

MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y EUROPEO DE LA PROTECCIÓN CIVIL

J. Daniel Oliva Martínez

*Profesor Titular Interino de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.
Universidad Carlos III de Madrid*

Recepción: 15 de mayo de 2010

Aceptación por el Consejo de Redacción: 8 de junio de 2010

RESUMEN:

La protección civil tiene una dimensión internacional poco conocida que se sustenta en una base normativa de referencia y una serie de instituciones especializadas. Este artículo se centra en el estudio de los rasgos generales del marco jurídico internacional de la protección civil, sus fundamentos, principios operativos y las reglas generales de carácter convencional aplicables a la cooperación internacional en este campo. Además aborda los orígenes de la normativa internacional en la materia asociados al Derecho Internacional Humanitario, el significado y naturaleza jurídica de la Carta Internacional del voluntariado en materia de protección civil, el papel de la Organización Internacional de la Protección Civil así como del mecanismo comunitario de protección civil.

Palabras clave: Protección Civil, Organización Internacional de la Protección Civil, Derecho Internacional Humanitario, Convenio marco de asistencia en el campo de la protección civil, mecanismo comunitario de protección civil.

ABSTRACT:

The civil protection has an international dimension that is sustained in a normative base of reference and a series of specialized institutions. This article is centered in the study of the general features of the juridical international frame of the civil protection, his foundations, operative beginning and the general rules of conventional character applicable to the international cooperation on the field of the civil protection. In addition it approaches the origins of the international regulation in the matter associated with the Humanitarian International Law, the meaning and juridical nature of the International Charter of the voluntary work for civil protection, the role of the International Organization of the International Protection as well as of the european mechanism of civil protection.

Keywords: Civil protection, International Organization of the Civil Protection, Humanitarian International Law, Framework convention of assistance in the area of the civil protection, European mechanism of civil protection.

Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil

Sumario: I. Introducción. II. Rasgos generales del marco jurídico internacional de la protección civil. III. Fundamentos y principios operativos del marco jurídico internacional de la protección civil. IV. Reglas de carácter convencional aplicables a la cooperación internacional en el campo de la protección civil. V. El Derecho Internacional Humanitario y la protección civil. VI. Instituciones internacionales especializadas en el campo de la protección civil: La Organización Internacional de la protección civil. VII. La base convencional de la cooperación en materia de protección civil. VIII. Voluntariado internacional y protección civil. IX. El mecanismo europeo para la cooperación en el ámbito de la protección civil. X. A modo de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La protección civil es un servicio público por el que cada Estado está llamado a proporcionar la protección y la asistencia para todas aquellas personas que están bajo su jurisdicción ante cualquier tipo de accidente o catástrofe. La protección civil también incluye los mecanismos con los que cuenta el Estado para la salvaguarda de los bienes culturales y el medio ambiente.

Los servicios de protección civil surgen a partir de la primera guerra mundial y han evolucionado a lo largo de los tiempos en sus funciones y desarrollo. Si bien en un primer momento gran parte de las actividades eran competencia de órganos militares (en algunos países estos sistemas siguen denominándose como defensa civil) o entraban dentro de la competencia de la Cruz Roja, a día de hoy han adquirido autonomía y cuentan con un marco normativo e institucional específico.

En España la primera Dirección General de la Protección Civil surgió en 1960 que desapareció en 1967 pasando a ser una subdirección general y recuperando su rango administrativo en 1980 dependiendo desde entonces del Ministerio de Interior¹. Desde el año 2004 esta Dirección General se conoce como de Protección Civil y Emergencias². La Ley que regula los servicios de protección civil data de 1985³ y está fundamentada

1 Como se nos ha recordado su antecedente más inmediato fue la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva creada en 1941 al frente de la cual figuraba un General del Ejército que dependía directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros. A él quedaban adscritos representantes de los tres ejércitos, así como algunos ministerios, del partido único y de la Asamblea Suprema de la Cruz Roja. Vid. María SÁNCHEZ GUITIÁN, N. *La protección civil en España*, (Madrid, 2004), p. 6.

2 Real Decreto 1599/2004, de 2 de julio por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior.

3 2/1985 BOE nº 22 de 22 de enero de 1985.

en mandatos constitucionales relacionados con el deber de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y la integridad física de las personas y en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial. La Ley surgió con el objetivo de generar un marco normativo capaz de satisfacer las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa en el terreno de la protección civil⁴.

Gracias a la sentencia del Tribunal Constitucional que en 1990, resolvió un recurso de inconstitucionalidad⁵, se clarificó el papel que han de jugar el conjunto de las administraciones públicas (central, autonómica, provincial y municipal) en la prestación de los servicios de protección civil atendiendo a tres criterios: a) el ámbito territorial del suceso, b) los medios humanos y materiales que son necesarios para hacer frente a las emergencias y c) la capacidad de asumir las consecuencias socioeconómicas derivadas de la situación. Con posterioridad a través de la Norma Básica de Protección Civil⁶ se reguló el procedimiento de elaboración, implantación y mantenimiento de los planes de protección civil ante las distintas emergencias.

En los servicios de protección civil, además de los servicios civiles o militares de las administraciones públicas participan las entidades privadas y los ciudadanos a través de las asociaciones, organizaciones no gubernamentales y agrupaciones de la sociedad civil especializadas en este ámbito de acción. En su caso, su intervención siempre se realizará bajo la coordinación de las administraciones públicas

Ahora bien, la protección civil no tiene únicamente una proyección interna sino que en las últimas décadas se ha ido configurando un marco jurídico internacional que incorpora a un conjunto de normas e instituciones que tienen por objeto asegurar la cooperación internacional en las acciones de protección civil. Precisamente es en ese marco normativo de ámbito internacional, -más allá de estas palabras introductorias sobre el significado, la evolución y la normativa interna de la protección civil en España- en el que está centrado este artículo.

4 La Ley define en su primer artículo que se entiende por protección civil, situándola como “un servicio público que se orienta al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo catástrofe extraordinaria o calamidad pública en las que pueda peligrar de forma masiva la vida e integridad física de las personas y a la propia protección de éstas y sus bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan”. La propia Ley establece cuales deben ser los objetivos fundamentales de protección civil: a) prevención frente a riesgos, b) planificación ante catástrofes, c) intervención y atención a las víctimas y d) reconstrucción y rehabilitación.

5 Durante 5 años la Ley no pudo desarrollarse hasta que el Tribunal Constitucional pudo resolver, a favor de la norma y clarificando las competencias de actuación territorial de las administraciones autonómicas y locales, el recurso de inconstitucionalidad que había sido presentado en el año de aprobación de la Ley. Vid. Recurso de inconstitucionalidad 355/1985 promovido por el Gobierno Vasco y sentencia 133/1990, de 19 de julio del Tribunal Constitucional.

6 Real Decreto 407/92 de 24 de abril.

Vaya por delante que la afirmación de la asistencia de un marco jurídico internacional de la protección civil se sustenta en la existencia de un conjunto de instituciones especializadas, unos principios inspiradores, un conjunto de normas positivadas e incorporadas en instrumentos jurídicos internacionales y una práctica internacional más o menos dilatada en el tiempo.

Este artículo pretende por lo tanto realizar una primera aproximación a los elementos integradores de este marco jurídico de ámbito internacional poco conocido y sobre el que en nuestro país, hasta la fecha, no se ha trabajado desde una perspectiva de análisis científica.

II. RASGOS GENERALES DEL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

En el marco jurídico internacional de la protección civil confluyen una serie de elementos que lo configuran como un marco específico que puede ser analizado a la luz de sus características particulares:

a) Se trata de un marco incipiente y en construcción que ha surgido en las últimas décadas tanto en un ámbito universal como regional. Por lo tanto las instituciones y normas que lo conforman son relativamente recientes y algunas no están plenamente consolidadas. Este conjunto de normas e instituciones han surgido desde la constatación del aumento, la gravedad y el número de las catástrofes producidas por el hombre (sean estas de carácter tecnológico o de otro tipo) o por la naturaleza. Esa toma de conciencia en torno a la gravedad y aumento de las catástrofes que a su vez ha asumido que las consecuencias de las catástrofes tienen una dimensión transfronteriza, ha generado por lo tanto un contexto favorable para la adopción de normas de cooperación en el terreno internacional y la generación de instituciones, mecanismos regionales y organismos multilaterales especializados en el campo de la protección civil⁷.

b) Por otro lado las normas e instituciones internacionales de la protección civil se integran o coexisten con diferentes sectores o subsistemas del Derecho Internacional, por ejemplo el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional del Medioambiente o el Derecho Internacional del desarrollo. Algunos principios generales del Derecho Internacional, tanto de coexistencia como de cooperación, como el que establece la igualdad soberana de todos los Estados, la no intromisión e intervención en los asuntos de otros Estados, el de la cooperación para la salvaguarda del medio humano o el de cooperación para la defensa de los derechos humanos están especialmente vinculados con el marco jurídico internacional de la protección civil.

