



LAS FUERZAS ARMADAS EN APOYO A DESASTRES NATURALES

Mayo. de I. Patricio V. Jiménez Espinosa
Mayo. de E. Javier O. Espinosa Gallardo
Academia de Guerra del Ejército, Sangolquí-Ecuador.

RESUMEN

La respuesta a una pregunta evidentemente obvia, sobre: ¿porqué de la participación de las fuerzas militares en desastres naturales? ...podría involuntariamente alejar al lector de mantener una discusión académica acerca del tema o simplemente emitir, basado en su percepción del soldado, un criterio afirmativo o negativo limitado o poco adecuado en razón de su tendencia o concepto de la participación de las Fuerzas Armadas encuadradas en la magnitud de las responsabilidades asignadas constitucionalmente y enfocadas desde un contexto mundial, regional o local; como en el caso del Ecuador dispuestas en la Ley de Seguridad Pública del Estado y en el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia de la Secretaria de Gestión de Riesgos 2017.

Los argumentos esenciales que permiten ubicar a las Fuerzas Armadas, vinculadas a diferentes misiones dentro de un Estado se enmarcan en la Seguridad y Defensa, dada la importancia y valor intangible para el desarrollo de la sociedad beneficiaria de una política de seguridad integral, que se enfoca en tres esenciales objetos referentes, tales como el Estado, medio ambiente y ser humano.

Es por ello que, atendiendo a la necesidad de una eventual crisis relacionada con un desastre natural, se visualiza una participación directa de las Fuerzas Armadas, en relación y correspondencia a su naturaleza, marco jurídico y capacidades, orientadas a asegurar el bienestar de la población, permitiendo conformar un nexo único e irremplazable entre el soldado y el Estado.

Bajo este contexto es necesario e indispensable mantener unas Fuerzas Armadas modernas, equipadas, entrenadas, disciplinadas y sobre todo, con las capacidades operativas óptimas para enfrentar la diversidad de problemas que generan estas inciertas amenazas naturales, por lo tanto, los argumentos planteados permiten hacer una aproximación a la respuesta de ... ¿Por qué FF. AA. en atención a desastres naturales?

Palabras clave: Seguridad Integral, Fuerzas Armadas, Desastre Natural, Estado.



ABSTRACT

The answer to an obviously obvious question, about: why the participation of military forces in natural disasters? ... could involuntarily alienate the reader from having an academic discussion about the topic or simply emit, based on their perception of the soldier, a positive or negative criterion limited or not adequate due to their tendency or concept of the participation of the Armed Forces framed in the magnitude of the responsibilities assigned constitutionally and focused from a global, regional or local context; as in the case of Ecuador provided in the Public Safety Law of the State and in the Manual of the Emergency Operations Committee of the Risk Management Secretariat 2017.

The essential arguments that allow locating the Armed Forces, linked to different missions within a State are framed in the Security and Defense, given the importance and intangible value for the development of the beneficiary society of a comprehensive security policy, which focuses on in three essential referring objects, such as the State, environment and human being.

That is why, in response to the need for an eventual crisis related to a natural disaster, a direct participation of the Armed Forces is seen, in relation and correspondence to its nature, legal framework and capabilities, aimed at ensuring the welfare of the population, allowing to form a unique and irreplaceable link between the soldier and the State.

In this context, it is necessary and essential to maintain a modern Armed Forces, equipped, trained, disciplined and, above all, with the optimal operational capacities to face the diversity of problems that generate these uncertain natural threats, therefore, the arguments raised allow to make a Approach to the answer of ... Why FF. AA. in response to natural disasters?

Keywords: Integral Security, Armed Forces, Natural Disaster, State.

1. Introducción

El propósito del presente trabajo es reconocer el aporte de las FF.AA. en el ámbito de lo que globalmente se conoce como catástrofes naturales y que la Constitución del Ecuador, leyes y textos mencionan como desastres naturales.¹ (Constitución Política, 2008)

Visibilizar conceptos de desastre natural, encuadrando a las FF.AA. y su rol en este tipo de eventos a nivel mundial, regional y local, para luego hacer una referencia histórica de algunos desastres recientes en nuestro país de los cuales se derivan los cuerpos legales como el texto constitucional que enmarca las disposiciones que deberán ser atendidas por las instituciones del Estado, pero en especial por las fuerzas militares para enfrentar este tipo de eventualidades, finalmente se hace referencia al terremoto del 16 A, evento más próximo en línea de tiempo, para orientar el empleo de las unidades militares que se encargarán de la construcción, implementación y administración de alberges provisionales, en caso de presentarse un nuevo fenómeno natural.

A partir de algunas reflexiones sobre la necesidad del estado sobre sus FF. AA. se identifica también cómo el

vínculo entre el soldado y el Estado ha permitido a través del tiempo hacer frente a los embates de la naturaleza, minimizando sus efectos, actuando con responsabilidad ante la población afectada, pero, sobre todo, siendo corresponsable de la solución a la problemática de enfrentar un evento adverso considerable.

