

Desastres naturales, seguridad y defensa en América Latina: evolución reciente del papel de los ejércitos

Jorge Bolaños Martínez

Capítulo IV

Introducción

«Y en aquel momento Gigante de la Tierra (Cabrakán) destruía las montañas. Por poco que con el pie golpease la tierra, en seguida a causa de esto se desgarraban las montañas grandes, las montañas pequeñas. Entonces fue encontrado por los engendrados. “Joven, ¿adónde vas?”, dijéronle a Gigante de la Tierra. “No voy a ninguna parte, solamente derribo las montañas, yo soy su destructor, mientras haya días, mientras haya albas”».

Popol-Vuh (se encuentra disponible el texto completo en la dirección electrónica del Instituto Cultural Quetzalcoatl. <www.samaelgnosis.net/sagrados/pdf/popul_vuh.pdf>).

A lo largo de las siguientes páginas nos ocupamos de la creciente participación que van adquiriendo las Fuerzas Armadas cuando se producen catástrofes naturales de gravedad, realizando bien tareas de ayuda humanitaria, socorriendo a la población, bien protegiendo a las personas o a sus propiedades del pillaje que suele empeorar el tremendo impacto de estos fenómenos; o participando incluso en tareas de reconstrucción.

Labores todas estas que se corresponden con nuevas funciones atribuidas a los Ejércitos, tanto desde la propia doctrina como desde los parlamentos y despachos presidenciales, a través de la asignación de nuevas

competencias. El caso que nos ocupa en el presente capítulo constituye un complemento para el análisis de la interacción de fuerzas militares y policiales en América Latina.

Mientras otros autores con quienes compartimos espacio en este volumen se ocupan de la división de tareas y competencias con los cuerpos policiales como asunto principal, aquí abordamos una función que tradicionalmente ha sido desempeñada por organizaciones del ámbito de la protección civil.

Al ir asumiendo los Ejércitos gran parte de esas tareas, se han venido creando unidades especializadas, entre las que la Unidad Militar de Emergencias de las Fuerzas Armadas de nuestro país fue una de las pioneras.¹

Por lo que concierne al aspecto doctrinal, la polémica no ha sido ajena a la evolución señalada anteriormente.

Las discrepancias existentes provienen tanto desde sectores de la sociedad civil como desde centros de pensamiento, o bien de academias militares de muy diversa adscripción. Más adelante nos ocuparemos de los argumentos esenciales que definen a una y otra posición a este respecto.

Por otra parte, en América Latina, las diferencias territoriales que aún pueden ser consideradas disputas ya hace algún tiempo que no presentan el grado necesario de intensidad que implique el peligro de derivar en una crisis con entidad suficiente como para amenazar o poner en riesgo la paz de la región. Por consiguiente, viene ganando terreno la posición que, una vez resueltos o aletargados los conflictos fronterizos, atribuye a las Fuerzas Armadas, casi en exclusividad, la colaboración con los cuerpos policiales en la lucha contra el narcotráfico y la intervención en las situaciones de catástrofe natural. Radicaría el problema entonces en determinar cuál es la fórmula más adecuada que pueda compensar la participación policial y militar en esas dos vertientes, es decir: que en aquellas actuaciones y operaciones que sean adscritas estrictamente al ámbito de los cuerpos de seguridad, el componente militar constituya un complemento que siga solamente las directrices policiales. Este aspecto es importante, puesto que suelen producirse con bastante frecuencia colisiones entre ambas esferas, motivadas precisamente por el prurito de controlar o de dirigir cualquier acción o aspecto relacionado con la seguridad, que tradicionalmente ha caracterizado a buena parte de las Fuerzas Armadas en América Latina.

Muchas veces estas situaciones han desembocado en un uso excesivo de la fuerza, en detrimento, precisamente, de otras actuaciones que quizá hubieran resultado más efectivas para combatir el narcotráfico o la vio-

¹ Consúltese su página web en <www.ume.mde.es>.

lencia común ligada a actividades delictivas diversas, sobre todo cuando se ha extendido por amplias capas de la sociedad, y la constante presencia de grupos violentos organizados condiciona el normal desarrollo de la vida ciudadana.

Los fenómenos naturales a través de la historia

No hay un momento casi de tregua, en el largo viaje que nos lleva desde la Baja California hasta los confines australes sudamericanos, si el viajero desea recorrer la historia y el presente de las catástrofes naturales en América Latina. Furiosos volcanes que lo arrasan todo con su fuego, estremecedores terremotos en cuyas fauces naufragan miles de vidas, haciendas, ciudades y hasta países; o bien vendavales que levantan de sus anclajes tejados, cosechas de granos y frutales, buques de pesca, los modestos medios con los que millones de personas tratan de asegurar la alimentación diaria de sus familias. Que también resultan arrasados en ocasiones por riadas en las que espesas y panzudas nubes descargan torrenciales aguaceros.

La actividad de las placas tectónicas, con sus diversas manifestaciones, los volcanes, los vientos y las aparatosas tormentas han estado presentes en la vida de los pobladores de América Latina desde tiempos inmemoriales, al igual que sucedió en otros pueblos de la Antigüedad que hubieron de incluirlos como un elemento más de su forma de vida, de su cultura; en definitiva, de su relación con el medio en el que se desenvolvían. Las culturas de Grecia o Roma, también en este ámbito, nos proporcionan ricos y variados ejemplos.

En todas las culturas antiguas predominaban una serie de elementos comunes, siendo algunos de los más característicos la constante presencia de personajes mitológicos, mediante los cuales se obtenía una representación convincente de las fuerzas de la naturaleza; y un sentimiento supersticioso, palpable y evidente. En último término, eran los que dirimían, en aquellos inextricables fenómenos, el resultado de guerras, invasiones, expediciones navales.

En las civilizaciones griega y romana las cenizas y la lava que emergían del subsuelo en las erupciones volcánicas constituían una muestra de la actividad que realizaba Vulcano, dios del fuego que adoptaba la figura de un herrero. Plinio el Joven fue quien dio inicio a los primeros trabajos que pueden considerarse antecedentes de la vulcanología moderna, recopilando información, testimonios y datos relacionados con la erupción del volcán Vesubio, que en el año 79 destruyó completamente la ciudad de Pompeya.

En 1808, Friedrich Alexander von Humboldt comenzó a conferirle formato y solidez científicos, en su relato minucioso de lo que pudo observar

en la región afectada por la erupción del volcán Chimborazo, en la actual República del Ecuador.²

Pero también había espacio para míticas leyendas, como la desaparición de la Atlántida, evocada en tantas ocasiones desde que Platón la mencionara en sus *Diálogos*.

Las culturas precolombinas nos han dejado multitud de historias y leyendas, que cuentan cómo interactuaban los pueblos indio-americanos con los fenómenos adversos que les enviaba la naturaleza.

No conociendo otra explicación posible, como sucedía también en las grandes religiones monoteístas, los atribuían a la reacción iracunda de los dioses que querían de ese modo reprenderlos por alguna falta cometida. Así hacía Chibchacum (báculo de los chibcha), dios del pueblo chibcha, moradores preferentemente de la sabana de Colombia. Enojado al haber caído esa tribu en el desenfreno y la pereza, envió un diluvio que parecía no tener fin.³ Compadecido, Bochica, dios de un pueblo vecino, acabó con la maldición y sometió a Chibchacum, obligándole a cargar tierra sobre sus hombros. En la creencia chibcha, el suelo temblaba y se agrietaba debido al peso de la carga que arrostraba el dios vencido, que le hacía tambalearse.

