

DEFENSA NACIONAL Y DESASTRES
UN DIVORCIO INEXPLICABLE, UN MATRIMONIO EN CRISIS

Roberto Cajina*

*Preparado para la II Reunión Temática
“La IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.
Construyendo una Agenda Temática”
Secretaría Pro Tempore IX CMDA/RESDAL
17 y 18 de mayo de 2010, La Paz, Bolivia.*

Introducción

La reciente tragedia de Haití han puesto sobre la mesa del debate hemisférico e internacional el tema de los desastres y la asistencia humanitaria internacional, y la de Chile el tema del que toma el título esta presentación: el reracionamiento entre Defensa Nacional y Desastres Naturales.

He alterado el título de esta presentación porque el tema “desastres” y su tradicional apelativo despiertan muchas susceptibilidades y porque al menos existe una división generalmente aceptada de ellos: los “naturales”, cuya paternidad se atribuye a la naturaleza misma, y los antropogénicos, es decir, los provocados por la mano del hombre. No voy a entrar a desglosarlos y solamente indicaré dos ejemplos recientes y trágicos de cada uno: los terremotos en Haití y Chile, y el derrame de petróleo en el golfo de México.

Quiero aclarar además sobre la aparente poca seriedad que el complemento del título pudiera insinuar —“*Un divorcio inexplicable, un matrimonio en crisis*”—, porque no es así. La realidad es bastante sencilla, aunque con graves implicaciones. El hecho es que hasta ahora las Ciencias Sociales y la Ciencia Política en América Latina han estado inexplicablemente divorciadas del tema desastres y muy poco o nada es lo que han aportado al debate sobre los mismos, menos aún a los derivados problemas de gobernabilidad que conllevan por su impacto en el orden social y político de los países afectados. Lo contrario sucede por ejemplo en Europa y Oceanía, donde existe una ya larga tradición en el estudio social de los desastres y una masa crítica de instituciones e investigadores abocados a la temática, e igual sucede con fuerzas armadas, tema al que se le ha dedicado y dedican páginas y tiempos, congresos y seminarios en cantidades insospechadas.

Pero de esto último también se deriva un problema germinal: no existe hasta hoy elaboración, conceptualización ni metodología alguna desde los campos de las Ciencias Sociales y la Ciencia Política que faciliten el abordaje del tema con certidumbre, rigor y efectividad práctica. Así he recurrido a casos concretos para extraer de ellos algunos elementos que ayuden a comprender esa relación. En América Latina y el Caribe el dominio de las Ciencias Naturales sobre el tema desastres es prácticamente total.

Del otro lado, la relación entre defensa nacional y desastres es precaria ya que levanta controversias y despierta, más que suspicacias, temores y hasta confrontaciones entre los actores

* Consultor Civil en Seguridad y Defensa. Miembro de la Junta Directiva de la RESDAL.

principales en ambos lados de la ecuación, es decir, entre civiles y militares, particularmente en lo relativo a quién es o debe ser la autoridad superior en una situación de desastre, quién tiene o debe tener el mando. Obviamente que esto plantea de entrada un elemento clave en el ámbito de las relaciones político-militares en todo régimen democrático: el tema del control civil, del control político, y además el tema de las misiones no militares, misiones subsidiarias o misiones específicas de los establecimientos militares. Pero lo relevante en este caso no es cómo se controla a los militares sino cómo la autoridad civil ejerce la conducción política de la defensa.

En general, se reconoce que al menos en términos teóricos existen tres modelos tendenciales de relacionamiento de ambos términos de la ecuación: el primero, como predominancia exclusivamente civil; el segundo, con predominancia exclusivamente militar; y el tercero, una mixtura de los dos anteriores. Pero hay un cuarto que está en el plano de lo real: el cubano, muy cercano al segundo, pero con sus propias especificidades. El tercero parece ser el más extendido en la región, aunque con variantes, debilidades, indefiniciones y hasta incertidumbres

Modelos y argumentos. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

La Organización Panamericana de la Salud, OPS, pretende monopolizar su campo de acción específico reclamando autonomía institucional y funcional para los ministerios de Salud, como si en una situación de desastre la salud fuese un área independiente y como si no es imperativo coordinar esfuerzos bajo una dirección o mando centralizado para evitar duplicación de recursos, tiempo y esfuerzos.

Es interesante revisar cómo la OPS elabora su pretensión: comienza ensalzando a las fuerzas armadas —“*El ejército nacional y las fuerzas armadas extranjeras —dicen— están destinados a desempeñar un papel creciente en la ayuda humanitaria en América Latina y el Caribe. Los ejércitos nacionales de los países afectados asumen, bien de forma directa o a través del sistema de defensa civil, una responsabilidad importante en las operaciones logísticas de socorro (transporte y comunicaciones)...La misión del ejército es fundamental y debe tratarse y planificarse antes de que suceda el desastre.*”—.