Es por ello que se pretende fortalecer el concepto de la seguridad pública y del Estado, desde la óptica de la seguridad integral² con argumentos destinados a entender que las FF.AA. no solo participan activamente en caso de presentarse un conflicto bélico y que el diseño de sus capacidades deberá estar alineado con otras necesidades que el estado fundamentalmente decanta en la estructura militar para afianzar sus decisiones respecto de desarrollar estrategias que le permitan optimizar recursos, mejorar procesos y solucionar problemas.³

El Ecuador es un país que posee un alto grado de vulnerabilidad y riesgos ante diversas amenazas naturales debido a su situación geográfica ubicada en una compleja zona tectónica, punto de encuentro entre la placa de Nazca y la placa sudamericana, denominada “Cinturón de Fuego del Pacífico”, que le otorga un

1 Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 164. La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

2 Plan de Seguridad Integral 2014-2017, p. 12, Seguridad Integral: comprende dos grandes dimensiones: la seguridad de los habitantes, garantizada a través de la seguridad pública y ciudadana; y la seguridad del Estado en sus dimensiones: territorial, institucional y soberanía.

3 Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Título II del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, Capítulo I, De los Órganos Ejecutores, Art. 2 numeral 2.- Mantener permanente coordinación con los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado y, particularmente, con el Ministerio de Defensa Nacional.

ranking mundial de ubicarse entre los sesenta y cinco países más propensos del mundo a ser afectados por un evento catastrófico o de desastre natural⁴, como la activación de volcanes, terremotos, tsunamis, inundaciones, incendios forestales o incluso sequías, escenarios a los que los gobernantes quienes toman decisiones les corresponderá dar merecida atención desde el contexto de la seguridad integral, centrando la atención de las políticas públicas en el principal objeto referente “el ser humano”, enmarcadas estas, en la misión principal del Estado, es decir la de “garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y seguridad integral”...(Constitución 2008)⁵

Siendo así y derivado de la participación directa de las instituciones del Estado en una eventual crisis materializada por un desastre natural, es por demás lógico adelantar un criterio positivo sobre la existencia de lineamientos que permitan que las instituciones trabajen sinérgicamente⁶ para la solución de los problemas derivados de estas crisis; en este contexto, se enlazan algunos cuerpos legales en los que las FF.AA. son un elemento importante para su implementación y aplicación, para obtener los objetivos deseados en el marco de sus misiones asignadas, uno de ellos y el más relevante es la Constitución de la República del Ecuador⁷ cuyo articulado hace referencia a la seguridad integral entendida desde los vectores de la seguridad humana en toda circunstancia, de lo cual se derivarán en Políticas de Defensa y la Agenda Política de la Defensa, que emite disposiciones claras respecto de la gestión de FF.AA. en atención a los desastres naturales.

El acontecimiento más reciente al cual nos podemos remitir a manera de marco referencial para la ejemplificación de esta temática es el terremoto del 16 de abril de 2016, ocurrido en las provincias de Manabí y Esmeraldas, donde se puso de manifiesto el... “Rol de las Fuerzas Armadas durante los desastres naturales”⁸ y que ofrece un sentido de lógica a la participación de las fuerzas militares en este tipo de eventualidades como parte de su actividad profesional, cívica y patriótica en bien de los intereses del Estado y de su población, es así que “el sentido de la defensa también requiere un escudo de protección contra estos eventos en que la naturaleza castiga”... (Freyre, Carlos Enrique, 2017), referenciando las inundaciones que

afectaron a la hermana República del Perú en marzo de 2017, donde las FF.AA. y la Policía Nacional peruanas, activaron sus mecanismos internos para salirle al frente a la crisis, según lo describe el capitán peruano Carlos Enrique Freyre⁹, orientándonos a pensar que solo una estructura organizacional con el liderazgo fomentado desde el vector militar le ofrece al Estado la pronta solución a una crisis de magnitud.

En este lamentable evento sísmico del 16 de abril de 2016 que afectó las provincias de Manabí y Esmeraldas y ocasionó la pérdida de 663 vidas humanas, se pudo evidenciar el empleo de las FF.AA. con probada eficiencia y profesionalismo, al desplegar en forma inmediata un contingente de aproximadamente 10 000 soldados que se trasladaron a la zona de emergencia y brindaron su apoyo en operaciones de búsqueda y rescate de víctimas, seguridad en las diferentes zonas del desastre, transporte de vituallas a través de medios terrestres y aéreos; además, administraron los centros de acopio en los que se recibió, contabilizó y almacenó los abastecimientos para, posteriormente y mediante una eficiente coordinación con las unidades de maniobra, distribuir los abastecimientos a todos los damnificados, además el C.E.E. desplegó equipos de construcción horizontal y vertical, con los cuales removieron y desalojaron escombros, demolieron estructuras en riesgo, realizaron el mantenimiento y reparación de vías afectadas, instalaron y explotaron puntos de abastecimientos de agua y construyeron 28 albergues provisionales.