Los indígenas que poblaban la América Central tenían entre sus dioses a un precursor de Malthus, que sacudía con enérgico afán la tierra para equilibrar la población y el espacio habitable del que se disponía.

El *Popol-Vuh*, que ha traído hasta nosotros las leyendas y la sabiduría dejadas por la cultura maya, del cual se extrajo el párrafo que encabeza la introducción de este capítulo, refleja también la interacción de estos pueblos con los desastres naturales que padecían, al estar enclavado su imperio en una zona de elevada actividad sísmica y volcánica.

De hecho, la palabra huracán proviene del mismo vocablo quiché mediante la que se designaba al «corazón del cielo», fuerza creadora y destructora a un tiempo;⁴ protagonista cuando la tierra y sus elementos surgieron de la neblina «cuando el cielo estaba en suspenso y la tierra se hallaba sumergida dentro del agua».

Mientras tanto, el Imperio Inca desarrolló un complejo sistema para acudir en ayuda de los núcleos de población que se habían visto afectados

² Véase una síntesis de sus observaciones en la página web de la Humboldt State University. <www2.humboldt.edu/avhconference/2014_history_avh.html>.

³ Más información en esta web del Ministerio de Cultura de Colombia: <<http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/bogotanitos/cuenta-la-leyenda/chibchacum-las-iras-del-patrono-de-bacata>>.

⁴ Puede accederse al *Popol-Vuh* por capítulos a través de <www.literaturaguatemala-teca.org/popol1.html>.

por un movimiento sísmico u otra contingencia llevada por la naturaleza a los dominios incaicos.

Asimismo, la cultura incaica fue la primera que se propuso introducir en la construcción de edificios elementos para que resistieran un temblor de tierra sin venirse abajo.

Pachacamac era el dios de los terremotos, hacedor del mundo, mientras que el dios Paricia inundó también la tierra para castigar el incorrecto comportamiento de sus moradores, e Illapa era el venerado dios del rayo y el trueno.⁵

Estas creencias, con diversas formas y manifestaciones, se han transmitido hasta nuestros días; no solo a través de las poblaciones indias y mestizas, que se hacen muy presentes en tantos países del subcontinente. Evidentemente, también han ejercido influencia en la élite criolla que protagonizó la historia política desde el siglo XIX, desde los procesos y guerras de independencia hasta los golpes militares, las dictaduras y el intento de consolidar regímenes democráticos a lo largo de todo el siglo XX.

En cuanto a los acontecimientos más señalados que tuvieron lugar entre la llegada de las naves españolas y la emancipación colonial, transcurridos apenas ciento cincuenta años de la conquista se registró un gran terremoto, que destruyó numerosas edificaciones y causó la muerte a miles de sus habitantes.

Todos estos fenómenos adversos, que han marcado el devenir de la región, especialmente el de los países más afectados, se debe a que la costa tendida al costado occidental del continente, la bañada por el océano Pacífico, se encuentra situada junto al eje de mayor actividad sísmica en el planeta. Nos referimos al cinturón del Pacífico, que recorre, ciñéndola, la silueta de América del Sur, hallándose igualmente muy próximo también a América Central. Coincide en su extensión con el denominado cinturón de fuego, por registrar la mayor actividad vulcanológica de todo el planeta.

De acuerdo con las estadísticas recopiladas a este respecto, un porcentaje muy elevado de los movimientos sísmicos que se registran en todo el mundo tienen su origen en esta cadena sumergida en el océano que conecta al continente americano con el lejano oriente, según los datos que aporta el American Geological Survey.⁶ Cuatro de los 17 terremotos con un grado superior a 8,5 en la escala de Richter ocurridos desde 1900 han tenido su epicentro en América Latina; como ejemplo, Chile suma tres grandes terremotos en el interior de sus fronteras desde los comienzos del siglo XX.⁷

⁵ Consúltese <pueblosoriginarios.com/sur/andina/inca/illapa.html>.

⁶ Puede obtenerse más información en <<http://www.usgs.gov/science/science.php?term=304>>.

⁷ Puede consultarse <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3576.html>>.

Las catástrofes naturales desde la perspectiva de la seguridad y la defensa

Los fenómenos adversos y la seguridad multidimensional: presencia de las organizaciones multilaterales en América Latina

Uno de los rasgos más característicos que presentan los desastres naturales, cuando son abordados desde el prisma de la seguridad y la defensa, es la incertidumbre, la incapacidad que muchas veces sufrimos para poder anticiparnos y afrontar su impacto con mayores garantías. Se han logrado incorporar estas últimas décadas significativos avances científicos y técnicos, salvando por cierto una cifra importante de vidas, y limitando también sensiblemente el efecto destructivo de estos fenómenos. Debemos mencionar la aplicación de tecnologías a la construcción de viviendas más resistentes, o las pertenecientes al campo de la información y comunicación (sistemas de satélites) a la prevención y a labores de rescate y ayuda. La principal aplicación de estas tecnologías, en la que pueden resultar de más utilidad, es en su contribución a perfeccionar los sistemas de alerta temprana.⁸

América Latina —sobre todo en las áreas menos desarrolladas como Centroamérica— presenta una serie de carencias estructurales que dificultan la implantación de estos sistemas. No obstante, se están realizando esfuerzos para, por ejemplo, implantar progresivamente avisos telefónicos masivos a la población que permitan alertar de la inminencia de un hecho natural de consecuencias potencialmente graves para los ciudadanos.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación tienen ante sí, en efecto, un abanico muy amplio de posibilidades, aún por descubrir. Sobre todo en lo que respecta a la construcción, los sistemas de comunicación, aplicados a la prevención o la localización de víctimas, entre otros campos. En América Latina, varios países han experimentado un repunte económico, que les ha permitido incluso amortiguar el impacto de la recesión internacional que estamos viviendo desde el año 2008. De consolidarse esta tendencia en los próximos años (no hay razones de momento que indiquen lo contrario), podrán tener una participación importante en el desarrollo y la implantación de tecnologías también en la gestión de catástrofes naturales.

⁸ Consúltese De Pedro Carracedo, J.: «Las TIC y la prevención de catástrofes naturales», Red Usoi. Disponible en <<http://www.redusoi.org/docs/publicaciones/P11-Las%2520TIC%2520en%2520la%2520prevencion%2520de%2520desastres%2520naturales.pdf>>.

A pesar del efecto tan beneficioso que ha tenido la progresiva implantación de estos adelantos e innovaciones tecnológicos, en las zonas con menos recursos, aquellas donde la población presenta elevados niveles de pobreza y no puede cubrir muchas de sus necesidades más acuciantes, es donde los fenómenos adversos de la naturaleza golpean con más fuerza. En Centroamérica, que es una de las regiones más intensamente azotadas por los zarpazos de la naturaleza. En esa franja del continente encontramos la situación más desfavorable; puesto que Guatemala, El Salvador y Honduras presentan unos índices de pobreza superiores al 50% de la población. La pobreza extrema se agudiza en zonas rurales de esos países, pero también en los suburbios y barriadas de las capitales, allá donde las carencias de todo tipo dan lugar a bandas muy violentas indisolublemente ligadas a la delincuencia común; y, en situaciones de desastres naturales, a la destrucción generalizada de viviendas y negocios.

