

Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria

Juan Estanislao López Chorne
Anabella Corridoni

I. Introducción

El presente trabajo analizará la respuesta del Sistema de Defensa argentino en las situaciones de catástrofe y desastres naturales, tomando como casos testigos los terremotos acaecidos en enero y febrero de 2010 en Haití y Chile, respectivamente. En primer lugar se explicará brevemente qué entiende el Sistema de Defensa por “ayuda humanitaria, asistencia humanitaria, emergencia y catástrofe”. Una vez desarrollados estos conceptos, se considerarán las políticas efectivamente aplicadas en cada uno caso de los casos analizados.

Con respecto a Haití, se considerarán no sólo aquellas acciones impulsadas después de la catástrofe sino también algunas iniciativas emprendidas con anterioridad, con el fin de demostrar el compromiso que nuestro país ha asumido desde hace varios años para ayudar a esta nación. Se analizará, en primer lugar, la actividad del Comité de Crisis creado por la Presidencia de la Nación y compuesto por representantes de los ministerios de Defensa, Salud, Relaciones Exteriores y Desarrollo Social. Se hará especial énfasis en

JUAN ESTANISLAO LÓPEZ CHORNE

Licenciado en Economía (UTDT), especialización en Relaciones Internacionales (FLACSO). Docente e investigador de la Universidad de Quilmes (UNQ).

ANABELLA CORRIDONI

Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE). Investigadora del Instituto de Ciencias Sociales (UADE), docente auxiliar (USAL).

138 Juan Estanislao López Chorner - Anabella Corridoni

la labor inter-agencial que tuvo el mismo y en la respuesta inmediata que permitiera garantizar el envío de ayuda humanitaria y la coordinación con las actividades desplegadas por Cascos Blancos. Otro elemento que destacará el presente trabajo es la labor realizada por el Hospital Reubicable de Fuerza Aérea en Puerto Príncipe, que significó de crucial ayuda en los momentos y días posteriores al terremoto habiendo atendido a gran cantidad de población civil, más allá de su función principal de atender al personal que integra la Minustah.

Finalmente, se hará un repaso del accionar de Minustah, focalizado en el rol de la República Argentina dentro de esta operación, analizando las dificultades y obstáculos enfrentados y las medidas tomadas para solucionarlos. Esto permitirá evaluar no sólo cómo actuó el Sistema de Defensa argentino en un caso inesperado como fue el ocurrido en Haití, sino también identificar aquellos aprendizajes que quedaron de ese lamentable hecho y que eventualmente podrían servir de ejemplo a terceros.

En relación con Chile, se partirá en primer lugar del análisis de los diversos acuerdos bilaterales de cooperación, así como los ejercicios combinados¹ de simulación para casos de catástrofe desarrollados por las fuerzas armadas argentinas y chilenas. Esto permitirá no sólo evidenciar las políticas aplicables a este tipo de situaciones, sino evaluar la efectividad de las mismas y los resultados obtenidos por su aplicación. Por último se realizará una descripción de la ayuda humanitaria brindada, considerando que en el caso de Chile, a diferencia de Haití, no se contaba con una estructura que pudiera centralizar la asistencia como lo es Minustah.

Para finalizar, se esbozarán algunas conclusiones que permitan reflexionar críticamente sobre las herramientas con las que cuenta el Sistema de Defensa argentino para este tipo de situaciones y su adecuación para resolver o paliar los problemas para las que fueron creadas.

II. Definiciones

Ha quedado demostrado que la comunidad internacional tiende a incrementar, cada vez con mayor frecuencia, su participación en brindar ayuda humanitaria destinada a mitigar los efectos de desastres naturales. Esto puede verse en la proliferación de tratados y mecanismos de cooperación en la materia que se han desarrollado los últimos años. Argentina no

Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria **139**

es ajena a este fenómeno y, para lograrlo, ha reforzado un entramado normativo que encuentra sus bases en la legislación nacional e internacional. Asimismo, ha apoyado diferentes iniciativas que fomentan el compromiso internacional en este tipo de asistencia, como la creación de fondos económicos y diversos mecanismos de cooperación regional.

Las acciones relacionadas con la ayuda de las fuerzas armadas argentinas en situaciones de catástrofe o emergencia, así como la participación en operaciones de mantenimiento de paz, encuentran su base legal en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 y en el Decreto N°1.691/2006: Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. En este último se establecen con precisión las misiones subsidiarias del instrumento militar argentino, a saber:

1. La participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas.
2. La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior, de acuerdo con las restricciones previstas por la Ley 24.059 de Seguridad Interior.
3. La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.
4. La participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

A los intereses del presente artículo se consideran como marco para el accionar del Sistema de Defensa las misiones subsidiarias descritas en los puntos 1 y 3.

Es importante aclarar que en la normativa donde se establecen estas misiones subsidiarias se determina que éstas no deben afectar las capacidades operativas y recursos necesarios para el cumplimiento de la misión primaria de las Fuerzas Armadas, que es la de “conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes”.