⁷ Para un estudio de cómo el contexto más reciente ha afectado a la protección civil desde el prisma internacional puede consultarse el documento OIPC, *Les défis de la protection civile face a la mondialisation*, (Ginebra, 2005).

c) Se trata de un marco que nos remite a una cierta dispersión normativa. Al menos cuatro tratados internacionales recogen disposiciones sobre la protección civil: el IV convenio de Ginebra de 1949, el Protocolo Adicional número I a los convenios de Ginebra sobre protección de los civiles en caso de conflictos armados internacionales, la Constitución de la Organización Internacional de la Protección Civil (OIPC) y el Convenio marco para la cooperación internacional en el campo de la protección civil. Además diferentes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se han ocupado del tema. A ello debemos sumar las decisiones que se han adoptado al interior de la Unión Europea y otras organizaciones regionales o fenómenos asociativos particulares como la Comunidad Iberoamericana o la Liga Árabe.

d) A su vez el marco internacional de la protección civil involucra a diferentes y variados actores, algunos de ellos sujetos de derecho internacional como los Estados, la OIPC, las Naciones Unidas (concretamente la Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios, OCHA; la Estrategia Internacional para la Prevención de las Catástrofes, ISRD, la Organización Mundial de la Salud, OMS; el Programa de las Naciones Unidas para combatir el VIH, ONUSIDA y el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación y la Formación, UNITAR) o las organizaciones regionales y fenómenos asociativos antes mencionados. Pero junto a ellos hay toda una serie de actores que tienen por supuesto incidencia internacional y que sin ser capaces por ellos mismos de generar normas particulares sobre la materia, si tienen sin embargo diferente capacidad de influencia en el proceso de adopción normativa. Nos estamos refiriendo a las organizaciones no gubernamentales especializadas, las asociaciones de voluntarios, la Cruz Roja, las unidades de apoyo antes desastres o los círculos académicos. Esta pluralidad de actores garantiza una riqueza de experiencias y concepciones en materia de protección civil pero también ha generado problemas a la hora de conformar consensos en la adopción de normas sobre la materia.

e) Por otro lado nos encontramos ante un marco internacional sin un grado de efectividad muy alto, en el que apenas concurren, como en seguida veremos, mecanismos de control y fiscalización de las obligaciones de los Estados y que tiene un alto grado de vinculación con las normas de Derecho Internacional Humanitario y con la Ayuda Humanitaria. No hemos de olvidar que en gran medida el marco internacional de la protección civil está vinculado con la cooperación internacional en la prevención y en la asistencia en caso de desastres o catástrofes sean estas naturales o causadas por la acción del hombre. Por ello muchas de las actividades de la protección civil se activan en el marco de operativos de carácter humanitario a petición de los gobiernos en donde han tenido lugar ese tipo de situaciones y que se muestran desbordados e incapaces de atender a sus poblaciones eficazmente con sus propios medios.

f) No debemos olvidar que este marco específico de carácter internacional relacionado con la protección civil, si bien abre espacios de participación concretos, a través de normas específicas para la participación en el campo de la cooperación humanitaria de los actores no estatales, se estructura sobre la premisa de que es al Estado al que le

corresponde prevenir las catástrofes y actuar en caso de que se produzcan⁸. La protección civil es fundamentalmente un servicio público⁹. En ese sentido son las estructuras nacionales de protección civil, defensa civil, seguridad civil o de gestión de situaciones de urgencia las que han de jugar un rol capital en la materia de prevención, preparación e intervención y que en caso de situaciones de crisis deben jugar un papel de coordinación.

g) Por último tenemos que resaltar que las normas e instituciones internacionales llamadas a acentuar la cooperación en el campo de la protección civil no solo se han generado para los casos de intervención y emergencia sino que también pretenden regular y coordinar las actividades de prevención, previsión, preparación y planificación, así como la gestión post-crisis.

III. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS OPERATIVOS DEL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

En este apartado nos aproximamos a los fundamentos y principios inspiradores del marco jurídico internacional de la protección civil así como a los principios operativos que se recogen en la normativa de referencia. Por supuesto el referente ético está relacionado con el objetivo de que fundamentalmente le corresponde a los Estados proteger y atender a las víctimas de las catástrofes¹⁰, garantizar los derechos humanos así como la salvaguarda de los bienes y del medio ambiente. Se trata por lo tanto, la protección civil de un servicio público, de una prerrogativa fundamentalmente del Estado que tanto a nivel interno como internacional no debe de funcionar de manera espontánea sino de forma coordinada. En gran medida la normativa que se ha adoptado en los últimos tiempos va precisamente en esa dirección.

Es indudable que algunos de los fundamentos del marco normativo están estrechamente vinculados con los del Derecho Internacional Humanitario, como por ejemplo el de la humanidad que implica proporcionar un trato respetuoso con la dignidad humana y la mitigación del sufrimiento o el de la universalidad y la solidaridad en el sentido de que cualquier víctima de un desastre o conflicto debe ser socorrida sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política u origen nacional o social. Por ello la protección civil debe asegurar la protección y asistencia de todas estas víctimas intentando mitigar o reducir su sufrimiento y reducir a la mínima expresión las consecuencias de

8 Así está recogido en diferentes resoluciones sobre la materia de las Naciones Unidas como la Res. 2034 (XX) de la Asamblea General de 7 de diciembre de 1965, indirectamente en la Res. 2816 (XXVI) de 14 de diciembre de 1971 o en la Res. 43/131 de la Asamblea General de 8 de diciembre de 1988. También en el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil adoptado por la Asamblea General de la OIPC el 22 de mayo de 2000. Sobre la cuestión puede consultarse el documento *Le role de L'Etat en matiere de protection et d'assistance face aux catastrophes*, (Ginebra, 2002).

9 Vid. OICP, *Fondements elementaires de la protection civil*, (Ginebra, sin fecha).

10 *Ibidem*.

las catástrofes, garantizando la seguridad de las operaciones de rehabilitación durante y después de los periodos de catástrofes.

Como ya adelantábamos uno de los principios de la cooperación internacional en el campo de la protección civil, que ha de inspirar la acción de los Estados en este ámbito y que sirve de fundamentación para las normas específicas que se han positivado en diferentes instrumentos internacionales coincide con un principio general del Derecho Internacional. Me estoy refiriendo al del respeto absoluto por la soberanía, la independencia y la integridad territorial de los Estados así como el que prohíbe la intervención en los asuntos internos de otros Estados. Y es que la cooperación, como en seguida veremos, en el campo de la protección civil, solamente deberá ponerse en marcha si esta ha sido solicitada por el Estado beneficiario o propuesta por el Estado solidario¹¹ y aceptada por el Estado beneficiario. Consecuentemente con el principio general aludido las actividades de protección civil en el campo de la asistencia internacional deberán en todo momento respetar las costumbres y leyes locales y en ningún caso podrán suponer una injerencia en los asuntos internos de los Estados beneficiarios.

IV. REGLAS DE CARÁCTER CONVENCIONAL APLICABLES A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL CAMPO DE LA PROTECCIÓN CIVIL

En la actualidad contamos con una serie de reglas de origen convencional recogidas en gran medida en el convenio marco de asistencia en materia de protección civil, instrumentos convencionales de Derecho Internacional Humanitario o en la normativa europea que ha originado el mecanismo comunitario de protección civil. Estas reglas volcadas en un tratado internacional o en decisiones de las instituciones europeas, tienen su origen en la práctica de los Estados y han sido aceptadas y reforzadas por su opinión favorable en diferentes foros internacionales¹². Constituyen en su conjunto el marco general de referencia en caso de catástrofe o amenaza de catástrofe y recogen una serie de deberes concretos tanto de acción como en menor medida de resultado.

La primera de las reglas es la de la *prevención* que exige a los gobiernos adoptar las medidas necesarias en el terreno de la coordinación para prevenir posibles catástrofes que pudieran amenazar la seguridad. Esta regla está especialmente vinculada con las normas de Derecho Internacional del Medioambiente.

La segunda regla a la que debemos hacer mención, una vez desatada una catástrofe, es la de la *transparencia* por la que el Estado beneficiario, es decir el Estado que ha

11 Que es la denominación utilizada en el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil para referirse a los Estados que sufren una catástrofe y requieren de ayuda internacional y a los Estados que están en disposición de contribuir con sus sistemas de protección civil en las actividades de cooperación.

12 Especialmente en las Conferencias convocadas por la OIPC y otros organismos especializados.

sufrido la catástrofe y se beneficia de la cooperación internacional de los servicios de protección civil de Estados extranjeros, está obligado a transmitir toda la información necesaria y relativa a la situación. Siempre con el fin de que el Estado solidario, pueda tomar la decisión final con todos los datos disponibles, siendo conscientes sus autoridades de los riesgos y desafíos que la misión puede conllevar. Esta información además está destinada a asegurar que el Estado solidario pueda adoptar las medidas necesarias y asegurar adecuadamente la preparación de la asistencia¹³.

La tercera regla hemos de denominarla la de la *contención*. Por ella el Estado solidario deberá enviar únicamente, en caso de catástrofe o amenaza de la misma, las unidades de protección civil solicitadas y aceptadas por el Estado beneficiario¹⁴.

La siguiente regla a la que nos referiremos es la de la *eficiencia y la especialización*. Esta regla está asociada a la conceptualización de la protección civil como un instrumento de coordinación multisectorial¹⁵ que integra eventualmente, dependiendo de las necesidades, a técnicos y en el caso de la cooperación internacional, a Estados especializados en aspectos sociales, demográficos, medioambientales, sanitarios, de rescate etc. El objetivo de esta regla es el de asegurar una acción bien coordinada en cada una de las fases o de los momentos de la intervención y garantizar que cada Estado, en el marco de una coordinación general, aporte aquellos servicios que son necesarios y en los que está especializado.

Otra regla, vinculada con la anterior, es la de la *planificación conjunta*¹⁶ por la que corresponderá al Estado beneficiario y al Estado solidario definir conjuntamente y en permanente coordinación las misiones de las unidades de protección civil del Estado solidario.

En última instancia, más allá de la planificación conjunta, durante el operativo de intervención, en caso de catástrofe o amenaza de la misma, primará, en base a la regla de la *dirección soberana* la opinión del Estado beneficiario que asumirá, salvo delegación voluntaria, la responsabilidad de las operaciones, en consulta con los responsables de la protección civil del *Estado solidario*.