La insuficiente calidad del material empleado en las construcciones, las carencias de infraestructuras, o la excesiva dependencia de los ingresos procedentes del sector primario son factores que pueden explicar el porqué de la elevada desproporción con la que inciden las contingencias de la naturaleza en determinadas regiones, y no en otras.

Esos perjuicios llegan a alcanzar, en ocasiones, magnitudes que adquieren gran repercusión en los medios de información, la opinión pública y la comunidad internacional, cuando los episodios más dramáticos nos muestran una cara ciertamente desagradable de estos fenómenos. Aunque a veces esa repercusión se quede en el mero aluvión de noticias.

Según los datos que publica Naciones Unidas a través de la FAO (Fondo para la Agricultura y la Alimentación), los desastres naturales afectan anualmente a unos 230 millones de personas en todo el planeta.⁹ De ellas, una buena parte reside en América Latina.

En octubre de 2014, se estimaba en aproximadamente 100 millones de personas las que han sufrido algún perjuicio a consecuencia de un desastre natural, geológico o hidrometeorológico, adquiriendo gran protagonismo las inundaciones como fenómeno más frecuente, seguido de las tormentas. En concreto, las avenidas de agua habrían causado el 44% de las víctimas mortales.¹⁰

Así pues, resulta inevitable que los acontecimientos geológicos e hidrometeorológicos hayan pasado a formar parte no solo del imaginario colectivo desde tiempos ancestrales, sino también del capítulo dedi-

⁹ Al respecto puede consultarse el siguiente documento de la FAO: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0304s/i0304s.pdf>>.

¹⁰ Véase al respecto <<http://www.efeverde.com/noticias/casi-cien-millones-de-personas-fueron-victimas-de-algun-desastre-natural-en-2013>>.

cado a los riesgos y amenazas en las recientes estrategias nacionales de seguridad, al tiempo que la preocupación por la evolución del cambio climático y su impacto en el medio y las condiciones vitales se iba extendiendo desde los países más desarrollados hacia el resto del mundo. En efecto, han sido incorporados en el apartado de amenazas no convencionales,¹¹ dentro del concepto contemporáneo de una seguridad del Estado comprehensiva y multidimensional (según la apreciación que formuló en su momento Naciones Unidas), que se ha visto plasmada en algunas de las misiones más recientes que ha desplegado la organización multilateral, como la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización en la República Centroafricana (MINUSCA) o la MINUSMA, en Malí.

En la Estrategia de Seguridad Nacional española se distingue entre dos variantes de intereses que deben ser protegidos por parte del Estado: los vitales por un lado, los estratégicos por otro.¹²

Con la finalidad de avanzar en la articulación de mecanismos más eficaces para una mayor seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, la FAO puso en marcha una estrategia bianual, en la que establecía las líneas generales del programa y proponía las actuaciones destinadas a reducir significativamente la inseguridad alimentaria en la región después de una catástrofe natural.¹³ En este sentido, la seguridad alimentaria es un aspecto muy importante, que no ha recibido quizá atención suficiente en la definición moderna de seguridad, considerando el impacto de los desastres naturales.

Al mismo tiempo que una mayor coordinación a nivel regional, la organización de Naciones Unidas busca asesorar a los Gobiernos y planificar medidas de respuesta, allá donde el nivel de vida de la población muestra una dependencia elevada respecto a los factores climáticos, así como una capacidad de reacción muy constreñida por la escasez de medios.¹⁴

Disponible en <<http://www.fao.org>>. En el mencionado informe, la FAO coincide con las conclusiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Según este organismo, perteneciente también

¹¹ Véase Ortiz Muñoz, P. y Arancibia Morales, D.: «El rol de la Defensa en el manejo de desastres naturales: los casos de Chile, Méjico y España», en *Estudios de Seguridad y Defensa*, n.º 1, junio de 2013. Disponible en la dirección electrónica <<http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2013/10/art4.pdf>>.

¹² Consúltese el texto íntegro de la ESN en la dirección electrónica <http://www.la-moncloa.gob.es/documentos/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf>.

¹³ Consúltese FAO: «Estrategia Regional de la FAO para la Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe (2011-2013)». Versión electrónica del documento disponible en la dirección <<http://www.rlc.fao.org/es/publicaciones/grd-alc/>>.

¹⁴ Consúltese FAO: «Gestión de riesgos en América Latina y el Caribe. 2013». Disponible en <<http://www.onu.org.pa/media/documentos/FAO/gestion-riesgo-america-latina-caribe.pdf>>.

a la estructura de Naciones Unidas, pone el énfasis en el cambio climático inducido por la acción del hombre como una de las principales causas que han incrementado la frecuencia de fenómenos naturales adversos en el subcontinente. Concretamente, cifra en un 2,4% más el porcentaje de desastres naturales ocurridos en la región, en comparación con el año 1979.¹⁵ La Unidad de Comercio Internacional e Industria ha elaborado una guía para prevenir y mitigar su impacto.

Por su parte, el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) hacía mención en 1994 al concepto de «seguridad humana», cuya definición implica reforzar y garantizar la protección de la seguridad individual.

En efecto, las catástrofes naturales y su resolución desde la perspectiva de la seguridad implican aspectos muy diversos: desde la seguridad alimentaria, el sostenimiento de la estructura productiva, el desarrollo económico y social, la consolidación institucional y la gobernanza. Pero abarcando también una dimensión internacional y multilateral insoslayable, que observamos reflejada en distintas facetas, desde la acción conjunta, dirigida a minimizar sus consecuencias y paliar los daños. O, igualmente, en el caso de los movimientos migratorios que generan las sequías, inundaciones, erupciones volcánicas, etc.¹⁶ De esta forma, la atención y ayuda a los ciudadanos afectados, e incluso las posteriores, más relacionadas con la reconstrucción de las infraestructuras esenciales para recuperar la normalidad de la vida cotidiana y, en lo posible, reiniciar la actividad productiva. En todas se ha trascendido el ámbito de los sistemas nacionales de protección civil, incorporándose progresivamente unidades y estructuras de los distintos Ejércitos. No se trataba ya únicamente de desplegar unidades dispuestas a entrar en combate cuando se producía una catástrofe natural, sino más bien de ir integrando esta faceta en la estructura de las Fuerzas Armadas contemporáneas. Por consiguiente, esa transformación ha impulsado la especialización del personal que es destinado en el desempeño de todas las funciones asociadas a los fenómenos geológicos o hidrometeorológicos adversos y sus consecuencias en la población. Este proceso se ha desarrollado de forma paralela a la tendencia hacia la profesionalización que han seguido las Fuerzas Armadas en una gran mayoría de países. En América latina, este proceso va acompañado de otro que incorpora funciones policiales —más propias de los cuerpos de seguridad en general— a las Fuerzas Armadas. Se ha designado con el controvertido —y poco estético— término de «policializa-

¹⁵ Consúltense en línea la *Guía general para la prevención-mitigación de vulnerabilidades y control de desastres hidrometeorológicos*, a través de la dirección <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/44594/P44594.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsls>>.

