artístico. (Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio).

La especificidad de la intervención militar en situaciones de emergencia en apoyo a los entes civiles y coordinación con las agencias del sistema de respuesta permitiría optimizar los recursos y las capacidades existentes, así como identificar las áreas de formación y entrenamiento que requiere el personal, a fin de contar con cuerpos especializados dependiendo el tipo de emergencia. Por ejemplo, en lugares con probabilidad de ocurrencia de terremotos, sería conveniente que cuenten con equipos de búsqueda y rescate conocido a nivel internacional como USAR (Urban Search and Rescue). Sin embargo y considerando que para alcanzar la categoría USAR se debe superar un proceso específico de certificación, se esperaría que al menos a nivel nacional los países que son vulnerables a terremotos cuenten con personal con un mínimo de formación en dicha especialidad.

En general se aprecia que las fuerzas militares en el marco de las operaciones de respuesta ante emergencias y/o desastres deberían contar con:

- Un marco legal específico.
- Adaptación y fortalecimiento de capacidades.
- Doctrina del empleo del personal militar para las operaciones de respuesta ante emergencias en apoyo a las instancias civiles.
- Protocolos de intervención y coordinación interagencial.
- Formación, entrenamiento e intercambio de conocimientos.
- Cooperación y coordinación regional e internacional.

De allí que la creación de unidades militares especializadas en la respuesta ante desastres y emergencias como la UME constituye un modelo interesante a replicar, considerando las diferencias nacionales. Esto permitiría a las fuerzas militares promover la planificación y preparación específica orientada a esta nueva misión, así como la claridad operacional y coordinación con los entes civiles de respuesta y demás actores. Lo cual, además, facilitaría la transparencia de dicho accionar, cuestión fundamental para el fortalecimiento de la democracia.

ANEXO

Definiciones[i]

AMENAZA/PELIGRO (HAZARD)*

Un proceso, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, daños a la propiedad, trastornos sociales y económicos o degradación ambiental.

NOTAS: Las amenazas/peligros pueden ser de origen natural, antropogénico o socionatural. Las amenazas/peligros naturales están asociados predominantemente con procesos y fenómenos naturales. Las amenazas/peligros antropogénicos, o los peligros inducidos por el hombre, son inducidos totalmente o predominantemente por actividades y elecciones humanas. Este término no incluye la ocurrencia o riegos de conflictos armados y otras situaciones de inestabilidad o tensión social que estén sujetas al derecho internacional humanitario y la legislación nacional. Varias amenazas/peligros son socionaturales, ya que están asociados con una combinación de factores naturales y antropogénicos, incluida la degradación ambiental y el cambio climático.

Los peligros pueden ser únicos, secuenciales o combinados en su origen y efectos. Cada peligro se caracteriza por su ubicación, intensidad o magnitud, frecuencia y probabilidad. Los peligros biológicos también se definen por su infecciosidad o toxicidad, u otras características del patógeno, como dosis-respuesta, período de incubación, tasa de letalidad y estimación del patógeno para la transmisión.

Amenazas múltiples significa (1) la selección de múltiples amenazas importantes que enfrenta el país, y (2) los contextos específicos donde los eventos peligrosos pueden ocurrir simultáneamente, en cascada o acumulativamente a lo largo del tiempo, y teniendo en cuenta los posibles efectos interrelacionados.

Los peligros incluyen (como se menciona en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, y se enumeran en orden alfabético) procesos y fenómenos biológicos, ambientales, geológicos, hidrometeorológicos y tecnológicos.

Los peligros biológicos son de origen orgánico o transmitidos por vectores biológicos, incluidos microorganismos patógenos, toxinas y sustancias bioactivas. Algunos ejemplos son bacterias, virus o parásitos, así como fauna e insectos venenosos, plantas venenosas y mosquitos portadores de agentes causantes de enfermedades.

Los peligros ambientales pueden incluir peligros químicos, naturales y biológicos. Pueden ser creados por la degradación ambiental o la contaminación física o química en el aire, el agua y el suelo. Sin embargo, muchos de los procesos y fenómenos que entran en esta categoría pueden denominarse impulsores de peligros y riesgos en lugar de peligros en sí mismos, como la degradación del suelo, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la salinización y el aumento del nivel del mar.