Las conclusiones del presente documento están orientadas a conocer, dentro del contexto de las políticas de la defensa y de su agenda, el alto grado de responsabilidad que tienen las FF.AA. ecuatorianas respecto de los desastres naturales, responsabilidad compartida con las diferentes instituciones del Estado para solventar sus efectos; paralelamente se realizan consideraciones sobre el compromiso militar para gestionar ante los entes gubernamentales que toman decisiones, las fortalezas de conservar una estructura organizada con el apropiado equipamiento y recursos necesarios a fin de permitir explotar las capacidades de las FF.AA. en una forma sincronizada y dispuesta al cumplimiento de su misión constitucional.

4 Ranking del World Risk Index 2015-2016, países que tienen el mayor riesgo de quedar devastados por un desastre natural, <http://cnnspanol.cnn.com/2016/04/26/estos-paises-tienen-el-mayor-riesgo-de-quedar-devastados-por-un-desastre-natural/>, 26-abril-2016.

5 Art.389.- El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

Art. 389.- 6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.

6 Sinergia: cooperación, y es un término de origen griego, “synergía”, que significa “trabajando en conjunto”. La sinergia es un trabajo o un esfuerzo para realizar una determinada tarea muy compleja, y conseguir alcanzar el éxito al final. <https://www.significados.com/sinergia>

7 Art.3.numeral8 Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción

8 Rol de las Fuerzas Armadas durante los desastres naturales, <http://www.blogcyh.com/2017/03/el-rol-de-las-fuerzas-armadas-durante.html>

9 Carlos Enrique Freyre, El rol de las Fuerzas Armadas durante los desastres naturales, http://es.biblioteca-virtual.wikia.com/wiki/Carlos_Enrique_Freyre



Apoyo de FF.AA. en incendios forestales.
Fuente: Archivo fotográfico OPSIC - Ejército Ecuatoriano.

2. Definición de desastre

Evento generalmente repentino e imprevisto, que ocasiona daños, pérdidas y paralización temporal de actividades en cierta área y afecta a una parte importante de la población, de acuerdo con el fenómeno que los originan, los desastres pueden clasificarse en dos grandes grupos: los que son provocados por fenómenos naturales y los que se derivan de actividades humanas. Los principales efectos primarios de los desastres son: la pérdida de vidas y lesiones en la población, la pérdida de bienes, el daño e interrupción de los servicios básicos, los daños en la infraestructura, la desorganización social y física de la comunidad, y las alteraciones orgánicas y conductuales de las personas” (Comisión Económica para América Latina, 2005), esta definición ha mutado por efecto del empleo de sinónimos tales como cataclismo, hecatombe, apocalipsis o catástrofe¹⁰, (Sinónimos, 2018) razón que amerita actualmente una comprensión clara para poder determinar su uso correcto.

Las Naciones Unidas (U.N.)¹¹ establece el

¹⁰ Sinónimos: <https://www.sinonimosgratis.com/desastre>

¹¹ Naciones Unidas: Las Naciones Unidas nacieron oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la mayoría de los 51 Estados Miembros signatarios del documento fundacional de la Organización, la Carta de la ONU, la ratificaran. En la actualidad, 193 Estados son miembros de las Naciones Unidas, que están representados en el órgano deliberante, la Asamblea General. <http://www.un.org/es/about-un>

recordatorio a nivel mundial del “Día Internacional para la Reducción de los Desastres”, por ello el 13 de octubre de todos los años se hace alusión a las medidas preventivas que reduzcan los efectos indeseables de los desastres naturales, el Secretario General de las U.N. Antonio Guterres.¹², manifestó en 2017 que ...“Hemos avanzado mucho y hemos podido reducir la pérdida de vidas en desastres, gracias a sistemas de alerta temprana, preparación y evacuaciones más eficientes. Ahora debemos centrarnos en aliviar el sufrimiento humano y disminuir el número de personas afectadas”¹³, toda vez que las amenazas naturales generan consecuencias devastadoras para las naciones que las padecen y estas circunstancias derivan muchas de las veces en un retraso para aquellos países poco preparados para enfrentar este tipo de embates. (Naciones Unidas, 2018)

Los desastres naturales han estado ligados a la vida misma de los seres humanos quienes han construido, implementado y administrado las herramientas que les permitido superar sus efectos, siendo la fuerza de la naturaleza un factor condicionante para el desarrollo de cualquier nación a lo largo de la historia, por ejemplo,

¹² Antonio Guterres, Secretario General de las UN 2017, <http://www.un.org/es/events/disasterreductionday/messages.shtml>

