

La estrategia nacional de Protección Civil

Francisco José Ruiz Boada.

Subdirector General de Prevención, Planificación y Emergencias.

Dirección General de Protección Civil y Emergencias. España.



Las líneas de acción de la Seguridad Nacional ante emergencias y catástrofes se insertan en la Estrategia de Seguridad Nacional mediante:

- Elaboración de una Estrategia Nacional de protección Civil.
- La integración de capacidades del Sistema Nacional de PC, mediante la cooperación y coordinación de todas las administraciones públicas y la cooperación internacional en la materia.



La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, se refiere en su Artículo 4-2 a la “necesidad de desarrollar la Estrategia Nacional de Protección Civil que integre y alinee todas las actuaciones de la Administración General del Estado en materia de Protección Civil. La citada Estrategia deberá ser aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional a propuesta del Ministro del Interior”.

La Dirección General de Protección Civil y Emergencias, con el fin de desarrollar la citada estrategia constituyó un grupo de trabajo técnico en el que participó el Departamento de Seguridad Nacional y fue coordinado por la Subdirección General de Prevención, Planificación y Emergencias.

Estamos en un mundo global y cambiante donde la recurrencia de emergencias de todo orden y origen, provocan un efecto cada vez mayor sobre las personas y sus bienes. En este sentido preocupa cada vez más a las organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en el ámbito de la prevención de catástrofes, aquellas emergencias que son de menor probabilidad de ocurrencia pero de un mayor impacto en la población.

La vulnerabilidad de la sociedad actual ante las múltiples y cada vez más complejas emergencias propias del ámbito de la protección civil, ya sean de origen natural o tecnológico, hacen que este tipo de situaciones puedan llegar en determinados casos a afectar la propia Seguridad Nacional, como así es reconocido en las últimas Estrategias de Seguridad Nacional (2011-2013-2017).

Por otra parte, cada vez es mayor y más notoria la influencia que tienen determinados potenciadores de las amenazas, como es el caso del cambio climático y el propio desarrollo de la actividad humana, global y plural que lo incrementa.

La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, se refiere en su Artículo 4-2 a la “necesidad de desarrollar la Estrategia Nacional de Protección Civil que integre y alinee todas las actuaciones de la Administración General del Estado en materia de Protección Civil. La citada Estrategia deberá ser aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional a propuesta del Ministro del Interior”.

La Dirección General de Protección Civil y Emergencias, con el fin de desarrollar la citada estrategia constituyó un grupo de trabajo técnico en el que participó el Departamento de Seguridad Nacional y fue coordinado por la Subdirección General de Prevención, Planificación y Emergencias.

Fruto del intenso trabajo del citado grupo y los diferentes intercambios de información con distintos órganos de la AGE,

fue presentado e informado en la reunión de la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Protección Civil, celebrada el 8 de abril de 2019. Posteriormente, a instancias del Ministro del Interior, fue aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión del día 22 de abril de 2019, a través de la Orden PCL/488/2019, de 16 de abril.

La Estrategia da una visión integral de la Protección Civil en este nuevo mundo global, cambiante e interdependiente, donde como ya se ha indicado, diferentes factores potenciadores de las emergencias se unen a otros factores multiplicadores afectando a la severidad en las consecuencias y efectos sobre la sociedad.

Estas características de las nuevas amenazas provocan un necesario cambio a la hora de prevenirlos con mejores y más desarrollados sistemas de información y alerta, así como una mayor y más especializada intervención de los diferentes grupos de acción.

Es decir, nos dirigimos hacia una estrategia global de la comunidad internacional para la reducción de desastres, en la que la formación de equipos multidisciplinares, con más y mejores mecanismos de coordinación y una necesaria solidaridad internacional permitirá el apoyo rápido y eficaz de los estados ante grandes emergencias.

La responsabilidad, en todo caso de los estados, es clara, especialmente en el ámbito de la prevención y lucha contra las emergencias, transitando hacia un concepto de la seguridad humana como fin último de cualquier sistema de Protección Civil. Para ello es preciso profundizar también en la generación de una resiliencia social.

En la Estrategia Nacional de Protección Civil se presta un especial interés al estudio de las amenazas y riesgos más relevantes en el ámbito de Protección Civil. Para ello en un primer lugar se definen los rasgos fundamentales que caracterizan a la llamada sociedad del riesgo:

- Carácter transnacional de las emergencias debido al efecto de la globalización, lo que hace que las consecuencias no se delimiten en un espacio geográfico definido y cerrado. Es decir, un resfriado en Australia puede provocar la gripe en Europa, como ejemplo muy citado en la bibliografía especializada.
- Carácter asimétrico de las nuevas amenazas y sus agentes.

