



LA ARMADA DE CHILE EN OPERACIONES DE AYUDA HUMANITARIA

José Ignacio Álvarez Chaigneau*

La característica habitualmente imprevisible de las tragedias provocadas por la naturaleza, tanto en lo referido a su manifestación concreta, sus efectos y localización, exige tener muy presente que la premura en la respuesta y la urgencia para poner en práctica medidas específicas para hacerle frente, explotando a fondo todos los medios útiles que dispone el Estado, en particular las Fuerzas Armadas, incluyendo de manera especial, el significativo potencial humano, organizativo y de medios muy diversos que dispone la Armada de Chile.

- Introducción.

La intervención de las Fuerzas Armadas en Operación de Socorro Humanitario o más conocidas como Ayuda Humanitaria, denominadas operaciones HUMMRO¹ en el país o extranjero, a causa de la ocurrencia de una catástrofe natural o provocada, tienen y exhibe hoy características concretas y a la vez delimitadas, que las diferencian de las operaciones internacionales a favor de la paz y la seguridad, como la ejecutada hoy en día en Haití, ya que en esta última, trabajan con mandatos definidos, normalmente bajo el amparo de las Naciones Unidas.

La característica habitualmente imprevisible de las tragedias provocadas por la naturaleza, tanto en lo referido a su manifestación concreta, sus efectos y localización, exige tener muy presente que la premura en la respuesta y la urgencia para poner en práctica medidas específicas para hacerle frente, hacen indispensable que se fortalezca de

manera permanente la organización de mando y control; organizada y entrenada a nivel nacional, para las tareas de dirección de los medios adecuados, logrando la eficacia necesaria y a la vez públicamente requerida, siendo este último aspecto hoy en día de gran relevancia, debido a las connotaciones mediáticas de sus alcances.

Para hacer frente a este reto, es necesario que el Estado explote a fondo todos los medios útiles que dispone, en particular las Fuerzas Armadas, incluyendo de manera especial, el significativo potencial humano, organizativo y de medios muy diversos que disponen éstas, sobre todo la Armada de Chile, por su permanente e inmediata disponibilidad operativa que se sustenta en el entrenamiento eficaz de sus elementos componentes, los que incluyen medios de mar, tierra y aire, condición única e irremplazable de la Marina.

Ahora bien, considerando la condición de “civiles” de la extensa mayoría

* Capitán de Corbeta IM.
1. HUMMRO: Humanitarian Relief Operation - Operación de Socorro Humanitario, “Abreviaturas Militares Conjuntas”, DNC – 05, 2010.

de las víctimas de este tipo de emergencias, más las experiencias de los últimos años, marcado en la memoria por la ocurrencia reciente del último terremoto y tsunami del 27 de febrero del 2010, conocido como "27F"; el de Japón en marzo del 2011 y la operación de búsqueda y rescate en la Isla Juan Fernández, en septiembre del año 2011, hacen que surja el imperativo de una diligente coordinación y cooperación con las autoridades e instituciones locales. Lo anterior nos lleva a pensar que, independiente de las labores ejecutadas por el Estado o privados, los contingentes de las instituciones de la Defensa y en particular la Armada, que se organicen y desplieguen, deberían trabajar concurrentemente con estos grupos civiles, dirigidos por una sola organización estatal.

Comprobado está, que una de las primeras necesidades de una zona de catástrofe, es conseguir y mantener la estabilidad local, conservando como prioridad, la seguridad de la población y de sus derechos de todo tipo, piedra angular para poder seguir con las otras fases de rescate y abastecimiento, situación comprobada "a fuego" por los chilenos, después de los lamentables acontecimientos de vandalismos provocados después del 27F.



Actos de vandalismo en el terremoto de 2010.