Los peligros geológicos o geofísicos se originan en procesos terrestres internos. Algunos ejemplos son los terremotos, la actividad y las emisiones volcánicas y los procesos geofísicos relacionados, como los movimientos de masas, deslizamientos de tierra, deslizamientos de rocas, derrumbes superficiales y escombros o corrientes de lodo. Los factores hidrometeorológicos contribuyen de manera importante a algunos de estos procesos. Los tsunamis son difíciles de categorizar: aunque son provocados por terremotos submarinos y otros eventos geológicos, esencialmente se convierten en un proceso oceánico que se manifiesta como un peligro relacionado con el agua costera.

Los peligros hidrometeorológicos son de origen atmosférico, hidrológico u oceanográfico. Algunos ejemplos son los ciclones tropicales (también conocidos como tifones y huracanes); inundaciones, inclui-

das inundaciones repentinas; sequía; olas de calor y períodos de frío; y marejadas costeras. Las condiciones hidrometeorológicas también pueden ser un factor en otros peligros como deslizamientos de tierra, incendios forestales, plagas de langostas, epidemias y en el transporte y dispersión de sustancias tóxicas y material de erupciones volcánicas.

Los peligros tecnológicos se originan en condiciones tecnológicas o industriales, procedimientos peligrosos, fallas de infraestructura o actividades humanas específicas. Los ejemplos incluyen contaminación industrial, radiación nuclear, desechos tóxicos, fallas de presas, accidentes de transporte, explosiones de fábricas, incendios y derrames de sustancias químicas. Los peligros tecnológicos también pueden surgir directamente como resultado de los impactos de un evento de peligro natural.

DESASTRE (*DISASTER*)**

Una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad a cualquier escala debido a eventos peligrosos que interactúan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, que provocan uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales.

NOTAS**:** El efecto del desastre puede ser inmediato y localizado, pero a menudo es generalizado y puede durar un largo período de tiempo. El efecto puede poner a prueba o exceder la capacidad de una comunidad o sociedad para hacer frente utilizando sus propios recursos y, por lo tanto, puede requerir la asistencia de fuentes externas, que podrían incluir jurisdicciones vecinas, o aquellas a nivel internacional o internacional.

Emergencia a veces se usa indistintamente con el término desastre, como por ejemplo en el contexto de peligros biológicos y tecnológicos o emergencias de salud, que, sin embargo, también pueden relacionarse con eventos peligrosos que no resultan en una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad.

RIESGO DE DESASTRES (*DISASTER RISK*)

La potencial pérdida de vidas, lesiones o bienes destruidos o dañados que pudieran ocurrirle a un sistema, sociedad o comunidad en un período de tiempo específico, determinado probabilísticamente en función de la amenaza, exposición, vulnerabilidad y capacidad.

NOTAS: La definición de riesgo de desastres refleja el concepto de eventos peligrosos y desastres como resultado de condiciones de riesgo continuamente presentes. El riesgo de desastres comprende diferentes tipos de pérdidas potenciales que a menudo son difíciles de cuantificar. No obstante, con el conocimiento de las amenazas predominantes y los patrones de desarrollo demográfico y socioeconómico, los riesgos de desastres pueden evaluarse y mapearse, al menos en términos generales.

Es importante considerar los contextos sociales y económicos en los que ocurren los riesgos de desastres y que las personas no necesariamente comparten las mismas percepciones del riesgo y sus factores de riesgo subyacentes.

El riesgo aceptable, o el riesgo tolerable, es, por tanto, un subterráneo importante; la medida en que un riesgo de desastre se considere aceptable o tolerable depende de las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, técnicas y ambientales existentes. En términos de ingeniería, el riesgo aceptable también se utiliza para evaluar y definir las medidas estructurales y no estructurales que se necesitan para reducir los posibles daños a las personas, la propiedad, los servicios y los sistemas a un nivel tolerado elegido, de acuerdo con los códigos o la “práctica aceptada”, que se basan en probabilidades conocidas de peligros y otros factores.