¹³ “Hemos avanzado mucho y hemos podido reducir la pérdida de vidas en desastres...”, <http://www.un.org/es/events/disasterreductionday/>

el terremoto de México de 1985 con un saldo de 10 000 muertos, el tsunami de Indonesia, arrojó un total de 229 866 muertos, en el terremoto de Haití de 2010 murieron aproximadamente 316 000 personas, el terremoto y tsunami de Japón de 2011, donde murieron 115 845 personas. (cronología de desastres naturales)¹⁴ (Sitio web grandes desastres, 2018)

Este breve recorrido histórico a nivel global, nos permite tomar en consideración que sea cual fuere la denominación que las naciones le otorguen al concepto de desastre, su materialización tiene un efecto tal que garantiza destrucción, desolación, y trágicamente pérdidas humanas; de ello se deriva la importancia para la existencia de políticas adecuadas que precautelen la seguridad del ser humano y sus bienes.

3. Las Fuerzas Armadas en atención a desastres naturales

El empleo de las FF.AA. en la generalidad de las naciones se convierte en una actividad recurrente cuando de desastres naturales se trata y su desempeño se realiza en coordinación, articulación y apoyo a la gestión de las acciones ejecutadas por las instituciones del Estado, incluyendo de ser necesario la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores para la cooperación con FF.AA. de otros países. Sin embargo, se requiere de una organización, capacitación y adiestramiento que esté en directa relación con la realidades y amenazas de desastres naturales de cada estado.

Para un conocimiento apropiado sobre el empleo de las FF.AA. en el ámbito de los desastres naturales referenciaremos a las fuerzas militares de España, Argentina, México, Chile, Colombia y Perú, de los cuales, por su experiencia en el tema, se registra amplia información que aporta a desarrollar la idea de un empleo eficiente, adecuado y oportuno del aparato estatal en este tipo de crisis donde se asume al ser humano como objeto referente de la seguridad.

España está comprometida con las iniciativas de prevención de desastres de las U.N. desde el lanzamiento de sus políticas internacionales para la Reducción de los Desastres Naturales, como parte de los compromisos que materializan en la práctica una activa participación de equipos de intervención en estos casos o la coordinación y ejecución de acciones de protección civil.

A decir del general Fernando Raimundo Martínez¹⁵, España cuenta con una larga experiencia en materia

de prevención y reducción de desastres naturales en su territorio con la consolidación de un moderno sistema de protección civil, enriquecido por Unidades de Apoyo ante Desastres, que incorporan con carácter voluntario a algunos de los más expertos profesionales españoles en las distintas áreas de actuación ante emergencias: búsqueda y rescate, asistencia sanitaria, apoyo psicológico, comunicaciones de emergencia, etc. Estas unidades pueden ser movilizadas en un intervalo de seis horas para intervenir en catástrofes ocurridas tanto en territorio español como fuera del mismo.¹⁶ (Martínez, Raimundo, 2006)

Ya en nuestro continente, según lo describe el mayor Gabriel Sarco, las FF. AA. argentinas colaboran y cooperan con otras instituciones del Estado, asignándole tareas a las fuerzas militares como parte de misiones subsidiarias para la preservación de la seguridad y el bienestar común de los ciudadanos en los eventuales acontecimientos de catástrofe, emergencias, grave riesgo u otras necesidades públicas ocasionadas por la naturaleza o error humano.¹⁷ (Sarco, Gabriel, 2014, p. 1)

En su estudio también se hace mención a las modificaciones en las legislaciones vigentes de España, Francia, Estados Unidos, Brasil, México, Canadá, Israel... como ejemplos de países que percibieron la necesidad de asignar funciones específicas a sus FF.AA. relacionadas con las emergencias y la protección civil, donde se supone la intervención de personal experto y lo suficientemente preparado para enfrentar este tipo de circunstancias desfavorables.

En México, las FF.AA. son fundamentales para contribuir al esfuerzo del gobierno para enfrentar desastres naturales, pues operan antes, durante y después de estos fenómenos causados por el cambio climático, según lo asegura el general del Ejército Gilberto Hernández Andreu¹⁸, afirmando que ...“Dentro de las amenazas y desafíos que afectan la estabilidad y el desarrollo de las naciones se encuentran los desastres de origen natural y antropogénicos que, como consecuencia del cambio climático, en los últimos años han provocado efectos devastadores en las poblaciones, vías de comunicación y en las poblaciones, convirtiendo a las FF.AA. en fundamentales para contribuir a los esfuerzos de los gobiernos operando antes, durante y después de

16 Contribución de las Fuerzas Armadas ante catástrofes naturales y ecológicas, Gral. Fernando Raimundo Martínez, Comandante del Ejército del Aire, Fuerzas Armadas de España, 2006.

