

# La gestión de riesgos y los Ejércitos nacionales: una mirada comparada a la experiencia latinoamericana

Hal Klepak / RESDAL

## 1

### Objetivos y aproximación al tema

Este informe es parte del estudio conducido por RESDAL que contara con el apoyo del Global Peace and Security Fund de Canadá, y apunta a proveer experiencia comparada, desde la región latinoamericana, a aquellos decisores en Colombia que están analizando cómo atender de la mejor manera posible en el futuro las misiones en seguridad pública y en gestión de riesgo, en un momento en el cual en lo que se refiere a los temas de seguridad se está produciendo un gran cambio en el país.

Aborda específicamente la experiencia de ocho países latinoamericanos en el área de la gestión de riesgos, cuando de desastres naturales se trata. La intención es, nuevamente, aportar a aquellas decisiones que Colombia debe tomar en esta materia, a través de una mirada a lo que otras naciones han realizado y están aún realizando –a menudo en contextos que, en muchas formas, son similares. Se presta una atención particular al papel del Ejército.

En primer lugar, buscará mostrar que en la región existe una experiencia larga y significativa en el tema. Lejos está la región de que pueda hablarse de una *tabula rasa* al respecto. Al mismo tiempo, se mostrará que es claro que las experiencias son tan variadas y divergentes como los contextos en los que los desastres naturales se producen. Añadiendo una breve mirada a los ejércitos en la región, ya que será útil para la discusión posterior acerca de sus roles.

Asimismo se proveerá un panorama sobre la experiencia regional en la aplicación de las políticas públicas en caso de desastre. Ello permitirá enlazar la naturaleza de la institución militar con el contexto de las políticas públicas en el cual se trabaja. Posteriormente, se brindará una aproximación a cada una de las experiencias nacionales, de forma tal que el lector pueda apreciar cómo dichas experiencias difieren de la colombiana, pero también qué aspectos de ellas pueden ser más útiles para Colombia.

Los ocho países analizados son Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua; ello brinda una amplia variedad de experiencia pues dichos países se ubican en el extremo norte de América Latina, en América Central, en la Región Andina norte, y en el Cono Sur. La geografía de Colom-

bia, que la coloca en el punto norte de Sudamérica, bordeando tanto el Atlántico como el Pacífico, y con Centroamérica y la Región Andina como sus vecinos inmediatos, hace que esta amplitud de experiencias sea especialmente relevante.

Presentaremos entonces dicha variada experiencia en una forma útil para el análisis en Colombia, de forma que ayude a su propio proceso de decisión nacional.

## 2 Definiciones, mitos y realidades

Trataremos de ocupar el menor espacio y tiempo en definiciones. Los desastres naturales son, desafortunadamente, tan comunes en el mundo moderno –y de forma creciente, según la opinión de muchos científicos- que su naturaleza es más que bien conocida. Sin embargo, vale la pena notar que existen dos tipos de grandes desastres, y no solamente aquellos que están causados por la “naturaleza”. Existen también los desastres hechos por el hombre, también más comunes en la era de las emergencias en las plantas nucleares (tales como el de Chernobyl en Ucrania en los ‘80s), y otros innumerables desastres ecológicos que van desde los masivos derrames de petróleo como el del Golfo de México en este siglo, hasta el pobre tratamiento de la tierra a través de las prácticas altamente contaminantes de la minería, que se suceden todo el tiempo.

Trataremos de ser claros al respecto. Aunque no queramos emplear demasiado tiempo en definiciones que son obvias para cualquier lector, algunas definiciones compartidas sobre conceptos clave valen la pena. Hablaremos brevemente de solo tres términos: *desastre*, *desastre natural*, y *gestión del desastre*. Afortunadamente las Naciones Unidas han trabajado sobre definiciones que se usan normalmente en este campo. Y el sentido común y la experiencia las refuerzan. La ONU calificó a los ‘90 como *la* década para mejorar nuestras capacidades para lidiar con los desastres naturales, y especialmente nuestra habilidad para enfrentar los desafíos en el nivel internacional. Fue llamada la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, y ello apuntaba a la implementación de la estrategia planteada por la Resolución 54/219 de la Asamblea General. Al final de dicha década, en 1999, se creó una agencia –la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, UNISDR-, con un Secretariado basado en Ginebra. Los arreglos globales para tratar con estos fenómenos fueron desarrollados posteriormente con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, elaborado en 2015 (A/RES/69/283), un

acuerdo voluntario de quince años que trata sobre la gobernabilidad necesaria para manejar la reducción del riesgo de desastres. Todos estos progresos han conducido a definiciones comunes que expresan qué se entiende por cada uno de estos términos.

La definición de desastre aceptada por la ONU es "Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos."<sup>1</sup> El Diccionario Oxford define un *desastre natural* como "un evento natural tal como una inundación, terremoto o huracán que causa un gran daño o pérdida de la vida". La ONU utiliza esta definición simple: "un evento adverso mayor que resulta de los procesos naturales del planeta". El tercer concepto clave utilizado en este informe es *gestión del riesgo de desastre*, definido por la ONU como "la organización, planeamiento y aplicación de medidas para la preparación, la respuesta, y la recuperación, en caso de desastre". Así, cuando hablamos de desastres naturales y de las respuestas a ellos estamos lejos de las debatibles y a menudo difíciles discusiones que existen sobre términos tales como defensa, seguridad, y seguridad pública. El uso aceptado de los términos está generalizado, al punto de que los hace fáciles de utilizar, aunque en ocasiones con matices (tales como la adición del concepto de desastres *hechos por el hombre*).

Aunque los Estados y los servicios de emergencia nacionales dan a menudo lo más que pueden en cuanto a sus capacidades (tanto para prevenir como para gestionar), la realidad es que nuestra vulnerabilidad a esta clase de eventos es palpable, y que nuestra habilidad para reaccionar es visiblemente limitada y hasta dolorosamente inadecuada. Hasta las naciones más desarrolladas se encuentran casi desvalidas ante desastres naturales serios, tales como huracanes de alta categoría, dramáticos terremotos, sequías sostenidas, inundaciones en gran escala, y sus consecuencias. Esto se ve casi a diario en los hogares alrededor de todo el mundo, pues la naturaleza de tales eventos se encuentra cada vez más difundida por los medios de comunicación.

Debe decirse, en verdad, que nuestras opciones para lidiar con los desastres naturales son al menos limitadas. Las mejoras en las capacidades de predicción sísmica son excepcionales y bienvenidas, pero en realidad los terremotos y temblores atacan habitualmente con poca o ninguna advertencia, y las sociedades quedan a merced de lidiar con sus efectos. Se identifica a los huracanes

<sup>1</sup> UNISDR (2009), *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, disponible en [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf).

como tormentas tropicales en forma temprana, y se los sigue meticulosamente y con gran pericia, descubriendo su fuerza probable, dirección e implicancias, pero debe decirse que a pesar de los grandes avances en la forma en que varios países manejan estos eventos es relativamente poco lo que se puede hacer, excepto sobrellevarlos una vez que pegan, y posteriormente hacer los mejores esfuerzos para recobrase. Las respuestas a tornados, sequías, inundaciones, deslizamientos de tierras, y otros desastres naturales mayores, no han mejorado tanto respecto de las prácticas de antaño. Aún los volcanes tienden a sorprendernos con sus patrones de erupción.

Es entonces poco sorprendente que las respuestas nacionales a estos fenómenos estén aún lejos de lo que las sociedades desearían. En cambio, los gobiernos tienden a hacer lo mejor que pueden, o al menos intentan reasegurar a la gente de que eso es lo que están haciendo, en un campo en el que los costos son altos y los eventos en gran parte inmunes a cualquier esfuerzo de planificación, y donde la historia –aún la reciente- narra más tristezas que alegrías. Y con el impacto del cambio climático cada vez más presente, es difícil ser optimista al pensar en lo que se nos requiere en este tema.