No es preciso ahondar en las dificultades que el trabajo conjunto cívico-

militar puede presentar, cuando no se tienen en cuenta las diferencias que existen en los procedimientos en los ámbitos administrativo y operativo. De aquí la necesidad de instituir políticas y criterios claros de actuación y una cadena jerárquica adecuada, que soslaye cualquier discrepancia o duplicidad en la ejecución de las operaciones. Es en ese momento, que debe existir una estrecha concordancia y colaboración entre civiles y militares, que sólo se puede conseguir mediante un permanente contacto, entrenamiento y cooperación de sus sistemas de "Mando y Control", respetando los diferentes procedimientos operativos.

- La crisis humanitaria y la participación de la Armada de Chile.

Teniendo en consideración los conceptos vertidos precedentemente, no se debe olvidar que para obtener prontitud y eficacia en la acción, lo primero y mucho antes que la crisis nos sorprenda, hay que explotar las capacidades de las organizaciones que ya existen, como los Comandos Conjuntos, de manera de garantizar la respuesta a las necesidades previstas. De esta manera, habría que procurar una mínima unidad en los procedimientos operativos previamente establecidos, siendo vinculantes para todos los órganos, no importando el nivel de la estructura a que pertenezcan.

Si bien es cierto, la palabra "crisis humanitaria" es normalmente dominada, reconocida y entendida por todos, no es menos cierto que no es fácil hallar una reseña de la misma y que sea lo suficientemente clara de lo que ella representa en relación con el empleo de las Fuerzas Armadas y particularmente la Armada de Chile.

Efectuando un rápido análisis, y como consecuencia de los últimos acontecimientos de emergencia provocados por la naturaleza, se puede decir que en Chile se ha difundido este con-

cepto, entendiéndose como una “situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata”²; por ello, la idea de crisis humanitaria pasa a ser, o más bien reconocerse, como un sinónimo de emergencia, de grave riesgo, aflicción pública, excepción y catástrofe, etc. Es decir, toda aquella situación que requiere del gobierno una resolución eficaz, en el empleo de los recursos nacionales, donde la Armada tiene mucho que enunciar y aportar.



Oficina Nacional de Emergencia.

Como la organización política – pública, es la herramienta capital con el que la sociedad se ha establecido y organizado para cubrir sus necesidades en las situaciones de “normalidad”, cuando este escenario cambia y surgen otras condiciones en las que están o pueden estar en juego los derechos fundamentales o la seguridad de las personas y en la que los márgenes de tiempo para reaccionar son restringidos, generalmente el aparato estatal resulta más lento, dado que está concebido y diseñado, como se dijo anteriormente, para las situaciones de “normalidad y rutina”. Lo anterior, hace que sea recomendable que el gobierno utilice sólo un sistema de conducción de crisis, siendo éste la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), quien sustenta su accionar en el Art.1º, Cap. I

de la Constitución Política del Estado de Chile que señala: “...es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia...”, lo que corresponde al ámbito de la Protección Civil, definida mundialmente como, “la protección a las personas, a sus bienes y ambiente ante toda situación de riesgo, sea de origen natural o provocado por el hombre, mediante una ejercitada planificación, que considere como sus principios fundamentales la Ayuda Mutua y el Empleo Escalonado de Recursos”³. De acuerdo a la actual organización de los Centros de Operaciones de Emergencia (C.O.E.) en las regiones, le corresponde centralizar la recopilación, análisis y evaluación de la información, de modo que le permita, de acuerdo al tipo de evento, tomar las decisiones oportunas y precisas a nivel de gobierno regional, provincial o comunal, limitando éstas sólo a la fase de planificación, dejando a la ONEMI las resoluciones para fases de ejecución de los eventos referidos, de modo de promover la descentralización, condición básica para enfrentar emergencias.

