



# Yura: Relaciones internacionales

Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y de Comercio

Revista electrónica ISSN: 1390-938x

Nº 22: Abril - junio 2020

Las relaciones cívico-militares y la actuación de Fuerzas Armadas en apoyo a la gestión de riesgos. pp. 32 - 55

Jiménez, Roberto

Fuerzas Armadas del Ecuador

Quito, Ecuador

Sangolquí, Rumiñahui.

[jimenezrober@gmail.com](mailto:jimenezrober@gmail.com)

*Las Relaciones cívico-militares y la actuación de Fuerzas Armadas en apoyo a la Gestión de Riesgos.*

*Jiménez, Roberto  
Fuerzas Armadas del Ecuador  
jimenezrober@gmail.com*

### **Resumen**

Las relaciones cívico-militares en la gestión de riesgos se han presentado a lo largo de la evolución de la humanidad..., sociedades primitivas, imperios, ciudades estados, Estados modernos, han sido testigos de su imbricación. Fenómenos como, lo identitario, conflictos armados, pensamientos religiosos, calentamiento global, desastres naturales..., han originado la necesidad de abordar su estudio desde enfoques interdisciplinarios, en tanto en cuanto, las capacidades locales para enfrentar estos fenómenos se han visto menoscabadas por tendencias contemporáneas, en donde, los riesgos se han estudiado desde aspectos multidimensionales privilegiados por actores nacionales e internacionales bajo la idea de apoyo a la asistencia humanitaria. En este sentido, este artículo realiza un esfuerzo teórico desde la perspectiva global y regional para determinar los principales argumentos para que el componente militar forme parte en la respuesta a las actividades de gestión de riesgos.

### **Palabras clave**

Ayuda humanitaria, Fuerzas Armadas, Relaciones cívico-militares, Respuesta militar a desastres.

### **Abstract**

Civic-military relations in risk management have been presented throughout the evolution of humanity ..., primitive societies, empires, city states, modern states, have witnessed its overlapping. Phenomena such as identity, armed conflicts, religious thoughts, global warming, natural disasters ..., have led to the need to approach their study from interdisciplinary approaches, while local capacities to face these phenomena have been undermined by modern trends, where, the risks have been studied from multidimensional aspects privileged by national and international actors under the idea of support for humanitarian assistance. In this sense, this article makes a theoretical effort from the global and regional perspective to determine the main arguments for the military component is part of the response to risk management activities.

### **Keywords**

Humanitarian aid, Armed Forces, Civic-Military Relations, Military disaster response.

El artículo busca desde la perspectiva global y regional, principalmente en América del Sur, determinar la pertinencia del empleo de Fuerzas Armadas (FF.AA.) en actividades de gestión de riesgos considerando la existencia de otros actores como la Comunidad Internacional de Asistencia Humanitaria (CIAH) - conformada por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), Comité Permanente Inter-agencias (IASC), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fondo de Emergencia de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) - además de organismos civiles nacionales encargados de la gestión de riesgos.

Al hablar de relaciones cívico-militares, el informe del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (Inglés SIPRI) resalta “el hecho de que uno de los principales factores detrás de la dificultad es la gran cantidad de actores civiles y militares en el terreno, (...) para interactuar con la ONU y con el país afectado” (Wiharta et al., 2008, p. 41). Los componentes de asistencia humanitaria y militar operan bajo diferentes procedimientos operativos, códigos de conducta o reglas de compromiso (Wiharta et al., 2008), por lo que, la necesidad de coordinación civil-militar es imprescindible frente a una emergencia natural o antrópica, ya que de ello depende el éxito de la respuesta en un evento de esta naturaleza. Bajo este escenario existen factores que promueven la participación de FF.AA., en tanto que otros dificultan esta relación como analizaremos en el desarrollo de este trabajo.

En este marco planteamos las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los principales argumentos para que el componente militar forme parte en la respuesta a desastres, y cuáles de ellos han sido confirmados en la práctica por los recientes eventos mundiales?, ¿Debe el personal militar actuar siempre, y si actúa en qué circunstancias debe hacerlo?