Con el objeto de que los servicios de protección civil del Estado solidario puedan realizar con garantías sus acciones de rescate, atención a las víctimas o rehabilitación se ha generado en este sector del Derecho internacional relacionado con la cooperación en materia de protección civil la regla que podemos denominar de la *inmunidad*. Por la misma el Estado beneficiario está obligado a otorgar un tratamiento flexible y de acuerdo

13 Convenio marco de asistencia en materia de protección civil (adoptado en 2000), campo de aplicación, artículo 4 a) 1. Disposiciones parecidas se recogen en la normativa que ha dado lugar a la creación del mecanismo europeo de protección civil.

14 *Ibidem*, artículo 4 a) 2.

15 OICP, *Fondements elementaires*, (Ginebra, sin fecha) cit.

16 Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, campo de aplicación, artículo 4 a) 4. Disposiciones parecidas se recogen en la normativa que ha dado lugar a la creación del mecanismo europeo de protección civil.

a su legislación nacional concederá una serie de privilegios e inmunidades necesarios para facilitar la acción del Estado solidario¹⁷.

Con el objeto, también de facilitar las acciones de los servicios de protección civil de los Estados solidarios, se ha clarificado la denominada regla de la *facilitación del tránsito* por la que tanto los Estados beneficiarios, como terceros Estados eventualmente implicados o cercanos al lugar de la catástrofe, deberán facilitar el tránsito por vía aérea, marítima, terrestre o fluvial¹⁸.

Una regla directamente relacionada con la seguridad y el reconocimiento del personal y de los servicios de protección civil es la de la *identificación correcta y adecuada*. Por la misma todas las personas y equipos que intervengan en las actividades de protección civil, más allá de que estén identificados con uniformes o emblemas propios, deberán llevar en un lugar visible el emblema de la protección civil, que internacionalmente está reconocido en el triángulo equilátero sobre fondo naranja¹⁹.

Por último debemos de recoger la denominada regla de la *finalización de la acción* que conlleva que la misión de las unidades del Estado solidario terminará en el momento en el que la situación sobre la que han actuado llegue a su fin, a demanda del Estado beneficiario o en base a la decisión del Estado solidario²⁰.

Si bien este conjunto de reglas generales tienen un origen en las prácticas reiteradas a lo largo del tiempo por parte de la mayoría de los Estados que tienen experiencia en el ámbito de la cooperación en protección civil y han sido recogidas en el convenio marco de asistencia que nos sirve de referencia, en instrumentos de derecho internacional humanitario entre el conjunto de normas convencionales o en la normativa europea, lo cierto es que requieren de concreciones particulares dependiendo de las situaciones específicas ante la que se enfrentan los Estados. Por ello desde la Organización Internacional para la Protección Civil se han elaborado borradores de convenios y acuerdos bilaterales que permitirían a los Estados concretar muchos de los aspectos de la colaboración como los relativos al paso de las fronteras, la dirección, la coordinación, las competencias compartidas y la dirección operacional, la utilización de las aeronaves, el estatuto de los servicios de protección civil del Estado solidario, o todo lo relativo a la espinosa cuestión de las indemnizaciones o medidas de reparación en caso de muerte, heridas o discapacidad sufridas por el personal o destrucción de los materiales de los servicios de protección civil del Estado solidario²¹.

17 *Ibíd*em, artículo 4 a) 3 y 4 a) 5.

18 *Ibíd*em, artículo 4 a) 7.

19 Como a continuación analizaremos esta regla tiene su origen en el Protocolo adicional nº I (1977) a los Convenios de Ginebra.

20 Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, campo de aplicación, artículo 4. A) 6.

21 *Vid.* Modelo de Acuerdo Bilateral en materia de protección civil. Adoptado en la Primera Conferencia Internacional de seguimiento de la Convención marco de asistencia en materia de protección civil, Ginebra, 03 de octubre de 2002.

V. EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LA PROTECCIÓN CIVIL

Aunque con posterioridad la regulación internacional de la protección civil ha ido adquiriendo autonomía y ampliando su campo de acción lo cierto es que podemos afirmar que el origen histórico de la normativa internacional en la materia está vinculado al Derecho Internacional Humanitario²². Las primeras disposiciones referidas a la protección civil aparecen en el IV Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempos de guerra de 1949. En las mismas se recoge un tratamiento especial a los sistemas de protección civil asimilable a los que se concedían al personal y los equipos de Cruz Roja y a la Media Luna Roja y se les concede el derecho a proseguir con sus actividades bajo la ocupación extranjera.

Ahora bien, es en el protocolo nº I a los convenios de Ginebra adoptado en Nueva York en 1977 y relativo a la protección de la población civil en conflictos internacionales en el que claramente se recoge el marco legal de la protección civil. Concretamente las disposiciones de referencia están recogidas entre el artículo 61 y el 67.

Es precisamente en el protocolo donde se especifica los objetivos de la protección civil entre los que se encuentran: la protección de la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y la prestación de ayuda para que puedan recuperarse de sus efectos inmediatos. También los organismos de protección civil deben facilitar las condiciones necesarias para la supervivencia²³.

Todos los organismos de protección civil y su personal tienen derecho a desempeñar sus tareas salvo en caso de imperiosa necesidad militar. Entre las tareas encomendadas a los organismos de protección civil según lo recogido en el protocolo se encuentran las de: alarma, evacuación, construcción de refugios, oscurecimiento ante bombardeos, salvamento, servicios sanitarios, lucha contra incendios, detección y señalamiento de zonas peligrosas, descontaminación, alojamientos y abastecimiento de urgencia, mantenimiento y restablecimiento del orden en las zonas damnificadas, medidas de urgencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia, restablecimiento de los servicios públicos esenciales, tareas de carácter funerario y todo tipo de actividades complementarias para el desempeño de las tareas arriba mencionadas²⁴.

El personal de protección civil debe ser respetado y protegido y los bienes utilizados con fines de protección civil no pueden ser destruidos ni usados con otros fines salvo por el Estado al que pertenezcan²⁵.

22 Vid. *La protección civil en el Derecho Internacional Humanitario*, Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional humanitario, CICR-OCIP, (Ginebra, 2001).

23 Artículo 61 del Protocolo I sobre protección de la población civil en conflictos internacionales. Nueva York, 1977.

24 *Ibidem*.

25 Protocolo I, artículo 61 y 62

Las normas relativas al tratamiento especial de los organismos de protección civil son aplicables también en territorios ocupados donde deben recibir de las autoridades ocupantes las facilidades necesarias para realizar su labor. Consecuentemente la potencia ocupante no puede requisar ni los edificios ni los medios de los organismos de protección civil del ocupado²⁶, siempre y cuando éstos no cometan (o no sean utilizados para cometer), al margen de sus legítimas tareas, actos perjudiciales contra el enemigo. Esta protección también se extiende a los organismos de protección civil de los Estados neutrales que estén actuando en el territorio de Estado parte en el conflicto con su consentimiento y autorización²⁷.

Esta cuestión es especialmente relevante, más aún si tenemos en cuenta que tal y como ha ocurrido en diferentes países los organismos de protección civil se han creado bajo estructuras militares o paramilitares²⁸. Si es así, para no ser objeto de agresión alguna deberán centrarse en la realización de actividades reales de protección civil sin participar en ningún caso en las hostilidades contra el enemigo.

El personal de estos organismos, independientemente de si su estructura es realmente civil o paramilitar podrán ir armados –con armas cortas- para los fines de mantenimiento del orden y para su propia seguridad²⁹.

Para evitar confusiones y asegurar el estatuto de protección de los organismos de protección civil, todo su personal, así como todos sus edificios o materiales deberán estar marcados con el signo distintivo internacional de la protección civil, en lo que, actualmente, constituye una regla general, a la que antes aludíamos, que ya está presente en el Protocolo n° I³⁰. La cuestión del emblema es sumamente importante pues a pesar de que la normativa internacional es clara al respecto, muchos gobiernos han incorporado adiciones, dibujos, símbolos nacionales que no ha generado una buena práctica y ha provocado confusiones innecesarias. A su vez, no debemos olvidar que en la práctica muchas son las ongs o las organizaciones de voluntarios que colaboran con los servicios de protección civil y en los uniformes de su personal o en sus equipos no siempre compaginan sus emblemas con los de la protección civil con lo que a sí mismos se colocan en una situación de indefensión ante posibles situaciones comprometedoras en las que una clara identificación les salvaguardaría o al menos le ofrecería unas mínimas garantías o protección a la luz de las normas de Derecho Internacional Humanitario.

Pese a que en origen el DIH recoge disposiciones sobre los emblemas de la protección civil, como así hizo sobre los emblemas de la Cruz Roja, estos últimos están

26 Protocolo I, artículo 63.

27 Artículo I, artículo 64.

28 El protocolo I admite esa posibilidad de que los organismos de protección civil se creen bajo esquemas militares, cooperen con el personal militar o se sometan a la autoridad militar. También pueden incidentalmente beneficiar a víctimas militares.

29 Protocolo I, artículo 65.

30 Protocolo I, artículo 66 y anexo I.

mucho más extendidos y bien unificados frente a lo que ocurre con los primeros que son menos conocidos y no siempre son utilizados o empleados correctamente.

Este conjunto de normas de carácter convencional incorporadas al Derecho Internacional Humanitario y relativas a la protección civil han tenido una aplicación desigual y evolutiva en la práctica. Esto se debe a varios motivos y en ello han ocurrido diferentes circunstancias. Por ejemplo en un principio cuando estas normas se recogieron en el Protocolo adicional estaban ideadas pensando en la actuación de organismos oficiales pero lo cierto es que con el paso del tiempo agentes muy diferentes (algunos propiamente gubernamentales y otros que no lo son) de ámbito nacional o de procedencia internacional realizan o apoyan las tareas de protección civil. Aunque no está bien regulado qué tipo de protección deben tener estas agencias, sin embargo lo cierto es que la práctica más generalizada las ha acabado por asimilar en el tratamiento concedido por parte de los Estados al que se concede a los organismos gubernamentales.