Hoy en día, queda claro y establecido que la Armada, es una de las herramientas eficaces con que cuenta el Gobierno para hacer frente a un gran número de emergencias. Su organización, medios materiales, estado de permanente disponibilidad, sentido de disciplina y deber de su dotación, la hace indispensable para afrontar situaciones difíciles. Esta transversal capacidad de la Armada, trasciende a las estrictas exigencias netamente bélicas, para extenderse por los campos de la protección civil, auxiliando además a otras organizaciones nacionales, cuyas misiones son igualmente importantes en momentos difíciles, como la contribución al esfuerzo de transporte de carga estratégica o las

2. Real Academia Española.
3. www.onemi.cl



La Armada hace frente a un gran número de emergencias.



Los campos de la protección civil.

acciones de seguridad interior en apoyo a las fuerzas de Orden y Seguridad, ámbito garantizado hoy más que nunca con el fortalecimiento de las Fuerzas de Infantería de Marina, concretamente con la organización de la Brigada Anfibia Expedicionaria⁴. Esta capacidad ha sido reconocida después del 27F, cuando se desplegaron en forma inmediata Fuerzas de Infantería de Marina del Destacamento IM N°3 “Aldea” en Talcahuano y del Destacamento IM N°2 “Miller” desde el área de Valparaíso a la de Concepción⁵, y luego recientemente, con posterioridad al 11 de marzo del presente año, ante el peligro de un tsunami, a causa del catastrófico terremoto de Japón; o el extraordinario despliegue de medios navales para la operación de rescate de la Isla Juan Fernández, después del trágico accidente aéreo de un avión de la FACH, la cual si bien no es una operación HUMMRO, sí representa y personifica un gran despliegue de medios institucionales.

Esta condición obliga a que tanto las autoridades políticas, locales y los mandos navales, instauren protocolos de colaboración continua y estrecha, para superar las situaciones de la manera más rápida y eficaz, estableciendo reglas y procedimientos de operación normal (SOP)⁶.

En tanto, lo que sí parece necesario y urgente, es que la organización disponga de los recursos, estructuras e instrucciones adecuados para responder a las situaciones de crisis, medios que lógicamente se desprenden de los recursos considerados para las tareas netamente bélicas, pero que en este caso se utilizarán para operaciones humanitarias, estas aptitudes se conocen como, “capacidades remanentes”. Otro aspecto de importancia, son los entrenamientos y prácticas de los simulacros, la disposición de los medios, el “engrase” de las relaciones y el trabajo con otras estructuras son elementos claves para enfrentar con éxito un ambiente de crisis; en definitiva, una clara coordinación para una rápida respuesta.

Ahora bien, tan significativo como gestionar bien una situación de crisis, en el marco de una operación HUMMRO, es el contar con las medidas previas de previsión; ambos elementos, previsión y gestión, deben ir ineludiblemente unidos. En la administración de una emergencia están incluidas todas aquellas operaciones desde que se registra un evento adverso o destructivo, y que se ejecutan con el fin de comprimir al máximo las consecuencias sobre las personas, los bienes y el ambiente.

La validez de esta tarea tiene inmediata relación con la gestión preventiva, y presume la aplicación de la programación para la gestión sistematizada de respuesta por parte del sistema nacional de protección civil, orientando la toma

4. Entrevista al CGCIM, El Mercurio de Santiago de Chile, 16 de junio de 2011.

5. Apoyo de las FF.AA. en la Catástrofe Nacional (E.M.C. – Chile).

6. SOP: Standing operating procedures, DNC 0-5.

de providencias y la labor de los organismos de respuesta en el corto plazo, anticipando directamente el cuidado a las personas. Una alerta temprana en caso de catástrofes naturales puede tener más influencia a la hora de salvar vidas que la propia intervención posterior de las fuerzas, hecho ratificado, después del 27F.



Despliegue de medios navales en el trágico accidente aéreo en la Isla Juan Fernández.

En ésto, la "Academia de Protección Civil" (APC), que ejecuta actualmente la ONEMI, supone una exigencia seria, orientada a vigorizar el desarrollo de la estructuración del conocimiento teórico y metodológico, mediante un sistema de formación sólido del recurso humano especializado, tanto para el trabajo preventivo, como el manejo de la emergencia y los desastres.