17 Fuerzas Armadas de Argentina, en apoyo a la comunidad y protección civil, Mayor Gabriel Sarco, Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, sobre la Organización de una Unidad de Emergencia Militar Conjunta para su empleo ante catástrofes y desastres naturales en el marco local y regional, 2014.

18 General del Ejército Gilberto Hernández Andreu, Oficial Mayor de la Defensa Nacional de la República de México, 2016.

14 Ver: <https://listas.20minutos.es/lista/los-desastres-naturales-mas-impactantes-de-la-historia-375009>

15 General Fernando Raimundo Martínez, Comandante del Ejército del Aire, Fuerzas Armadas de España, 2006.

un desastre”... (Gilberto Hernández Andreu, 2017) en necesario destacar que las afirmaciones emitidas por los propios actores de las experiencias vividas relacionadas a desastres naturales, sean quienes tengan una relación directa con las bases políticas de un Estado y con quienes toman las decisiones encaminadas a las defensa y seguridad enfocadas a la ayuda humanitaria de emergencia en este tipo de eventos.

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, profesor e investigador mexicano nos menciona sobre la importancia de que ...“Los gobiernos de América Latina deben asumir de lleno la responsabilidad de prevenir y proteger a las comunidades más vulnerables ante desastres naturales. Los efectos de huracanes, inundaciones, terremotos e incendios sobre la población pueden ser atenuados si se dispone de personal preparado, calificado y bien equipado para intervenir rápidamente en las zonas afectadas por esta clase de fenómenos”. (Rodríguez Sánchez Lara, 2014)

En Chile, la estructura del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) está dado por el Decreto n°156, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil, allí se constata la misma tendencia observada en el caso de México y España en cuanto a que existe una vinculación entre el SNPC y la Defensa a nivel de planificación, toma de decisiones y respuesta. En cuanto al nivel de planificación y toma de decisiones, existe una vinculación que se materializa mediante la participación de los representantes de las FF.AA. en los comités de protección civil, los cuales se constituyen a nivel nacional, regional, provincial y comunal. Mientras que a nivel de respuesta la vinculación se produce a través de los comités de operaciones de emergencia, los cuales también se constituyen en cada uno de los niveles político-administrativos del país. (Pablo Ortiz Muñoz y Diego Arancibia Morales, 2013, pág 132)

Para Chile...“de acuerdo con la experiencia generada en el terremoto del 27 de febrero de 2010, si bien existe consenso en torno de la importancia de los medios de la defensa para la respuesta y recuperación en caso de desastre, la discusión parece apuntar fundamentalmente a los roles y límites institucionales definidos para el empleo de tales medios en el contexto de operaciones internas”... (Pablo Ortiz Muñoz y Diego Arancibia Morales, 2013, pág 136), por lo tanto, se destaca que las FF.AA. chilenas tiene claramente definidos sus roles enmarcados dentro de su constitución.

En Colombia, al igual que en el resto del mundo, se presentan fenómenos de la naturaleza, que crean situaciones de riesgo para la población, su caso más relevante es la conocida “tragedia de Armero”¹⁹ desastre natural producido por la erupción del volcán Nevado del Ruiz en 1985, donde convergieron varios fenómenos geológicos como terremotos, erupciones volcánicas y deslizamientos (conocidos en Perú como Huaycos) afectando masivamente a las personas, según lo menciona la mayor Suldery Vargas Vásquez²⁰, ...“el país se ha venido preparando paulatinamente con la creación de diferentes entidades estatales, responsables de prevenir y atender a las comunidades en los escenarios de desastre natural, alisando en su planificación a sus tropas durante los últimos treinta y tres años, desde la “tragedia de Armero”, dotando y capacitando a sus FF.AA. en el ámbito de desastres, con un gran apego a las normas constitucionales dispuestas a brindar apoyo en transporte, asistencia humanitaria, suministro de alimentos y provisiones de primera necesidad, entre otras ayudas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los damnificados” ... (Suldery Vargas Vásquez, 2017)

Esta preocupación ha sido trasladada a la materialización de una unidad militar de emergencia denominada Batallón de Prevención y Atención de Desastres, cuyo puesto de mando se encuentra ubicado en el Fuerte Militar de Tolemada²¹, cuya misión táctica es brindar atención médica y humanitaria inmediata al personal damnificado por efectos de desastres naturales, en forma rápida y óptima, por medio de sus compañías de Búsqueda y Rescate, Construcciones, Atención Inmediata y Sanidad. (Fuerte Militar de Tolemada, 2016)

Al igual que otros países de América Latina, Perú ha venido impulsando la formulación y la adopción de políticas que logren una sociedad segura y resiliente ante la ocurrencia de fenómenos de origen natural. Por tal motivo, se ha aprobado el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD 2014-2021), cuya ejecución haría posible la reducción de la vulnerabilidad de la población y permitiría alcanzar las metas establecidas, esquema proyectado para los próximos 50 años o más, se estima que los desastres de origen natural a nivel nacional generarán una pérdida y afectación patrimonial al Estado de US\$ 458 234 millones, como valores expuestos de la infraestructura

19 Tragedia de Armero, desastre natural producto de la erupción del volcán Nevado del Ruiz el miércoles 13 de noviembre de 1985, afectando a los departamentos de Caldas y Tolima, Colombia. Tras sesenta y nueve años de inactividad, la erupción tomó por sorpresa a los poblados cercanos, a pesar de que el Gobierno había recibido advertencias por parte de múltiples organismos vulcanológicos desde la aparición de los primeros indicios de actividad volcánica en septiembre de 1985, https://es.wikipedia.org/wiki/Tragedia_de_Armero.