Por otro lado debemos destacar que ni en los Convenios de Ginebra ni en los protocolos adicionales se hace mención a las tareas en el campo de la protección civil en el aseguramiento de los bienes culturales o la protección del medio ambiente. Sin embargo la evolución en la práctica ha sido favorable en el sentido de que en caso de conflictos internacionales los servicios encargados de este tipo de actividades han recibido, en líneas generales, un tratamiento asimilable al del resto de los equipos de protección civil.

Cuestión más complicada sigue siendo, como antes apuntábamos, el de la seguridad del personal de protección civil en caso de conflicto, pues si bien les está permitido llevar armas cortas, generalmente no suelen hacerlo y en todo caso delegan su protección bien en las fuerzas del orden o bien en los efectivos de los países ocupantes. La cuestión de la seguridad sigue siendo muy debatida y al igual que ocurre en el caso de los agentes humanitarios es un tema que no está cerrado y que nos remite en todo caso a prácticas no unificadas.

Aunque la tendencia va en sentido contrario, lo cierto es que hasta la fecha todavía algunos organismos de protección civil están enraizados en estructuras militares o paramilitares³¹ lo que dificulta en caso de conflicto que claramente se pueda deslindar si sus funciones entran estrictamente en el terreno de la defensa militar o en el de la protección civil. Por otro lado como ocurre en el caso de España, efectivos militares como la Unidad Militar de Emergencias participan en actividades tradicionales de la protección civil atendiendo o socorriendo a las víctimas de catástrofes. El objetivo sigue siendo que cada vez sean más los Estados que desligan sus efectivos y organismos de protección civil de las estructuras militares y que en todo caso si dentro de los ejércitos se conforman unidades especializadas tengan un mandato claro y cooperen en toda circunstancia poniéndose bajo el mando de las autoridades civiles. Ciñéndose, también en caso de conflicto, a su cometido

31 Por ejemplo aunque se han producido algunos cambios en los últimos años no debemos olvidar que en los países de Europa del Este los servicios de protección civil estaban encuadrados en estructuras militares. Esto mismo ocurre en algunos países árabes y en países de Asia o África todavía en la actualidad.

en la atención de los damnificados u otro tipo de tareas de entre todas las que el protocolo nº I recoge como las propias de los organismos de protección civil.

Por último debemos referirnos a los conflictos internos. Si bien el protocolo nº II a los convenios de Ginebra, relativo precisamente a los conflictos internos (frente al nº I centrado en los conflictos internacionales) recoge disposiciones sobre la especial protección que debe concurrir en la salvaguarda de las actividades de los miembros y equipos de las sociedades de socorro como la Cruz Roja o la Media Luna Roja, no hace lo mismo con los equipos y miembros de la protección civil lo que constituye una laguna importante. Pese a ello la práctica internacional ha tendido a aplicar las disposiciones del protocolo nº I también a la protección civil en los conflictos internos. El problema ha surgido cuando en frente se alzaba algún grupo en armas o guerrillas insurgentes que consideraban a la protección civil como organismos estatales y por lo tanto no neutrales en el conflicto que les enfrentaba a los Estados. En este tipo de situaciones y cuando los grupos insurgentes tenían una cierta base territorial han procedido a configurar sus propios servicios de asistencia asimilables en sus tareas a los de protección civil. Sin embargo en el marco de conflictos terribles como los vividos en Perú, Colombia, Nepal o algunas zonas de la India, las autoridades estatales salvo excepciones, no han respetado su labor y han considerado a sus integrantes como elementos insurgentes que no tenían protección específica a la luz de la normativa internacional en materia de protección civil.

Este es uno más -entre otros muchos que por razones de espacio no podemos abordar aquí- de los asuntos pendientes y los desafíos del Derecho Internacional Humanitario relativo a la protección civil que probablemente requerirán en el futuro de nuevos desarrollos normativos y que con seguridad la práctica internacional ayudará a clarificar.

En definitiva este sector del DIH recoge como hemos visto un conjunto de normas tendentes a asegurar un tratamiento especial y un refuerzo para la protección civil en caso de conflicto, especialmente de carácter internacional, pero que en algunos supuestos la práctica internacional ha proyectado también, en determinadas circunstancias en los conflictos internos. Se trata de una normativa en clara evolución y que sin embargo es escasamente conocida y ha sido poco investigada por los iusinternacionalistas. Pero lo que quizás sea más grave todavía es que muchos de los responsables y agentes implicados en la protección civil en nuestro país, como a los que en diferentes cursos ha formado el autor de este artículo, en el marco de las actividades de la Escuela Nacional de Protección Civil, tampoco son conocedores de este cuerpo normativo.

A diferencia de lo que ocurre con las normas de protección que específicamente se recogieron en los Convenios de Ginebra o en los Protocolos adicionales y que venían a consagrar por la vía del derecho convencional lo que eran costumbres más o menos consolidadas en lo referente a la protección de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, todo lo relativo a la normativa llamada a proteger a los servicios y personal de la protección civil sigue estando pendiente de divulgación³².

32 Vid. STÉPHANE, J. "La protección civil de 1977 a 1997: del derecho a la práctica, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 148 (Ginebra, 1998) pp. 771-780.

VI. INSTITUCIONES INTERNACIONALES ESPECIALIZADAS EN EL CAMPO DE LA PROTECCIÓN CIVIL: LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

Más allá de los orígenes históricos de la normativa internacional sobre protección civil asociados con el Derecho Internacional Humanitario, lo cierto es que con el paso del tiempo la misma se ha ido consolidando gracias al papel desempeñado por algunas organizaciones internacionales. De entre todas ellas debemos prestar mayor atención a la Organización Internacional de la Protección Civil (OIPC), la única organización internacional especializada en la cooperación para el desarrollo de los sistemas de protección civil de los diferentes Estados y el aseguramiento de la protección y asistencia para aquellas poblaciones y sus bienes ante situaciones de conflicto o catástrofe.

El origen de la OICP debemos situarlo inicialmente en la propuesta del General Médico del ejército francés Georges Saint-Paul sobre la creación en 1931 de la Asociación de los Lugares de Ginebra con sede inicialmente en París³³. El General Saint Paul tomaba como referencia a modo simbólico el nombre de la ciudad suiza donde había nacido Henry Dunant y en la que por entonces tenía su sede la misma Cruz Roja y la Sociedad de Naciones, para conformar una asociación, en principio de carácter privado, que defendía la creación, en cada país, de zonas neutralizadas y de ciudades abiertas. En las mismas determinadas categorías de personas no implicadas militarmente en eventuales conflictos podrían encontrar refugio durante la guerra. El objetivo era promover, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales auspiciados por la Sociedad de Naciones, ese tipo de zonas de seguridad bien delimitadas que deberían irse extendiendo por todos los países.

Años después la Asociación de los Lugares de Ginebra empezó a jugar un modesto papel en la escena internacional interviniendo en la guerra civil española y en la guerra chino-japonesa estableciendo algunas zonas neutralizadas y protegiendo a determinadas categorías de no combatientes en lugares como Madrid, Bilbao, Shangai y Nankin. En 1937 la Asociación se trasladó de París a Ginebra y cambió su nombre por el de la Asociación Internacional para la protección de la población civil y de los monumentos históricos cuya secretaría general fue asumida por el Henri George colaborador del General Georges Saint-Paul.

La experiencia trágica de la II Guerra Mundial puso de manifiesto que el objetivo de la Asociación de establecer zonas neutralizadas de seguridad no había obtenido el respaldo de los países beligerantes. Pero pese a ello la Asociación siguió funcionando y con posterioridad sus máximos representantes y su ideario influyeron notablemente en la Conferencia Diplomática de 1949 que condujo a la revisión de las tres primeras convenciones de Ginebra y a la adopción de una cuarta, concretamente sobre protección de personas civiles en tiempos de guerra.

33 Vid. OICP, *L'Organisation Internationale de Protection Civile: de 1931 a nos jours*, (Ginebra, 2002).

Será el artículo nº 14 de la IV Convención la que recogerá una disposición específica sobre determinados lugares y zonas sanitarias y de seguridad organizados con el objetivo de salvaguardar de los efectos de la guerra a determinadas categorías de personas –tal y como se propuso desde los orígenes por la Asociación de los Lugares de Ginebra- como los heridos, los enfermos, las personas mayores, los niños menores de 15 años, las mujeres embarazadas y las madres de menores de siete años. Estas zonas de seguridad estarían protegidas por un nuevo emblema, distinto al de la Cruz Roja, que consistía en dos barras oblicuas de color rojo tal y como se recogía en el emblema original de la Asociación de los Lugares de Ginebra y se ha recogido en el emblema de la Organización Internacional de la Protección Civil hasta la modificación sufrida en 1998³⁴.

Tras la inclusión de disposiciones específicas de la IV Convención de Ginebra, la Asociación siguió funcionando ahora ya centrada en la consagración y el estudio del establecimiento y preparación de zonas de seguridad. En un contexto en el que la tensión Este-Oeste amenazaba con provocar un nuevo conflicto en suelo europeo y en el que los organismos de protección civil tendían a perfeccionar su preparación, se convocó en 1954 en Berlín una conferencia internacional³⁵ sobre el problema de la protección civil en tiempos de guerra y para la creación y el reconocimiento de zonas neutralizadas. A dicha conferencia asistieron diferentes responsables de la protección civil de distintos países así como autoridades municipales de diferentes ciudades europeas.