**Los desastres naturales en América Latina** Una simple mirada a las noticias internacionales muestra el primer aspecto a señalar: en comparación con otras partes del mundo, América Latina es una región en la que tanto la frecuencia como la ferocidad de los desastres naturales son notorias. La variedad de los mismos es alta, y su intensidad verdaderamente frecuente.

Es difícil imaginar algún tipo de desastre del que la región escape por completo. Con los largos litorales tanto en el Atlántico como en el Pacífico, el Mar Caribe, los vastos sistemas fluviales, las gigantescas cadenas montañosas, los desiertos, las grandes llanuras, y otras características geográficas, climáticas y físicas que hacen vulnerables a las poblaciones frente a estos fenómenos, esencialmente todos los países de la región han sido afectados en algún momento. Los huracanes, tsunamis y terremotos resultan usualmente más estremecedores para la vida humana y tienden a captar los titulares, pero las erupciones volcánicas, desprendimientos de tierra, sequías (producidas a menudo por los efectos de El Niño), inundaciones, tornados, avalanchas, y otros, son también bien conocidos en la región.

Sin embargo, tal como muestra la Tabla 1, las clases de desastres naturales son diferentes según de qué parte de la región estemos hablando, al menos en alguna medida. Y la Tabla 2 ilustra el hecho de que no solo las subregio-

nes difieren según el tipo y escala de los desastres que enfrentan, sino que los mismos países varían en términos de cuáles son los eventos que causan los mayores problemas, y cuáles parecen afectar menos.

**Tabla 1**  
Desastres naturales  
en la región  
latinoamericana  
Por subregión

	Deslizamientos	Huracanes	Volcanes	Incendios	Inundaciones	Terremotos	Sequías
México	X	X	X	X	X	X	X
Centroamérica	X	X	X	X	X	X	X
Andes del Norte	X		X	X	X	X	X
Cono Sur	X		X	X	X	X	X

**Tabla 2**  
Desastres naturales  
en la región  
latinoamericana  
Por país

	Deslizamientos	Huracanes	Volcanes	Incendios	Inundaciones	Terremotos	Sequías
Argentina	X		X	X	X	X	X
Brasil	X			X	X		X
Chile	X		X	X	X	X	X
Colombia	X		X	X	X	X	X
Ecuador	X		X	X	X	X	X
El Salvador	X	X	X	X	X	X	X
Guatemala	X	X	X	X	X	X	X
México	X	X	X	X	X	X	X
Nicaragua	X	X	X	X	X	X	X

**Los contextos de desastres naturales en los distintos casos**

Aunque el propósito no sea dar demasiado detalle acerca de los contextos nacionales de cada uno de los países, es útil dar una breve mirada a qué clase de eventos afectan a cada uno de ellos.

**Argentina**

Argentina es más bien un caso especial dentro de estos países. Si bien regularmente ocurren desastres naturales, rara vez adquieren la naturaleza catastrófica que tanto se ve en la región. Inundaciones producidas por desbordes de sus principales ríos, avalanchas, tormentas costeras o en el propio interior del país, terremotos, y erupciones volcánicas sí ocurren en este país, pero su vulnerabilidad no

puede ser comparada con la de la mayoría de los países de las regiones andina y centroamericana. En verdad, aún comparada con su vecino Brasil –cuya vulnerabilidad es considerada baja- Argentina parece haber sido bendecida en esta área.

Ello, sin embargo, no incluye la cuestión de los desastres hechos por el hombre, tales como la deforestación –un tema que afecta particularmente a este país. Esta clase de situaciones afectan las condiciones por las que se producen las inundaciones, los incendios forestales y otros fenómenos. El país también considera, entre los desastres potencialmente importantes, los apagones de energía y el colapso de edificios.

### **Brasil**

El mayor de los países latinoamericanos sufre una variedad de desastres naturales, pero como se verá, está bastante bien organizado frente a ellos. Tiende especialmente a sufrir inundaciones, deslizamientos de tierras, y sequías, pero también incendios forestales. Los grandes sistemas fluviales son otra área de preocupación.

Debe también notarse que Brasil y sus fuerzas armadas, habiendo tenido tanto el comando como un gran despliegue de tropas en la fuerza de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) durante el gran terremoto de 2010, y durante los posteriores esfuerzos de recuperación, tienen una considerable experiencia internacional en materia de gestión de riesgos en caso de desastres naturales. Por otra parte existe un importante papel de las fuerzas armadas brasileñas en apoyo a los programas rurales de acción cívico-social (ACISO), tanto en forma permanente como no permanente. La acción constante en apoyo de sectores vulnerables de población ha otorgado a los comandos y unidades, y al personal, una experiencia relevante.

### **Chile**

Este país del sur andino es a menudo afectado por desastres naturales, más dramáticamente por terremotos y tsunamis, pero también por otros. Lo que los chilenos llaman “geografía loca” significa que esta clase de cosas puede esperarse. Con un gran desierto en el norte, una gran cadena montañosa que cubre la mayoría del país (e incluye volcanes), las extremadamente largas líneas costeras sin profundidad geográfica en la mayoría del sur, y un extremo sur con rutinarias condiciones climáticas extremas de frío y viento, los desastres naturales han acompañado a Chile durante toda su historia.

### **Ecuador**

La amplia variedad del terreno y condiciones climáticas del Ecuador producen una vulnerabilidad bastante elevada. Deslizamientos de tierras, erupciones volcánicas, terremotos, y ocasionales sequías e incendios forestales atacan al país con cierta frecuencia, y a menudo con gran fuerza. Los efectos negativos de la corriente de "El Niño" pueden ser especialmente severos, produciendo daños a la infraestructura que suelen ser serios, y significativas pérdidas de vidas.

### **El Salvador**

Este país, el más pequeño de Centroamérica, está considerado como uno de los países del mundo más vulnerables a los desastres naturales. Es especialmente vulnerable a los terremotos, y con bastante frecuencia sufre también erupciones volcánicas. Como si no fuera suficiente, tormentas tropicales de severidad considerable provocan inundaciones y deslizamientos; los tsunamis también constituyen una amenaza.

### **Guatemala**

Ubicado en Centroamérica, el país es también un blanco para toda forma de desastres naturales. Sufre erupciones volcánicas, terremotos, deslizamientos, huracanes y tormentas tropicales, inundaciones, y ocasionalmente sequías e incendios forestales.

### **México**

Los principales desastres que afectan a México tienden a ser huracanes o tormentas tropicales, inundaciones y deslizamientos ocasionados por grandes lluvias, e incendios forestales; ocasionales erupciones volcánicas, terremotos y sequías completan el panorama de los desafíos que el país afronta en el campo de la gestión de riesgos. México ha sido también muy activo en la cooperación y asistencia a otros países, especialmente en Centroamérica, la cual ha sido provista en gran parte por el Ejército. Esta clase de asistencia se ha extendido incluso a Suramérica.

### **Nicaragua**

En Nicaragua (otro país en el "anillo de fuego") los principales tipos de desastres naturales tienden a ser terremotos, erupciones volcánicas, tsunamis, fuertes lluvias que causan inundaciones y deslizamientos de tierras, y las sequías e incendios forestales, muchos de los cuales han sido altamente destructivos.

**Reflexiones  
generales acerca  
de las fuerzas  
armadas y  
los desastres  
naturales**

Las fuerzas armadas de los Estados latinoamericanos tienden a tener un rol importante en la historia y en la política de estas naciones. Es usualmente el resultado de factores históricos, políticos y sociales que a menudo son heredados del pasado colonial, y que han marcado a estos países en formas dramáticas.