La prevención es, seguramente, uno de los "caballos de batalla" que existen actualmente y en el que será obligatorio hacer el mayor esfuerzo de consolidación en el futuro. Sin embargo, a pesar que hablar de prevención en cuestiones relacionadas con los fenómenos naturales es algo muy complejo, concurren también medidas que se pueden tomar; la más significativa se refiere a la elaboración de "mapas de riesgos"⁷. Estos mapas, se confeccionan utilizando dos métodos, los "matemático-estadísticos" y los cualitativos (análisis de documentación

histórica, entrevistas, trabajo de campo), porque la localización exacta de las líneas que separan las diferentes zonas de riesgo tienen implicaciones jurídicas en la determinación posterior de los usos del suelo, siendo este último aspecto muy relevante para las municipalidades, ya que eventualmente puede provocar cambios significativos en la valoración de los mismos, por lo que se requiere una gran cuota de voluntad para aplicar esta medida, que indefectiblemente pasa por modificar la ley. Estados Unidos es el país más avanzado en el campo de la cartografía de riesgos naturales, en concreto, la "Agencia Federal de Emergencias" tiene mapas que son de obligada consulta para los nuevos proyectos territoriales relativos a la urbanización. En Europa, Francia es el país que más ha avanzado en el tema. Desde la entrada en vigencia de la ley del medio ambiente de 1995, todos los municipios, están estrictamente obligados a crear planes de prevención de riesgos naturales, que incluyan cartografía detallada.

Lo anterior cobra mucha importancia, como lamentablemente lo hemos podido comprobar en las ciudades o poblados costeros, acontecimiento parcialmente asumido, después de los sucesos del terremoto de Japón y posterior tsunami, del 11 de marzo de 2011. En los mapas de riesgo se deben colocar las zonas de diversa entidad que se conocen, donde están situadas las áreas de peligro, como por ejemplo las Zonas Inundables.

Teniendo claro todo lo anterior, se puede prever y planificar localmente un buen procedimiento de respuesta para ejecutar una operación HUMMRO.

Michael Watkins⁸, estudioso del tema, elaboró los diez principios para preparar un "Plan de Repuesta" o "Plan de Prevención":

7. Zonas de riesgo en centros de población: ¿Cómo identificarlas?, México. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), s.d. 70p.
8. Watkins, Michael (2002). "Your crisis response plan: The ten effective elements". Harvard Business School. www.hbswk.hbs.edu.

- Identificación de posibles escenarios.
- Existencia de reglas de actuación (SOP), para flexibilizar la respuesta.
- Existencia de planes ajustados al escenario en particular.
- Existencia de una clara cadena de mando que permita delimitar responsabilidades.
- Elaboración de protocolos de activación de la crisis.
- Configuración de un puesto de mando principal y otro alternativo.
- Canales de comunicación claros y de fácil activación. (La transmisión de órdenes es básica para solventar la crisis).
- Recursos de reserva.
- Entrenamiento e instrucción, simulaciones.
- Revisión del plan tras pasar una crisis.

- La utilidad de la Armada para actuar en situaciones de catástrofe.

La participación de la Armada, en ayuda o refuerzo de los medios que emplean las autoridades civiles para afrontar las calamidades creadas por una catástrofe natural, se debate hoy en día en un delicado equilibrio, ante la innegable circunstancia de que cualquier medio de ayuda es bueno para mitigar las penurias de nuestros conciudadanos y para proteger los bienes de la sociedad; precisándose también otra variable, que es el hecho de respetar una suerte de principios rectores para delimitar la intervención justificada de los medios en estos trabajos: la necesidad, racionalidad, discriminación y proporcionalidad, siendo este último de gran trascendencia.