A partir de 1956, coincidiendo con el desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de protección civil de los Estados, la Asociación evolucionará hacia un concepto mucho más amplio de protección civil que superaba, sin abandonarlo, las situaciones de conflicto y la atención a determinados grupos vulnerables y se encaminaba hacia las actividades de prevención y la asistencia general a la población en caso de catástrofes naturales y técnicas en tiempos de paz. Esta evolución en el trabajo de la Asociación va a ser consagrado en las resoluciones de la segunda conferencia internacional sobre la protección civil que va a tener lugar en Florencia en el año 1957.

Hubo que esperar hasta el año 1958 para que la Asociación, en principio de carácter privado- se transformase en la Organización Internacional de la Protección Civil. Se dotó

34 Se distinguían así de las zonas y localizaciones sanitarias reservadas para los enfermos y heridos de guerra integrantes de las fuerzas armadas protegidos por el emblema de la Cruz Roja. Según se dispone en el artículo 23 de la Primera Convención de Ginebra.

35 Que con posterioridad sería reconocida por la OIPC como la primera conferencia mundial de la protección civil. Hasta la fecha se han celebrado 14 conferencias mundiales de carácter general sobre la protección civil. Además han tenido lugar otras conferencias y seminarios internacionales centrados en cuestiones específicas como la protección radiológica (Mónaco 1964 y 1966), sobre la protección de establecimientos especiales (Ginebra 1960, Nancy 1970, Beirut, 1975), sobre la medicina de catástrofes (Ginebra 1968, Mayence, 1977, Mónaco 1979) sobre el Derecho Internacional Humanitario y la protección civil (Goillon, 1977), sobre el voluntariado en materia de protección civil (Túnez, 1999) o sobre la Convención marco de asistencia en materia de protección civil (Ginebra, 2002).

de nuevos estatutos y se permitió la concesión de miembros de la misma a personas físicas y morales, así como a personas jurídicas, tales como asociaciones, sociedades especializadas y miembros de los gobiernos. Los estatutos de la nueva organización incidían en los objetivos originales relacionados con la creación de lugares seguros en contextos de conflicto, pero regulaban igualmente un mandato específico y mucho más ambicioso relacionado con el favorecimiento de un marco de coordinación e intercambio de experiencias entre los organismos nacionales de protección civil en el ámbito de la prevención, la preparación y la intervención en caso de catástrofe.

Sobre la base de este mandato la organización convocará una tercera conferencia internacional en mayo de 1958 en su sede de Ginebra centrada en temas como las intervenciones en caso de radioactividad atmosférica³⁶, la descentralización de los servicios de protección civil, la evacuación de las poblaciones en caso de guerra, la protección de los bienes culturales o el estatuto internacional del personal de la protección civil.

Finalmente será en Mónaco, durante el año 1966, en el marco de la segunda conferencia internacional sobre la protección radiológica cuando los representantes de los Estados miembros, reunidos en Asamblea constitutiva, adoptarán la Constitución³⁷ o Tratado creador de la Organización Internacional de la Protección Civil que definitivamente la convierte en un organismo interestatal³⁸. Tal y como se recoge en su Constitución la OICP se conforma como un organismo especializado en la protección de los seres humanos y sus bienes ante las catástrofes de toda naturaleza que puedan acontecer y en la promoción de la cooperación internacional en ese campo.

36 En un contexto no olvidemos en el que la guerra nuclear se vislumbraba como una amenaza real e inminente.

37 La Constitución está integrada por un breve preámbulo en el que se recoge “A fin de determinar y coordinar a escala mundial el desarrollo y perfeccionamiento de la planificación, de los métodos y de los medios técnicos que permiten prevenir y atenuar las consecuencias de las catástrofes naturales en tiempos de paz, o del empleo de armas en tiempo de guerra, los Estados contratantes han redactado de común acuerdo la siguiente constitución”. Consta de una parte dispositiva principal que incluye las siguientes partes especiales: I. Institución, II. Finalidades, III. Miembros, IV. Órganos, V. Asamblea General, VI. Consejo Ejecutivo, VII. Secretaria, VIII. Conferencias, IX. Comisiones, X. Finanzas, XI. Documentación presentada por los Estados miembros, XII Condición Jurídica, XIII. Enmiendas, XIV. Relación con otras organizaciones y XV. Entrada en vigor. En total la Constitución recoge 53 artículos repartidos en cada una de las 15 partes mencionadas.

38 La Constitución entrará definitivamente en vigor el 1 de marzo de 1972 y se reunirá la primera Asamblea General de la organización. Siguiendo la práctica internacional tendente a consolidar este tipo de manifestaciones de carácter asociativo entre los Estados, la Constitución será registrada en 1975 ante el Secretario General de las Naciones Unidas en Nueva York. En 1976 se celebró el acuerdo de sede entre el Consejo Federal suizo y la OICP regulándose el estatuto jurídico de la organización con suiza así como las inmunidades y privilegios de sus funcionarios internacionales.

A partir de aquellos momentos la OICP juega un papel especialmente relevante en la ampliación de la protección internacional de los servicios de protección civil en el marco del Derecho Internacional Humanitario. Concretamente la OICP participará en las negociaciones diplomáticas que precedieron a la elaboración del Protocolo I de Nueva York de 1977 a los Convenios de Ginebra en cuyo articulado, como ya hemos estudiado, se recogen disposiciones específicas sobre la materia.

Tras una década de menor actividad y en la que la OICP atraviesa por una crisis institucional y financiera que lleva a algunos Estados a abandonar la organización o desentenderse en la práctica de sus obligaciones con la misma, la década de los 90, con un contexto internacional más favorable, se caracterizará por la reanudación a gran escala de la acción de esta organización internacional especializada.

En 1994 se convocará la décima conferencia internacional de la protección civil que concluirá con la Declaración de Amman en la que se pondrá el acento en el rol multiforme y multifuncional de la protección civil, entendiéndose que la misma constituía uno de los mejores mecanismos internacionales para intervenir en caso de catástrofe y reducir las consecuencias sobre la población. La propia Declaración de Amman aconsejaba a los gobiernos crear, en aquellos países que no existieran, sistemas eficientes de protección civil con la ayuda de los países del norte y de los organismos multilaterales. De esta manera la cuestión de la protección civil se adentraba en el campo de la cooperación al desarrollo.

Fue en la 11ª Conferencia mundial sobre la protección civil que tuvo lugar en Pekín en 1998 en la cual se reforzó esta vinculación entre la cooperación internacional al desarrollo y la protección civil, adoptándose un Plan mundial para el desarrollo de los servicios de protección civil, centrado en la formación del personal y la mejora de los equipos de aquellos países con menos posibilidades³⁹.

En ese contexto en el que la solidaridad internacional fue asumida por la OICP como uno de los elementos claves del reforzamiento internacional de la protección civil, el 22 de mayo de 2000 se adoptó con el objetivo de asegurar y facilitar la colaboración entre los Estados en materia de protección civil el Convenio marco de asistencia⁴⁰. Este instrumento, sobre el que en seguida volveremos, es actualmente el referente de carácter convencional sobre la cooperación en este campo y del mismo emanan gran parte de las reglas generales que ya hemos estudiado en un epígrafe anterior en este mismo artículo.

Unos meses después los ministros del ramo y responsables de la protección civil de más de 90 países reunidos en Ginebra en el marco de la conferencia ministerial convocada

39 Declaración de Beijing adoptada en la 11ª conferencia mundial de la protección civil (26-28 de octubre de 1998) "Protección y asistencia para todos ante las catástrofes del siglo XXI y Plan de Acción Mundial para el desarrollo de la protección civil".

40 El Convenio marco de asistencia en materia de protección civil fue registrado ante el Secretario General de las Naciones Unidas el 19 de febrero de 2002, conforme al artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, con el número de registro 48525.

por la OICP, reafirmaron la idea de que la protección civil era un instrumento de desarrollo perdurable y convinieron que era necesario reforzar la cooperación en este campo para mejorar la coordinación, hacer los sistemas más eficientes y asegurar su existencia en los países menos desarrollados⁴¹. Con posterioridad también en Ginebra, responsables de los países miembros de la OICP, subrayaron el papel de la protección civil como un instrumento de solidaridad internacional frente a las catástrofes⁴².

Los últimos años de actividad de la OICP han estado centrados en la aplicación del Convenio marco, en la mejora de la colaboración con el sistema de las Naciones Unidas, en el que sus órganos de dirección han solicitado su inclusión como organismo especializado, la regulación del voluntariado internacional en el ámbito de la protección civil y finalmente en la centralización de información sobre los medios de asistencia en el campo de la protección civil.

A este respecto hay que mencionar que desde la OICP se viene teniendo muy en cuenta que con el objetivo de asegurar un mejor aprovechamiento en la gestión de situaciones de emergencia a nivel internacional tanto desde la cooperación bilateral como multilateral, además de tener un marco normativo de referencia (como pretenden ser la Convención del año 2000) se requiere de la información necesaria y fiable que permita adoptar las mejores decisiones. Con ese objetivo la OICP, en seguimiento a la aplicación del Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, ha elaborado un repertorio internacional en el que se recoge la información de más de 100 países acerca de su normativa, misión, cadena de mando y organización de sus sistemas de protección civil, personal con el que se cuenta, formación, equipamientos y materiales, así como el presupuesto destinado y el Ministerio responsable⁴³.

La OICP estructura su trabajo en torno a una Asamblea General, un Consejo Ejecutivo y una Secretaría permanente que constituyen sus órganos principales a imagen y semejanza de lo que ocurre con el organigrama de muchas otras organizaciones internacionales.