Pese al carácter subsidiario de las misiones señaladas, la participación de las Fuerzas Armadas en las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, o aquella relativa a la construcción de un esquema supranacional de defensa en América Latina, serán consideradas para la de-

140 Juan Estanislao López Chorner - Anabella Corridoni

terminación de recursos y capacidades del instrumento militar, particularmente en lo referido a la consolidación de los estándares mínimos que se requieren para la interacción militar multilateral (Decreto 1.691/2006). Análogamente, “la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos ante casos o situaciones de catástrofe, desastres naturales o cualquier otra circunstancia que se determine con arreglo a las leyes vigentes” (Decreto 1.691/2006) será a partir de las capacidades remanentes, no siendo considerada esta misión como un elemento influyente en el diseño de capacidades del instrumento militar.

Otras normas que establecen criterios para este tipo de acciones son:

- Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y su Decreto reglamentario N° 727/2006, donde se establece la organización y misiones del Sistema de Defensa argentino.
- Resolución del Ministerio de Defensa N° 121 de 2006, donde se establece que el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas debe coordinar las operaciones de apoyo a la comunidad ante situaciones de emergencia social o catástrofes naturales y que el Estado Mayor Conjunto elaborará la Doctrina Conjunta para el Accionar de las Fuerzas Armadas empeñadas en misiones de apoyo a la comunidad.
- Los acuerdos internacionales orientados a regular este tema. En el caso de Chile, el “Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre Cooperación en Materia de Catástrofes”, firmado el 8 de agosto de 1997.
- En el ámbito regional, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), integrado por los ministros y ministras de Defensa, o sus equivalentes, de los países de la Unasur, creado con el objetivo principal de consolidar la región suramericana como una zona de paz, así como construir una identidad en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional. En consecuencia, podemos destacar dos objetivos establecidos en su Estatuto relacionados con las acciones implementadas a raíz de desastres naturales: 1) compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales y 2) compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria **141**

Al analizar el contexto normativo puede comprenderse el carácter y margen de acción de la asistencia que Argentina está en condiciones de brindar a países amigos como Chile y Haití, y a partir de ello evaluar cómo actúan las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia y catástrofe.

Cabe aclarar que debido a la multiplicidad de definiciones y significados que existen en este campo y a que su utilización se encuentra ligada a las circunstancias, actores, actividades y objetivos que varían en cada caso, se trabajará con aquellas definiciones utilizadas por el Sistema de Defensa argentino. Particularmente, aquellas definidas por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en el “Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta de las Fuerzas Armadas”, que agrupa los principales conceptos en torno al accionar del Sistema de Defensa argentino.

El trabajo en ayuda humanitaria para catástrofes comprende una serie de fases que abarcan: alerta temprana; planificación previa al desastre; preparación y pronóstico; respuesta y asistencia; recuperación y reconstrucción. Si bien cada etapa es importante, no todos los países cuentan con los recursos y capacidades necesarios para actuar en cada instancia, y eso se verá reflejado en el índice de reconstrucción de los Estados que sufran este tipo de catástrofes.

- La “asistencia humanitaria” es la acción de protección civil que realizan las Fuerzas Armadas, a disposición del Presidente de la Nación, ante requerimientos internacionales en el contexto de Naciones Unidas o como acción solidaria de cooperación internacional, en casos de catástrofe. Tiene la finalidad de apoyar el fortalecimiento de la capacidad de autosuficiencia de una comunidad afectada por una crisis, centrando las actividades en saneamiento, asistencia alimentaria, nutrición, instalación de albergues y salud.
- Las fuerzas realizan tareas de “ayuda humanitaria”, en cambio, cuando la protección civil que realizan, en casos de emergencias, catástrofes y/o limitaciones sociales críticas, se dirige a proteger principalmente vidas humanas, infraestructura pública y privada, y el medioambiente. Es decir, protege aquello que es de interés vital de la Nación.
- Al hablar de situación de “emergencia” se hace referencia a la situación consecuente de un evento adverso, de origen natural o antrópico, que requiere del empleo de los recursos y medios disponibles por la comunidad afectada, sin exceder su capacidad de respuesta. Las Fuerzas Armadas participarán coordinando y apoyando, con tareas

142 Juan Estanislao López Chorne - Anabella Corridoni

de asistencia humanitaria y/o de acción cívica, cumpliendo funciones que les son propias.

- Una “catástrofe” (o “desastre”), en cambio, es la situación derivada de un evento adverso, de origen natural o antrópico, en la mayoría de los casos repentino, que causa graves daños en la vida, bienes y en el medioambiente, que altera o interrumpe las condiciones de vida y sobrepasa la capacidad de respuesta de la autoridad de la zona afectada. El pronto retorno a ciertos niveles de “normalidad” es el móvil por el que se requiere el apoyo. Las Fuerzas Armadas podrán ver requerida su participación en función de su calidad de integrantes del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), a través de la puesta a disposición y empleo de sus medios y recursos materiales y logísticos, a efectos de realizar tareas de apoyo a la comunidad, que podrán ser materializadas a partir del cumplimiento de diversas actividades.