Pero a renglón seguido advierte que los militares no deben desplazar a otras organizaciones humanitarias tradicionales, para finalmente llegar a concluir que: “*en todos los aspectos relacionados con la salud debe ser el Ministerio de Salud el que conserve el mando y la autoridad técnica para establecer lo que hay que hacer y cómo y dónde hacerlo*”.

En principio esto es correcto, pero incompleto ya que no hay indicios de la voluntad de la OPS de someterse a una dirección centralizada que articule armónicamente todos los esfuerzos de prevención, atención y litigación del desastre, tampoco en lo relativo a la ayuda humanitaria internacional.

El modelo cubano

El modelo cubano —el mejor organizado y más exitoso del hemisferio— tiene una lógica propia que se articula en una cadena de mando aparentemente sencilla: PARTIDO, CONSEJO DE ESTADO, MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS, MINFAR. El Presidente del Consejo de Estado dirige la Defensa Civil mediante el MINFAR, que cuenta con el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil. Los presidentes de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular son los jefes de la Defensa Civil en el territorio correspondiente, apoyados por pequeños órganos profesionales.

Las medidas de defensa civil han demostrado su efectividad frente a los frecuentes huracanes tropicales que azotan la isla y las distintas agresiones biológicas de las que Cuba ha sido objeto en los últimos cuarenta años. La especificidad de este modelo reside además en el hecho que el sistema de medidas de defensa civil constituye un factor estratégico para la capacidad defensiva del país. Su sentido holístico lo revela el lema “DEFENSA CIVIL SOMOS TODOS”, y en realidad son todos, más allá del simple instinto de supervivencia, se trata de una acendrada conciencia en materia de desastres y gestión de riesgo.

El Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil es el principal órgano del sistema y vela por el cumplimiento de las medidas de defensa civil, las normas y convenios internacionales relativos a la protección civil de los que la República de Cuba es parte, y coordina los programas de cooperación y ayuda internacional en caso de catástrofes. Mantiene estrechas y fluidas relaciones de trabajo y colaboración con las distintas instituciones que trabajan en interés de la protección de la vida humana y el medio ambiente, y con los medios de difusión masiva. Igualmente coordina sus acciones y colabora estrechamente con las instituciones y organizaciones no gubernamentales como la Cruz Roja de Cuba, la Cruz Roja Internacional y otras más.

Este aparentemente simple esquema no es tal, porque bajo el mismo existe toda una organización y un tendido territorial sobre el que descansa la seguridad de la nación cubana, y porque la educación desde hace tiempo ha dejado en el pueblo cubano la impronta de la cultura de prevención y la correcta aplicación práctica de la gestión de riesgo, como lo demuestran los resultados en términos de pérdidas de vidas cada vez que la isla es azotada por un huracán o una tormenta tropical, lo que en efecto sucede año con año.

Es obvia la imposibilidad de reproducir siquiera mecánicamente el modelo cubano de relacionamiento entre Defensa Nacional y Desastres, como también lo es aspirar a replicar su capacidad, eficiencia y eficacia. No obstante, hay mucho que se puede aprender de esa rica experiencia.

Misiones subsidiarias de las FFAA: Inevitable superposición de funciones

Un destacado académico chileno advertía en el 2008 sobre los riesgos de lo que denomina “superposición de funciones”, asegurando que este fenómeno va más allá de la lucha contra el narcotráfico y la seguridad interna, ya que se extiende, por ejemplo, al tema de los desastres naturales y las emergencias nacionales. *“En estos casos —dice— la superposición es inevitable, dado el despliegue territorial y la capacidad de llegar a zonas inaccesibles de las Fuerzas*

Armadas, que en general cuentan con capacidades logísticas desarrolladas”, como sucede por ejemplo en Brasil, Chile, Ecuador, Venezuela y Centroamérica. Lo crítico —acota— “es quién ejerce el mando. La falta de comisiones nacionales de emergencia fuertes y efectivas y la debilidad de los organismos civiles dedicados a estas tareas han hecho que las Fuerzas Armadas asuman este rol. Que, aunque muchas veces se plantea como transitorio, en la práctica posee un carácter recurrente”.

Esta es, a mi juicio, la aproximación que desde la academia está más cercana a la realidad y que a partir de ella se puede abrir un debate responsable —en una suerte de *policy oriented debate*— que hasta ahora no se ha dado, sobre un tema capital para todos los Estados del hemisferio.