La proporcionalidad de medios se debe concebir como la oportunidad de, “valerse convenientemente y en la proporción justa para resolver un problema”; en definitiva, cualquier desgracia necesita un tipo de respuesta adecuada a su magnitud y si los medios de entidades civiles, controlados directamente por la ONEMI, pueden resolver el problema, entonces hay que prescindir de acudir a soluciones mayores y más costosas, como sería el excesivo

empleo de la Armada, que evidentemente puede “cautivar” en su uso, por su capacidad de respuesta inmediata y la concurrente figuración mediática, que en ciertos casos constituye la causa y no su imperioso efecto. Lo mencionado precedentemente, debe estar en plena concurrencia con el Decreto N° 156 del 12 de marzo de 2002, que suscribió el Plan Nacional de Emergencia, que supone la intervención de todos los organismos colaboradores y relacionados con el Estado, identificando el rol para cada uno, evitando la indecible improvisación.

Obviamente, es innegable que la Armada es un instrumento vital de respuesta, que aporta un gran aditamento a la actuación conjunta contra catástrofes, gracias a sus características y capacidades únicas, como son:

- Capacidad de mando y control.
- Capacidad para reaccionar rápido.
- Capacidad para desplegarse ágil y ordenadamente con sus propios medios orgánicos.
- Capacidad para concentrar medios en poco tiempo.
- Capacidad de supervivencia y persistencia alejada de sus bases, gracias a la característica de sus medios y a la eficaz cadena logística.

No obstante, la Marina debe contar con todos los elementos necesarios y propios para el correcto accionar, por lo que hoy más que nunca, se hace inexcusable el poseer un Buque de Proyección Estratégica, que además de las irrefutables e irremplazables prestaciones que confiere en el campo netamente bélico, otorga una magnífica capacidad de respuesta ante un sinnúmero de situaciones de crisis, permitiendo tener en la mar y donde se requiera, una insustituible base estable de Mando y Control y Logística, en sus elementos funcionales logísticos (EFL) de abastecimiento, sanidad, mantenimiento, transporte e instalaciones, condición que habría cobrado amplia evidencia en Juan Fernández, ya

que su despliegue habría reemplazado a muchos otros buques.



Departamento de sanidad del LSDH "Sargento Aldea".

- Lecciones aprendidas en actuaciones recientes y previsiones de futuro.

Por la situación crítica que se produce, la actuación de organizaciones diversas para salvaguardar la seguridad y bienes de los ciudadanos en caso de catástrofes requiere una organización eficaz, lo menos compleja posible y con las responsabilidades perfectamente definidas.

Los eventos catastróficos no sólo ocasionan daños físicos, sino que originan también situaciones estresantes y, por ello, cuanto más compleja sea la organización y más numerosos los procedimientos, más disminuirán las posibilidades de éxito, y serán necesarias una mayor cantidad de prácticas y ejercicios conjuntos para conseguir la necesaria eficacia.

Así lo han comprendido en Estados Unidos, tras el catastrófico paso del huracán Katrina. Del análisis de funcionamiento de las operaciones, se concluyó en la necesaria unificación de todos los servicios y entidades, en la "Agencia Federal de Gestión de Emergencias" y de la creación de un mando unificado. En Chile no se ha enfrentado un desastre como el Katrina, pero sí terremotos y tsunamis, situaciones en las que debemos aprender de los errores y experiencias de otros. Katrina⁹ llevó al gobierno de Estados Unidos a efectuar una

profunda revisión de sus procedimientos y estructuras; resaltando lo siguiente:

- Potenciar la cultura y preparación a nivel nacional ante catástrofes.
- Procedimiento unificado de gestión de la respuesta nacional.
- Red de mando y control gestionada a nivel federal.

Nuestra organización (ONEMI), con obligaciones claras y el debido amparo de la ley y regulaciones, debe ser la responsable de la respuesta ante catástrofes, evitando dilaciones en la toma de decisiones para declarar los diferentes niveles de emergencia y el consiguiente empleo de los medios y medidas adecuados a las dimensiones del desastre; el tiempo en esos momentos es crítico, siendo esencial reducirlos al máximo. El propio Watkins citado anteriormente, señala la descentralización como uno de los puntos débiles a la hora de enfrentarse a este tipo de situaciones, donde nuestro país, por su organización política, tiene mucha tarea por delante.