En la Asamblea General están todos los Estados parte⁴⁴ representados por un delegado. La Asamblea se reúne una vez cada dos años de manera ordinaria y

41 Declaración de Ginebra, Conferencia Ministerial “La protección civil, un instrumento de desarrollo perdurable”, Ginebra 30 de octubre-1 de noviembre de 2000.

42 12ª Conferencia Mundial de la Protección Civil: La protección civil: un instrumento de la solidaridad internacional frente a las catástrofes naturales o debidas a la acción humana. Declaración Final, 25-27 de junio de 2001, Ginebra.

43 Vid. el documento *Repertoire international des moyenes d'assistance en protection civile*, 1ª Conférence Internationale de suivi de la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, Ginebra, 03 de octubre 2002.

44 A fecha de cierre de este artículo casi 49 Estados formaban parte de la OIPC. Destacan entre los países miembros la Federación Rusa, China y un gran número de países africanos. Muchas de las ratificaciones se han producido desde la década de los 90 hasta nuestros días. En su momento la OICP arrancó su andadura con apenas una decena de Estados parte.

extraordinariamente tantas veces como sea necesario. Las sesiones extraordinarias se convocan a petición del Consejo ejecutivo o de la mayoría de los Estados miembros. Entre las funciones de la Asamblea General están: a) La elección de los miembros del Consejo, b) la elección del secretario general, c) la creación de todas aquellos órganos subsidiarios y comisiones que se consideren pertinentes, d) fijar la política presupuestaria de la organización e) encargar investigaciones en el campo de la protección civil, f) invitar a los Estados observadores a participar en las sesiones de la Asamblea⁴⁵ y g) en definitiva establecer las medidas necesarias para que la organización alcance sus objetivos con planes y programas concretos de intervención en los campos que se consideren necesarios.

Las resoluciones se adoptan en la Asamblea General si se alcanza los dos tercios de los votos favorables y siempre es necesario el quórum para que puedan iniciarse las reuniones⁴⁶.

Por su parte el Consejo es el órgano restringido y propiamente ejecutivo de la organización con un mandato de cuatro años. El Consejo se reúne al menos una vez al año y con carácter extraordinario tantas veces como sea necesario. Su misión fundamental es fiscalizar la ejecución de las medidas adoptadas en las resoluciones de la Asamblea General, administrar los fondos de la organización (que se nutren de las cuotas de los Estados miembros y de las donaciones, legados o aportes de la cooperación internacional) y presentar un informe de gestión anual a la Asamblea. A su vez, está capacitado para adoptar medidas de urgencia y somete a la Asamblea un programa de acción. Sus decisiones se adoptan por mayoría simple. No hay derecho de veto por parte de ningún Estado y no se requiere unanimidad⁴⁷.

Por último el Secretario permanente es el máximo representante a nivel oficial de la OICP y se rodea de personal técnico y administrativo de apoyo. Es nombrado por la Asamblea General a propuesta del Consejo y debe presentar un informe de gestión y un informe financiero. Los secretarios generales de la OICP son elegidos por un mandato de cuatro años sobre la base de criterios relacionados con la profesionalidad, la formación especializada en el campo de la protección civil, la experiencia y la rotación geográfica⁴⁸.

El personal de la OICP tiene reconocido por los Estados miembros y particularmente por Suiza una serie de privilegios e inmunidades y su estatuto de funcionariado internacional debiéndose a la organización y sin que puedan recibir instrucciones de ningún Estado miembro.

La OICP ha venido convocando desde su orígenes diferentes conferencias internacionales de orden general sobre la protección civil o sobre temas específicos que preocupan en este sector, acerca de muchas de las cuales ya hemos hecho mención en

45 Hasta la fecha 15 países han solicitado su condición de Estado observador.

46 Constitución de la OIPC, Parte V, Asamblea General, artículos 8-16.

47 *Ibidem*, Parte VI, Consejo Ejecutivo, artículos 17-25.

48 *Ibidem*, Parte VII, Secretariado, artículos 26-32.

este artículo bien en el texto o bien en las notas a pie de página. Con ello la OICP ha generado un marco doctrinal de referencia sobre asuntos especialmente sensibles y ha logrado colocar en la agenda de la Comunidad Internacional la cuestión de la cooperación en el terreno de la protección civil.

A estas conferencias asisten los responsables de los ministerios en los que están incluidos los sistemas de protección civil de los Estados parte, los Estados con estatuto de observadores o los Estados invitados, así como los viceministros, secretarios de Estado o directores generales de la protección civil, defensa civil, seguridad civil o de la gestión de situaciones de urgencia. También son invitados a participar institutos y departamentos de investigación especializados así como entidades gubernamentales o no gubernamentales que tienen experiencia o interés especial por los asuntos tratados.

La OICP regula su actividad en base a las disposiciones recogidas en su Constitución y también apoyándose en un reglamento de orden interno que fue adoptado en aplicación del artículo 14 de la Constitución y que se encuentra subordinado a la misma⁴⁹.

La organización está abierta a la participación de todos los Estados que se adhieran a la Constitución y por lo se trata de un organismo de participación universal. Cualquier Estado puede solicitar el estatuto de observador participando, si así lo aprueba la Asamblea General. en todas las actividades de la OICP pero sin derecho de voto. El estatuto de observador se renovará cada dos años, si el Estado en cuestión ha demostrado interés en los programas y actividades de la organización. Por otra parte las entidades político-administrativas que forman parte de un Estado federal, confederal o autonómico podrán solicitar su admisión como miembros asociados, participando, únicamente en la Asamblea general y sin derecho de voto.

Junto a los Estados miembros, los Estados con estatuto de observadores y los miembros asociados, las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como entidades privadas vinculadas con la protección civil, podrán solicitar su admisión como miembros afiliados.

En definitiva nos encontramos ante una organización única en el panorama internacional debido a su principio de especialización que está relacionado con la colaboración multilateral en el campo de la protección civil y una de cuyas realizaciones a mi juicio más importante ha sido la adopción de la Convención del año 2000 a la que a continuación nos referimos.

49 El reglamento interno concreta toda una serie de cuestiones que la Constitución había dejado abiertas relativas a los miembros de la organización, los representantes permanentes de los Estados miembros, las sesiones de los órganos constitutivos y sus comités, la creación de grupos de trabajo, las elecciones, la conducción de los debates, la elaboración de documentos, las comisiones técnicas y el funcionamiento del secretariado, el Consejo o la Asamblea (entre otras). En total el reglamento integra 91 artículos.

VII. LA BASE CONVENCIONAL DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

La cooperación internacional en el ámbito de la protección civil tiene una base convencional que reposaría en los acuerdos bilaterales que han adoptado diferentes Estados a propuesta de la OIPC y fundamentalmente en el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil.

Este Convenio ha venido a configurar un marco normativo mínimo sobre el que la OIPC pretende asegurar el cumplimiento de uno de sus mandatos fundacionales que pasa por reforzar las estructuras nacionales de protección civil y favorecer la asistencia y la cooperación entre los Estados miembros. El Convenio fue adoptado en la Conferencia de Ginebra celebrada en el año 2000 pero previamente se había aprobado un proyecto en la Conferencia de Pekín que se celebró un par de años antes.

En su versión final el Convenio se abre con un preámbulo en el que se recogen alusiones a la preocupación de los Estados parte por el aumento y la gravedad de las catástrofes, se reitera el rol fundamental que ha de jugar el Estado en su implicación como agente fundamental de la protección civil, se acentúan las consecuencias transfronterizas que pueden tener las catástrofes de nuestro tiempo y se reafirma la necesidad de articular mecanismos de cooperación para aunar en acciones coordinadas los esfuerzos de la protección internacional de la que se tienen diferentes concepciones dependiendo de los países.

El preámbulo reafirma uno de los ejes sobre los que se asienta el marco jurídico internacional de la protección civil en el sentido de que la cooperación en este campo debe fijarse no sólo en las tareas de la intervención y atención a las víctimas de las catástrofes sino también en todo lo relacionado con la prevención, la previsión, la preparación y la rehabilitación tras la crisis⁵⁰.

La parte dispositiva reúne un total de 12 artículos, los cuatro primeros recogen cuestiones de fondo, mientras que el resto disponen sobre cuestiones procedimentales.

El primero de los artículos está destinado a proporcionar una definición de los términos que son utilizados en el Convenio, lo que ha supuesto un intento por clarificar algunos conceptos que están en la base del marco general de referencia en todo lo relativo con las normas internacionales de protección civil. De esta manera se proporcionan definiciones, (entre otros conceptos) sobre:

a) Servicios de protección civil: una estructura o cualquier otra entidad constituida con el objetivo de prevenir las catástrofes y atenuar las consecuencias sobre las personas, los bienes y el medioambiente;

⁵⁰ Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, Preámbulo.

b) Catástrofe: una situación excepcional que pone en peligro la vida, los bienes o el medioambiente;

c) Asistencia: que designa toda acción llevada a cabo por los servicios de protección civil de un Estado en beneficio de otro con el objetivo de prevenir las catástrofes o atenuar sus consecuencias;

d) Estado beneficiario: que es un Estado parte cuyo territorio se ha ve amenazado o se ha visto afectado por una catástrofe y que demanda ayuda exterior;

e) Estado solidario: que es el Estado parte que realiza una asistencia a favor de un Estado beneficiario que ha demandado esa ayuda o al menos siempre con su consentimiento;

f) Unidad de protección civil: que englobaría a las personas, el material y los bienes que forman parte de los servicios de protección civil que el Estado solidario aporta y que deben de estar identificados con el emblema de la protección civil⁵¹.