Para responderlas, el presente estudio se basa tanto en elementos teóricos como empíricos mediante la revisión bibliográfica. Se pretende observar cómo se estructuran las relaciones cívico-militares frente a un evento de esta naturaleza, para esto, iniciamos describiendo a los desastres naturales o antrópicos que amenazan a la humanidad, para luego en base a la discusión académica determinar los factores observados en varios eventos acontecidos en diferentes regiones y contextos, que permitan determinar la pertinencia o no del empleo de FF.AA. en actividades de gestión de riesgos. Seguidamente analizamos la información presentada en las secciones anteriores, para finalmente presentar las consideraciones finales.

## Resultados

### 1. Los desastres a nivel global

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas presenta entre otros, el concepto de Desastre el cual nos permite tener un punto de partida para abordar nuestro estudio, así:

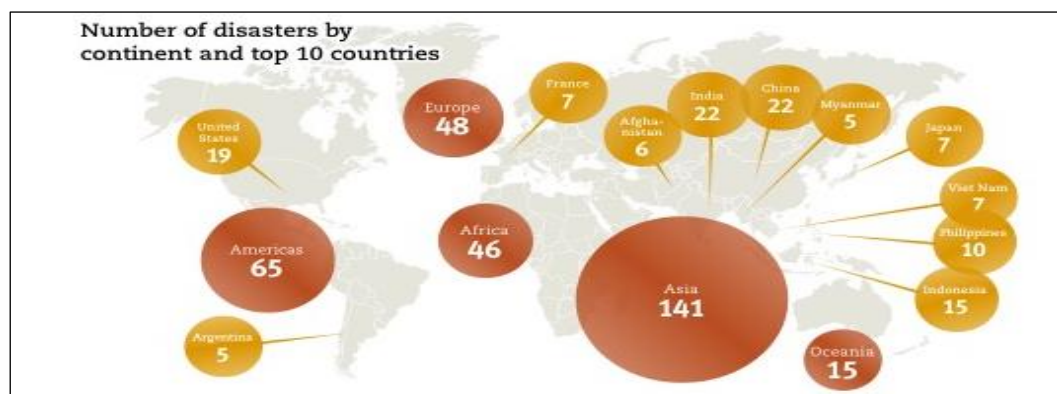
35

Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos (UNISDR, 2009, p. 13-14).

Bajo este criterio, de acuerdo con el Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), en 2018, “se registraron 315 eventos de desastres naturales con 11.804 muertes, más de 68 millones de personas afectadas y 131.7 mil millones de dólares en pérdidas económicas en todo el mundo” (CRED, 2019, p. 2) <sup>i</sup>.

El gráfico 1 presenta la cantidad de desastres naturales acontecidos en el año 2018 en el mundo, el cual indica que Asia fue el continente con mayor número de desastres naturales, por el contrario, Oceanía presentó únicamente quince desastres naturales en el mismo periodo.

Gráfico 1. Número de desastres naturales por continente y países con mayor incidencia de eventos



Nota: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2018.

Entre los principales eventos sucedidos tenemos: inundaciones, tormentas, sequías, temperaturas extremas, terremotos, tsunamis, actividad volcánica, incendios forestales todos ellos de intensidad, magnitud y duración variada. Como manifiesta Anderson, “algunos desastres pueden prevenirse, pero otros se limitan simplemente a su efecto” (1994, p. 201). Esto implica que los Estados y las personas deben estar preparados para enfrentarlos. Por

ejemplo, “terremotos: cada año se detectan entre 50.000 y 100.000 movimientos telúricos; de estos, aproximadamente 1.000 son lo suficientemente fuertes para ser sentidos por los humanos; posiblemente 100 son de considerable magnitud como para implicar afectaciones; pero únicamente 10 causarían pérdidas catastróficas” (Anderson, 1994, p. 202).

Estos eventos suceden en cualquier parte de nuestro planeta, predecibles o no, producen mayores efectos en los países no desarrollados, debido entre otras razones a las características de las construcciones, a la deficiente planificación urbana y a la cultura de prevención ante estos eventos. Lo contrario sucede en países desarrollados en los cuales existe un riguroso control del Estado, lo que permite que las cifras de víctimas se puedan reducir considerablemente mediante el sistema de alerta y procedimientos de emergencia (Anderson, 1994).