En el momento en que se produce una emergencia o catástrofe, la situación se puede dividir en tres etapas. La primera es la *mitigación*, orientada a la prevención y preparación ante la posible amenaza, con el fin de disminuir los efectos toda vez que se desencadene un desastre. En segundo lugar se produce la *respuesta*, que tiene como finalidad salvar vidas, reducir el sufrimiento y disminuir pérdidas en la propiedad pública y privada. Finalizadas la mitigación y respuesta se realiza, en tercer lugar, la *recuperación*, consistente en la reconstrucción y rehabilitación del área afectada.

Las Fuerzas Armadas normalmente entran en acción cuando los recursos ordinarios asignados por un Estado o jurisdicción víctima de estos acontecimientos fueran insuficientes y se vieran desbordados. Éstas actúan principalmente en la etapa de respuesta y, eventualmente, en la mitigación y reconstrucción. Su tarea usualmente termina cuando el gobierno nacional (nivel estratégico nacional) considera que se han reestablecido las condiciones en la zona afectada por el desastre para que actúen las organizaciones tradicionalmente asignadas a este tipo de tareas.

A continuación se realizará un análisis de las acciones emprendidas para asistir a las repúblicas de Haití y Chile como consecuencia de los terremotos que sufrieron en enero y febrero de 2010, respectivamente. Ello se hará tomando como referencia las medidas anteriormente señaladas y el marco legal descrito para el Sistema de Defensa argentino.

III. Acciones del Sistema de Defensa argentino en el terremoto de enero de 2010 en Haití

A. Antecedentes

El 12 de enero de 2010 el mundo entero fue testigo de una catástrofe que castigó, una vez más, al pueblo haitiano. Un sismo de magnitud 7,3 en la escala de Richter arrasó una de las zonas más densamente pobladas de ese país.

Como suele suceder con los movimientos sísmicos, el terremoto tomó por sorpresa a Haití y a toda la comunidad internacional, dejando un saldo de más de 220.000 muertos y más de 300.000 heridos. Este fatal acontecimiento disparó una situación de caos y desesperación al haber afectado una zona que no sólo es la más habitada del país, sino también su centro económico y administrativo. Este episodio dificultó seriamente la limitada capacidad de respuesta del gobierno haitiano, como también las posibilidades de gestión de diversas ONGs que operaban en el territorio de esta isla.

El valor de los daños y pérdidas materiales producidos por el sismo equivale a una cifra que alcanza los miles de millones de dólares. La devastación de la infraestructura fue casi total, la cual afectó: escuelas, viviendas, hospitales, iglesias, caminos y puentes, el aeropuerto, el palacio presidencial, varios ministerios y el propio Parlamento. La cifra de personas directamente afectadas por el sismo rondó los 1,5 millones, que incluye centenas de funcionarios del gobierno haitiano y de Naciones Unidas, como consecuencia de los derrumbes edilicios. Asimismo, no debe soslayarse el efecto de miles de personas que abandonaron las zonas afectadas para trasladarse a campos de desplazados en otros territorios del país y las familias enteras que abandonaron el país para refugiarse en alguna nación vecina.

B. Minustah

La participación en operaciones de mantenimiento de paz es parte de la política exterior argentina, siendo una iniciativa que demuestra que la ayuda humanitaria brindada en estos casos no es sólo un componente más de una misión subsidiaria de las Fuerzas Armadas, sino también un compromiso efectivo con los problemas de nuestra región. La participación

144 Juan Estanislao López Chorner - Anabella Corridoni

en una operación de estas características en nuestro continente responde al interés de fomentar la solución pacífica de controversias y el desarrollo de un sistema de seguridad regional colectivo en nuestra principal área de interés y proyección internacional.

En consecuencia, Argentina ha demostrado un amplio apoyo a la tarea de la ONU destinada a fortalecer las instituciones, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo económico en Haití, participando activamente de las diferentes misiones de paz que ha establecido este organismo internacional en esta nación del Caribe desde el año 1993.²

En el año 2004 se vivía en Haití un clima de tensión interna como consecuencia de la suspensión de las elecciones legislativas del año 2003. En el mes de febrero de aquel año comienzan a darse una serie de enfrentamientos entre el gobierno del entonces presidente Jean-Bertrand Aristide y un conglomerado de actores antagónicos conformado por partidos políticos, representantes de la sociedad civil, del sector privado y ex miembros de las Fuerzas Armadas, que exigían la dimisión de Aristide. Los conflictos armados no tardaron en surgir y se fueron propagando progresivamente, primero desde Gonaives y posteriormente desde diferentes ciudades, hasta quedar gran parte del país bajo el control de diversos grupos insurrectos. Ante la seria amenaza de un avance de estos grupos sobre Puerto Príncipe, donde a su vez sectores paramilitares afines a Aristide (conocidos como “*chimeres*”) amenazaban con resistir violentamente, ya sin mayores posibilidades el presidente Aristide abandonó el país. En concordancia con lo establecido en la Constitución haitiana en lo relativo a sucesión presidencial, ocupó el cargo el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Boniface Alexandre. El mandatario interino solicitó la asistencia de Naciones Unidas y, consecuentemente, el Consejo de Seguridad de este organismo aprobó por unanimidad la resolución 1.529 (2004) que dio origen a la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (Minustah).