Como se dice en la propia introducción de la Estrategia, España cuenta en la actualidad con un buen desarrollo del Sistema Nacional de Protección Civil pese a lo complejo del mismo, en el que intervienen diferentes administraciones que a lo largo de los años y en base a la experiencia adquirida se han ido dotando de más y mejores recursos en el ámbito de sus competencias, sumando con ello más capacidades de indudable reconocimiento a escala nacional e internacional.

Este es por tanto un enfoque holístico de la protección civil, donde la fortaleza del todo es más relevante que sus componentes por separado. Por ello la Estrategia Nacional de Protección Civil profundiza y desarrolla los mecanismos de coordinación y respuesta ante las emergencias, con el fin de fortalecer el propio Sistema Nacional de Protección Civil.

Por otra parte, no debemos olvidar que España tiene una clara identidad europea que le confiere una dimensión internacional a su Protección Civil, adquiriendo día a día un mayor peso en el ámbito de la Unión Europea.

En este sentido España es miembro activo en el desarrollo del llamado Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, que está regulado por la Decisión 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Actualmente el Mecanismo está inmerso en un proceso de revisión, especialmente para modificar y mejorar su eficacia en la prevención y respuesta a emergencias, especialmente después de los graves incendios que ocurrieron en Portugal en el año 2017.

Para ello se está trabajando en la dotación de nuevas capacidades de reserva gestionadas y apoyadas económicamente por la UE (Programa RescUE). España está participando de forma activa en este nuevo programa con el que ha puesto a disposición de la UE un módulo de 2 aviones contra incendios, además de los módulos que ya dispone en el Mecanismo

de Protección Civil.

CARACTERÍSTICAS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

La Estrategia Nacional de Protección Civil tiene las siguientes características generales:

- Es una estrategia coherente con otras estrategias sectoriales que están integradas en la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2017.
- Define unas líneas de acción estratégicas y prioritarias para el Sistema Nacional de Protección Civil, que abarcan el ciclo completo de la gestión de emergencias, es decir: la anticipación y prevención, la preparación, la respuesta a la emergencia y la recuperación.
- Realiza un análisis detallado de los diferentes riesgos más relevantes por su recurrencia y afectación a las personas y sus bienes. Por otra parte se analizan las capacidades de respuesta en cada caso necesarias.
- Incorpora un concepto novedoso en el ámbito de la seguridad pública enfocado desde la perspectiva basada en la seguridad humana, que incluye a las personas como punto referente de su actuación.
- Profundiza en la generación de una verdadera “resiliencia social”, incluyendo entre otros factores potenciadores del riesgo, aquellos componentes sociales, económicos o personales que puedan colocar a las personas en una situación de especial vulnerabilidad.

LA PROTECCIÓN CIVIL Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

El Sistema de Seguridad Nacional se rige por lo dispuesto en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre. Se define como un conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos que orientan la acción del Estado, para la protección de la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos en su conjunto.

La Protección Civil tiene especial relevancia en el Sistema de Seguridad Nacional, de hecho en las líneas de acción prioritarias para la seguridad nacional, se destaca la necesaria acción ante situaciones de emergencias y catástrofes.