El riesgo residual es el riesgo de desastre que permanece incluso cuando se han implementado medidas efectivas de reducción del riesgo de desastres, y para el cual se deben mantener las capacidades de

recuperación y respuesta a emergencias. La presencia de riesgo residual implica una necesidad continua de desarrollar y apoyar capacidades efectivas para los servicios de emergencia, preparación, respuesta y recuperación, junto con políticas socioeconómicas como redes de seguridad y mecanismos de transferencia de riesgos, como parte de un enfoque holístico.

GESTIÓN DE DESASTRES (*DISASTER MANAGEMENT*)

La organización, planificación y aplicación de medidas de preparación, respuesta y recuperación ante desastres.

NOTAS: Es posible que la gestión de desastres no evite o elimine por completo las amenazas; se centra en crear e implementar planes de preparación y otros planes para disminuir el impacto de los desastres y "reconstruir mejor". La ausencia de creación y aplicación de un plan podría ocasionar daños a la vida, los activos y la pérdida de ingresos.

La gestión de emergencias también se utiliza, a veces indistintamente, con el término gestión de desastres, especialmente en el contexto de los peligros biológicos y tecnológicos y para las emergencias sanitarias. Si bien existe un gran grado de superposición, una emergencia también puede relacionarse con eventos peligrosos que no resultan en una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad.

GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (*DISASTER RISK MANAGEMENT*)

La gestión del riesgo de desastres es la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres para prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir el riesgo de desastres existente y gestionar el riesgo residual, contribuyendo al fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de las pérdidas por desastres.

NOTAS: Las acciones de gestión del riesgo de desastres se pueden distinguir entre la gestión prospectiva del riesgo de desastres, la gestión correctiva del riesgo de desastres y la gestión compensatoria del riesgo de desastres, también denominada gestión del riesgo residual.

Las actividades prospectivas de gestión del riesgo de desastres abordan y buscan evitar el desarrollo de nuevos o mayores riesgos de desastres. Se enfocan en abordar los riesgos de desastres que pueden surgir en el futuro si no se implementan políticas de reducción del riesgo de desastres. Algunos ejemplos son una mejor planificación del uso de la tierra o sistemas de suministro de agua resistentes a los desastres.

Las actividades correctivas de gestión del riesgo de desastres abordan y buscan eliminar o reducir los riesgos de desastres que ya están presentes y que deben gestionarse y reducirse ahora. Algunos ejemplos son el reacondicionamiento de infraestructura crítica o la reubicación de poblaciones o activos expuestos.

Las actividades compensatorias de gestión del riesgo de desastres fortalecen la resiliencia social y económica de las personas y las sociedades frente al riesgo residual que no se puede reducir de manera eficaz. Incluyen actividades de preparación, respuesta y recuperación, pero también una combinación de diferentes instrumentos financieros, como fondos de contingencia nacionales, crédito contingente, seguros y reaseguros y redes de seguridad social.

La gestión del riesgo de desastres basada en la comunidad promueve la participación de las comunidades potencialmente afectadas en la gestión del riesgo de desastres a nivel local. Esto incluye evaluaciones comunitarias de amenazas, vulnerabilidades y capacidades, y su participación en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de la acción local para la reducción del riesgo de desastres.

El enfoque de los pueblos indígenas y locales para la gestión del riesgo de desastres es el reconocimiento y uso de los conocimientos y prácticas tradicionales, indígenas y locales para complementar los

conocimientos científicos en las evaluaciones del riesgo de desastres y para la planificación y ejecución de la gestión local del riesgo de desastres.

Los planes de gestión del riesgo de desastres establecen las metas y los objetivos específicos para reducir el riesgo de desastres junto con las acciones relacionadas para lograr estos objetivos. Deben guiarse por el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y deben considerarse y coordinarse dentro de los planes de desarrollo pertinentes, las asignaciones de recursos y las actividades del programa. Los planes a nivel nacional deben ser específicos para cada nivel de responsabilidad administrativa y adaptarse a las diferentes circunstancias sociales y geográficas presentes. El marco de tiempo y las responsabilidades para la implementación y las fuentes de financiamiento deben especificarse en el plan. Siempre que sea posible, deben establecerse vínculos con el desarrollo sostenible y los planes de adaptación al cambio climático.

REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE (*DISASTER RISK REDUCTION*)

La reducción del riesgo de desastres tiene como objetivo prevenir nuevos y reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, todo lo cual contribuye a fortalecer la resiliencia y, por tanto, al logro del desarrollo sostenible.

NOTA: La reducción del riesgo de desastres es el objetivo de política de la gestión del riesgo de desastres, y sus metas y objetivos se definen en las estrategias y planes de reducción del riesgo de desastres.

GOBERNANZA DEL RIESGO DE DESASTRES (*DISASTER RISK GOVERNANCE*)

El sistema de instituciones, mecanismos, marcos normativos y legales y otros arreglos para guiar, coordinar y supervisar la reducción del riesgo de desastres y áreas de política relacionadas.

NOTA: La buena gobernanza debe ser transparente, inclusiva, colectiva y eficiente para reducir los riesgos de desastres existentes y evitar la creación de nuevos.

SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA (*EARLY WARNING SYSTEM*)

Un sistema integrado de monitoreo, pronóstico y predicción de amenazas, evaluación del riesgo de desastres, sistemas y procesos de actividades de comunicación y preparación que permite a las personas, comunidades, gobiernos, empresas y otros tomar medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres antes de que ocurran eventos peligrosos.

NOTAS: Los sistemas efectivos de alerta temprana “de extremo a extremo” y “centrados en las personas” pueden incluir cuatro elementos clave interrelacionados: (1) conocimiento del riesgo de desastres basado en la recopilación sistemática de datos y evaluaciones del riesgo de desastres; (2) detección, monitoreo, análisis y pronóstico de los peligros y posibles consecuencias; (3) difusión y comunicación, por una fuente oficial, de advertencias autorizadas, oportunas, precisas y procesables e información asociada sobre probabilidad e impacto; y (4) preparación a todos los niveles para responder a las advertencias recibidas. Estos cuatro componentes interrelacionados deben coordinarse dentro y entre sectores y niveles múltiples para que el sistema funcione de manera efectiva e incluya un mecanismo de retroalimentación para la mejora continua. La falla en un componente o la falta de coordinación entre ellos podría provocar la falla de todo el sistema.

Los sistemas de alerta temprana multirriesgo abordan varios peligros y / o impactos de tipo similar o diferente en contextos donde los eventos peligrosos pueden ocurrir solos, simultáneamente, en cascada o acumulativamente a lo largo del tiempo, y teniendo en cuenta los posibles efectos interrelacionados. Un sistema de alerta temprana de peligros múltiples con la capacidad de advertir de uno o más peligros aumenta la eficiencia y consistencia de los avisos a través de mecanismos y capacidades coordinados y compatibles, que involucran múltiples disciplinas para la identificación de peligros actualizada y precisa y el monitoreo de peligros múltiples.

PREVENCIÓN (*PREVENTION*)

Actividades y medidas para evitar riesgos de desastres nuevos y existentes.

NOTA: Prevención (es decir, prevención de desastres) expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos de los eventos peligrosos. Si bien ciertos riesgos de desastres no pueden eliminarse, la prevención tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad y la exposición en contextos en los que, como resultado, se elimina el riesgo de desastres. Los ejemplos incluyen presas o terraplenes que eliminan los riesgos de inundaciones, regulaciones de uso de la tierra que no permiten ningún asentamiento en zonas de alto riesgo, diseños de ingeniería sísmica que aseguran la supervivencia y función de un edificio crítico en cualquier posible terremoto e inmunización contra enfermedades prevenibles por vacunación. También pueden tomarse medidas de prevención durante o después de un evento peligroso o desastre para prevenir peligros secundarios o sus consecuencias, tales como medidas para prevenir la contaminación del agua.

MITIGACIÓN (*MITIGATION*)

La disminución o minimización de los impactos adversos de un evento peligroso.

NOTA: Los impactos adversos de los peligros, en particular los peligros naturales, a menudo no pueden prevenirse por completo, pero su escala o gravedad puede reducirse sustancialmente mediante diversas estrategias y acciones. Las medidas de mitigación incluyen técnicas de ingeniería y construcción resistente a peligros, así como mejores políticas ambientales y sociales y conciencia pública. Cabe señalar que, en la política de cambio climático, "mitigación" se define de manera diferente, y es el término que se utiliza para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que son la fuente del cambio climático.