Perú: una mixtura en busca de eficiencia

El ministro de Defensa, Rafael Rey, propuso a inicios de febrero de este años que las acciones relacionadas con la defensa civil pasaran a ser manejadas por el COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS a fin de tener una mayor eficiencia en la prevención y atención de los desastres naturales, ya que lamentablemente, a raíz de las lluvias en el sur del país en esos días, los gobiernos locales y regionales demostraron poca eficiencia, ya sea porque no estaban preparados o porque sus propias autoridades se convirtieron en damnificados por el desastre.

El ministro Rey reconoció que la experiencia y la logística que tienen los institutos armados, los convierten en los mejores agentes para coordinar el trabajo del Estado y organizar mejor la prevención y la ayuda a los damnificados. Aclaró que se trata de una propuesta personal que será planteada para su debate en el Consejo de Ministros, al tiempo que señalaba que no se pretende militarizar la Defensa Civil, pues si bien esto podría estar a cargo de los militares, su labor deberá ser coordinada con la Presidencia del Consejo de Ministros, tal como ocurrió en Cuzco y Puno. Rey recordó que en el sismo de Pisco del año 2007, las Fuerzas Armadas coordinaron la ayuda a los damnificados, siempre bajo el mando de la autoridad civil legítimamente constituida.

El caso peruano muestra cómo cada país puede buscar la mejor manera para encontrar la mejor forma de organizar sus agencias relacionadas con la defensa civil en procura de mayor efectividad, eficiencia y rapidez de respuesta ante situaciones de desastre, sin vulnerar el principio de preeminencia de la autoridad civil sobre la institución militar.

Desastres y seguridad multidimensional

A finales de 2003 el tema desastres tomó un giro interesante. Bajo la lógica de la seguridad multidimensional, la Declaración sobre Seguridad en las Américas (México, 28 de octubre de 2003) incluyó los desastres naturales y los de origen humano (antropogénicos) en el listado de las nuevas amenazas, preocupaciones y riesgos para la seguridad de los Estados del hemisferio, en la larga lista que ustedes conocen.

Pero si bien la Declaración llegó hasta el más mínimo detalle en el listado de las nuevas amenazas, preocupaciones y riesgos, no alcanzó a identificar a ni diferenciar los niveles de responsabilidad y participación de las agencias que deben lidiar con una o más de esas amenazas, preocupaciones y riesgos. No obstante, esto no debe considerarse un *handicap* sino una ventana de oportunidad para que cada Estado del hemisferio procurase identificar, diferenciar y organizar esas agencias de la forma más adecuada a su realidad, necesidades y recursos.

Chile: un laboratorio de lujo

El caso chileno es controversial por ser un país con notables niveles de estabilidad económica y política y una gobernabilidad que supera por mucho los niveles latinoamericanos.

Las críticas a la respuesta del gobierno a la catástrofe fueron generalizadas. Muchos se preguntan cuántas muertes y daño se hubieran podido prevenir, si la respuesta del gobierno y los esfuerzos de rescate hubiesen tenido la rapidez y eficiencia necesaria, y por qué el orden público se perdió luego de ocurrido el terremoto.

Las críticas se han enfocado en la inhabilidad de las autoridades centrales en enviar una alerta de maremoto a las localidades costeras, en la tardía y tímida reacción al desorden en las zonas más devastadas del sur de Chile, y la demora en el envío de materiales y víveres más esenciales. Sin embargo, la calidad de la gobernabilidad en Chile fue clave en la baja cantidad de víctimas. En tal sentido, es preciso señalar dos dimensiones relevantes: la eficacia del gobierno y el control de la corrupción (código de construcción, por ejemplo). Es ahí donde reside la clave de las diferencias entre las tragedias de Haití y Chile, a las que debe agregarse el pujante estado de la economía en cada uno de esos países: una diferencia abismal má que obvia.

Debe considerarse además que Chile tiene una larga tradición y una práctica permanente y sistemática en preparativos para hacer frente a terremotos —prevención—, que incluyen la educación de niños y adultos, así como en gestión de riesgo. Sin embargo, es preciso reconocer que hubo serios errores en la respuesta inmediata a la crisis.

El primero de ellos, el más dramático por la cantidad de víctimas que dejó, superiores a las del mismo terremoto: la alerta de maremoto fue manejada inadecuadamente por la unidad de la Armada responsable que no logró coordinarse con la Oficina Nacional de Emergencia. Pero aún si la alerta hubiese sido identificada inicialmente por los organismos encargados, es poco probable que la información hubiese sido transmitida a tiempo a las autoridades locales ya que el sistema de alarma descansa en el uso de teléfonos e Internet, y estos no estaban funcionando por la caída del suministro eléctrico. De hecho, la primera solicitud que la presidenta Michelle Bachelet le hizo a la secretaria de Estado Hillary Clinton fue una dotación de teléfonos satelitales.