Los países de América Latina no tardaron en responder a esta solicitud de asistencia. El primer Enviado Especial del Secretario General de ONU era de nacionalidad chilena, el cual fue sucedido por un guatemalteco. En tanto Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, entre otros países de la región, han aportado el grueso del contingente militar de la misma. Estos antecedentes denotan la fuerte impronta latinoamericana de Minustah y el compromiso de los países de la región por asistir en la resolución de los problemas que acontezcan en otro país de América Latina y el Caribe.

Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria **145**

En este contexto, el Congreso aprobó la Ley N° 25.906 (2004), mediante la cual se autorizó la participación argentina en Minustah, que aportó inicialmente más de 500 efectivos. Si bien el grueso de la asistencia argentina lo suple el Sistema de Defensa, la participación es de carácter interagencial, por lo que, además de la Defensa, están involucradas en la misma diferentes áreas del Estado. Algunos ejemplos lo constituyen el Ministerio de Economía, a través de la confección de presupuestos para el pago de gastos y viáticos de los Cascos Azules; el Ministerio de Justicia, a través de los efectivos de Gendarmería que participan en esta misión; Cancillería, en todo el proceso de toma de decisiones y gestión de la participación argentina.

La operación militar argentina en Minustah

Argentina estableció tres unidades militares dentro de la Minustah, que componen el contingente argentino en Haití: la Unidad Aérea Argentina, el Hospital Militar Reubicable y el Batallón Conjunto Argentino. Estas unidades dependen del Force Commander.³ También se nombró un Jefe de Contingente que, si bien opera en Puerto Príncipe, responde al Comando Operacional de las Fuerzas Armadas (COFFAA), dependiente del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (JEMCO). Este Jefe de Contingente forma parte de Minustah y se relaciona con las unidades militares de forma funcional porque no interviene de forma directa en la operación de paz.

Acciones del contingente militar argentino en el terremoto de 2010

En el marco de esta operación, la Fuerza Aérea Argentina estableció un Hospital Militar Reubicable, que es desde entonces el de más alta complejidad dentro del territorio haitiano y está dotado del equipamiento necesario para cumplir la misión de asistir al personal de Minustah que sufriera afecciones en el desempeño de sus tareas. Sin embargo, tras el terremoto, este hospital fue crucial, ya que brindó servicio sanitario permanente en las 72 horas posteriores al sismo, siendo el único centro de salud que estaba en condiciones de atender pacientes. De esta forma, prestó servicios más allá de su función principal, atendiendo a la población civil, realizando operaciones complejas y resolviendo distinto tipo de urgencias.

146 Juan Estanislao López Chorne - Anabella Corridoni

En tanto la Unidad Aérea Argentina cuenta con dos helicópteros Bell 212, que realizaron el reconocimiento y detección del epicentro del sismo y las zonas más afectadas, poniendo a disposición sus medios aéreos para evacuar a los heridos que se encontraban en estado de mayor gravedad hacia la ciudad de Santo Domingo en la República Dominicana. Esto facilitó no sólo la rápida atención de los mismos, sino también aliviar la tarea de los voluntarios que operaban en el terreno.

Frente al caos generado a partir del sismo, la ONU solicitó a los países que tenían desplegadas tropas que no realizaran la rotación prevista de las mismas, con el fin de facilitar la coordinación y dotación de recursos humanos. Argentina mantuvo su personal por más tiempo que el predeterminado y realizó además un envío adicional de efectivos para satisfacer la necesidad de mayor cantidad de personal.

El Batallón Conjunto Argentino (BCA) es la unidad del contingente que tiene como misión generar y garantizar un ambiente seguro y estable en la zona que le ha sido asignada. En el momento previo al sismo estaba localizado en el departamento de Artibonite, pero luego del terremoto se trasladó una compañía del BCA a la unidad aérea de Puerto Príncipe. Esta compañía realizó dos tipos de actividades: por un lado operativas (puestos de control, seguridad) y, por otro, actividades de ayuda humanitaria (operación de campos de desplazados, operación de puntos de distribución de alimentos, apoyo a Cascos Blancos).