Como siempre, es importante dejar claro que los países latinoamericanos varían enormemente entre ellos, y por ende es riesgoso hacer generalizaciones. Pero en general los ejércitos latinoamericanos son anteriores o contemporáneos a las independencias nacionales y responden a los contextos nacionales e internacionales que los crean, con pocas excepciones.

Estas fuerzas comenzaron a menudo como cuerpos policiales, pero en la mayoría de los casos adoptaron roles en la defensa nacional territorial (en circunstancias subregionales difíciles) y roles domésticos (luchando contra tendencias separatistas, caudillismos locales u otros factores que afectaban el surgimiento y la estabilidad de la nación).

Como en la mayoría de los Estados en desarrollo, las instituciones de gobierno estaban *relativamente* débiles y desfinanciadas, especialmente durante los primeros años de la independencia. Pero la naturaleza de la centralidad de esta clase de fuerzas para lo que a la supervivencia de la nación se refería, aseguró que las fuerzas armadas generalmente sufrieran menos dichos problemas, y que se desarrollaran como instituciones relativamente fuertes y unidas. Al corto tiempo eran las únicas dentro de las estructuras e instituciones del Estado que tenían ventajas reales: una fuerte disciplina, jerarquía y autoridad central incuestionadas, *esprit de corps*, exposición a influencias modernizadoras, movilidad, una fuerte creencia en el planeamiento a corto y largo plazo, y la habilidad para hacerlo. También, una amplia gama de capacidades dentro de su personal, que iban desde la provisión de servicios médicos a administrativos, desde servicios postales a policiales, desde cocineros hasta ingenieros, y mucho más en el campo logístico. Contaban con educación y entrenamiento a través de toda la carrera, prestigio público, estaban desplegados a lo largo y ancho del territorio nacional, y contaban con un buen nivel de adiestramiento físico. Ninguna otra institución del Estado podía reclamar tal rango de capacidades para ofrecerle a un gobierno, especialmente en tiempos problemáticos.

Si esto era así en muchos sentidos, ¿cuánto más lo era en el área de seguridad? Igual que en muchos de otros países en el mundo, los latinoamericanos muy frecuentemente le dieron a sus fuerzas armadas (al menos temporariamente pero en general en forma más permanente), roles policiales y de seguridad pú-



blica. O tareas que a menudo se consideran como parte de lo que deben realizar los servicios de aduana, las patrullas de frontera, los servicios forestales, los de protección VIP, los servicios de inteligencia, las organizaciones de defensa civil, y otros similares. Porque por supuesto las fuerzas armadas también tenían otras dos ventajas que los gobiernos también solían necesitar: no solamente estaban *armadas*, sino también *disponibles*. Y en circunstancias de seguridad difíciles para los gobiernos, tal clase de institución probaba, a menudo, que era la única que podía aún temporariamente resolver, o al menos controlar, la situación de seguridad.

No se trataba de que los gobiernos –especialmente los democráticos- no entendieran que bajo circunstancias ideales para estas tareas especializadas se necesitaban policías y otras fuerzas de seguridad, que podían realizar un mejor trabajo que el que las fuerzas armadas podían hacer. Evitando además algunos de los peligros de un excesivo uso de fuerza militar en este tipo de tareas. Más bien sucedía que, en condiciones de seguridad particularmente urgentes, la regla era que tal clase de fuerzas simplemente no existían, o no estaban en condiciones de hacerse cargo de estas tareas. El argumento, en el momento de la emergencia, era que “Puede que el Ejército no haga el mejor trabajo, pero lo hace.”

De esta manera los roles de las fuerzas armadas se expandieron (o al menos se sostuvieron, si es que ya los tenían) a aquellos que incluían misiones amplias y a menudo sin final a la vista, en apoyo a los requerimientos de seguridad de la nación, cualesquiera fueran los peligros de tal estado de cosas. La fuerza terrestre, el Ejército, era por supuesto clave en todo esto. Era la mayor fuerza, la más distribuida por todo el país, la que estaba más en contacto con las condiciones locales, aquella cuyo trabajo era menos técnico y más relacionado con la población, la que tenía el control territorial, la que se ubicaba usualmente más cerca de la ciudad capital. Y en todo sentido mucho más influyente que la Marina o –más tarde- la Fuerza Aérea, o aún que ambas combinadas.

Si en la OTAN, el Commonwealth británico o en muchos otros países la Marina es considerada el “servicio sénior”, ello nunca aplica a América Latina, ni siquiera en Chile, que es un país más orientado a lo marítimo. En los países de esta región el Ejército siempre es considerado el servicio sénior, y no solamente en términos tradicionales sino también en términos políticos.

El Ejército puede proveer, si se requiere, toda clase de servicios de seguridad, aún cuando no pueda hacerlo al nivel de eficiencia de los servicios más especializados que podrían potencialmente existir. En el área de desastres naturales el Ejército está sin embargo particularmente bien estructurado para responder a emergen-

cias de empleo. Posee servicios médicos, como se mencionara anteriormente, pero también policía militar. Incorpora planes de evacuación como parte de sus ejercicios y operaciones, aún cuando se trate del tipo de combate militar tradicional, y tiene los medios de transporte –que incluyen transporte pesado– para realizar evacuaciones en gran escala. Tiene la capacidad de brindar alimento a cielo abierto a grandes números de personas, y habitualmente posee una gran flexibilidad para ampliar el número de asistidos. Posee vehículos para proveer agua potabilizada que complementan la capacidad de alimentación. Tiene capacidad para albergar a mucha gente, tanto en carpas como en construcciones más sólidas. Adicionalmente, tiene uniformes y otras clases de vestimenta para duras condiciones climáticas, y a menudo hasta posee stocks para situaciones de emergencia. Y en lo que se refiere a rescate y recuperación, normalmente no solo tiene maquinaria de ingeniería pesada (como pueden ser las excavadoras) sino también personal entrenado, disciplinado y organizado para operarla.

Aún más notablemente, su personal está acostumbrado a trabajar bajo circunstancias adversas, a hacerlo en el calor, el frío o la humedad, y a hacerlo como se les ordena. Su disciplina los convierte en trabajadores ideales en tiempos de emergencia, pues están acostumbrados a las pocas horas de sueño o a aún a descanso alguno, guardias de 24 horas, y a hacerlo a menudo en contextos peligrosos. También, jerarquía y orgullo de la unidad o de la fuerza a la que pertenecen: todo ello se combina para proveer una mano de obra flexible y un equipamiento con el que otras agencias del Estado u organizaciones civiles sueñan.

Poco sorprende, entonces, que ningún país excluya emplear sus fuerzas armadas en un rol de asistencia en caso de desastre natural si así lo necesita. En lo que a desastres naturales concierne la lista de roles asignados a las fuerzas armadas en los países de la región es larga, e incluye:

- Servicios de alerta
- Búsqueda y rescate
- Establecimiento y mantenimiento de comunicaciones
- Transporte costero y marítimo
- Fotografía aérea para asistir en la toma de decisiones
- Atención a la población afectada
- Evacuación previa al evento
- Evacuación de heridos durante o luego del desastre
- Provisión de servicios de salud de emergencia
- Provisión de alimentos a la población afectada

- Alojamiento temporario para los afectados
- Transporte aéreo y marítimo de la ayuda de emergencia
- Transporte aéreo de autoridades
- Mapeo de las áreas afectadas

La crisis "existencial" de los militares latinoamericanos en los últimos años –a la que se refiere en la sección de este estudio que trata sobre el papel en temas de seguridad pública- no es para nada cierta en el caso de la actitud militar cuando se trata de asistir al Estado cuando un desastre natural ataca. Para las fuerzas armadas –y para el Ejército en particular- es un hecho que van a asistir a las comunidades locales y a toda la nación en esos casos, y que sus ventajas naturales hacen que su papel sea tan obvio que no se requiere discusión y menos aún debate sobre el tema.