Para una actuación eficaz, es importante, que se cumplan con los criterios básicos de colaboración de la Armada, de acuerdo con la experiencia que se dispone en Chile y el exterior, rompiendo eso sí con los estigmas del pasado:

- La participación de la Armada debe circunscribirse a una situación de emergencia, de carácter excepcional y cuando la gravedad de la situación lo exija. La experiencia demuestra que las solicitudes no siempre responden a circunstancias excepcionales.
- La Armada debe actuar a solicitud expresa de la autoridad civil competente, cuando sean insuficientes los medios civiles y la policía, o sus capacidades estén desbordadas.
- No siempre se recurre a la Armada en última instancia (miedo a la inacción).

9. The Federal response to hurricane Katrina. Lessons learned. Washington 2006.

- Excepto en las circunstancias ya mencionadas, la autoridad civil es responsable de la dirección de la emergencia, mientras que la autoridad militar es responsable sólo de los cometidos y misiones asignadas.
- Las unidades militares estarán encuadradas y dirigidas exclusivamente por sus mandos naturales. La cadena de mando militar debe mantenerse.
- Las colaboraciones deben tener una duración limitada, mientras sea estrictamente necesario. En ciertas ocasiones responden más a una necesidad perentoria o mediática, que a una necesidad real de contar con apoyo de Fuerzas Armadas.



Para los efectos puntuales de la ayuda humanitaria, lo anterior es completamente asimilable a las otras ramas de la defensa nacional.

- Conclusiones.

- Las catástrofes públicas son por su propia naturaleza generalmente imprevisibles, por lo que la reacción ante ellas debe ser en primer lugar lo más rápida y contundente que sea posible. Para ello no hay mejor pre-

visión que mantenerse permanentemente organizados y preparados para reaccionar con planes y una estructura previamente estudiada y establecida, disponiendo incluso de unos medios adecuados y posicionados para su empleo en los primeros momentos.

- Sin que sea una de sus misiones fundamentales, las Fuerzas Armadas y particularmente la Armada, con su permanente disponibilidad, alto grado de organización e importante potencial humano, material y operativo, constituye una herramienta de primer orden para este tipo de situaciones, que además, está en condiciones de llevar a cabo en cualquier lugar del territorio nacional.

• Las experiencias adquiridas en otros países demuestran la conveniencia de la existencia de una sola autoridad nacional, de carácter permanente y exclusiva, que regule y coordine los esfuerzos en este campo. Ello, además, proporcionaría claridad y confianza.

- La proporcionalidad de los medios a usar de las Fuerzas Armadas es vital, evitando su mal uso, cautivados por sus capacidades inherentes y su posible figuración mediática.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

1. Ley N° 16.282 y D.L. N° 369 de 1974 que dispuso la constitución de Comités de Emergencia Regionales, Provinciales y Comunales.
2. Ley N° 16.282 de 1965 que otorga facultades al Gobierno para declarar una zona afectada por catástrofes.
3. Decreto Supremo N° 708, del 2 de octubre de 1989.
4. Plan Nacional de Emergencias, aprobado por Decreto Supremo N° 156 de 2002.
5. Decreto Ley N° 369, del 18 de marzo de 1874, y modificaciones posteriores, que creó la Oficina Nacional de Emergencias.
6. Map use during and after hurricane Andrew, Dymon, Ute J, Boulder, Colorado: U.S. Natural Hazards Research and Applications Information Center in Bulder, 18 de marzo de 1993. 10p
7. Preparación para la Seguridad Pública y Bioterrorismo y Respuesta de 2002.
8. Código de los EE.UU.: el Título 42, Salud Pública y Bienestar Social, Capítulo 68, de Ayuda para Desastres, Sub Capítulo I, Resultados, declaraciones-Definiciones, 42 USC 5121 et.seq.