El segundo, la lenta reacción del gobierno en la distribución de artículos esenciales a las ciudades sureñas más afectadas, en parte porque sin electricidad no había forma de evaluar las necesidades locales y por tanto responder en consecuencia.

Finalmente, el gobierno central se vio enfrentado al dilema de enviar a las Fuerzas Armadas para asistir en las tareas de ayuda y en preservar o restituir el orden. El gobierno titubeó, demorando la decisión, en parte por cálculo político y por una sensibilidad al uso de la fuerza por la negativa experiencia durante el régimen militar.

Estos errores, aunque serios, deben ser puestos en perspectiva. La perfección es imposible de alcanzar en una situación de catástrofe de semejante magnitud y complejidad, cuando hay que tomar miles de decisiones críticas de manera simultánea y coordinada en un tiempo muy corto por un gran número de funcionarios geográficamente separados y, más grave aún, incomunicados y quizás hasta ellos mismos damnificados.

Aunque no se trata de dar consuelo señalando que otros lo han hecho peor, en Estados Unidos ocurrieron equivocaciones más graves durante la respuesta al huracán Katrina, en Nueva Orleans. Más de 1.800 personas murieron y decenas de miles quedaron atrapadas por días en sus hogares inundados, estadios y centros de convenciones. Los saqueos, la violencia y el desorden aparecieron y no cesaron hasta el tardío arribo, casi una semana después, de 40.000 efectivos de la Guardia Nacional para asegurar el orden.

Reflexiones finales

- La realidad muestra que no existe —ni puede existir— un modelo único de relacionamiento entre Defensa Nacional y Desastres, y el desarrollo más indicado es que cada país se dote del que mejor se corresponda con sus necesidades y recursos para enfrentar eficientemente las amenazas identificadas.
- Las relaciones Defensa Nacional-Fuerzas Armadas son complejas y difíciles y están condicionadas por dos factores: el jurídico y el político. El factor jurídico se refiere a lo que establecen el ordenamiento constitucional y la legislación ordinaria de cada país, especialmente lo referido a los estados de excepción, roles y misiones de las fuerzas armadas, mando y dirección superior, salida de tropas nacionales al extranjero e ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional. Este último aspecto constituye una severa limitación en lo relativo a la rapidez y fluidez de la ayuda humanitaria internacional.
- El factor político alude al complejo proceso de toma de decisiones, especialmente lo referido a en que momento la autoridad política ordena a las fuerzas armadas actuar en la atención y mitigación del desastre, cuál es su rol en la preservación o restauración del orden interior, cuáles los límites de la autoridad que se les confiere y cuáles los protocolos de supervisión y control.
- El análisis de la participación de las fuerzas armadas en situaciones de desastre —el relacionamiento entre las agencias civiles y las fuerzas armadas— se enmarca en el ámbito clásico de las relaciones político militares, y en tal sentido tiene sus pro y sus contra.

- **Los pro:** Unánimemente se reconoce que la participación de las fuerzas armadas en situaciones de desastre es fundamental debido a ciertos atributos de éstas: disciplina; capacidad de mando y control; sentido real de la verticalidad del mando; capacidad de reacción rápida y de despliegue rápido y ordenado; disponibilidad de medios y técnica; capacidad de transporte masivo por tierra, mar y aire; y capacidad de autosostenimiento por tiempo relativamente largo en el terreno

Todo lo anterior en contraste con la marcada tendencia de las agencias civiles a la burocratización de funciones, lo que retrasa y obstaculiza el cumplimiento de las misiones.
- **Los contra:** la militarización del escenario, algo secundario cuando de salvar vidas se trata; una suerte de limitación de las opciones políticas, referido básicamente al proceso de toma de decisiones en lo operativo, que afecta en especial a las autoridades locales y regionales, y quizás en mucha menor medida al gobierno central; y finalmente, el impacto mediático, es decir la forma en que los medios de comunicación sobredimensionan la participación y autoridad de los militares. Esto es particularmente relevante en sociedades con hipersensibilidad política derivada de experiencias anteriores. Chile es, en este caso, un ejemplo insignia que se coloca frente a lo acontecido en Haití o lo que acontece en Centroamérica, por ejemplo.
- La prevención, atención y mitigación de desastres es una responsabilidad que deben compartir plenamente autoridades civiles y militares y la población en general, y ello demanda preparación previa y un proceso constante de educación tanto formal con no formal, la organización territorial de la población y la realización de ejercicios y simulacros planificados.
- La coordinación interagencial es clave, como también lo es la internacional. Haití es ejemplo emblemático de lo que no se debe hacer en este sentido, o dicho en términos positivos, cómo debe actuar la comunidad internacional en situaciones de desastre y la necesidad de contar con una única autoridad nacional que dirija y coordine los esfuerzos de atención y mitigación.