Dado el cuestionamiento más amplio que existe en el mundo moderno acerca de la utilidad de las fuerzas armadas, y la mejorada cooperación interamericana o al menos subregional en temas de defensa, lo que sí ha sucedido es que las fuerzas armadas sientan que su papel más permanente en materia de desastres naturales necesita ser más explícito. Para así recordarle a la opinión pública, y especialmente a los políticos, que se trata de un área vital del bienestar nacional en la cual la necesidad de asistencia por parte de los militares es evidente. Las Conferencias de Ejércitos Americanos y otras reuniones similares subregionales lidian habitualmente con el tema de percepción pública acerca de su utilidad, y también luchan por colocar la respuesta a desastres naturales como una prioridad de la defensa nacional, y no solamente como una actividad en la que natural –y permanentemente- se involucra a los Ejércitos.

## 3 Tendencias

En algunos países el contexto anteriormente descrito produjo cambios en las prioridades militares, en el uso de recursos, en las organizaciones y estructuras, en la creación de nuevas unidades, y en doctrina y entrenamiento, entre otras cosas. Pero sin embargo en la mayoría de ellos todavía falta ver cambios verdaderos. En casi todos los casos los Ejércitos se aferran a los roles tradicionales de defensa nacional. Aún en los casos en los que dicho concepto se ha

desgastado considerablemente en los últimos años (especialmente la parte de que la defensa es su principal *raison d'être*), el *ethos* militar está tan ligado a la defensa externa contra los enemigos de la Nación que el cuerpo de oficiales prefiere mayoritariamente retener ese concepto como un elemento central a la existencia de la institución. Este *ethos*, por supuesto, continúa teniendo el mayor peso e impacto en el entrenamiento, la adquisición de sistemas de armas y equipamiento, educación, doctrina, despliegue, logística, etc.

En esta situación, el rol que habla de la preparación, mitigación y recuperación en caso de desastres naturales es considerado importante, útil para propósitos de prestigio público, y de valor tanto para la Nación como para la institución. Pero habitualmente no es considerado central a la imagen propia de las Fuerzas. El rol es visto más simplemente como algo que "uno hace" porque está allí, porque tiene la capacidad y el deber de asumirlo cuando se necesita.

Sucede además que, en muchos de los países, actualmente existe una intención más clara de trabajar desde el Estado para reducir el impacto de los desastres naturales, también frente a una ciudadanía que demanda cada vez más –aunque sea en forma esporádica– que ésta debería ser la política al respecto. Si esto es cierto en el escenario global, lo es especialmente en el caso latinoamericano, donde como ya se ha visto los desastres son tan comunes.

En este sentido, se observa una tendencia a aportar mayor cantidad de recursos que ayuden a lograr una mayor eficiencia en la asistencia a las comunidades locales más golpeadas. De allí que se tienda también a intentar coordinar las respuestas nacionales a través de agencias gubernamentales e instituciones especializadas. En casi todos los casos de la región este esfuerzo es acompañado por el deseo de asegurar un mejor uso de las capacidades civiles y las del sector de seguridad, en una cooperación entre agencias que se balancee mejor con unas fuerzas armadas que son tradicionalmente más dominantes. Todo ello reforzado, claro, por la percepción de que el número y ferocidad de los desastres está aumentando, a causa del cambio climático.

Las formas en las que se intenta desarrollar estas políticas varían ampliamente entre los países, pero la tendencia es definitivamente hacia la generación de sistemas de control interagencial en las cuales las fuerzas armadas juegan un papel importante pero no dominante– al menos en teoría. Esto ha demostrado ser una tendencia positiva en varios de los casos de la región. Servicios policiales y forestales, guardias costeras, bomberos, ministerios de salud, de vivienda y de relaciones exteriores, gobiernos locales, servicios de transporte, y un conjunto de otras agencias (incluyendo en algunos casos empresas privadas), han

sido convocados al debate e incluso al diseño y ejecución de planes para mejorar la preparación, la mitigación y la recuperación en caso de desastre. Aunque debe admitirse que hasta ahora el progreso ha sido lento, en parte también por la habitual cuestión de la limitación de recursos, en especial los financieros.

Otra de las tendencias a remarcar es la cooperación regional o subregional, especialmente en lo que se refiere a consecuencias inmediatas y de largo plazo. En el pasado poco se pensaba sobre ello; los países lidiaban con los desastres por cuenta propia. En la medida en que los medios de comunicación modernos hicieron que la ocurrencia de estos eventos fuera conocida más allá del ámbito local, y que las posibilidades logísticas hicieron realidad asistir desde lugares más lejanos, la tendencia se consolidó en los países más poderosos –especialmente en los Estados Unidos, que comenzó a aportar su considerable capacidad de transporte estratégico aéreo y naval para asistir a países afectados.

Más recientemente, sin embargo, las propias naciones latinoamericanas comenzaron a incrementar su asistencia a vecinos y socios regionales, como parte de la tendencia más amplia hacia la cooperación subregional. Los bloques regionales en los Andes, en el Cono Sur, en Centroamérica, y en el Caribe, han buscado reforzar sus capacidades para asistir a los países que son afectados por un desastre. Las fuerzas armadas (y particularmente las fuerzas aéreas y en ocasiones las marinas) han sido clave en estos esfuerzos, lo cual no sorprende. Los esfuerzos de México en la asistencia a países centroamericanos son notables, constituyendo una práctica que se ha convertido casi en tradición y que tuvo un desempeño inusual cuando se desplegaron esas mismas capacidades para asistir a los Estados Unidos en ocasión del huracán Katrina. Actualmente casi todas las naciones latinoamericanas –prácticamente como cuestión de rutina y basándose en acuerdos forjados de antemano– asisten a sus amigos cuando lo necesitan, y las fuerzas armadas son un elemento clave en la pronta llegada y distribución de la asistencia.

### **Política pública y desastres naturales**

El rango de tipos de políticas de gestión de riesgos en caso de desastres es realmente amplio. Vale recordar que hasta bien entrado el siglo XIX la parte de los gobiernos que se encargaba de ello era a menudo la local, y no los niveles provinciales o nacionales. Este era el caso, aunque parezca increíble, de países tan desarrollados como Gran Bretaña o muchos de los de Europa continental. Tal vez vale la pena tener esto en mente a la hora de juzgar valorativamente la experiencia latinoamericana en este terreno.

También es cierto que, por muchas razones y a pesar de los riesgos, muchos gobiernos latinoamericanos han sido bastante lentos en la elaboración de respuestas adecuadas a los desafíos que en esta materia existen. Lo que se observa ahora es un conjunto complejo de acuerdos que se desarrollan en todos los niveles: local, provincial/estatal/departamental, nacional, y hasta internacional. Algunos de ellos más en papel antes que efectivamente puestos en marcha; otros, más impresionantes en lo que se refiere a planeamiento, recursos y organización.<sup>2</sup>

Observemos ahora, en los ocho casos analizados, la amplitud de enfoques. Las diferencias pueden observarse en:

1. El marco jurídico establecido para la gestión de riesgos, las operaciones relacionadas a ello, y la organización en el alto nivel del sistema.
2. Los acuerdos entre las organizaciones involucradas respecto de quién cumple el papel rector.
3. El contexto político.
4. La doctrina a aplicar.
5. La organización.
6. La educación y entrenamiento.