¹⁶ Entre otros, véase <https://www.fidh.org/IMG/pdf/Migraciones_Asie_esp.pdf>.

ción».¹⁷ En consonancia con lo expresado al comienzo de este epígrafe, el hecho de que los conflictos entre Estados se hayan reducido de un modo tan significativo sin duda ha allanado el camino para que los Ejércitos de América Latina puedan transitar la vía que les conduce, de manera que —afortunadamente— parece irrevocable, a compartir estación de destino con organizaciones relevantes de la sociedad civil, aparte de los reseñados cuerpos de seguridad interior.

Se trata, en definitiva, de lo que algunos autores han coincidido en denominar «construcción de la confianza». En efecto, recuperarla o edificarla si se ha extraviado o si esa confianza fue abandonada a su suerte, según los casos. Por eso, precisamente, los Gobiernos del continente tratan de obtener los réditos que puede deparar la necesaria adaptación de los Ejércitos a las actuales circunstancias; presentando a las Fuerzas Armadas desde una arista más acorde con las transformaciones que hemos señalado con anterioridad, vinculadas primordialmente a funciones de tradicional carácter policial.

Incorporación de las Fuerzas Armadas a la protección en catástrofes naturales

Como algunos de los ejemplos más destacados que ilustran la evolución que se va experimentando en las Fuerzas Armadas, Rodolfo Arroyo de la Rosa menciona el Ministerio de la Federación Rusa para Asuntos de Defensa Civil, Emergencias y Desastres (EMERCOM), presente en el Gobierno de Moscú desde mediada la década de los 90, de cuya dirección se encarga un militar con empleo de general de división.¹⁸ El mismo autor se refiere a las Unidades de Instrucción e Intervención de la Seguridad Civil (UIISC), que se encuentran operativas en la estructura del Ministerio de Interior de Francia, mandadas también por un general.

Mientras, en Estados Unidos es el USNORTHCOM el mando que tiene la responsabilidad de asesorar a los departamentos civiles de la administración norteamericana en todos los asuntos relacionados con fenómenos naturales.¹⁹

¹⁷ Consúltese Zabaleta Betancourt, J. A. (coord.): *El laberinto de la inseguridad ciudadana: bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, Universidad Veracruzana, Colección Grupos de Trabajo, 2014. Disponible en la dirección electrónica <http://www.clacso.org.ar/area_academica/2c3_libro_detalle.php?idioma=&id_libro=869&pageNum_rs_libros=>.

¹⁸ Consúltese Arroyo de la Rosa, R.: «Activación de unidades militares especializadas en protección civil en América Latina y el Caribe», documento marco 11/2012, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en la dirección electrónica <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM11-2012_ProteccionCivilLatinoamerica_RAroyo.pdf>.

¹⁹ Consúltese la información incluida en la página web del US Northern Command: <<http://www.usnorthcom.mil>>.

El mismo autor plantea, como hipótesis plausible, que las tendencias descritas contribuyen a revitalizar la administración de los Ejércitos latinoamericanos, en cuanto abren nuevos canales de comunicación, de interacción y de participación conjunta con el poder y la sociedad civiles.

En este sentido, es relevante subrayar los beneficios asociados a las intervenciones de unidades militares en labores de ayuda humanitaria y rescate cuando se producen situaciones de emergencia. Desde luego, hacen que parezcan más creíbles las manifestaciones en las que mandos y políticos se pronuncian en favor de acelerar la modernización de las Fuerzas Armadas. No obstante, persisten algunas disfunciones que han de ser superadas en los próximos años, particularmente en lo que concierne a la coordinación entre los distintos cuerpos y departamentos administrativos llamados a intervenir.

Por otra parte, debemos hacer aquí una breve mención a la Unidad Militar de Emergencias (UME), que fue creada en España hace casi una década, y que en sus primeros años de funcionamiento ha logrado consolidarse como una referencia, particularmente para los países latinoamericanos, dentro de la tendencia a la constitución de unidades específicamente diseñadas para actuar en situaciones de graves catástrofes, incluyendo aquellas provocadas por el hombre, como pueden ser los incendios forestales.

A lo largo de América Latina, sobre todo en las zonas más expuestas a los rigores climatológicos o sísmicos, se van ampliando las unidades dedicadas a la protección en situaciones de emergencia, que, dentro de las a veces limitadas posibilidades de cada país, van recibiendo una mayor dotación de medios humanos y equipamiento que refuerzan sus capacidades operativas. En suma, se trata de buscar una coordinación cada vez más sólida y eficaz entre las administraciones militar y civil.

En este mismo sentido, y siguiendo de nuevo a Rodolfo Arroyo de la Rosa, en un análisis publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, el enemigo en el campo de batalla es ahora sustituido por las fuerzas de la naturaleza, cuando estas se tornan contra las vidas y los intereses de la población.

Un equipamiento adecuado, la celeridad en el despliegue de efectivos y una elevada capacidad para adaptarse rápidamente a cualquier circunstancia adversa son algunas de las ventajas que se atribuyen a las efectivas fuerzas militares a la hora de afrontar la respuesta a una catástrofe. Las características que hemos enumerado son especialmente valoradas en aquellas regiones, como sucede en América Latina, que se encuentran expuestas y amenazadas de forma cotidiana por fenómenos de este tipo.

Si bien apenas se cuestiona la importancia de contar con unidades altamente especializadas que puedan responder con garantías a las contin-

gencias de la naturaleza, sí han surgido opiniones que, utilizando como argumento la reciente y desafortunada historia de las dictaduras militares en América Latina muestran cierto recelo hacia el creciente protagonismo que se va transfiriendo a los Ejércitos en labores tradicionalmente encomendadas a cuerpos de protección civil.²⁰ Y no porque se alberguen dudas respecto a la profesionalidad de los efectivos asignados a estas nuevas unidades, sino porque en determinados países aún hoy se suele acoger con desconfianza cualquier decisión que pudiera manifestarse en una ampliación de las parcelas de poder reservadas a los militares.

Louis Goodman y Arroyo de la Rosa convienen en apuntar ciertas conductas como las responsables de que emerjan los sentimientos de recelo que en un momento dado, pueden asentarse en la sociedad,²¹ entre ellas:

Que la presencia militar pueda acarrear la «expulsión» de otras organizaciones que se consideraban legitimadas para ocupar ese espacio.

Es lo que ha venido a suponer una constante en el rechazo de determinados sectores sociales, los privilegios que han podido retener las Fuerzas Armadas, así como comportamientos más cercanos a los grupos de presión, antes que a los característicos como uno de los pilares de los poderes públicos.

En el mismo sentido encontramos la constante tentación de hacer política, que proviene de los procesos de independencia y de las luchas internas que se prolongaron durante los siglos XIX y XX, y que fueron protagonizadas por liberales y conservadores, en sus distintas versiones.