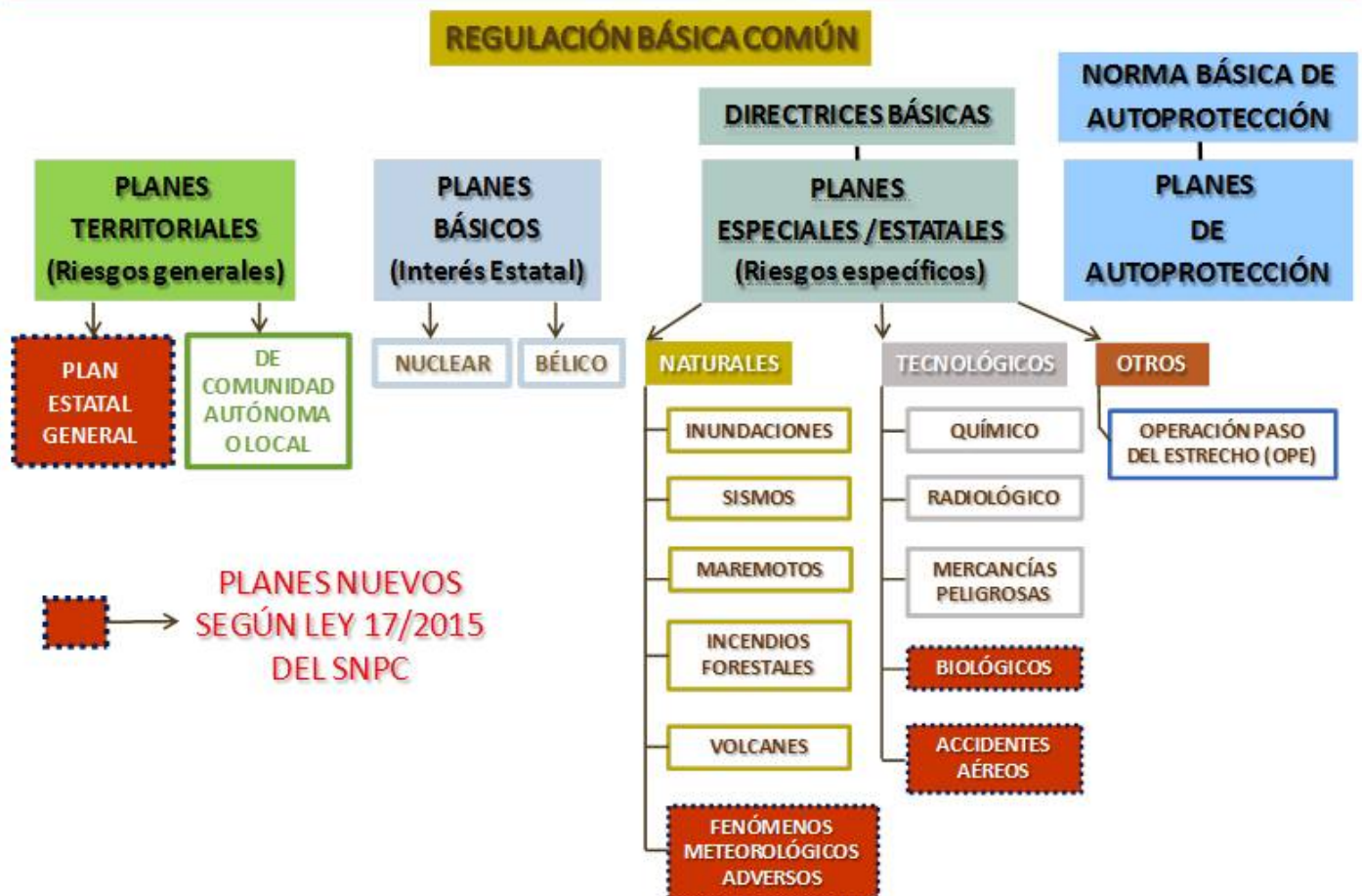
Esta línea de acción se ha mantenido en los textos de las diferentes Estrategias de Seguridad Nacional (2011, 2013 y 2017), y en la última se ha separado de las emergencias de tipo sanitario, que adquieren entidad propia después del brote de ébola sufrido en nuestro país, en 2014.

Así, las líneas de acción estratégicas para la seguridad nacional, en materia de respuesta a emergencias y catástrofes de Protección Civil, son las siguientes:

- **Implementar**, a través de la colaboración entre todas las Administraciones competentes, **la Estrategia Nacional de Protección Civil**, tras su aprobación por el Consejo de Seguridad Nacional.
- Completar el marco jurídico de la protección ante emergencias y catástrofes, **desarrollando normativamente la Ley 17/2015**.
- **Fomentar los mecanismos de colaboración y participación de la sociedad civil** en las políticas públicas de protección civil, especialmente en materia de prevención.

- Fortalecer la integración de capacidades de todo el Sistema Nacional de Protección Civil incrementando la cooperación y coordinación entre todas las Administraciones públicas competentes, con actuaciones concretas:
 - a. Constituir e implantar la Red de Alerta Nacional (RAN) de Protección Civil para mejorar la prevención, con un enfoque integrado y multirriesgo.
 - b. Mantener directorios de capacidades.
 - c. Diseñar en común acciones de asistencia integral a las víctimas.
 - d. Establecer protocolos de gestión y comunicación a escala nacional e internacional, en coordinación con la UE y otros organismos internacionales.
- Promover la coordinación y cooperación internacional en materia de Protección Civil, con especial atención al Mecanismo de Protección Civil de la UE y la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres de la ONU, así como, de forma bilateral, con terceros países.

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL (SNPC). NORMA BÁSICA DE PROTECCIÓN CIVIL



AMENAZAS Y RIESGOS EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

En la Estrategia se han definido una serie de amenazas y riesgos de especial relevancia en nuestro país y en consonancia con lo previsto en la Ley 17/2015. Ello no excluye que en sucesivas ediciones de la estrategia se puedan incluir otros

riesgos.

- Inundaciones
- Incendios forestales
- Terremotos y Maremotos
- Volcánico
- Fenómenos Meteorológicos adversos
- Accidentes Industriales con sustancias peligrosas
- Transporte de Mercancías Peligrosas
- Nuclear y Radiológico



Para cada tipo de riesgo, se ha realizado un exhaustivo análisis que consiste básicamente en:

- Descripción del tipo de riesgo, origen y características, impacto a nivel nacional y sus efectos.
- Potenciadores del riesgo; para ello se han identificado los siguientes:
 - Cambio climático
 - Ordenación territorial y usos del suelo
 - Globalización Condiciones socioeconómicas y demografía
 - Singularidades geográficas y climáticas
 - Colectivos en especial vulnerabilidad
- Para cada riesgo igualmente se ha realizado un análisis normativo más relevante y actualmente en vigencia.
- Por último se hace un análisis final y como resultado del mismo se concluye con una serie de **actuaciones prioritarias** a realizarse para cada uno de los riesgos definidos en la Estrategia.