### **El marco jurídico y la organización del sistema**

Tal como puede esperarse de países que comparten tantas cosas en términos históricos, lingüísticos, culturales, constitucionales y gubernamentales (teniendo además todos ellos instituciones republicanas y tradiciones legalistas tan fuertes), hay mucho en común en los marcos jurídicos en lo que concierne a la gestión de riesgos en caso de desastres naturales. La mayoría de las constituciones aborda los temas que surgen de los estados de emergencia causados por desastres naturales dentro del territorio nacional, y algunas de ellas incluso abordan el tema de cuando éstos ocurren fuera de las fronteras nacionales. Los términos utilizados son diferentes, y se los describe como estados de *emergencia*, de *sitio*, de *excepción*, o aún de *defensa*. Pero la declaración de este poder ejecutivo no significa necesariamente que no existan regulaciones específicas

<sup>2</sup> En el nivel militar interamericano la cooperación en gestión de riesgos ha llevado a la Organización de Estados Americanos, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, a hacer recomendaciones a los Estados Miembros para promover los avances al respecto. La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas ha también debatido la cooperación en el área desde la Octava Conferencia (celebrada en Canadá en 2008). Más específicamente en el caso de los Ejércitos, la Conferencia de Ejércitos Americanos ha planteado la cuestión de mejorar la cooperación en caso de desastres naturales como uno de los temas de agenda desde el ciclo de la XXVII Conferencia (2006-2007).

acerca del uso de las fuerzas armadas, una vez que el decreto correspondiente es emitido. Lo cual refleja, claro, la difícil historia de las relaciones entre civiles y militares de la mayoría de los países de la región, y en especial los problemas que se vivieron en la segunda mitad del siglo XX.

En Argentina ningún "estado de sitio" puede ser declarado por el Presidente sin la aprobación del Congreso –al menos cuando la legislatura está en periodo de sesión-, y es un caso especial en América Latina. En su vecino Brasil, por ejemplo, las "calamidades naturales de gran proporción" pueden ser causa de que el Jefe de Estado declare una emergencia nacional, que el Congreso solo necesita aprobar luego de determinado periodo de tiempo.

En Chile el Presidente puede, bajo su propia autoridad, emitir un decreto declarando el "estado de catástrofe" a causa de lo que evalúa como ocurrencia de una "calamidad pública". Necesita en principio informar al Congreso acerca de su decisión y de las medidas que se han ordenado, pero si dicho decreto y las medidas consiguientes permanecen vigentes durante más de un año deben ser ratificadas por el Congreso.

En Ecuador, si ocurre un desastre natural, aplica lo mismo. La Asamblea Nacional debe ser formalmente informada por el Presidente, y puede revocar el decreto en cualquier momento. En El Salvador, la declaración de un estado de excepción es prerrogativa del Presidente de la República, pero también de la legislatura, y si las garantías constitucionales fueran suspendidas la Asamblea Nacional debe aprobar la declaratoria hecha por la Presidencia. En Guatemala también el Presidente tiene la facultad de emitir un decreto declarando el "estado de calamidad pública", pero el Congreso puede anular o modificar dicha declaración.

La situación en México es similar. El Presidente puede declarar que evalúa que en determinada situación la sociedad está "en grave peligro", pero debe contar con la aprobación del Congreso. En Nicaragua el Presidente puede declarar un "estado de emergencia" en caso de catástrofe natural, pero también en este caso la legislatura tiene la facultad de aprobar o no la declaración, o de modificarla.

El caso colombiano está en línea con lo que generalmente aplica en el resto de la región. Aquí también el Presidente puede considerar que una "calamidad pública" es razón para la declaración de un "estado de emergencia", pero el Congreso debe luego dictaminar acerca de su aplicabilidad, y acerca de las medidas que el Ejecutivo haya tomado.

Estas disposiciones constitucionales se complementan con una serie de leyes que abordan entre otras cosas el tema del empleo de las fuerzas armadas en la asistencia ante desastres naturales. La naturaleza institucional de estos marcos legales se basa habitualmente en uno o más de los siguientes ministerios: *Gobernación, Seguridad*, o la propia Presidencia. Solamente en Guatemala el Ministerio de Defensa es el coordinador de la respuesta nacional en caso de desastre. En Argentina es responsabilidad del Ministerio de *Seguridad*; en Chile del Ministerio de *Interior y Seguridad Pública*; en Brasil del Ministerio de Integración; en El Salvador de *Gobernación y Desarrollo Territorial*; y en México de *Gobernación*. En Ecuador se descentraliza a través de un *Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos*, mientras que en Nicaragua se produce una descentralización similar, a partir de la Presidencia.<sup>3</sup>

Tampoco en este caso la práctica en Colombia difiere de los marcos legales que se observan en otros países de la región.

**Tabla 3**

**Bajo los distintos ministerios o cuerpos gubernamentales funcionan agencias que lidian directamente con la atención a los desastres naturales:**

<b>Argentina:</b>	<b>Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes</b>
<b>Brasil:</b>	<b>Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil</b>
<b>Chile:</b>	<b>Oficina Nacional de Emergencias</b>
<b>Ecuador:</b>	<b>Secretaría de Gestión de Riesgos</b>
<b>El Salvador:</b>	<b>Director General del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres</b>
<b>Guatemala:</b>	<b>Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocada</b>
<b>México:</b>	<b>Coordinación Nacional de Protección Civil</b>
<b>Nicaragua:</b>	<b>Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres</b>

La legislación también establece las condiciones para el empleo de las fuerzas armadas. En el nivel oficial más alto existen amplias diferencias en la forma en la que se incluye a los militares en los planes nacionales de acción sobre este tema (aunque como se observará puede ser más en apariencia que en la práctica). Vale la pena dedicar algunas menciones a los casos nacionales, ya que ilustran la diversidad de enfoques.

<sup>3</sup> Argentina: Ley 27.287, 20/10/2016 y Decreto 39/2017, 13/01/2017. Brasil: Ley 12.608, 10/04/2012. Chile: Decreto Ley 369, 18/03/1974 y Decreto 156, 12/03/2002. Ecuador: Decreto Ejecutivo 42, 10/09/2009. El Salvador: Decreto.777, 18/08/2005 y Decreto 56, 24/05/2006. Guatemala: Decreto Legislativo 109-96, 06/11/1996; Acuerdo Gubernativo 49-2012, 14/03/2012; y Acuerdo Gubernativo 06-2011, 18/05/2011). Nicaragua: Ley 337, 07/04/2000; Ley 863, 19/05/2014; Decreto 53-2000, 28/06/2000; Ley 748, 13/12/2010; Ley 181, 02/09/1994; Ley 855, 11/02/2014; y Ley 334. Ver los informes nacionales de la presente investigación y RESDAL (2016), *Atlas Comparativo de defensa en América Latina y el Caribe 2016*, Buenos Aires: RESDAL.



En Argentina, por ejemplo, una Subsecretaría dentro del Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto son responsables por la conducta y coordinación de las operaciones y actividades de las fuerzas armadas, cuando éstas son convocadas. Ello se produce dentro del esfuerzo más general que encabeza la *Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes*, del *Ministerio de Seguridad*. En el pasado las fuerzas armadas tuvieron un papel central en el área, pero por razones ligadas a las difíciles relaciones que han existido en el país entre civiles y militares, ese papel central fue modificado con el retorno de la democracia a partir de 1983. El regreso a un rol más significativo –aunque no dominante- ha sido una lenta tendencia de los últimos años.

En Brasil el Ministerio de Defensa es parte del CONPDEC (*Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil*), el cual es responsabilidad del Ministerio de Integración, a través de la *Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil* y su *Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil* (SINPDEC). El Ministerio de Defensa coordina la intervención de las fuerzas armadas, en apoyo a la respuesta nacional o estadual a los desastres. Como regla, esta intervención ocurre cuando la policía federal o estadual, y/o los servicios de bomberos, resultan insuficientes para la tarea.