20 Mayor Suldery Vargas Vásquez, Oficial de Impresos y Publicaciones del Ejército colombiano, 2016.

21 Fuerte Militar de Tolemada: A tan solo 112km de la ciudad de Bogotá, se encuentra la población de Melgar en el departamento del Tolima, gracias a su clima, grandes valles y ubicación geográfica en medio de la montaña hacia el centro del país, se convierte en el lugar perfecto para ubicar a la base más importante de entrenamiento militar que posee el Ejército Nacional colombiano.



Apoyo de FF.AA. en inundaciones. Fuente: Archivo fotográfico OPSIC - Ejército Ecuatoriano.

pública y es por ello que en este país se ha creado el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SINAGERD) y la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres documento en el cual se establece mediante un enfoque integral y descentralizado las políticas públicas que ayudarán, principalmente, para la prevención y reducción del riesgo, así como la preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. (Decreto Supremo, Política de Seguridad y Defensa Nacional, 22-DIC-2017)

Por lo expuesto, es meritorio hacer mención que ante un desastre natural, el requerimiento de las FF. AA. se vincula al imaginario colectivo de organización, capacidades y fortalezas de una institución jerarquizada y disciplinada, que a su vez explota eficientemente la dotación de medios humanos y materiales así como su preparación física y psicológica para enfrentar un evento adverso, demostrando sus capacidades para amortiguar los efectos de estas circunstancias e infundiendo confianza en la población, haciendo notar además que esta función no tradicional en desastres naturales es cada vez más común en todas las naciones y requiere de un marco jurídico que abalice su empleo, dotación, equipamiento y entrenamiento necesario.

4. Antecedente histórico de desastres naturales en el Ecuador

En la región Amazónica el 5 de marzo de 1987 se produjeron dos sismos de gran magnitud de 6.1 y 6.9 en la

escala de Richter, el primero aproximadamente 100 km al NE de Quito y el segundo a 25 km al N del volcán El Reventador, este evento adverso cobro la vida de 1000 personas aproximadamente y causó daños materiales por USD 1000 millones, es importante mencionar que la mayoría de pérdidas y daños en los 70 km del oleoducto transecuatoriano, en las edificaciones del sector y de la única carretera entre Quito y las poblaciones de la región oriental fueron productos de los deslaves ocasionados por el movimiento telúrico.

En respuesta a este desastre natural una vez más las FF.AA. ecuatorianas fueron empleadas ejecutando acciones de búsqueda y rescate, evacuación de víctimas, transporte y distribución de alimentos vituallas en las diferentes poblaciones afectadas.

La Fuerza Aérea, con todas sus capacidades, estableció un puente aéreo desde Quito hasta Lago Agrio, para transportar suministros, alimentos y personas; al Cuerpo de Ingenieros del Ejército, en coordinación con el Ministerio de Obras Públicas, se encargó de la tarea de abrir las vías que habían sido dañadas por los flujos de lodo de las montañas del sector.²²

Durante la emergencia de la Josefina, el 29 de marzo de 1993, en el que se presentó un deslizamiento del cerro Tamuga, a 20 km al noreste de la ciudad de Cuenca capital provincial del Azuay, con un volumen de alrededor de 20 millones de m³ de material pétreo,

²² Estudios de Geografía, Operación del Desastre: La parte Oriental de la Provincia del Napo, pág. 130, www.eird.org/deslizamientos/pdf/spa/doc15079/doc15079-h2.pdf

que originó el represamiento de los ríos Paute y Jadán en un embalse de 191 millones de m³ de agua que produjo como resultados la muerte de un centenar de personas y la inundación de tierras agrícolas, viviendas, la central termoeléctrica de El Descanso, entre otros; el presidente Sixto Durán Ballén, puso al frente del manejo técnico de la emergencia al Cuerpo de Ingenieros del Ejército, mismo que con el apoyo de equipos y operarios de instituciones públicas y privadas excavaron un canal de desagüe de 18 m de profundidad y 417 m de longitud, con el fin de disminuir la inundación aguas arriba, al construirse este canal se evitó la inundación de 250 hectáreas aguas arriba, disminuyó el volumen de embalse en 130 millones de m³ y se acortó el período de crisis en 20 días; además, de estos gracias a la logística, el entrenamiento y voluntad de los soldados las Fuerzas Armadas asumieron el control y colaboraron en su totalidad en el manejo de la emergencia, la Defensa Civil del Azuay debió acatar el liderazgo de los militares.²³