PREPARACIÓN (*PREPAREDNESS*)

El conocimiento y las capacidades desarrolladas por los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y los individuos para anticipar, responder y recuperarse de manera efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o actuales.

NOTA: La acción de preparación se lleva a cabo en el contexto de la gestión del riesgo de desastres y tiene como objetivo desarrollar las capacidades necesarias para gestionar de manera eficiente todo tipo de emergencias y lograr transiciones ordenadas de la respuesta a la recuperación sostenida.

La preparación se basa en un análisis sólido de los riesgos de desastres y los buenos vínculos con los sistemas de alerta temprana, e incluye actividades como la planificación de contingencias, el almacenamiento de equipos y suministros, el desarrollo de arreglos para la coordinación, la evacuación y la información pública, y la capacitación y el terreno asociados ejercicios. Estos deben estar respaldados por capacidades institucionales, legales y presupuestarias formales. El término relacionado "preparación" describe la capacidad de responder rápida y adecuadamente cuando sea necesario.

Un plan de preparación establece arreglos por adelantado para permitir respuestas oportunas, efectivas y apropiadas a eventos potencialmente peligrosos específicos o situaciones emergentes de desastre que puedan amenazar a la sociedad o al medio ambiente.

RESPUESTA (*RESPONSE*)

Acciones tomadas directamente antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, garantizar la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de las personas afectadas.

NOTA: La respuesta a desastres se centra en las necesidades inmediatas y a corto plazo y, a veces, se denomina socorro en casos de desastre. La respuesta eficaz, eficiente y oportuna se basa en medidas

de preparación informadas sobre el riesgo de desastres, incluido el desarrollo de las capacidades de respuesta de las personas, las comunidades, las organizaciones, los países y la comunidad internacional.

Los elementos institucionales de respuesta a menudo incluyen la prestación de servicios de emergencia y asistencia pública por parte de los sectores público y privado y los sectores comunitarios, así como la participación comunitaria y voluntaria. Los "servicios de emergencia" son un conjunto crítico de agencias especializadas que tienen responsabilidades específicas para servir y proteger a las personas y la propiedad en situaciones de emergencia y desastre. Incluyen autoridades de protección civil y servicios de policía y bomberos, entre muchos otros. La división entre la etapa de respuesta y la etapa de recuperación subsiguiente no está clara. Algunas acciones de respuesta, como el suministro de viviendas temporales y suministros de agua, pueden extenderse hasta bien entrada la etapa de recuperación.

RESILIENCIA (*RESILIENCE*)

La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuesta a amenazas para resistir, absorber, acomodar, adaptarse, transformar y recuperarse de los efectos de una amenaza de manera oportuna y eficiente, incluso mediante la preservación y restauración de sus estructuras básicas esenciales y funciones a través de la gestión de riesgos.

RECUPERACIÓN (*RECOVERY*)

Restaurar o mejorar los medios de vida y la salud, así como los activos, sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, en consonancia con los principios del desarrollo sostenible y "reconstruir mejor", para evitar o reducir el riesgo de desastres futuros.

---

i Traducción al español de algunas de las definiciones elaboradas por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Disponible en https://www.undrr.org/terminology .

*La traducción al español del término Hazard "amenaza/peligro" se ha tomado del documento en español del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (A/RES/69/283). Al respecto ver p. 3. Ref. 4 https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf Sobre la definición y clasificación de los peligros/amenazas ver el Reporte "Hazard Definition & Classification Review" Naciones Unidas (2020). Disponible en https://www.undrr.org/publication/hazard-definition-and-classification-review

** Respecto al término "Desastre Natural" frecuentemente utilizado, hay que señalar que el mismo no es apropiado puesto que según la UNDRR el uso de la palabra "natural" para describir los desastres puede dar la impresión de que estos son inevitables y que las acciones humanas pueden hacer muy poco para prevenir o mitigar sus impactos Al respecto ver https://www.undrr.org/es/news/el-poder-de-las-palabras-los-desastres-no-son-naturales

Juan Benito Blanco 780 – Montevideo - Uruguay

www.resdal.org

secretaria@resdal.org

www.facebook.com/resdal

twitter.com/RESDAL_