Así como lo es en el campo de seguridad pública, Chile es un país excepcionalmente interesante para analizar en este caso. Tiene disposiciones constitucionales que regulan los estados de emergencia y el uso de las fuerzas armadas y de las fuerzas dependientes del Ministerio del Interior, tal como en los otros países. Los artículos 39 a 41 de la Constitución se refieren a los “estados de excepción”, los cuales pueden incluir “emergencias y calamidades públicas”. La legislación que cubre estos temas ha sido actualizada en las últimas décadas, a través de una serie de leyes y decretos. Los principales son la ley 16.282 de 1965 (que establece las medidas a tomar en caso de terremotos y catástrofes), el Decreto Ley 369 de 1974 (cuya última revisión es el Decreto Ley 509 de 1983, clarificando la normas referidas a la prevención y la asistencia en recuperación), y la Ley 18.415 (Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción) de 1985, revisada en 1991.

A través de estos actos legislativos se asigna a los ministerios –especialmente los de Defensa Nacional y de Interior- la responsabilidad de formular planes para las emergencias que pueden ocurrir, desarrollar programas de coordinación de los recursos humanos y materiales disponibles en los servicios públicos y privados, y asesorar a las autoridades competentes sobre los problemas que necesitan ser abordados.

El Decreto Ley de 1974 creó una *Oficina Nacional de Emergencias* (ONEMI), la cual bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior opera el *Sistema de Protección Civil*. De una forma original, las fuerzas armadas están representadas en los niveles comunal, provincial y regional tanto en los Comités de Protección como en los Comités de Emergencia, y participan del planeamiento. Están así bien ubicadas para intervenir, si se les requiere y acorde a la severidad de la situación, y para aportar sus recursos como parte de la llamada respuesta inmediata que brindan los servicios del Estado, que comienza con los Carabineros pero que puede rápidamente incluir a los militares si así se requiere. Cuando en alguna parte del nivel local se percibe que no hay capacidad para lidiar con las demandas que la emergencia ha creado, puede solicitar mayor asistencia a la ONEMI, incluyendo un mayor involucramiento de las fuerzas armadas a través del Estado Mayor Conjunto.

La ONEMI tiene la responsabilidad de planear la coordinación de recursos en caso de catástrofes, de crear centros regionales de emergencia, de abastecer dichos centros, de trabajar con los militares y otras agencias en el terreno, y de estimular la investigación para la prevención de desastres, la reducción de sus efectos, y la recuperación. El Decreto Ley 509 detalla estas disposiciones.

El territorio nacional está dividido en comunas, contando cada una de ellas con un Comité de Emergencia Comunal que está compuesto de representantes de todas las agencias involucradas, y un representante militar. Es interesante notar el detalle con el que se considera a cada agencia, en términos de las responsabilidades que les competen, pero en el caso de las fuerzas armadas se les da mayor flexibilidad para la organización de su respuesta.

La reputación que Chile tiene por su rápida respuesta a los desastres naturales está ligada a estas medidas. Las fuerzas armadas, y especialmente el Ejército, son elementos centrales de los procedimientos que se realizan. Cuando los desastres ocurren –tal como ha sucedido con terremotos y tsunamis en años recientes- el Ejército ha sido objeto de una gran gratitud por parte de la ciudadanía, y apoyo para el papel que cumple en esta clase de eventos. En verdad, si es que ha habido críticas públicas en este tema, ha sido más acerca del tiempo que la Presidencia necesitó para convocar a los militares a los esfuerzos de asistencia.

Las disposiciones en Ecuador, aunque diferentes de las chilenas, son también originales en varios aspectos. En el nivel legal hemos ya mencionado que existe una *Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos* establecida por la *Ley de Seguridad Pública y del Estado* de 2009. Su trabajo es parte de los programas que sostienen los cinco pilares del amplio concepto de Seguridad Integral que in-

cluyen, además de *Ambiente y Gestión de Riesgos, Defensa y Relaciones Internacionales, Seguridad Ciudadana y Justicia, Soberanía Tecnológica y Ciencia Aplicada a la Seguridad, e Inteligencia Estratégica*.

En el campo de la gestión de riesgos las fuerzas armadas se despliegan a través de sus recursos humanos y equipamiento, y de su presencia en gran parte del territorio nacional, aspectos cruciales para la mitigación y respuesta a los desastres. La Secretaría de Gestión de Riesgos es en realidad responsable del diseño de las políticas en el área, y de coordinar la acción de todas las instituciones del Estado.

En El Salvador también la dirección general de la gestión de riesgos está en las manos de autoridades civiles, pero las fuerzas armadas están autorizadas a intervenir en los esfuerzos ante los desastres. Aunque esta autorización es provista formalmente por el inciso 4 del Artículo 211 de la Constitución, de hecho la vulnerabilidad del país ante toda clase de desastres naturales ha significado que las fuerzas armadas siempre fueran consideradas un elemento esencial de la respuesta. La *Ley del Sistema Nacional de Protección Civil* establece las disposiciones para el empleo de los militares al respecto, no solamente en el nivel nacional sino también departamental, municipal y comunitario. El *Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres* establece la participación de las fuerzas armadas en seis de las siete comisiones sectoriales en las cuales su papel es de apoyo, mientras que en la comisión clave que trata sobre la logística son quienes coordinan la actividad.

Guatemala se distancia un poco de la mayoría de estos enfoques. El papel de las fuerzas armadas es central, y son directamente responsables del funcionamiento apropiado del sistema nacional de respuesta a desastres. El Ministerio de Defensa es la más alta autoridad de este sistema, y ha creado una *Unidad de Gestión de Riesgos* así como una *Unidad Humanitaria de Rescate* para asistir en cualquier esfuerzo de ayuda en caso de desastres. También mantiene un vínculo permanente con la *Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres* (CONRED) en el nivel nacional, departamental y municipal, permitiendo la integración de las respuestas. Todo ello apunta especialmente a asegurar una respuesta rápida a los desastres, y un apropiado seguimiento de los esfuerzos posteriores.

Las disposiciones constitucionales en México que se refieren a las fuerzas armadas en general, y al apoyo en caso de desastres naturales en particular, se expresan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1978, la Ley de Seguridad Nacional de 2005, la Ley General del Sistema de Seguridad Pública de 2012, y la Ley General de Protección Civil de 2014, todas las cuales

han sido actualizadas periódicamente. El Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) es responsable de la protección de la población civil en caso de desastres, y puede solicitar la asistencia de los gobiernos locales y estatales si lo necesita. Tiene, además, la facultad de convocar la asistencia militar.

La Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) cuenta con un plan operacional, DN-III-E, que provee lineamientos para las actividades militares en la asistencia a la autoridad civil en caso de desastre. La SEDENA es responsable por el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos. La Secretaría de Marina (SEMAR) cuenta con un plan similar para las actividades marítimas y fluviales, y su contribución al esfuerzo general de la defensa en esta materia.

En Nicaragua la gestión de riesgos está bajo el control directo de la Vicepresidencia, situación no vista en cualquiera de los otros casos aquí analizados. Bajo la Vicepresidencia se ubica el *Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres*, compuesto por el Ministro de Defensa y el Jefe del Ejército, así como las más altas autoridades de la Policía Nacional y de los ministerios de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Fomento, Industria y Comercio; Salud; Transporte e Infraestructura; Ambiente y Recursos Naturales; Familia; Educación, Cultura y Deportes; y el Instituto de Estudios Territoriales (responsable de monitorear la ocurrencia de esta clase de eventos naturales). También forman parte de este Consejo la Cruz Roja y otras instituciones no gubernamentales.