Por esa misma razón, como hemos visto, desde otros sectores más proclives a incrementar su participación en la vida civil, se enfatizan las ventajas de incorporar definitivamente estas funciones a la estructura de los Ejércitos latinoamericanos. Y esto sucede así al establecerse nuevas áreas de interacción entre los departamentos civiles y los militares. No es posible construir este espacio sin mecanismos que refuercen la acción conjunta, o sin que acepten de buen grado y hagan suyo el reparto de funciones en la protección de los ciudadanos bajo la supremacía de los valores e instituciones vigentes en una democracia moderna.²²

Por otra parte, insistimos de nuevo en traer a estas páginas la concepción multidimensional de la seguridad que ha venido implantándose estos últimos lustros, así como en su influencia en la creación de nuevos espacios multilaterales y regionales de cooperación en esa materia. Ya no está centrada exclusivamente en la esfera estatal, sino que abarca

²⁰ Véanse a este respecto los capítulos escritos por Sonia Alda Mejías y Juan Rial para este *Cuaderno de Estrategia*.

²¹ Véase Goodman, L. J.: «Las relaciones cívico-militares en el siglo XXI», Resdal. Disponible en la dirección <www.resdal.org/atlas/paper-goodman-region.html>.

²² Véase Arroyo de la Rosa, *op. cit.*

otros aspectos decisivos para el bienestar de las sociedades modernas y para los individuos que las forman, como el incremento de la protección ante las catástrofes naturales o achacables al propio ser humano. Por consiguiente, se van incorporando varios elementos que resultan determinantes en la seguridad de los ciudadanos; de la propia sociedad civil, en tanto que componente esencial del cuerpo estatal.

En esta evolución reciente de la concepción teórica de la seguridad, las organizaciones multilaterales están asumiendo un papel más activo, y una posición de liderazgo.

Procesos incipientes de integración, algunos ya de lleno inmersos en una fase de consolidación más avanzada, han contribuido a ir generando espacios comunes de seguridad en la región; que muchas veces tropiezan, sin embargo, con reminiscencias de las políticas de bloques. O bien se ven constreñidos por las reticencias que aún suscita renunciar a espacios propios de soberanía a favor de las iniciativas de alcance regional.

Precisamente por esa razón se le ha concedido tanta importancia a la implicación de las Fuerzas Armadas a la hora de aliviar los efectos de los desastres naturales; principalmente en aquellos países que presentan la coincidencia de haber padecido dictaduras militares y verse igualmente expuestos al golpeo recurrente de las fuerzas de la naturaleza.

En esa misma dirección han ido dirigiéndose, para converger, algunas de las iniciativas más destacadas que se han emprendido a nivel multilateral, en las principales organizaciones de integración regional.

En este sentido, la OEA inició una serie de debates, y puso en funcionamiento varios grupos de trabajo que trajeron como resultado la articulación doctrinal hemisférica. Uno de los documentos de referencia dentro de ese cuerpo teórico es la denominada Declaración de la Seguridad en las Américas, aprobada en México D. F. en el año 2003.²³

El objetivo fundamental que se había planteado al celebrar esa cumbre a partir de esa formulación doctrinal, fue la creación de la Comisión Especial para la Seguridad Hemisférica, con el propósito de adecuar el marco conceptual y las subsiguientes actuaciones a ese cambio de paradigma que se ha ido imponiendo estos últimos años a escala mundial.

Pero también tratando de presentar unas líneas de acción y decisión comunes para el continente americano. En ese sentido, se incorporaban los aspectos ambientales, junto a los sociales, sanitarios o económicos, en relación a la nueva seguridad compartida, siempre basada en los principios y valores que consagran la Carta de las Naciones Unidas y la carta de la propia OEA.

²³ Se encuentra disponible el texto completo en la dirección electrónica <<https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>>.

Se reconocía en la declaración la necesidad de brindar soluciones a los «problemas intersectoriales» que representan las nuevas amenazas a la seguridad, tales como las que nos ocupan en estas páginas: «m) La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social que padecen tan amplios sectores de la población, que también repercuten en la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social, vulnerando la sensación de seguridad de los Estados; la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas».

Por lo que se refiere a la puesta en práctica de la declaración no se prodiga en proponer acciones concretas, quedando algo relegada la referencia a las catástrofes naturales.

Estas requerían, a juicio de los Estados firmantes, implicar en acciones conjuntas a los poderes públicos, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, si bien se planteó pronto el reto de materializarlas.

En el apartado 39 de la declaración, se dice textualmente:

«Expresamos nuestra preocupación por los desastres naturales, así como por los originados por el hombre, que afectan a los Estados del Hemisferio y causan daños más profundos en los Estados más vulnerables y que aún no han desarrollado capacidades adecuadas de prevención y mitigación. Nos comprometemos a reforzar los mecanismos interamericanos existentes y a desarrollar nuevos mecanismos de cooperación para mejorar y ampliar la capacidad de respuesta de la región en la prevención y mitigación de los efectos de estos desastres. Responderemos de manera eficaz y rápida a los desastres naturales al fortalecer las acciones e instituciones bilaterales, subregionales y multilaterales existentes como el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN) y, cuando sea posible, utilizar la tecnología y los recursos científicos para impedir que ocurran, así como tomar medidas de adaptación para mitigar sus efectos, tratando de evitar o reducir el daño al medio ambiente, a la infraestructura crítica y productiva, a nuestro patrimonio y, lo que es más importante, a nuestros pueblos».

Por lo que se refiere al Tratado Interamericano de Asistencia Mutua, mencionado en el documento de 2003 como uno de los ejes en torno a los que se canalizaría la respuesta multilateral al impacto de las contingencias naturales,

En ese mismo marco institucional, por tanto, queda encuadrada la Secretaría de Seguridad Multidimensional.

En uno de sus primeros informes, la comisión recuerda que el promedio diario de fallecimientos a consecuencia de desastres naturales es de 184 personas, y que esos fenómenos representan, junto a los conflictos armados, las mayores causas de movimientos migratorios.

De otro lado, es habitual que las catástrofes naturales también muestren sus consecuencias perjudiciales sobre las condiciones de vida de los individuos y familias, tales como la escasez de cosechas o en el encarecimiento de alimentos básicos, como arroz, cereales, legumbres, carne.²⁴ No faltan los análisis que establecen una relación directa entre, por ejemplo, las revueltas que tuvieron lugar en varios países árabes a partir de 2011 y el repentino encarecimiento de esos productos en los mercados internacionales.

Por otra parte, la espectacularidad y los efectos destructivos que han mostrado los desastres naturales recientes han sido interpretados, en numerosos estudios y análisis, como una consecuencia inevitable del cambio climático y su impacto en la vida de los seres humanos, puesto que afecta a su hábitat y a los recursos alimenticios y energéticos del planeta. Aquí la voz cantante la lleva el IPCC, que abandera la posición de quienes prevén consecuencias catastróficas para las próximas décadas debido al cambio climático originado por la acción del hombre.²⁵

Incluyendo procesos característicos de las sociedades desarrolladas, como la urbanización, que ha experimentado un gran auge en muchas áreas de los países del sur, así como la industrialización de zonas costeras, las infraestructuras para extracción de hidrocarburos y similares.

Otro enfoque es el que considera los daños materiales o económicos causados por una erupción volcánica, por ejemplo, en el territorio de un país vecino, como sucedió con el volcán Caulle en Chile, que arrojó lava y cenizas al otro lado de la frontera.²⁶ Por eso, reiteramos, la importancia que

²⁴ Consúltense más información en la página web del Proyecto del Banco Mundial para la Mitigación de Catástrofes Naturales: <<http://www.bancomundial.org/projects/P064913/natural-disaster-mitigation?lang=es>>.