Otra referencia es la ocurrida en el mes de agosto de 1999, cuando los crecientes sismos de largo periodo y las columnas fumarólicas que emanaba el cráter de volcán Tungurahua dieron inicio al proceso eruptivo del volcán, emanando los primeros bloques de material incandescente y ceniza que luego con las lluvias generaron flujos de lodo (lahares) que obstaculizaron la vía Baños-Ambato por varias ocasiones; frente a esto, el Gobierno Nacional, dispuso la movilización de varias unidades del Ejército para apoyar a la evacuación de los habitantes de Baños y proporcionar la seguridad de la ciudad; además, el Ejército asumió la responsabilidad de en caso de ser necesario abrir las compuertas de la represa del Agoyán para evacuar el embalse de agua y evitar daños mayores, ante un posible colapso por la presencia de lahares en caso de tener una erupción de gran magnitud.

5. Cuerpo legal para enfrentar desastres naturales en el Ecuador

El marco legal e institucional para la Gestión de Riesgo y del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo, en el que se establecen funciones específicas para las FF.AA. se encuentra determinado en el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia (Secretaría de Gestión de Riesgos, 09-AGO-2017), documento que constituye en la base para la estructura de coordinación de respuesta inmediata derivado de:

- Constitución de la República del Ecuador.
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial.

- Autonomía y Descentralización.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Ley Orgánica de la Defensa.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- Uso y Gestión de Suelo.
- Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
- Manual del Comité de Operaciones de Emergencia.

Este último documento (Manual del Comité de Operaciones de Emergencia) es innovador y especialmente creado para enfrentar una crisis de desastre natural, estableciendo políticas públicas y coordinaciones interinstitucionales enfocadas al trabajo de las mesas técnicas para viabilizar las acciones ante un desastre natural, es por ello que la Mesa Técnica n.º4 establece la participación de las FF.AA. brindando asistencia humanitaria (albergues y alojamientos temporales) a la población afectada, bajo la aplicación de las normas del Proyecto Esfera²⁴ y en especial lo relacionado a la evaluación y análisis de las necesidades de alojamiento temporal para los damnificados.

La Mesa Técnica n.º1 y 7 hace referencia a la participación directa del Cuerpo de Ingenieros del Ejército, referentes al suministro de agua y a mantener óptima la infraestructura esencial y vivienda, coordinando acciones oportunas para evaluar la habitabilidad de las edificaciones esenciales; dirigir los protocolos de derrocamiento y demolición; realizar la remoción de los escombros producidos en la emergencia o desastre y la recuperación temprana de la infraestructura esencial de las zonas afectadas. (Secretaría de Gestión de Riesgos, 09-AGO-2017)

6. Acontecimiento más reciente terremoto del 16 de abril de 2016

Las características del terremoto del 16 de abril de 2016 en el Ecuador denotaron, entre otros factores de análisis la ausencia de una estructura organizacional adecuada desde el aparato gubernamental, lo que creó un ambiente de incertidumbre y desorientación en los actores llamados a la solución de la problemática, la inmediatez en que se presentaron las diferentes necesidades, colapsaron la respuesta ofrecida a este evento crítico, más, la reacción del gobierno fue la de “despachar 882 bomberos, más de 4 900 policías, cerca de 10 000 militares y 21 equipos de respuesta médica a las áreas afectadas,

23 Universidad de Cuenca, El deslizamiento y represamiento de la Josefina en el Austro, Fuerzas Armadas asumen el control, pág. 53, <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/1971/1/thg422.pdf>.

24 Proyecto Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria, Normas mínimas sobre abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene, pág. 90

así como activos logísticos tales como helicópteros y camiones, suministros claves como unidades de purificación de agua, dotación para albergues, raciones alimenticias y de higiene y equipos WASH (agua, saneamiento e higiene, por sus siglas en inglés)²⁵ ...según lo describe un artículo de la página oficial RELIEFWEB²⁵ del 4 de mayo de 2016, siendo corresponsables entre otras instituciones las FF.AA. en ofrecer una solución al Estado y a la población afectada, con el apoyo en la construcción, implementación y administración de 28 albergues provisionales en las provincias de Manabí y Esmeraldas para atender a quienes lo habrían perdido todo.

Finalmente, se invita al lector a discutir el tema planteado y proponer sugerencias que permitan mejorar la reacción nacional ante desastres naturales, respondiendo a la pregunta ¿Por qué FF.AA. en apoyo a desastres naturales?, puesto que la preocupación principal del soldado a través del tiempo siempre ha sido, es y será la mitigación de estos efectos adversos en apoyo de la población damnificada.