En 1994 fue aprobado el *Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar*, así como disposiciones constitucionales suplementarias (Sección 92) para el empleo de los militares en situaciones de desastres naturales u otras emergencias, bajo orden el Presidente de la República. La *Ley de la Defensa Nacional* proveyó mayores bases legales para la actuación militar, y su papel principal en la prevención, mitigación y gestión de esta clase de eventos.

Aunque no hay una política específica, existen planes para la prevención, la atención y la mitigación. La respuesta inicial es responsabilidad del Ejército, a través del Estado Mayor de la Defensa Civil, el cual cuenta con un *Centro de Operaciones de Desastres* (CODE) y la *Unidad Humanitaria de Rescate* (UHR).

Indudablemente como producto de los históricos lazos entre Nicaragua y Cuba, y del interés de aprender de los excepcionales éxitos cubanos en este campo, el papel del Ejército es también en este caso realizar misiones de búsqueda y rescate, brindar asistencia a la población afectada, evacuar a quienes están en riesgo, proveer asistencia médica de emergencia, y transporte de las víctimas a

los centros de asistencia. La Policía Nacional se encarga de proveer seguridad a la población afectada y a sus bienes.

Controlar las operaciones es responsabilidad presidencial, pero en la práctica el Ejército tiene las responsabilidades anteriormente mencionadas, mientras que la Policía se encarga de la seguridad. Ello es lo que sucede en la práctica, aunque no tenga una expresión legal. Durante la fase de recuperación, la reconstrucción es responsabilidad del *Ministerio de Transporte e Infraestructura*; el rol del Ejército no es habitualmente relevante.

### **El contexto político**

Como puede imaginarse, la mayoría de estos países latinoamericanos tienen contextos políticos similares cuando se trata de la gestión de riesgos (a diferencia de la discusión acerca del rol de los militares en seguridad pública). La opinión pública casi siempre está preocupada, en mayor o menor grado, por la cuestión de los desastres naturales. Y aún cuando existan diferencias entre los países, ya que algunos se perciben como más vulnerables frente a tal clase de eventos mientras que otros no parecen tener el mismo grado de vulnerabilidad, es justo decir que la opinión pública no solamente está habitualmente involucrada en el tema sino que está también masivamente a favor de que se utilicen todos los medios disponibles, tanto los del país como los internacionales. De allí que la cuestión acerca de si las fuerzas armadas –y especialmente el Ejército- deben o no ser actores relevantes en caso de desastre natural no sea un tema que preocupe habitualmente.

Si bien ha habido reacciones públicas a un papel excesivo de las fuerzas armadas en este tema, han sido escasas; en general la actitud hacia tal clase de intervención militar es positiva, e incluso solicitando una mayor acción antes que su disminución. No debería entonces sorprender que en casi todos los Libros Blancos de Defensa (que representan una expresión política de los ministerios de defensa), y en otros documentos de política, se haga por lo menos alguna mención a esta clase de empleo de las fuerzas armadas.

La excepción a esta regla más o menos general es el abordaje a la cuestión de la recuperación luego de que estos eventos suceden. En algunos países la reacción de medios o de empresas ha sido negativa cuando, por ejemplo, los ingenieros del Ejército se encargan de reconstruir comunidades que han quedado dañadas o destruidas; especialmente en el sector empresario algunos creen que los contratistas civiles podrían hacer el mismo trabajo o aún mejor.

rarlo, y que las fuerzas armadas tienen ventajas comparativas con las cuales es difícil que el sector privado compita.

### **La organización en el nivel inicial**

Tal como se ha observado, existe una amplia diversidad de sistemas de alto nivel que se ocupan de la gestión de riesgos. En dichas organizaciones, tanto en los más altos niveles como en los inferiores, las últimas décadas muestran una tendencia a establecer agencias que durante la fase de preparación coordinan los esfuerzos públicos y hasta los privados, y más aún durante las operaciones de asistencia. Los resultados varían, tanto en lo que se refiere a qué organizaciones se involucran y cuántos recursos se les brindan, como en la eficiencia de cada una de ellas en el terreno.

Si se trata de las fuerzas armadas, en algunos países (Argentina, El Salvador, Guatemala, Nicaragua) se han creado unidades especializadas en operaciones de apoyo a la comunidad en caso de desastre. Esta clase de iniciativas, si está apoyada por los recursos adecuados (vehículos de transporte, medios aéreos y marítimos, personal y suministros médicos, comunicaciones, etc.), puede brindar resultados muy significativos. Pero tienden a ser más prácticas para países más pequeños, en los cuales una o pocas unidades de esa naturaleza pueden cubrir el territorio en un tiempo razonable.

Otros países, especialmente Ecuador, han dado a todas sus unidades un rol permanente en apoyo a la gestión de riesgos, y alguna clase de entrenamiento para todo el personal. Pero la mayoría de los países han seguido organizándose bajo la línea tradicional que dice que si un Ejército está bien organizado y disciplinado puede hacer que todas o cualquiera de sus unidades puedan ser utilizadas si se lo requiere, y por ende esfuerzos de entrenamiento u organización específicos son innecesarios y poco prácticos. Sin embargo la mayoría de ellos han establecido comandos en la organización militar, o secretarías ministeriales, para supervisar las actividades de las fuerzas en todo lo que se refiere a la gestión de riesgos.

### **Doctrina**

La amplitud de las experiencias y la diferencia de enfoques en lo que se refiere a la doctrina no reflejan cabalmente las actitudes que generalmente se comparten en este tema, o los marcos legales que se han referenciado. En algunos países no se observa doctrina específica, y en otros recién se está trabajando en ella.

Así, los ejercicios que se realizan habitualmente no tienen una doctrina que los respalde, aún cuando participen todas las agencias involucradas. Esa falta de doctrina es particularmente notoria en el área de la cooperación entre agencias. Aunque de vez en cuando se observan esfuerzos para atender esta ausencia, sigue siendo un gran desafío para la mayor parte de los países. Al punto de que estas dificultades hacen que las fuerzas armadas sigan siendo la institución a la que casi automáticamente los gobiernos recurren.

Por ello las excepciones pueden ser más interesantes todavía. En Brasil, país en el cual la cooperación constante entre la policía, los servicios de bomberos y las fuerzas armadas existe desde hace largo tiempo, y donde la organización y recursos impresionan, ha habido un cierto grado de desarrollo doctrinario a nivel del Sistema Integrado de Información. En algún punto esto ha estado vinculado a los planes de contingencia que desarrollan, pero es también el resultado de la constante cooperación que se produce en el ACISO, el programa de acción civil.

En El Salvador, el *Comando de Doctrina y Educación Militar* es responsable de la educación y entrenamiento de las fuerzas armadas, también en lo que se refiere a su despliegue y actividades en caso de desastre natural. Dicho Comando organiza ejercicios y simulaciones anuales no solo para el Ejército sino también para otras agencias gubernamentales, los cuales han requerido el desarrollo de alguna doctrina. En Nicaragua el papel de las fuerzas armadas como cabeza del esfuerzo nacional en la asistencia en caso de desastres ha estimulado al *Estado Mayor de la Defensa Civil* a desarrollar entrenamientos permanentes y a conducir ejercicios; también en este caso ello incluye no solo a los militares sino también a agencias civiles, y ha ocasionalmente producido alguna doctrina.