- Descripción
- Potenciadores
- Instrumentos Normativos y de gestión
- Actuaciones prioritarias

- Cambio climático
- Ordenación Territorial y uso del suelo
- Globalización
- Condiciones Socioeconómicas y demográficas
- Singularidades geográficas y climáticas
- Colectivos en situación de especial vulnerabilidad



LÍNEAS DE ACCIÓN EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Como conclusión final de los análisis de cada amenaza y riesgo analizados y valoradas las principales actuaciones prioritarias de los mismos, se hace una relación de líneas de acción a desarrollar en los próximos años en el ámbito del Sistema Nacional de Protección Civil. Estas líneas de acción definidas, deberán ser coherentes y orientativas con lo que se disponga en la futura Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil, pendiente de desarrollo.

Las líneas de acción identificadas son las siguientes:

- **Impulsar el desarrollo normativo de la Ley 17/2015**, promoviendo la elaboración de los correspondientes planes de Protección Civil, y en particular, la adopción de un **Plan General Estatal de Protección Civil**, que guarde la debida coherencia con las estrategias existentes para la adaptación al cambio climático.
- **Fortalecer los vínculos entre los distintos planes de Protección Civil** ante los diferentes tipos de riesgos y los instrumentos de **planificación para la ordenación del territorio, uso del suelo y desarrollo urbanístico**.
- **Desarrollar e implementar las redes nacionales de información (RENAIN) y alerta (RAN)** de Protección Civil. Mejorar las herramientas de coordinación entre las diferentes administraciones públicas, así como los mecanismos de participación y colaboración con ciudadanos, empresas y sociedad civil organizada.
- **Renovar los instrumentos de recuperación post-emergencia**, con un enfoque basado en el fortalecimiento de una **sociedad cada vez más resiliente** frente a las emergencias y catástrofes.

- **Mejorar la atención a las personas en situación de especial vulnerabilidad por razones sociales y/o personales**, considerando esta variable tanto en la elaboración de los protocolos de actuación, como en la formación de los intervinientes y en los procedimientos de comunicación pública ante situaciones de emergencia.
- **Impulsar la coordinación de las políticas de comunicación pública** ante situaciones de emergencia o catástrofe, reforzando los canales y protocolos de comunicación ante este tipo de eventos.
- **Fortalecer las políticas de educación, formación y autoprotección** de los ciudadanos, promoviendo una cultura preventiva.
- **Potenciar la cooperación internacional** y el desarrollo de actuaciones dirigidas a dar cumplimiento a los compromisos de España en el marco europeo y global, así como la participación en la acción exterior del Estado.
- **Avanzar hacia la interoperabilidad de los centros de coordinación operativa** y las capacidades de intervención a nivel nacional. Entre otras acciones, es preciso desarrollar el **Plan Nacional de Interconexión previsto** en la Ley 17/2015, y **facilitar una formación básica común para los profesionales de las unidades de intervención** de cualquier titularidad, con el fin de mejorar las posibilidades de una eficaz colaboración en la respuesta conjunta a las emergencias.
- **Fomentar el desarrollo de nuevas herramientas predictivas** de detección de materialización de riesgos naturales.
- **Promover la realización de ejercicios y simulacros** en el ámbito nacional e internacional.

Por último en la estrategia se tiene previsto que al menos cada 5 años ésta sea revisada.

Se forma un Comité de Seguimiento que preside la Subsecretaría de Interior, en el que están representados los diferentes Departamentos Ministeriales y organismos estatales integrados en el Consejo Nacional de Protección Civil.

CONCLUSIONES

Con esta primera Estrategia Nacional de Protección Civil se inicia un apasionante y complejo camino, que lleva a una mayor concreción de las principales áreas de actuación que preocupan en Protección Civil y los mecanismos y recursos que habrá que disponer para su mejor resolución en aras a una mejor respuesta ante las emergencias.

Las principales líneas de acción determinadas en la estrategia ponen de manifiesto el carácter horizontal de Protección Civil y por ello la necesaria colaboración de todos los actores que participan en el Sistema Nacional de Protección Civil.

El paulatino desarrollo de estas líneas de acción enmarcadas en la futura Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil, redundará sin duda en la mejora de los aspectos preventivos, sistemas de alerta temprana y actuaciones de respuesta ante las emergencias de forma coordinada y complementaria, que repercutirán en una mejor atención a las personas y sus bienes, que es el fin último de la Protección Civil.