7. Participación de FF.AA. en la construcción, implementación y administración de albergues

La experiencia del sismo de abril de 2016, visibilizó la necesidad de considerar terrenos que faciliten la conexión a la red de agua potable, red de alcantarillado público y red de energía eléctrica para garantizar la optimización de estos servicios, estas instalaciones temporales contaron con redes de agua potable, alcantarillado y eléctricas, además se materializó la construcción las baterías sanitarias, instalación baños y duchas portátiles, áreas de alojamiento, recreación infantil, cocinas, comedores, atención médica o enfermería, administración y control, bodegas, visitas y seguridad física para precautelar la seguridad de los albergados.

8. Conclusiones

Se estima necesario entender el empleo eficiente de las FF.AA. como una institución fundamental en beneficio del desarrollo nacional, no solo contrarrestando los efectos de una amenaza externa, sino poniendo a disposición de la nación y de la población todas sus capacidades y competencias técnicas, administrativas e intelectuales adquiridas a través del ejercicio de su misión constitucional.

El diseño de una estructura organizacional adecuada del Estado, permitirá contrarrestar con inmediatez los problemas resultantes de la incertidumbre creada por este tipo de eventos críticos y requerirá del empleo eficiente de sus fuerzas militares con un mando unificado y ejecución descentralizada para atender y asegurar su oportuna intervención.

Las formalidades legales correspondientes y aplicación de los cuerpos jurídicos establecidos facilitarán la implementación de procedimientos específicos, beneficiosos y fluidos, canalizados en ayuda oportuna a la población afectada.

25 Ver RELIEFWEB del 04 de mayo del 2016: <https://reliefweb.int/report/ecuador/ecuador-llamamiento-terremoto-ocurrido-el-16-de-abril-de-2016-periodo-abril-julio-de-2016>

REFERENCIAS

- [1] Comisión Económica para América Latina. (2005). El impacto de los desastres naturales en el desarrollo. CEPAL.
- [2] Constitución Política, R. d. (2008). Art.164.
- [3] Decreto Supremo, Política de Seguridad y Defensa Nacional . (22-DIC-2017). Capacidad de gestión de riesgo de desastres . Lima-Perú: El Peruano.
- [4] Freyre, Carlos Enrique. (2017). El Rol de las Fuerzas Armadas durante los desastres naturales. http://es.biblioteca-virtual.wikia.com/wiki/Carlos_Enrique_Freyre, pág. 2.
- [5] Fuerte Militar de Toleimada. (23 de noviembre de 2016). Batallón de Prevención y Atención de Desastres. Obtenido de <http://toleimada.blogspot.com/2006/11/base-de-toleimada-melgar-tolima.html>.
- [6] Gilberto Hernández Andreu. (15 de mayo de 2017). Fuerzas Armadas, fundamentales para atender desastres naturales: Sedena. Obtenido de <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/fuerzas-armadas-fundamentales-para-atender-desastres-naturales-sedena.html>.
- [7] Martínez, Raimundo. (2006). Contribución de las Fuerzas Armadas ante catástrofes naturales y ecológicas. (<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4573361.pdf>, Ed.) Artículo personal, 26.
- [8] Ministerio Cordinador de Seguridad. (2014-2017). Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017.
- [9] Naciones Unidas. (21 de enero de 2018). <http://www.un.org/es/about-un/>.
- [10] Pablo Ortiz Muñoz y Diego Arancibia Morales. (2013, pág 132). El rol de la defensa en el manejo de desastres naturales: el caso de Chile, México y España. Santiago de Chile: Estudios de Seguridad y Defensa nº 1.
- [11] Pablo Ortiz Muñoz y Diego Arancibia Morales. (2013, pág 136). El rol de la defensa en el manejo de desastres naturales: el caso de Chile, México y España. Santiago de Chile: Estudios de Seguridad y Defensa nº 1.
- [12] Rodríguez Sánchez Lara, G. (2014). Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 4.
- [13] Sarco, Gabriel. (2014). Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas de Argentina, sobre la Organización de una Unidad de Emergencia Militar Conjunta para su empleo ante catástrofes y desastres naturales en el marco local y regional. Fuerzas Armadas de Argentina, en apoyo a la comunidad y protección civil., 35.
- [14] Secretaría de Gestión de Riesgos. (09-AGO-2017). Manual del Comité de Operaciones de Emergencia. Quito: Estado.
- [15] Sinónimos. (21 de enero de 2018). <https://www.sinonimosgratis.com/desastre> .
- [16] Sitio web grandes desastres. (21 de enero de 2018). Cronología de grandes desastres naturales. Obtenido de <https://listas.20minutos.es/lista/los-desastres-naturales-mas-impactantes-de-la-historia-375009>.
- [17] Suldery Vargas Vásquez. (2017). Batallón de Prevención y Atención de Desastres. Obtenido de <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=246906>.