²⁵ Véase Field, C.: «Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático», IPCC. Disponible en <http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/IPCC_SREX_ES_web.pdf>.

²⁶ Consúltense al respecto la información que ofrece la Universidad de Chile en <www.geologia.uchile.cl/erupciones-recientes-del-volcan-chaiten-y-cordon-caulle>.

adquieren los espacios comunes de toma de decisiones y acción a escala hemisférica. Indudablemente, el hecho de que las diferencias fronterizas (con la excepción de la franja en donde convergen reivindicaciones bolivianas y peruanas sobre Chile) hayan perdido intensidad facilita esa interacción de los Gobiernos para buscar soluciones beneficiosas para todas las partes.

De acuerdo con la organización internacional UNISDR (Sistema de Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales), una gestión comprensiva de las catástrofes naturales, en tanto que riesgo para la seguridad de los Estados, debe ser abordada tomando en consideración varios frentes; uno formado por medidas clasificadas como «no estructurales», entre las que podemos mencionar:

- Un plan para la reducción del riesgo de desastres
- Planificación de contingencias
- Preparación
- Prevención
- Pronósticos

En este mismo ámbito de actuaciones no estructurales, pero sí esenciales para poder afrontar con más posibilidades de éxito los embates de la naturaleza, se encuentra el fortalecimiento de las capacidades de respuesta de las administraciones públicas y de la sociedad civil, lo que ha dado en llamarse el grado de resiliencia de un país.²⁷

La UNISDR se encarga de promover acciones y sinergias destinadas a suavizar el impacto de las catástrofes, prestando asesoramiento a Gobiernos y canalizando aportaciones científicas y técnicas de relevancia en esta materia.

En mayo de 2014, se celebró en Guayaquil (Ecuador) el IV Encuentro de la Plataforma Regional para la Reducción de Desastres en las Américas. El comunicado final destaca la necesidad que advierten los Estados participantes de fomentar la implicación de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil en la mitigación de riesgos. Asimismo, se valoran diversos proyectos emprendidos para mejorar la resistencia de las ciudades en eventuales fenómenos naturales adversos. También, en la línea de lo expresado en estas páginas, se reconoce que es fundamental fortalecer la coordinación entre los distintos Gobiernos, a través de los mecanismos y posibilidades que ofrecen las organizaciones de integración regional.

No obstante, en los 38 puntos que contiene la declaración final no se hace ninguna mención a la participación de las Fuerzas Armadas en labores de ayuda y protección a las poblaciones afectadas.²⁸

²⁷ Consúltese la página web de este organismo, <<http://unisdr.org>>.

²⁸ Consúltese el comunicado final en <http://www.eird.org/pr14/docs/Comunicado_Guayaquil_PR14_V29May14.pdf>.

Como señalamos al comienzo de este capítulo, en la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por el Gobierno español en 2013, los desastres y catástrofes naturales son definidos como un riesgo que debe ser abordado desde la perspectiva de la seguridad y defensa. En este documento, que ha sido modificado para adaptar su contenido a la cambiante realidad internacional, se aborda el asunto al que dedicamos estas páginas.

Del mismo modo queda recogido en la primera Estrategia Nacional de Seguridad aprobada por el Gobierno de Chile,²⁹ y en un documento de idéntica naturaleza del que se ha dotado México, denominado Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.³⁰

Algunos casos recientes de desastres naturales han puesto de manifiesto cuán necesario resulta establecer mecanismos de cooperación entre administraciones, Estados y organizaciones regionales con el fin de que las actuaciones planificadas y ejecutadas para paliar los efectos tengan mayor eficacia.

Además, en tanto que se trata de un aspecto de la seguridad compartido por la gran mayoría de países latinoamericanos, la Organización de Estados Americanos efectuó una serie de recomendaciones, que se vieron reflejadas en el Plan Interamericano para la Prevención, la Atención de los Desastres y la Coordinación de la Asistencia Humanitaria, que fue elaborado por el grupo de trabajo sobre Mecanismos para la Prevención, Atención de los Desastres y Asistencia Humanitaria.³¹

Como no podía ser de otro modo en función de la ubicación geográfica del continente, la prevención de los fenómenos naturales adversos es un aspecto esencial en todas las políticas hemisféricas que han sido diseñadas con la finalidad de poner fin a la incidencia de estos acontecimientos en la población y los recursos del continente.

Por su parte, Jeffrey Mazo pone el énfasis en cómo afecta la eventualidad de los desastres naturales a las capacidades de las Fuerzas Armadas, sobre todo en lo que se refiere a una planificación para que la respuesta sea inmediata y efectiva y reduzca al mínimo posible los daños personales y materiales. Y resalta un aspecto fundamental en la inclusión de estos acontecimientos en las estrategias de seguridad: se refiere el autor al riesgo de inestabilidad, que tiende a multiplicarse tras una catástrofe que puede adquirir tan grandes dimensiones. El despliegue de los cuerpos y fuerzas de seguridad en labores de ayuda humanitaria, rescate y

²⁹ Disponible el texto completo en la dirección electrónica <https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/chile.pdf>.

³⁰ Disponible en la dirección electrónica <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014>.

³¹ El texto íntegro del plan se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica, perteneciente a la OEA: <<http://www.rimd.org/advf/documentos/50421d7fe7bc8.pdf>>.

atención de víctimas y heridos, detrae medios humanos y materiales de tareas vinculadas al mantenimiento de la seguridad, registrándose con frecuencia episodios descontrolados de violencia.³²

Por otra parte, Mazo sitúa el grado de intensidad que alcanzan los fenómenos medioambientales adversos a la capacidad de «resiliencia» adquirida por el país afectado, aspecto que, una vez más, nos lleva a la planificación y a la adopción de estrategias y medidas de carácter preventivo: planificación, alerta temprana y capacidad de respuesta, según las propias palabras del autor. Estas tres vertientes serán las que determinen si ese fenómeno meteorológico o sísmico llegará o no a traspasar el umbral de lo que se considera una catástrofe natural.

En cuanto a la clasificación de los riesgos que vienen asociados a los desastres naturales, parece existir una relación inversa entre la probabilidad de que ocurra una catástrofe natural y su virulencia, de tal modo que las que causan más estragos son las que en principio menos probables se presentan. Esta circunstancia eleva un tanto la dificultad para prevenir esos fenómenos. Como ejemplo representativo y esclarecedor, las previsiones del terremoto que ocasionó la destrucción de Fukushima es que ocurra un seísmo con esas características cada 30.000 años.