## **2. Factores de Influencia en la participación de FF.AA. en la Gestión de Riesgos**

Producto del análisis académico, varios son los factores que debemos considerar, cuando se enfrenta un desastre natural o antrópico, la magnitud de las consecuencias del desastre depende de la respuesta (asistencia humanitaria o la falta de ella) en el cual intervienen diferentes actores del sistema de gestión de riesgos, entre ellos FF.AA. Para esto, debemos partir de dos perspectivas divergentes referidas a la importancia de la participación militar en situaciones de desastre, una que apoya el aumento de militarización y otra contraria a esta tendencia.

*El primer factor* encontrado es la existencia de dos culturas organizacionales, una militar y otra relativa a la comunidad humanitaria, de carácter civil.

Castro (2009) al hablar de la cultura militar, sostuvo que existe un proceso de desconstrucción de identidad a través del cual una persona adopta un nuevo sistema de vida, en la que se acepta de manera voluntaria un código de vida diferente, así: “convertirse en militar, significa sobre todo, dejar de ser civil (...). Al ingresar a una academia militar, el joven es sometido a un proceso de construcción de su ‘identidad militar’” (p. 24). El hecho de conformarse una cultura diferente, la militar, no significa que dejan de ser parte de la sociedad, como Etkin et al. (2011) expresaron, “los militares son una parte importante de la sociedad y deben participar, tanto por la experiencia especial y los recursos que pueden aportar, así como por ser un actor importante en la sociedad” (2011, p. 14).

Por otro lado Etkin et al. (2011) afirmó que “varios críticos han identificado problemas potenciales relacionados con la buena cooperación entre las culturas militar y

## Las Relaciones cívico-militares y la actuación de Fuerzas Armadas en apoyo a la Gestión de Riesgos

civil” (p. 27); concordante con Etkin et al. (2011), Malešič resaltó al hablar de la comunidad de asistencia humanitaria que “ellos temen que su cultura y sus valores puedan ‘contaminarse’ si colaboran con demasiada frecuencia con el personal militar” (2015, p. 994). Esto evidencia la presencia de dos culturas con diferentes maneras de actuar frente a una crisis; Etkin et al. (2011) destacan que existen estas diferencias, “pero es probable que estas barreras sean específicas del país y de cada cultura” (p. 27).

En el caso de Canadá estas diferencias “están superadas por las ventajas obtenidas de la integración de las FF.AA. canadienses en el ciclo de gestión de desastres” (Etkin et al., 2011, p. 27). Al hablar sobre la realidad de la relación civil-militar en la gestión de riesgos en Canadá menciona que “la clave para una cooperación efectiva es garantizar la planificación continua, el enlace, la coordinación y la evaluación de las necesidades entre los funcionarios civiles y militares, y la empatía entre las dos culturas” (Etkin et al., 2011, p. 27)

En suma, concordamos con lo que manifiestan Castro (2009), Malešič (2015) y Etkin et al. (2011), al reconocer que existen diferencias culturales, pero también que es factible crear los vínculos entre estas dos culturas, como acontece en Canadá. Esto como lo afirman Etkin et al. permiten determinar el engranaje adecuado y los usos complementarios más efectivos de FF.AA. en situaciones de emergencia y desastre.

*El segundo factor* es el modelo de administración de estas dos organizaciones, la militar por su parte de carácter vertical Top-down y las organizaciones humanitarias con una administración horizontal. Por lo que entendemos inicialmente la incompatibilidad de estas estructuras, debido a esta diferencia en su formación y administración.

Etkin et al. (2011) sostuvieron que el excesivo mando y control y las estructuras de manejo top-down y la discrepancia entre las culturas civiles y militares son factores contrarios a la participación militar en la gestión de desastres. Sin embargo, también distinguen que en “algunas situaciones el mando y control es muy efectivo” (Etkin et al., 2011, p. 14); “las unidades policiales, de bomberos y médicas (burocráticas y centralizadas) se consideran unidades de primera respuesta de alto rendimiento que se ocupan de emergencias y desastres, es razonable inferir que debe existir algún valor agregado en este tipo de estructuras”. (Etkin et al 2011, p. 14)

Para Weeks (2007), “la estructura general del Estado Mayor proporciona un punto de partida para que las organizaciones utilicen/consideren las capacidades requeridas en una situación de desastre” (p. 488); sugiriendo el empleo de las estructuras militares, antes que

mencionando su incompatibilidad. Esto es también considerado por Etkin et al. (2011), cuando hace referencia que en EEUU, el Sistema de Comando de Incidentes (SCI), se desarrolló como una adaptación del modelo militar de comando y estado mayor al contexto civil de la gestión de emergencias. Las variaciones del SCI ahora se usan ampliamente no solo en los EE.UU., sino también en Canadá, Gran Bretaña y Australia.