Finalmente, el sistema de comunicaciones desplegado por el contingente argentino⁴ fue el único que no dejó de funcionar en ningún momento tras el sismo, lo que significó, por lo tanto, una ayuda esencial, no sólo para la Minustah sino también para coordinar la recepción y distribución de la asistencia. El eficiente funcionamiento de este sistema se debió principalmente a tres razones: las regulares inspecciones a las que es sometido, la continua reserva de material y la redundancia del mismo. Todo ello cooperó para que el sistema no dejara de operar tras el terremoto, ya que se pudieron sustituir rápidamente las pérdidas de material producidas, o reemplazar una capacidad comunicacional por otra: radio, telefonía fija, móvil y satelital.

C. Comité de Crisis

Frente al desolador panorama que se vivía en Haití, Argentina emprendió una gestión de respuesta inmediata al conformar por instrucción de la

Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria **147**

Presidente de la Nación y Comandante en Jefe de las FFAA un Comité de Crisis. El mismo fue integrado por los ministerios de Defensa, Salud, Desarrollo Social y por la Comisión Cascos Blancos, con la coordinación a cargo del mismo el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta composición interagencial facilitó la posibilidad de un rápido despliegue en el territorio afectado y, además, de articular con fluidez la ayuda con los organismos internacionales que ya operaban en Haití. El principal objetivo del Comité fue coordinar el sostén logístico de la asistencia a ser desplegada.

El envío de ayuda humanitaria se canalizó a través de tres vuelos de aviones Hércules C-130 de la Fuerza Aérea Argentina, priorizando el envío de insumos sanitarios y alimentos. El primer envío en Hércules, el día 14 de enero, se realizó con suministros solicitados por el Hospital Militar Reubicable, para entonces desbordado y atiborrado de heridos. Los insumos consistían en sueros, antibióticos, camillas, alimentos, carpas, sistemas de comunicación portátiles, pastillas potabilizadoras de agua y otros elementos necesarios para que los médicos pudieran continuar trabajando en la única infraestructura sanitaria que continuaba en pie. Además, en este primer vuelo viajaron médicos emergentólogos y expertos en logística que coordinaron la entrega y distribución de los elementos enviados. A ellos se sumó una comisión de voluntarios de Cascos Blancos que se trasladó junto al equipo de médicos argentinos a la localidad de Leogane, situada a 40 km de Puerto Príncipe, que no había recibido atención sanitaria alguna a 48 horas de haber ocurrido el sismo. La labor y el traslado de los voluntarios de Cascos Blancos se coordinó con representantes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que ya se encontraba operando en el territorio.

Transcurridas 24 horas del primer vuelo, despegó un segundo Hércules que llevaba médicos, un experto en logística y asistentes. En esta oportunidad también se transportaron una planta potabilizadora de agua, baños químicos, medicamentos e insumos médicos provenientes de donaciones privadas y se llevó, a pedido del gobierno de Uruguay, un equipo de perros de rescate con sus respectivos instructores. Este personal operó en Leogane, lugar donde los voluntarios y la OPS utilizaron los recursos transportados para establecer tres hospitales de campaña: uno de pacientes críticos con capacidad para veinte personas, uno de recambio, evaluación y estabilización y, finalmente, uno de observación.

Los vuelos que brindaron ayuda humanitaria llevando suministros y voluntarios también transportaron bienes donados por entidades privadas,

148 Juan Estanislao López Chorner - Anabella Corridoni

por distintas provincias argentinas, así como donaciones provenientes de Chile y Paraguay.

D. Cooperación previa al terremoto

En los últimos años, los sectores de servicios y productos manufacturados en Haití, a pesar de su magro desempeño general, han tenido un mayor desarrollo en comparación con el sector agrícola. Según el informe del Banco Mundial del año 2006, en el período 1996-2002 la incidencia del sector agrícola en el PBI cayó notablemente mientras que la incidencia de la industria y los servicios crecía, lo que convirtió a un sector estratégico para la subsistencia de la población en una alternativa poco atractiva. Esta disminución en el rendimiento de la agricultura es el resultado de diversos factores: la limitada escala de las parcelas cultivables, la migración rural hacia las zonas urbanas y la degradación medioambiental, entre otros.

Con el objetivo de ayudar a resolver este problema, Argentina firmó un acuerdo de cooperación con España, conocido como cooperación triangular, que tiene el objetivo de facilitar la ayuda a un tercer país que se encuentre atravesando serias dificultades. Desde el año 2007 se implementó en ambos países un programa conocido como Autoproducción de Alimentos Frescos Pro Huerta a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina.

Pro Huerta está dirigido a los sectores de la población en condición de pobreza con el fin de mejorar el acceso de los mismos a una alimentación económica y sana por medio de la autoproducción de alimentos. Para lograrlo, un grupo de voluntarios brinda capacitación a los destinatarios en el desarrollo de huertas familiares, además de acompañarlos en las acciones en terreno. La estructura técnico-profesional es fundamental, ya que el programa demanda una activa participación de supervisores, capacitadores y agentes técnicos que se involucren en las distintas etapas de la iniciativa. Pero sobre todo, ha sido vital para un desarrollo exitoso del programa, la participación de los propios ciudadanos haitianos.