Seguidamente el Convenio nos adentra en los objetivos que pasan por favorecer la cooperación entre servicios de protección civil de diferentes países en formación de personal e intercambio de información y experiencias así como examinar todas las posibilidades de cooperación en materia de prevención, previsión, preparación, intervención y gestión postcrisis. Por supuesto también el convenio asume como propio el objetivo de reducir los obstáculos en la asistencia y evitar los retrasos en la intervención⁵².

El Convenio insta a los Estados a guiar desde un espíritu de humanidad, solidaridad e imparcialidad y sin realizar discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política, origen nacional o social, ode cualquier otro tipo⁵³.

El Convenio permite la formulación de reservas (artículo 6) ya se sabe, siempre y cuando las mismas no atenten al espíritu y el objeto del tratado. Su entrada en vigor se produjo, según lo recogido en su artículo 8, sesenta días después de producida la decimo segunda ratificación, aceptación, aprobación o adhesión que son las fórmulas que preveía el Convenio (artículo7) para que los Estados formasen parte del mismo.

El único mecanismo de control que se recoge en el Convenio es la realización, como de hecho ya ha ocurrido, de conferencias o reuniones plenarias de los Estados parte,

51 *Ibidem* Artículo 1.

52 *Ibidem*, artículo 2 y 4. El artículo 4 también recoge los denominados campos de aplicación que en gran medida están vinculados a las reglas generales de carácter convencional aplicables a la cooperación internacional en el campo de la protección civil a las que anteriormente en este mismo artículo hacíamos referencia

53 *Ibidem*, artículo 3. En este mismo artículo se hacen referencias la obligación de los Estados solidarios de respetar en todo momento la independencia, la integridad territorial de los Estados beneficiarios, así como a la no intervención en los asuntos internos del Estado.

en seguimiento de sus obligaciones respectivas y aplicación real de las disposiciones de la Convención⁵⁴. Este mecanismo no es equiparable desde luego a los comités de expertos de otro tipo de tratados, como por ejemplo los de derechos humanos, adoptados en el marco del sistema convencional de Naciones Unidas. Pese a ello supone un mecanismo que no debemos menospreciar pues a través del mismo, en el que pueden participar como observadores organizaciones de la sociedad civil o de ámbito privado o universitario, los Estados realizan una puesta en común de cuáles son los desafíos y los obstáculos reales con los que se han encontrado en su práctica internacional a la hora de implementar las disposiciones del Convenio.

El Convenio se cierra con sendos artículos (11 y 12) acerca de la denuncia del mismo y la labor que como depositario realiza el Secretario permanente de la OIPC.

En definitiva nos encontramos ante un tratado internacional modesto en su articulado y en los objetivos a alcanzar, en mi opinión bien fundamentado, que recoge en lo esencial la costumbre internacional y que pretende generar una serie de normas que incluyen obligaciones más de comportamiento que de resultado, encaminadas a conformar un marco efectivo en la asistencia y la cooperación en el ámbito de la protección civil.

VIII. VOLUNTARIADO INTERNACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL

A pesar de que tal y como hemos reiterado -pues así lo hace la normativa internacional y se recoge en múltiples documentos de carácter oficial- es al Estado al que le corresponde en primera y última instancia asegurar la atención a las víctimas de las catástrofes y reducir los daños en los bienes o el medioambiente, además de prevenir ese tipo de situaciones y rehabilitar a las sociedades afectadas, lo cierto es que muchas de las actividades de protección civil son realizadas por actores voluntarios que o bien se encuadran en los servicios gubernamentales o bien lo hacen alistados en alguna ong o asociación civil especializada.

Estas personas, que muestran un grado de profesionalización desigual, dedican parte de su tiempo libre, fuera de los horarios de trabajo, a las actividades de protección civil y en ocasiones intervienen en catástrofes fuera de sus países de origen.

Esta constatación nos lleva a afirmar que no es posible entender la proyección internacional que viene teniendo la protección civil sin hacer referencia a esa ética de la solidaridad, el compromiso social, el altruismo, la participación, la corresponsabilidad y la acción desinteresada que muestran decenas de miles de personas en su labor como voluntarios. De nuevo aquí, ahora aplicado a una normativa específica como la de la protección civil en el Derecho Internacional, como en otras tantas manifestaciones jurídicas, la vinculación entre valor y derecho, entre la dimensión axiológica y la estrictamente normativa, se pone claramente de manifiesto.

54 *Ibíd.* Artículo 9.

Ya en la Conferencia de Túnez que tuvo lugar entre el 14 y el 16 de septiembre de 1999, la Organización Internacional de la Protección Civil quiso centrarse en este asunto, reconociendo el papel del voluntariado en el seno de la protección civil y valorando el trabajo voluntario como un acto de solidaridad y de civismo activo.

La conferencia sirvió para constatar las diferentes experiencias que los distintos países tenían en la integración de los voluntarios en los organismos de protección civil y se reafirmó en su Declaración final que el voluntariado es un elemento indispensable en los sistemas de protección civil y que deberían generarse unos principios básicos tendentes a influir en el futuro en una regulación internacional en este campo.

Algunos de los aspectos que se recogieron expresamente en la Declaración Final de Túnez⁵⁵ fueron los relativos a la formación de los voluntarios, a la necesidad de que los Estados creen estructuras que encuadren adecuadamente a los voluntarios y a que se promueva el patrocinio y la colaboración entre el Estado, las ONGs y el sector privado. A su vez, se instó a los Estados a definir adecuadamente el estatuto, los derechos y deberes de los voluntarios.

Teniendo en cuenta esta Declaración y algunas de las recomendaciones allí recogidas la OICP ha elaborado más recientemente una Carta Internacional que establece un conjunto de directrices llamadas a favorecer por parte de los Estados un marco jurídico y político para los voluntarios que desempeñan su labor en el ámbito de la protección civil, también la internacional.

En este documento, compuesto por un breve preámbulo y 8 artículos, adoptado con un fin orientativo, se parte de la premisa de que el voluntariado es un componente esencial para la eficacia de la protección civil. Ya en lo que constituye la parte dispositiva se nos proporciona una definición del voluntario como toda aquella persona que se pone al servicio de la comunidad para participar en las actividades de asistencia y los servicios de rescate⁵⁶.

Por otro lado le corresponde al Estado organizar el reconocimiento social de los voluntarios en el servicio de protección civil, promover el espíritu de solidaridad y apoyar el desarrollo del servicio voluntario en la vida civil, aplicando una política de apoyo a través de programas de formación específicos⁵⁷.

Quizás la disposición más relevante es aquella por la que los voluntarios deberán disponer de un régimen jurídico específico donde se definan las condiciones de admisión en el campo de la protección civil (edad, aptitudes, motivación), así como los derechos y

55 Declaración de Túnez “El voluntariado en el seno de la protección civil”, adoptada por la Conferencia Internacional organizada por la OIPC sobre “Voluntariado y formación en protección civil en los albores del siglo XXI”, 14-16 de septiembre de 1999.

56 Carta Internacional para el Servicio Voluntario en Protección Civil, artículo 1.

57 *Ibidem*, artículos 2 y 3.

obligaciones⁵⁸. Según la Carta Internacional aprobada por la OIPC los voluntarios deberían ver asegurada su formación inicial y continua en su propio territorio y el Estado debería velar por la homogeneidad de la formación que reciben (artículo 6).

Por último se insta al Estado a regular con el sector privado y público las condiciones de colaboración del voluntariado y se reconoce que el voluntario tiene derecho a una serie de prestaciones por su acción en el sector de la protección civil que deberían incluir la seguridad social, indemnizaciones, pensión de invalidez etc...⁵⁹

La Carta Internacional para el servicio voluntario en Protección Civil está abierta al apoyo que quieran prestarle los países miembros de la OIPC y otros Estados interesados en este campo. No constituye un convenio que pueda ser ratificado, aprobado o al que los Estados puedan adherirse y genere obligaciones internacionales, ni siquiera una declaración solemne de una conferencia internacional. Por lo tanto su importancia habrá que valorarla desde la influencia que en el futuro pueda tener en el proceso de generación de normas sobre protección civil y voluntariado internacional. Por el momento se limita a situar unas directrices, llamadas a dinamizar el debate y guiar la práctica de los Estados.

IX. EL MECANISMO EUROPEO PARA LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN CIVIL

Si bien es cierto que en otros ámbitos de cooperación regional como el iberoamericano, la cooperación entre países árabes o la cooperación euro-mediterránea se han producido iniciativas tendentes a institucionalizar y generar marcos normativos específicos sobre el campo de la protección civil⁶⁰, ha sido sin embargo al interior de la Unión Europea donde han tenido lugar, sin lugar a dudas, los avances más significativos.

58 *Ibídem*, artículo 4. En España el título II de la Ley sobre voluntariado recoge el estatuto del voluntario (Ley 4/2001 de 19 de junio). A su vez, salvo Cantabria el resto de Comunidades autónomas cuenta con leyes autonómicas relativas al voluntariado en las que se refuerza su estatuto particular adaptándolo a las realidades autonómicas. Si bien es cierto que no existe normativa que específicamente se refiera al voluntariado en el campo de la protección civil al menos la ley estatal y las leyes autonómicas si han generado un marco básico en el que se definen derechos y obligaciones también aplicables a este ámbito.

59 Carta Internacional para el Servicio Voluntario en Protección Civil, artículos 7 y 8 respectivamente.

60 No es lugar este para detenernos en ellas, pero no podemos dejar de mencionar a la Asociación Iberoamericana de Defensa y Protección Civil creada en el marco de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno que desde 1997 hasta la fecha ha realizado diez conferencias, aprobando declaraciones finales y poniendo en marcha programas concretos de cooperación. También hemos de referirnos al Consejo Árabe de Protección Civil y Salvamento o a los foros euromediterráneos sobre protección civil.