Concordamos con Weeks (2007), en que “las organizaciones militares y gubernamentales son conocidas por su tendencia hacia el papeleo y la burocracia” (p. 487), es decir, no existe una división establecida de responsabilidades. Sin embargo, el ejemplo de la experiencia en Pakistán, planteado por Weeks (2007) resalta la necesidad de que en determinados momentos se debe flexibilizar el sistema. En este sentido, una de las principales acciones del Comandante de la operación fue reducir requisitos; evitando así, la burocracia y dando agilidad a las operaciones. “Esta iniciativa movilizó una gran cantidad de suministros humanitarios basados en llamadas telefónicas y correos electrónicos, algo que no sucedería durante el curso de las operaciones normales” (Weeks, 2007, p. 487).

Ambas perspectivas analizadas por Weeks (2007) y Etkin et al. (2011) tienen valor, como observamos el proceso de toma de decisiones que es parte de una estructura de estado mayor, permite al líder en determinadas circunstancias flexibilizar el sistema en pro de cumplir con la misión asignada. En este sentido, la optimización de la gestión de desastres depende de encontrar un equilibrio adecuado entre los dos modelos de estructuras, que más que contraponerse deben complementarse.

*El tercer factor* incluye las circunstancias especiales en las cuales las FF.AA. intervienen y que podría estar comprometida su neutralidad, imparcialidad y humanidad (UN, 2003). Estos casos pueden suscitarse en tres momentos: i) una facción que forma parte de un conflicto intra-estatal debe recibir asistencia; ii) en un conflicto sub-estatal, si hay facciones que compiten dentro de un país y la ayuda se percibe como parcial, iii) o si los regímenes no democráticos utilizan las fuerzas militares como un mecanismo de control y opresión (Etkin et al., 2011).

Madiwale y Virk (2011) ponen de manifiesto “la preocupación de que la participación del personal y medios militares representan una amenaza potencial para los principios básicos de imparcialidad, neutralidad e independencia que sustentan el trabajo de las agencias humanitarias” (p. 1086), lo cual puede representar una amenaza para la seguridad y las operaciones de estas agencias humanitarias (Madiwale & Virk, 2011).



## Las Relaciones cívico-militares y la actuación de Fuerzas Armadas en apoyo a la Gestión de Riesgos

Los argumentos en contra del empleo militar se centran en los casos planteados que se pueden presentar durante el apoyo humanitario de personal y medios militares. Según Anderson (1994) “la pregunta es, ¿puede la Cruz Roja/Media Luna Roja mantener su papel humanitario, neutral e independiente si existen acuerdos con el componente militar?” (p. 204).

Finalmente, Madiwale y Virk (2011) sostienen que como las “FF.AA. son instrumentos de los Estados, existe la preocupación que, cuando se despliegan para responder a desastres naturales, las consideraciones políticas y de seguridad pueden a veces invalidar las consideraciones humanitarias, socavando la asistencia humanitaria basada en la necesidad” (p. 1087). Este factor visibiliza que la neutralidad, imparcialidad y humanidad de una operación de gestión de riesgos bajo las circunstancias especiales analizadas, se puede ver amenazada con la participación de FF.AA. Por lo que se torna indispensable revisar las circunstancias en las cuales se emplearían FF.AA. y considerar todas las variables para minimizar los riesgos a la seguridad de las operaciones.

*El cuarto factor* son las implicaciones de la militarización<sup>ii</sup> en la gestión de riesgos. La crítica de la participación militar en la gestión de riesgos, surge de la literatura académica y los profesionales de la gestión de emergencias. Por ejemplo,

La Asociación Nacional de Manejo de Emergencias de EE.UU. (NEMA, 2005) redactó una Posición de Política sobre el Papel de los Militares en Respuesta a Desastres, declarando que: La Asociación Nacional de Manejo de Emergencias no apoya un papel mayor para el ejército activo en respuesta a desastres. ... NEMA recomienda procedimientos mejorados y una mayor comprensión por parte de los funcionarios estatales y locales de aquellos procedimientos que permiten a las autoridades civiles solicitar asistencia y apoyo de los militares de manera oportuna y eficiente en esas circunstancias especiales y catastróficas que requieren capacidades de respuesta de una magnitud que solo el DoD puede proporcionar. (Etkin et al., 2011, p.12).