Dentro de Pro Huerta, y en el marco de la mencionada cooperación triangular, la AECID implementó en Haití, en conjunto con la cooperativa PROSOL de la provincia de Jujuy, la elaboración de sopas deshidratadas que ya venía realizando en esta provincia. Este emprendimiento significó

Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria **149**

un gran aporte a las toneladas de alimentos enviados desde Argentina luego del terremoto del 12 de enero de 2010, ya que el gobierno español envió desde Buenos Aires 20.000 sopas deshidratadas al país damnificado.

Estos programas demuestran la importancia del trabajo conjunto y coordinado entre los dos países, que reforzaron una vez más el vínculo de la cooperación triangular luego de la situación de emergencia generada por el sismo. España lo hizo fundamentalmente con un importante aporte económico, comprando medicamentos y alimentos; Argentina, mediante el traslado de suministros y del voluntariado de Cascos Blancos; y finalmente Haití, como receptor de la asistencia humanitaria brindada por estos países ayudando en la coordinación.

IV. Acciones del Sistema de Defensa argentino en el terremoto de febrero de 2010 en Chile

A. Antecedentes

El sábado 27 de febrero de 2010 se produjo en Chile un devastador terremoto de magnitud 8,8 en la escala de Richter, que provocó un saldo de centenares de víctimas fatales, la destrucción total de aproximadamente 500 mil viviendas y más de dos millones de damnificados. Las horas posteriores al desastre estuvieron marcadas por el caos y la desesperación, durante las cuales se produjeron saqueos a supermercados y comercios y una crisis generalizada que el gobierno chileno tuvo que enfrentar para estabilizar la situación que atravesaba el país.

Si bien la intensidad sísmica del fenómeno chileno fue mayor que la del terremoto que castigó a Haití, fue asimismo abismal la diferencia que hubo en cuanto a la inmediatez de respuesta y reconstrucción en ambos casos. La principal diferencia radica en que la República de Chile contaba con las capacidades necesarias para la etapa de mitigación. Esto implicó que este país contaba con una infraestructura y un mecanismo de acción adecuado para este tipo de situaciones.

Ante este acontecimiento, Argentina elaboró un plan de acción que le permitió brindar ayuda en forma inmediata, asegurándose de satisfacer de la mejor forma posible las necesidades del país vecino. Cabe señalar una

150 Juan Estanislao López Chorne - Anabella Corridoni

importante diferencia entre las dos experiencias: a diferencia de Haití con Minustah, en Chile no había una estructura desplegada que facilitara la distribución de asistencia.

B. Cooperación bilateral

En 1997, Argentina y Chile acordaron un mecanismo de cooperación en materia de catástrofes llamado “Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre Cooperación en Materia de Catástrofes”, aprobado en diciembre de 1999 en nuestro país mediante la Ley N°25.240.

En este acuerdo, los Estados establecieron que cooperarían mutuamente en el territorio damnificado emprendiendo acciones orientadas a prevenir, impedir o mitigar los efectos de una catástrofe. Los ámbitos en los que se establece esta ayuda son:⁵

- a) intercambio de información para la prevención de catástrofes o de sus efectos dañosos;
- b) intercambio de información y experiencias en materia de acciones en caso de catástrofes;
- c) intercambio de información respecto de la tecnología aplicable a las acciones en caso de catástrofe;
- d) diseño y elaboración de programas, proyectos y planes conjuntos de contingencia para casos de catástrofe así como en la planificación conjunta en materia de mitigación y coordinación operativa ante hipótesis de riesgo común;
- e) colaboración mutua en las acciones en caso de catástrofe a través de: empleo de personal y medios de un Estado a requerimiento del otro; utilización de medios de apoyo técnico y logístico a disposición de un país por requerimiento del otro y mediante la provisión de alimentos, medicamentos y de todos aquellos elementos necesarios para mitigar los daños causados por una catástrofe.

Para poder aplicar efectivamente las disposiciones del acuerdo se creó una comisión mixta integrada por representantes de los organismos competentes de cada parte y presidida por funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores argentino y chileno, respectivamente.

Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria **151**

En el marco de este convenio se realizaron diferentes ejercicios entre las fuerzas armadas de ambos países simulando situaciones de crisis o emergencia. Esto permitió no sólo comprobar la voluntad de los países por cumplir las disposiciones del tratado sino que, además, fomentó la práctica y el ejercicio necesarios para cuando estos hechos efectivamente se materializaran.

C. Ayuda humanitaria posterior al terremoto de Chile

Ante la trágica situación acaecida en la República de Chile, Argentina coordinó de forma inmediata diferentes canales de asistencia humanitaria a los fines de dar respuesta a la solicitud de ayuda pedida por el gobierno del país vecino.