### **Educación y entrenamiento**

Tal como puede esperarse frente a la diversidad de enfoques y organizaciones y a la práctica ausencia de doctrina, las posibilidades de entrenamiento y educación específicas para la gestión de riesgos han sido afectadas. Puede decirse que, con pocas excepciones, prácticamente no existe un entrenamiento específico. La tradición en las fuerzas armadas es que la institución militar, por su propia naturaleza, está capacitada para responder a eventos como los desastres naturales, y que sus capacidades inherentes (y especialmente su organización, pie de fuerza, disciplina, cadena de mando, comunicaciones y equipos) colaboran automáticamente a ello. Y por ende, un entrenamiento que apunte específicamente a la gestión de riesgos sería difícil de llevar adelante,

consumiría tiempo, estaría demasiado orientado a una sola clase de tarea, y en algún punto sería innecesario. El soldado está preparado para actuar en circunstancias imprevistas, y aporta sus habilidades y equipos en cualquier contexto; el entrenamiento general es la mejor garantía de que van a ser eficientes en la asistencia en caso de desastres tal como en otras clases de tareas. Este punto de vista está bastante generalizado en los casos analizados, aunque por supuesto es diferente en aquellos que han creado unidades específicas.

Si existe poco o casi ningún entrenamiento específico en las fuerzas armadas, menos se lo encuentra en otras agencias. Las agencias de rescate, tales como los servicios de bomberos, están por supuesto bien entrenadas para su tarea específica y para cumplir su papel en el caso de desastre, al igual que otros servicios de emergencia. Pero con excepción de los países más grandes y más desarrollados debe admitirse que el entrenamiento para desastres mayores está aún en estado embrionario, a pesar de los pocos ejemplos que se han mencionado anteriormente. Ello se debe, principalmente, a limitaciones de recursos (personal, equipos, capacidad de despliegue en grandes distancias, falta de capacidad de comunicación adecuada). Hasta ahora, en la mayoría de los casos, se acepta que el tema es urgente, pero la provisión de medios es aún un obstáculo. Las consecuencias de estos contextos se hacen sentir en el entrenamiento.

## 4 Conclusión

Es importante enfatizar los aspectos positivos. El hecho es que los sistemas nacionales de gestión de riesgos han mejorado sustancialmente en las últimas décadas. Anteriormente las fuerzas armadas *eran* la respuesta nacional cuando se producía un desastre natural, y hacían lo que podían en el medio de un vacío institucional.

En la actualidad existen esfuerzos reales para asegurar respuestas más coordinadas y verdaderamente nacionales, con las fuerzas armadas cumpliendo a menudo un papel importante pero puramente de apoyo, al menos en teoría. Tal como se ha visto, la mayoría de los países analizados han desarrollado estructuras gubernamentales y de otro tipo para que exista una mayor eficiencia en la atención interagencial frente a estos eventos.



Sin embargo, debe subrayarse que en ningún país ha sido posible relegar a las fuerzas armadas a un papel secundario. Aún cuando ello haya sido deseado por algún u otro gobierno. Las fuerzas armadas proveen una capacidad de respuesta inmediata tan obvia que ello no es posible (hecho favorecido por la larga lista de ventajas comparativas que poseen). Es menos posible aún en países en los que otra clase de organizaciones gubernamentales se encuentran escasamente presentes en el territorio nacional, o están menos acostumbradas al planeamiento, menos equipadas, menos disciplinadas, y menos proclives a soportar condiciones difíciles de trabajo.

Las fuerzas armadas, y el Ejército, siguen siendo *un* o *el* pilar central de las respuestas nacionales a los desastres naturales en todos los países estudiados. Un poco menos en los países que disponen de mayores fuerzas de policías y servicios de bomberos, u otros relacionados, tanto en el nivel nacional como regional. Pero es aún cierto. Como también lo es que cuando se trata de asistencia en caso de desastres los Ejércitos no necesariamente hacen el mejor trabajo, pero lo hacen.

### Lecciones aprendidas

1. En todos los países analizados existe un conjunto de instrumentos jurídicos y constitucionales que habilitan el uso de las fuerzas armadas en apoyo al esfuerzo que las naciones realizan en la preparación para casos de desastre natural, la mitigación de sus efectos o la recuperación frente a los mismos. Y aunque ello es necesario, el empleo de militares no siempre está cubierto por instrumentos legales apropiados que protejan al personal efectivamente utilizado en estas tareas.
2. El contexto político de estos esfuerzos es positivo para el Ejército; en todos los países se observa un amplio y casi unánime apoyo para esta clase de involucramiento, y efectivamente una preferencia por ver más de ello, no menos. Esto se relaciona con que tanto la población como los gobiernos saben que es más probable que esta clase de fenómenos se produzcan más y más en el futuro, dadas las tendencias climáticas que se observan a nivel global.
3. El único reparo sustantivo se vincula a la lentitud de los gobiernos civiles en llamar a las fuerzas armadas para que colaboren, y no al hecho de que ellos respondan a esos pedidos. Esto también merece ser tenido en cuenta.


4. Las fuerzas armadas, y especialmente el Ejército, tienen un papel permanente y bien apreciado en la respuesta ante desastres naturales en todos los casos estudiados. Y se confirma que éste es un contexto esencialmente global, no limitado a un país específico.
5. El entrenamiento militar, su disciplina, números, estructura jerárquica, costumbres de obediencia, tradiciones de servicio bajo cualquier condición sea ésta climática o de otra naturaleza, movilidad, equipamiento, organización, experiencia, aptitud física, comunicaciones, capacidades de amplio rango inherentes a la estructura, despliegue excepcional a través de todo el territorio, la condición armada, y su disponibilidad, convierten a las fuerzas militares en un cuerpo inigualable en términos de su utilidad en operaciones relacionadas a desastres naturales.
6. Aún en aquellos casos en los que los países han intentado reducir e incluso eliminar este papel del ámbito de las misiones de las fuerzas armadas, han vuelto a utilizarlas por periodos cortos, en las ocasiones en las que los desastres efectivamente se avecinan, o golpean.
7. Con una doctrina y entrenamiento adecuados para todos aquellos que están involucrados, las fuerzas armadas pueden ser muy provechosas como parte de una respuesta nacional, multiagencias, a estos fenómenos. Bajo estas condiciones, tener a las fuerzas armadas como parte de la respuesta es útil en muchos aspectos, pero bajo dirección civil.
8. La tendencia es a establecer sistemas de gestión. Pero éstos no siempre tienen capacidad de atender la situación, sea por la dificultad para contar con los recursos necesarios, o por falta de apoyo gubernamental en variados niveles.
9. El uso de las fuerzas armadas en la gestión de desastres naturales no es la respuesta ideal, pero es una reacción de emergencia sin la cual es difícil imaginar un manejo exitoso de los problemas que esta clase de eventos ocasionan.
10. Si no deben ser utilizadas, debe existir una capacidad de "primera respuesta" dentro de otra agencia del Estado, y hasta el momento solo países relativamente ricos han podido contemplar esto, usualmente a través del refuerzo de las capacidades policiales, de las brigadas de bomberos, o de ambos.

11. Como puede esperarse, el entrenamiento en respuestas interagenciales ha rendido sus frutos.
12. La ausencia de doctrina, especialmente en lo que se refiere a actividades interagenciales, es un tema serio que debe atenderse.
13. La creación de unidades especializadas en respuesta a desastres naturales dentro de las fuerzas armadas es hasta ahora una experiencia limitada a pocos países. Pero cuando el país es pequeño, las zonas de probables riesgos son accesibles, y los recursos otorgados a ellas son adecuados, pueden ser de una utilidad considerable. En general, sin embargo, los ejércitos han tendido a estar convencidos de que la mayor manera de contribuir significativamente a la gestión en caso de desastres naturales es retener las ventajas que antes fueron mencionadas, que provienen de su papel central, continuo, en la defensa de la nación. Dado que los resultados tienden a ser favorables -aunque no perfectos- es difícil debatir esta conclusión.

Copyright RESDAL

Marzo 2018

Hecho el depósito de ley

Esta publicación recibió auspicio del Departamento de  
Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá  Global Affairs  
Canada

Las opiniones expresadas en la presente publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, sin ser compartidas necesariamente por RESDAL.