En este caso la NEMA (2005) recomendó, la participación militar en determinados contextos excepcionales, para lo cual deben seguirse procedimientos de análisis previa a la solicitud de participación de FF.AA.

El debate en torno a la militarización de la gestión de desastres Etkin et al. (2011) indicó que “la ‘militarización’ en general, no ha sido frecuente en Canadá como en otros países, sin embargo es necesario considerar los roles y el empleo más apropiado del personal militar durante una situación de desastre” (Etkin et al., p. 21). Malešič (2015) al analizar la participación militar sostiene que “incluso si el componente militar estuviera mejor preparado

(unidades especializadas, capacitación, planificación y colaboración con las estructuras civiles), sigue habiendo un temor general en la comunidad de gestión de riesgos, de una militarización de la respuesta” (p. 994). Finalmente, Etkin et al. (2011) afirman que “ al examinar el empleo del Ejército en un contexto de gestión de desastres, se debe hacer una clara distinción entre asumir el control (militarización) y tener al Ejército como socio desempeñando un papel activo, efectivo y eficiente en situaciones de desastre” (p. 21).

En concordancia con lo expuesto podemos manifestar que la militarización recae sobre la idea de ejercer el control militar en una situación de desastre más que en la participación de FF.AA. en este tipo de operaciones, cuyo aporte es vital para mitigar los efectos de un desastre, es importante también determinar cuál es el rol de FF.AA. considerando tanto en el ciclo de gestión de riesgos<sup>iii</sup> como en la magnitud de la crisis.

*El quinto factor* es el empleo de FF.AA. cuando la capacidad local y civil de los organismos responsables en la gestión de riesgos ha sido sobrepasada.

Cuando la magnitud del desastre ha superado la capacidad de las estructuras civiles de gestión, se requiere de asistencia militar. No obstante, las estructuras civiles sienten cierto grado de competencia con las estructuras militares y preocupación por una participación predominante de estas en su esfera. (Malešič, 2015). La participación militar en desastres comprende un conjunto de acciones, las cuales abarcan “la remoción de escombros y el despeje de rutas, hospitales de campaña, construcción de diques durante eventos de inundación, purificación y provisión de agua, seguridad para la distribución de alimentos y suministros de organizaciones no gubernamentales (ONG) y búsqueda y rescate” (Etkin et al., 2011, p. 4). En esas circunstancias y en base a lo expuesto previamente las experiencias revisadas en esta investigación, la intervención de FF.AA. nacionales es fundamental, ya que además de actuar en las circunstancias descritas las FF.AA. dan protección y seguridad al individuo que se encuentra sometido bajo una situación de desastre; siendo además necesario evaluar si es oportuno el apoyo de FF.AA. de otros países.

*El sexto factor*, son las capacidades propias de FF.AA., entre ellas se encuentran su capacidad de despliegue logístico, su estructura de comando y control, su capacidad de búsqueda, salvamento y rescate; y finalmente la de proporcionar seguridad. No obstante, “las partes interesadas en la gestión de desastres temen la presencia militar, al mismo tiempo admiten que se requiere asistencia militar debido a las capacidades, el equipo y los recursos que pueden proporcionar” (Malešič, 2015, p. 993-994).

## Las Relaciones cívico-militares y la actuación de Fuerzas Armadas en apoyo a la Gestión de Riesgos

Como manifestó Weeks (2007) “el Ejército tiene competencias únicas (y restricciones) que no pueden ser fácilmente duplicadas por las organizaciones del sector privado” (p. 489). Anderson (1994) presenta algunas de las tareas más comunes que realizan las unidades militares en emergencias y desastres: a) transporte; b) ingeniería; c) comunicaciones e inteligencia; y d) salud

En muchos países, se considera normal la participación militar en la respuesta a desastres, Etkin et al. (2011) presenta algunos ejemplos: “en EE:UU., la presencia militar durante el huracán Katrina; en el Reino Unido, el ejército británico participó activamente en la epidemia de encefalopatía espongiforme bovina (EEB) a principios de los años noventa” (p. 25), y en Ecuador, la participación en el terremoto de 2016. Además, “otro argumento a favor de la participación militar en la gestión de desastres es que los entornos de desastres a gran escala y las áreas de operaciones militares tienen muchas características compartidas, estos escenarios son caóticos, inciertos y cambian rápidamente” (Etkin et al., 2011, p. 26).