La principal demanda y desafío estuvo vinculada con el envío de un hospital militar reubicable para la atención médica de la población damnificada por el sismo. El hospital debía ser provisto con su respectivo equipamiento y grupos electrógenos que garantizaran la disponibilidad de electricidad, habida cuenta de que la red de energía había dejado de funcionar en algunas regiones. El 1° de marzo, Argentina realizó el traslado del Hospital Militar Reubicable a Chile, que permaneció en el territorio hasta el 6 de septiembre de 2010, cuando se dio por finalizada la ayuda. Una vez más, este hospital fue un instrumento de gran importancia para poder atender a cientos de heridos, brindando servicios de laboratorio y respondiendo consultas clínicas, pediátricas, traumatológicas y de neonatología. Para las atenciones quirúrgicas se dispuso un quirófano completo destinado a cirugías y partos.

La ayuda humanitaria argentina consistió además en el envío de aviones Hércules con alimentos, medicamentos, ropa y diversos suministros que el gobierno chileno solicitó como prioritarios, así como plantas generadoras de energía y potabilizadoras de agua. Además viajó una comisión de Cascos Blancos que colaboraron con las diversas tareas en el terreno afectado.

Considerando que en Chile no había una estructura multilateral preexistente que pudiera coordinar este tipo de situaciones –como Minustah en Haití–, la distribución logística requirió la elaboración inmediata y a veces improvisada de planes de acción que coordinaran las necesidades detectadas por el gobierno chileno, con la distribución de la ayuda proveniente tanto de Argentina y de las otras naciones y organismos colaboradores. Ante este panorama, la República de Chile trabajó en dos etapas: en el corto plazo,

152 Juan Estanislao López Chorne - Anabella Corridoni

mediante un Comité de Emergencia y en el largo plazo, con un Comité de Reconstrucción. En este marco, la ayuda argentina anteriormente mencionada se circunscribió, en mayor medida, a los fines del Comité de Emergencia en la etapa inmediatamente posterior al terremoto.

V. Conclusiones

La experiencia comparada muestra diferentes modalidades de ayuda ante situaciones de emergencia que van desde la asistencia técnica hasta la social y política. Se puede encontrar, por un lado, un tipo de asistencia humanitaria que se basa en responder a las demandas del país afectado involucrando la participación de la comunidad destinataria de la ayuda e involucrándose sólo en aquellas cuestiones que el gobierno asistido solicita. Por otro, se puede identificar un tipo de ayuda verticalista, que interviene en la situación imponiendo su formato de asistencia con amplia independencia de las particularidades sociales, culturales e incluso infraestructurales del país afectado.

Los casos abordados en este trabajo permitirían verificar que la metodología adoptada por Argentina se corresponde con la mencionada en primer lugar. Es decir, la de asistir de acuerdo con las prioridades que fija el gobierno afectado y, sobre todo, previendo un alto grado de participación de la comunidad involucrada, fomentando la participación y el desarrollo de capacidades endógenas.

Por otro lado, ante los desastres naturales ocurridos recientemente en el continente, Argentina ha demostrado que considera fundamental contar con acciones orientadas a la prevención y mitigación, por ser éstas las herramientas que permiten disminuir el nivel de los daños y acelerar el proceso de reconstrucción. No obstante, para poder contar con estas acciones, es necesario realizar un diagnóstico de riesgos y desafíos. De esta forma se pueden establecer las herramientas de prevención y respuesta que se utilizarán para manejar de forma efectiva las situaciones consideradas de riesgo.

Históricamente, Argentina ha apoyado e impulsado las iniciativas tendientes a elaborar mecanismos de cooperación y ayuda humanitaria. En el ámbito regional, en el Mercosur más precisamente, fue uno de los impulsores de la creación de la Reunión Especializada de Reducción de

Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria **153**

Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU). En el ámbito internacional, el terremoto en Haití gestó una alianza estratégica entre Cascos Blancos y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA), que a la postre tuvo un rol muy importante en ese país. Además, con la OCHA se organizó la “III Reunión Regional de Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria Internacional”, que se desarrolló en Buenos Aires en junio de 2010. Esta reunión contó con la participación de miembros de las cancillerías, representantes de los sistemas de protección civil de los países de América Latina, la Cruz Roja Internacional, UNICEF, la Organización Panamericana de la Salud, los coordinadores de los mecanismos subregionales de Centroamérica, los Países Andinos y el Mercosur, entre otros.

Prospectivamente, sería prudente continuar aquellas iniciativas que permitan concluir la creación de un comité de crisis o comité de emergencia que opere de forma permanente, ya que los anteriormente mencionados no tienen una estructura permanente. También sería importante el establecimiento de una agenda común sobre cuestiones de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia que pudieran ser sostenidas financieramente por algún *trust fund* o alguna figura afín. En este sentido, cabe destacar que en Haití todavía no se ha recibido la totalidad de las sumas de dinero comprometidas por la comunidad internacional para su reconstrucción. Esto ha generado una parálisis crítica en esta etapa. Además, un fondo económico destinado para estos fines favorecería una acción más rápida y una organización más eficiente de los planes de acción ante situaciones que por su propia naturaleza se desencadenan de manera súbita e inesperada.