Siguiendo una vez más al investigador del IISS Jeffrey Mazo, pueden diferenciarse tres fases:

El riesgo más inmediato, que implica realizar una llamada de alerta sobre las capacidades operativas que han de ser desplegadas para poder afrontar las necesidades de ayuda humanitaria a la población civil que resulta directamente afectada. Despliegue que en términos militares se conoce por las siglas inglesas HARD (*Humanitarian and Disaster Relief*).³³

En un segundo nivel, el riesgo alcanza una dimensión más amplia, afectando a infraestructuras críticas vitales para el país, a su estructura productiva y social, amenazando incluso a las mismas instituciones que hacen posible la pervivencia del mismo Estado. Los países más desarrollados tampoco son inmunes a este potencial desestabilizador proveniente de las catástrofes naturales, como ha podido comprobarse en casos aún muy recientes en nuestra memoria colectiva, como el huracán Katrina que batió con fiereza el territorio de la sureña Louisiana estadounidense, el destructivo *tsunami* que inundó las costas del sudeste asiático o el grave episodio del terremoto que tan dramáticamente afectó a la central nuclear japonesa de Fukushima; este último es presentado

³² Consúltese este y otros artículos del autor en <<http://www.iiss.org/en/politics%20and%20strategy/blogsections/2014-d2de/september-b6af/can-we-afford-to-address-climate-change-3fa7>>.

³³ Puede consultarse al respecto <<http://www.un.org/en/globalissues/humanitarian/>>.

como un claro ejemplo de desastre natural causado por la influencia de la acción directa del hombre sobre el medio, como sucede también con los vertidos de crudo en zonas costeras (el Prestige es el ejemplo que recordamos con desasosiego los españoles).

Igualmente relacionado con el punto anterior, el tercer nivel que aparece en la clasificación elaborada por Jeffrey Mazo se refiere a las catástrofes naturales como un factor que ejerce de multiplicador de la inseguridad y de conflictos armados. Aquí, las explosiones de violencia o la intensificación de conflictos abiertos se presentan como los riesgos más palpables. Las primeras pueden surgir bien por el efecto del hambre, la falta de agua y la destrucción de hogares y enseres, bien a consecuencia del descontento sobrevenido por la respuesta —o por su ausencia— dada por las autoridades a la situación de crisis. Así queda recogido, entre otros, en la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, o en el documento de revisión estratégica de la defensa estadounidense (publicado en 2014).³⁴

Estas situaciones se ven agravadas por un fuerte impacto económico, con el riesgo de que el país afectado se suma en un bucle de inseguridad, crisis económica e inestabilidad institucional que le cueste bastante tiempo abandonar.

Asimismo, se producen otras consecuencias que, aun sin causar víctimas mortales, o daños en forma de destrucción, golpean el modo de vida de las sociedades modernas, en particular de las occidentales. En el año 2010, la erupción de un volcán islandés, el Eyjafjallajökull, arrojó tal cantidad de cenizas a la atmósfera que el espacio aéreo en el norte de Europa hubo de mantenerse cerrado durante casi una semana. Con el subsiguiente caos en los aeropuertos y perjuicios para particulares, negocios y administraciones. En esos casos, la relación con la seguridad y defensa viene dada por la necesidad de recuperar la operatividad en el tráfico de aeronaves, evitando en lo posible el tremendo coste económico que genera el atasco aeroportuario. Prueba de la importancia adquirida por los fenómenos meteorológicos adversos para todos los Gobiernos y la comunidad internacional son los documentos en los que se incluyen instrucciones a los sectores interesados, como sucede con el código rojo aprobado en Islandia ante la posible erupción del complejo volcánico Bardarbunga (cita de Jeffrey Mazo, *Under the volcano*, IISS).

El hecho de que los países con más dificultades económicas y carencias institucionales sean los más afectados ha impulsado como solución el despliegue de misiones internacionales de ayuda y reconstrucción. Uno de los ejemplos que vienen de forma inmediata a la memoria es la que

³⁴ Disponible el texto completo en la dirección electrónica <www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf>.

fue enviada a Haití, con ocasión del terremoto que sufrió este pequeño país cuando apenas se iniciaba el año 2010, aprovechando la cobertura de la MINUSTA, que había sido desplegada a comienzos de siglo para contribuir a la pacificación del país.³⁵

Durante los primeros días de enero, el mayor seísmo que se registraba en territorio haitiano en 200 años convertía en escombros y añicos la ciudad de Puerto Príncipe, su capital. Decenas de miles de víctimas mortales; gran parte de la población vagando por las calles tras haber perdido su hogar y pertenencias, además de amigos y familiares; una sociedad y unas instituciones sumidas en el caos más absoluto, con la tarea de comenzar la reconstrucción material, emocional, institucional, económica. Así quedó la porción francesa de la isla La Española tras aquel terremoto, que no solo resquebrajó el suelo haitiano. Abrió de nuevo las heridas de este pequeño país, pobre entre los pobres y castigado por todas las plagas que van estrechamente unidas a los conflictos internos y a los episodios de violencia social generalizada.

Transcurridas escasas horas desde que el temblor de tierra borrara hasta los cimientos de Puerto Príncipe, la comunidad internacional se encontró con la evidencia de tener que intervenir. En primer lugar, para rescatar los cuerpos de las personas fallecidas, curar heridos, auxiliar y facilitar agua y comida a los supervivientes, retirar escombros, demoler, apuntalar.

Una vez solventada la grave situación de ayuda humanitaria, aquellos primeros trabajos debían dejar paso a las labores de reconstrucción en todos los órdenes y de estabilización social y política.

Fue entonces cuando Naciones Unidas se movilizó para revitalizar la MINUSTA (Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití) que, al momento de redactar estas páginas, mantiene vigente su mandato hasta octubre de 2015. Constituida en 2004, su sede de la capital haitiana se vio afectada por el seísmo, sufriendo la pérdida de vidas humanas en el personal de la misión.

En junio de 2010, mediante la Resolución 1927 del Consejo de Seguridad, el contingente militar fue incrementado en más de 4.000 efectivos, entre militares y agentes de Policía, hasta superar la cifra de 14.000, que se ha visto progresivamente reducida hasta aproximadamente la mitad, según el Consejo de Seguridad ha considerado que se iba avanzando en el cumplimiento de los objetivos asignados a la misión.

La mayor parte de los países de América Latina participaron en las fuerzas desplegadas por la MINUSTA, bien en el contingente militar, bien aportando agentes de Policía. El mandato original de la misión, según

³⁵ Véase <www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah>.

dispone la Resolución 1542/2004, ya ponía el énfasis en la supervisión, reestructuración y reforma de los cuerpos locales de seguridad. Este fue también el caso de España, además del personal sanitario, bomberos y una gran cantidad de ayuda económica y material reunida en las semanas posteriores a la catástrofe.

La Resolución 1908 del Consejo, adoptada el 19 de enero de 2010, supuso una modificación temporal del mandato. El objetivo prioritario, en lo que supuso una aplicación en el terreno de la reciente inclusión de los desastres naturales como un elemento más de las recientes estrategias de seguridad, fue abordar las tremendas consecuencias que arrojó el movimiento telúrico sobre los haitianos.

Los Gobiernos que no participaron en MINUSTA con envío de efectivos a Puerto Príncipe fueron: México, Nicaragua, Venezuela, y Cuba, además de las islas del Caribe y Guayana.

En el subcontinente latinoamericano nos encontramos con un complejo marco de integración regional que, en situaciones de urgencia, cuando es preciso adoptar decisiones con presteza y aplicarlas sobre el terreno, evidencia aún ciertas dificultades para alcanzar acuerdos y consolidar procedimientos eficaces de actuación. En cuanto los Gobiernos y organizaciones de integración vayan resolviendo las diferencias que frenan el potencial de acción conjunta, se multiplicarán las posibilidades de ofrecer una respuesta con garantías ante acontecimientos adversos, como las catástrofes naturales.