Estos avances están asociados al denominado mecanismo comunitario de protección civil que se estableció por parte del Consejo de la Unión el 8 de noviembre de 2007⁶¹ y del que actualmente forman parte los 27 países miembros de la Unión además de Islandia, Liechtenstein y Noruega. El mecanismo venía a sustituir al mecanismo de intervenciones de ayuda establecido en 2001⁶². Ciertamente ya en el año 2002 el Consejo adoptó dos resoluciones que en la práctica reforzaban el mecanismo de intervenciones de ayuda y que tendían a ampliarlo⁶³.

Un año más tarde, en diciembre de 2003 el Consejo adoptó una nueva resolución relativa al fortalecimiento de la cooperación comunitaria en el ámbito de la investigación sobre protección civil y la Comisión la decisión 2004/277/CE Euratom⁶⁴ que establecía disposiciones de aplicación de la Decisión con la que en 2001 había creado el mecanismo de ayuda.

En 2005 la Comisión envió una comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones por las que proponía “mejorar el mecanismo comunitario de protección civil”⁶⁵. Finalmente en enero de 2006 la propia Comisión propuso reforzar el mecanismo de acuerdo a la experiencia adquirida y proporcionar la correspondiente base jurídica para las acciones futuras en este ámbito. Este refuerzo era la respuesta necesaria al aumento de la frecuencia y de la gravedad de las catástrofes naturales y de origen humano por las que los países de la Unión Europea u otros países amigos podían verse afectados.

El objetivo general del nuevo mecanismo era mejorar la coordinación las intervenciones de los servicios de protección civil en caso de emergencias graves, debidas a accidentes de carácter natural, tecnológico, radiológico o medioambiental (incluida la contaminación marina accidental), o actos terroristas que sucedan o puedan suceder tanto dentro como fuera de la Unión Europea.

Como objetivos más específicos con el nuevo mecanismo se ha pretendido:

- a) Elaborar un inventario de los equipos de ayuda e intervención disponibles en los Estados miembros;
- b) Generar un programa de formación destinado a los miembros de los equipos de intervención y ayuda;

61 Decisión 2007/779/CE.

62 Establecido por la Decisión 2001/792/CE.

63 Me estoy refiriendo a la Resolución del Consejo, de 28 de enero de 2002 relativa al fortalecimiento de la cooperación en materia de formación en el ámbito de la protección civil y a la Resolución del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, sobre ayudas específicas en materia de protección civil a regiones ultraperiféricas y aisladas, a regiones insulares, a regiones de acceso difícil, y a regiones escasamente pobladas de la Unión Europea.

64 29 de diciembre de 2003.

65 COM (2005) 137 de 20 de abril de 2005.

- c) Organizar jornadas, seminarios y proyectos piloto sobre los principales aspectos de las intervenciones;
- d) Crear equipos de evaluación y coordinación;
- e) Crear un Centro de Control e Información (CCI) y un sistema común de comunicación e información;
- f) Establecer un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (CECIS) entre el Centro de Control e Información y los puntos de contacto de los Estados miembros;
- g) Ayudar a elaborar los sistemas de detección y alerta rápida;
- h) Facilitar el acceso a los recursos materiales y de medios de transporte suministrando información sobre los recursos disponibles en los Estados miembros;
- i) Poner a disposición medios de transporte complementarios.

El Mecanismo está asociado al denominado Centro de Control e Información con base en la Comisión Europea, en Bruselas. Se trata de un Centro que se encuentra operativo las 24 horas y de esa manera la Comisión puede facilitar la movilización de los medios de protección civil de los Estados miembros en caso de emergencia.

Para ello los Estados miembros deben determinar los equipos disponibles para intervenir dentro de las 12 horas siguientes a la solicitud de ayuda y seleccionar a las personas que puedan participar en los equipos de evaluación y coordinación. La cooperación entre los Estados miembros se concreta también en la preparación de módulos interoperativos con equipos o recursos de varios Estados miembros⁶⁶.

El mecanismo en la práctica funciona así:

1. Cualquier país afectado por una catástrofe grave o en riesgo de sufrirla –dentro o fuera de la UE- puede solicitar asistencia directamente a un Estado miembro o por medio del CCI. En ese caso el CCI remitirá inmediatamente la solicitud a una red de puntos de contacto nacionales, que indicarán según lo apuntado en el párrafo anterior si están en condiciones de proporcionar ayuda.

⁶⁶ Los Estados también deben prever la posibilidad de proporcionar asistencia suplementaria especializada en caso de emergencias especiales o emergencias complejas; proporcionar cualquier información pertinente para la aplicación del Mecanismo, indicar cuáles son los puntos de contacto a los efectos de la aplicación del mecanismo y proporcionar datos, si así los consideran oportunos, sobre la disponibilidad de medios militares en el momento en que se produzca una solicitud de ayuda.

2. Con esa información, el CII analizará que respuesta se adecúa mejor a las necesidades de intervención e informará al país solicitante quien decidirá al respecto y en su caso, sus autoridades se pondrán en contacto con los países que ofrecen su asistencia. Tal y como ya ocurría con el Convenio marco de la OIPC y lo que constituye en definitiva un regla general en este ámbito de cooperación, será el país solicitante el que asumirá la dirección de las operaciones⁶⁷.
3. El CII ofrecerá apoyo técnico y realizará seguimiento sobre las acciones llevadas a cabo gracias a su intermediación.

En principio el mecanismo está abierto a los países miembros, los países candidatos a la adhesión a la UE y a terceros Estados. En caso de que la intervención de ayuda se produzca con un tercer país que no está integrado en el mecanismo, será la presidencia del Consejo la que desempeñará el rol de coordinador político y estratégico de las operaciones, mientras que la Comisión será el coordinador operativo manteniendo la comunicación y el diálogo con los puntos de contactos nacionales y las autoridades del Estado afectado.

El mecanismo cuenta con recursos propios tras la decisión del Consejo por la que se estableció un Instrumento de financiación de la Protección Civil para las actividades orientadas hacia la prevención, la preparación y la intervención efectiva, especialmente para todo lo relacionado con el mecanismo entre los años 2007 y 2013⁶⁸.

Más allá de la existencia de este mecanismo comunitario lo cierto es que muchos son los países miembros que a través de sus agencias de cooperación y acción humanitaria tienen reservadas unidades de emergencia integrados por equipos de protección civil para actuar en caso de que terceros Estados soliciten ayuda. Además existen diferentes programas de cooperación o de formación en este ámbito⁶⁹.

En definitiva podemos concluir que la acción de la Unión Europea y sus países miembros en el campo de la protección civil se asienta en una base normativa que se ha ido perfeccionando con el tiempo y en un marco institucional volcado en la práctica que pretende ante todo configurar mecanismos de intervención rápidos y eficientes.

67 Los detalles de la ejecución serán responsabilidad de los coordinadores del país que aporta la asistencia. El Estado solicitante puede delegar la dirección de las operaciones a los equipos de intervención.

68 Decisión del Consejo 2007/162/CE por la que se estableció un instrumento de financiación de la protección civil que sustituyó al programa de acción comunitaria a favor de la protección civil, que entró en funcionamiento tras la aprobación de la Decisión 1999/847/CE.

69 Como ejemplo baste mencionar el Programa de Formación Técnica especializada que dirige la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en colaboración con la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio de Interior.

X. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos intentado demostrar, el objetivo principal del marco jurídico internacional de la protección civil está relacionado con la generación de unas reglas básicas tendentes a conformar una estrategia de confianza en el campo de la cooperación para prevenir las situaciones de catástrofes y asegurar una actuación eficaz y coordinada entre los Estados y las organizaciones internacionales. Indirectamente también involucra a los actores no gubernamentales especializados que incorporan a voluntarios o profesionales especializados y que prestan su apoyo a los sistemas oficiales de protección civil.

Tal y como hemos puesto de manifiesto este marco jurídico tiene sus orígenes en el Derecho Internacional Humanitario, con el que comparte algunos fundamentos y principios inspiradores. Pero como demuestra la práctica internacional con el tiempo se ha ido ampliando y yendo más allá de la regulación de las situaciones de conflicto y la protección que en los mismos debe otorgarse a los equipos de protección civil, se ha centrado fundamentalmente en generar una normativa de referencia que asegure una colaboración eficiente ante casos de catástrofes o amenaza de las mismas.

Diferentes instituciones internacionales de ámbito universal, entre las que destaca la Organización Internacional para la Protección Civil, han jugado un papel destacado adoptando convenios específicos, influyendo en la generación de valores internacionales y principios operativos sobre la protección civil y otorgando un lugar propio a este ámbito de acción estatal entre las normas de Derecho Internacional.

A su vez, desde diferentes ámbitos de asociación y cooperación regional, especialmente desde la Unión Europea, se ha reforzado este proceso adoptando normas particulares e instituciones propias pero que tienen proyección internacional y de las que pueden beneficiarse países no miembros.

Ponemos punto y final a este recorrido por el marco jurídico internacional y europeo de la protección civil. Se trata esta de una primera aproximación desde los estudios iusinternacionalistas a algunas de las principales normas e instituciones internacionales relacionadas con la protección civil. No hemos pretendido, ni mucho menos, agotar en un artículo la temática estudiada. Muchos aspectos quedan pendientes de analizarse con mayor profundidad.

Confiemos en que esta primera aproximación sirva de inspiración o pueda ser tomada como base, para otros estudios que habrán de llegar en el futuro, proporcionando elementos de clarificación sobre una normativa y un marco institucional que tienen una clara proyección en la práctica internacional y sobre los que hasta la fecha apenas se ha investigado.