Adicionalmente, al reconocer esta realidad, tenemos el ejemplo de las FF.AA. canadienses, que están preparadas para trabajar en ambientes hostiles conjuntamente con diversas agencias humanitarias. e (Etkin et al., 2011). Es importante tener en cuenta, que analizando desde el enfoque militar “aparte de las operaciones de combate a gran escala, el éxito solo se puede lograr si los esfuerzos militares están bien coordinados y sincronizados con los de los otros departamentos gubernamentales, agencias de ayuda y socorro, y la población local” (Etkin et al., 2011, p. 26). En este contexto, trabajar en un entorno adverso, multiagencial no es nuevo para FF.AA., sus capacidades y competencias difícilmente pueden ser superadas por las organizaciones del sector privado.

*El séptimo factor*, es el liderazgo que un evento de gestión de riesgos de gran magnitud como desastres o catástrofes requiere.

En EEUU, el rol de FF.AA. en la gestión de emergencias y desastres recibió una mayor atención a raíz del desastre del huracán Katrina en 2005. Debido a su magnitud, los esfuerzos de las diferentes agencias civiles de gestión de riesgos se tornaron insuficientes, un ejemplo es la Agencia Federal de Manejo de Emergencias (Inglés, FEMA), “mientras que el liderazgo militar y de las organizaciones militares como la Guardia Costera de los EEUU fueron percibidos como una respuesta exitosa” (Etkin et al., 2011, pág. 6).

Como afirmó Weeks (2007) al hablar de las operaciones de apoyo en el terremoto en Pakistán, “la lección central de esta operación es que, en una situación de desastre, el

liderazgo debe ser accesible y proporcionar continuamente orientación sobre las prioridades apropiadas” (p. 487). Además, “los sistemas normales de priorización no pueden manejar el volumen o la complejidad de las necesidades que surgen en una situación de emergencia. La orientación práctica del liderazgo es esencial” (Weeks, 2007, p. 487). Igualmente, Weeks manifestó que, en una emergencia existe “la tendencia a categorizar todo con una prioridad máxima. Los líderes deben ser prácticos para garantizar que se mantengan las prioridades adecuadas” (p. 488).

En este sentido, es importante notar que el liderazgo es vital en una situación de emergencia, probablemente en circunstancias en las cuales son superadas las capacidades de los organismos de gestión de riesgos, la opción más clara para ejercer liderazgo y retomar el control es el personal militar.

*El octavo factor*, es la participación de FF.AA. de otras naciones en respuesta a un desastre y su capacidad de coordinación con las FF.AA. nacionales.

Weeks (2007) en su investigación manifestó que las “unidades militares tienen atributos únicos que los hacen adecuados para operaciones de desastre; las unidades de combate, por ejemplo, están diseñadas para movilidad y respuesta rápida” (p. 480). De esta forma, “las organizaciones militares [pueden] llevar rápidamente equipos y suministros a casi cualquier región del mundo. En consecuencia, las unidades militares a menudo se encuentran entre los primeros en la escena de una situación de desastre” (Weeks, 2007, p. 480).

Madiwale y Virk (2011), manifestaron que en los últimos años varios factores han causado una mayor participación militar en gestión de riesgos. Entre estos encontramos, “un aumento en la escala e incidencia de desastres naturales; una tendencia concurrente hacia la militarización de la respuesta humanitaria en situaciones de conflicto; y un mayor interés en la respuesta ante desastres por parte de FF.AA.” (Madiwale & Virk, 2011, p. 1086). De los factores mencionados resaltan fundamentalmente que la participación y colaboración “está relacionada con la percepción pública, la moral del personal, las oportunidades de capacitación relevantes y las operaciones humanitarias como un medio para que las FF.AA. diversifiquen su función y experiencia” (Madiwale & Virk, 2011, p. 1086).