Por lo que se refiere a la participación de la OEA en las labores de ayuda y reconstrucción en Haití, fue articulada en torno a la FUPAD (Fundación Panamericana para el Desarrollo). Este organismo desplegó un equipo de 150 personas, que en los primeros meses tras el seísmo se involucró de lleno en la ayuda humanitaria, proporcionando alimentos, agua y refugio a los damnificados. En una fase posterior, los responsables de la FUPAD destacan la contribución de esa fundación a la creación de empleo, mediante la contratación de trabajadores locales para llevar a cabo tareas de desescombro, limpieza o reparación de infraestructuras básicas, entre otras.³⁶ Insistimos en que una acción multilateral decidida y ágil en este ámbito permitiría hacer acopio de una mayor cantidad de recursos humanos y materiales.

Desde la FUPAD se han promovido acuerdos y colaboraciones con Gobiernos y organismos familiarizados con la respuesta a los fenómenos naturales adversos. En esta línea de actuación se enmarca el suscrito con Taiwán en 2013, mediante el cual el país asiático se comprometió a cooperar con Haití en la implantación de estrategias y prevención de catás-

³⁶ Consúltese para más información <www.oas.org/es/estados_miembros/haiti/?pastnews=all>.

trofes naturales.³⁷ En este sentido, la proyección de América Latina desde una perspectiva internacional y multilateral abre nuevas posibilidades.

Actualmente, la OEA centra sus esfuerzos en impulsar un proceso democrático en Haití que haga posible superar también las secuelas de los seísmos políticos de estas últimas décadas, una de las principales causas de que el país esté aún sumido en la más absoluta pobreza; una situación que, obviamente, agrava sobremanera los efectos perjudiciales de los grandes desastres naturales, impidiendo que se pueda proporcionar una respuesta institucional inmediata que salvaguarde la vida y la integridad física de los ciudadanos.

Por su parte, la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), que se sitúa siempre en un ángulo contrapuesto a la cooperación que impulsa Washington a través de la OEA, emitió una declaración en febrero de 2010, como cierre a una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno con la crisis de Haití como principal punto en el orden del día.³⁸ Desde esta organización se reclamó el liderazgo de las autoridades haitianas en el proceso de reconstrucción del país. Por consiguiente, desde UNASUR se condiciona cualquier intervención internacional a ese liderazgo del Gobierno afectado. Subyace en las palabras que recogen las conclusiones de la Cumbre de Quito que en UNASUR

Si bien existe un amplio acuerdo en cuanto a lo necesario que resulta enviar unidades especializadas que ayuden a los Gobiernos y poblaciones afectados, han surgido polémicas inevitables que se ciernen sobre algunas actuaciones de los militares desplegados o que cuestionan la actitud respecto a las autoridades y organizaciones locales.

En este sentido, la intervención del Ejército norteamericano en Haití levantó una oleada de críticas, muchas de las cuales cuestionaron la conveniencia de «militarizar» las misiones destinadas a proveer ayuda humanitaria a los ciudadanos afectados por una catástrofe natural.

Conclusiones

Hemos realizado a lo largo de estas páginas un breve repaso de la incorporación de los desastres naturales al concepto y las estrategias de seguridad, y a la participación de las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos en labores de protección a la población civil cuando se producen estos fenómenos, tan perjudiciales para las personas.

³⁷ Entre otras reseñas, consúltese esta en la página de la FAO: <<http://www.fao.org/agronoticias/agro-noticias/detalle/es/c/175199>>, con acceso el 9 de mayo de 2014.

³⁸ Consúltese el comunicado en la dirección electrónica <www.comunidadandina.org/unasur/dec_unasur_haiti.pdf>.

Teniendo en cuenta que los Ejércitos de América Latina se encuentran actualmente en una fase de evolución, condicionada también por las transformaciones políticas que tienen lugar en cada uno de los países, quedan abiertas varias líneas de análisis e investigación alrededor de estas cuestiones.

Dejamos pues algunas reflexiones para cerrar el contenido de este capítulo.

En cuanto a la intervención de las Fuerzas Armadas en los desastres naturales, es evidente que se produce una asunción de funciones que habían sido desempeñadas por cuerpos civiles de protección y de seguridad.

Teniendo en cuenta el contexto político latinoamericano, habrá que prestar atención a cómo va evolucionando esa interacción, así como la división de funciones y la convivencia de ambas partes. Por lo que respecta a los mandos y al personal militar, la intervención en catástrofes naturales quizá sea una de las áreas en las que más fácil resulte hallar puntos de encuentro y coincidencia, que hagan posible fomentar la colaboración y coordinación, beneficiando así a otros aspectos relevantes para la seguridad de los países de América Latina.

Por otra parte, la articulación de respuestas a los desastres naturales, tanto en el apartado de la prevención como en todo lo que concierne a la protección, mitigación de efectos, reconstrucción de viviendas e infraestructuras, son aspectos en los que más se avanzará cuanto más se trabaje de forma conjunta. Partiendo de las vías de colaboración bilaterales y multilaterales que ya se han abierto, y en el marco de las organizaciones regionales de integración, América Latina podrá seguir avanzando para adoptar medidas preventivas y de alerta. Resulta vital aquí el fortalecimiento de la coordinación y colaboración constante entre los distintos Ejércitos, así como entre los cuerpos de seguridad.

Como ya hemos visto en el presente capítulo, la participación de las Fuerzas Armadas en los fenómenos adversos, ya sean causados por la naturaleza o por la acción del hombre,

Bibliografía

- Arroyo de la ROSA, R: «Activación de unidades militares especializadas en protección civil en América Latina y el Caribe», documento marco 11/2012, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- De Pedro Carracedo, J.: «Las TIC y la prevención de catástrofes naturales», Red Usoi, 2014 (documento en versión digital).
- CEPAL: «Guía general para la prevención-mitigación de vulnerabilidades y control de desastres hidrometeorológicos», 2011 (documento en versión digital).

- FAO: «Análisis de gestión del riesgo de desastres naturales: una guía. Serie sobre el medioambiente y la gestión de los recursos naturales», 2013 (documento en versión digital).
- Field, C.: «Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático», IPCC (documento en versión digital).
- Goodman, L. J.: «Las relaciones cívico-militares en el siglo XXI», Resdal (documento en versión digital).
- Ortiz Muñoz, P. y Arancibia Morales, D.: «El rol de la Defensa en el manejo de desastres naturales: los casos de Chile, México y España», Estudios de Seguridad y Defensa, n.º 1, junio de 2013.
- Popol-Vuh* (libro en versión digital).
- Zabaleta Betancourt, J. A. (coord.): «El laberinto de la inseguridad ciudadana: bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina», Buenos Aires: CLACSO, Universidad Veracruzana, Colección Grupos de Trabajo, 2014 (documento en versión digital).

Composición del grupo de trabajo

<i>Coordinador:</i>	D. Miguel Requena y Díez de Revenga
<i>Vocal y secretario:</i>	D. Jorge Bolaños Martínez
<i>Vocales:</i>	D. Juan Rial
	D. Sonia Alda Mejías
	D. Gustavo González Fernández