A lo largo del presente trabajo se intentó describir el rol del Sistema de Defensa argentino ante dos casos particulares de ayuda en situaciones de catástrofe causadas por desastres naturales. Como ha sido mencionado, cuando se produce una emergencia el Estado Mayor Conjunto divide la situación en tres etapas: mitigación, respuesta y recuperación. Haití, a diferencia de Chile, no contaba con la estructura que se requiere para una adecuada instrumentación de la etapa de mitigación. Esto provocó que los efectos del terremoto fueran mucho más dramáticos debido a la debilitada infraestructura y escasa preparación de especialistas locales para este tipo de circunstancias.

154 Juan Estanislao López Chorner - Anabella Corridoni

Por ello, en el caso de Haití, el Sistema de Defensa argentino emprendió acciones inmediatas orientadas a mitigar los efectos del sismo. En tanto el principal obstáculo en la etapa de respuesta fue, entonces, la inexorable necesidad de improvisar soluciones, ya que, entre otras cosas, no estaban definidos los actores que debían intervenir en cada momento ni un esquema preciso de los pasos a seguir. No obstante, la principal fortaleza a favor de los profesionales argentinos desplegados en Haití fue el elevado nivel de adiestramiento demostrado para atender este tipo de situaciones, a pesar de que la ayuda humanitaria no constituyera, como ha sido señalado, su función principal. Transcurrido el primer mes posterior al terremoto finalizaron las acciones de respuesta y se puso en marcha la etapa de recuperación, es decir, la reconstrucción y rehabilitación en las zonas afectadas. En este período se trabajó concretamente con los requerimientos del gobierno haitiano y de los organismos internacionales que operan allí, poniendo a disposición los recursos y capacidades que el Sistema de Defensa posee para atender esta etapa en particular. Así se llevaron adelante diferentes programas sanitarios, de desarrollo social y de infraestructura, entre otros. Es en la recuperación donde aún continúa el mayor desafío pendiente. Todavía es posible mejorar la coordinación con el gobierno local, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales presentes, con el fin de dotar de más eficacia a la logística y distribución de los recursos asignados para esta etapa.

Los sucesos ocurridos en Chile y Haití demuestran la importancia que tienen los acuerdos bilaterales o multilaterales a la hora de enfrentar de manera adecuada las situaciones de emergencia. Ellos fortalecen vínculos y establecen mecanismos de acción concretos para estos casos. El fomento y la consolidación de acuerdos internacionales y estructuras orgánicas permanentes destinadas a elaborar políticas de acción para situaciones de emergencia debería, por lo tanto, continuar siendo uno de los principales desafíos de la comunidad internacional en los años por venir.

Notas

1. Representan actividades en las que participan fuerzas militares de dos o más países bajo un comando centralizado y con una misión común a los efectos de la consolidación de los niveles de interoperabilidad y como medios de incremento de la confianza mutua entre naciones.

Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria **155**

2. Misiones Anteriores: UNMIH: Misión de Naciones Unidas en Haití (1993-1996); UNSMIH: Misión de Apoyo de Naciones Unidas en Haití (1996-1997); UNTMIH: Misión de Transición de Naciones Unidas en Haití (agosto 1997-noviembre 1997); MIPONUH: Misión Policial de Naciones Unidas en Haití (1997-2000).
3. Es el Comandante de la MINUSTAH. Responden a él todas las unidades militares aportadas por los países que son miembros de la fuerza de paz, siendo el Comandante quien les asigna las funciones y acciones que deben desarrollar. Actualmente, el Force Commander de MINUSTAH es el general de División Luiz Guilherme Paul Cruz, de Brasil.
4. Denominado Sistema de Comunicaciones Particular Haití (SCPH).
5. Artículo 2 del "Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre Cooperación en Materia de Catástrofes".

RESUMEN

Los terremotos que se produjeron en Haití y Chile en 2010 pusieron de manifiesto la necesidad de mayores niveles de cooperación regional en materia de ayuda humanitaria, prevención y asistencia ante catástrofes y desastres naturales. En el caso de Haití, se aprovechó la estructura de la MINUSTAH para centralizar la ayuda humanitaria, caracterizada por la participación activa de los países latinoamericanos con el objetivo de lograr la reconstrucción del Estado, mientras que en Chile la colaboración desde los diferentes países latinoamericanos surgió de forma espontánea a través del desarrollo de diversos instrumentos de cooperación que contribuyeron a paliar la crisis desatada por el sismo. Tomando en cuenta los casos citados, el presente trabajo abordará el rol del Sistema de Defensa argentino ante este tipo de catástrofes y desastres naturales, evaluando las políticas, mecanismos y medios de los que dispone este sector.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011