Madiwale y Virk presentaron algunos ejemplos de participación internacional de las FF.AA., respondiendo inmediatamente a algunos desastres internacionales como fue “el ciclón de 1991 en Bangladesh; el huracán Mitch en América Central en 1998; el huracán Katrina en 2005; en Indonesia el tsunami asiático de 2005; en Reino Unido las inundaciones

## Las Relaciones cívico-militares y la actuación de Fuerzas Armadas en apoyo a la Gestión de Riesgos

en 2007” (2011, p. 1086), “el terremoto de Sichuan, China en 2009 y los terremotos de Haití y Chile en 2010” (Etkin et al., 2011, p. 6). Otro ejemplo es la participación de FF.AA. de Perú, Brasil y Colombia, en el terremoto de 2016 en Ecuador, principalmente con equipos de búsqueda y rescate y de apoyo logístico humanitario.

Por otro lado, las directrices<sup>iv</sup> de Naciones Unidas (en inglés, UN) resaltan en la respuesta a desastres que la responsabilidad principal recae en el Estado afectado y establecen claramente que el uso de medios militares extranjeros es el "último recurso" (UN, 2003). En tanto, las directrices de Oslo<sup>v</sup> resaltan la participación de FF.AA. en los desastres naturales, únicamente en tiempos de paz (United Nations, 2006) y afirman aún más la importancia de los principios humanitarios y el rol de los actores civiles en el socorro en casos de desastre.

Es necesario una vez evaluada la magnitud del desastre, revisadas las capacidades nacionales de todas las instituciones del Estado, del apoyo de la comunidad internacional humanitaria, determinar si aún estas son insuficientes, para en estas circunstancias solicitar y aceptar la participación de FF.AA. internacionales.

*El noveno factor*, es la capacidad legal de proporcionar este tipo de cooperación a nivel nacional.

“Las directrices de Oslo reconocen que la responsabilidad principal de brindar asistencia humanitaria recae en el Estado afectado, y reconocen que, en tales contextos, la participación de las FF.AA. nacionales suelen ser un ‘primer recurso’ ” (Madiwale & Virk, 2011, p. 1089). Etkin et al. (2011) manifestaron que “esto se logra en la mayoría de las naciones democráticas empleando medios militares en desastres solo después de haber recibido una solicitud formal de los funcionarios estatales o provinciales y bajo las restricciones impuestas por esa autoridad civil” (p. 11-12).

Las FF.AA. están limitadas por sus constituciones a la defensa de la soberanía e integridad territorial enmarcados en el respeto a los Derechos Humanos. Sin embargo, el estado de excepción es un instrumento que permite el empleo de FF.AA. frente a desastres, emergencias o calamidades públicas (Tabla 2).

*El décimo factor* es la pérdida de la institucionalización de los organismos civiles locales y nacionales responsables de la gestión de riesgos,

Etkin et al. (2011) resaltó al hablar del apoyo de FF.AA. internacionales que “uno de sus lemas es ‘último en entrar, primero en salir’, lo que refleja la idea de que la responsabilidad principal recae en el Estado anfitrión y en sus agencias civiles” (p. 20);

siendo que la participación de FF.AA. es temporal y específica, en razón de sus competencias y atribuciones. Igualmente, el personal militar no se emplea en emergencias o eventos donde las organizaciones civiles son suficientes para la gestión de riesgos. (Etkin et al., 2011). El apoyo de FF.AA. nacionales e internacionales finaliza cuando la entidad responsable consigue con sus medios proporcionar en forma autónoma el soporte a la fase que corresponda. Es decir, las FF.AA. contribuyen prestando su apoyo y contingente únicamente en la fase catalogada como la más crítica del desastre.

*El décimo primer factor* es la existencia de unidades de FF.AA. especializadas en gestión de riesgos.

Varios países han adoptado la tendencia de mantener unidades con personal preparado y entrenado para actuar en operaciones de gestión de riesgos frente a desastres entre ellos México y España. Malešič (2015) y Madiwale & Virk (2011) consideraron que, los militares perciben la gestión de desastres como una oportunidad para mejorar su imagen y legitimidad. Sin embargo, a Malešič (2015) le preocupa que la eficacia del rol fundamental de los militares se vea comprometido.

Bajo la premisa de FF.AA. de no dejar de cumplir con su rol fundamental, Arancibia (2010) manifestó que, “estas labores en ningún caso deben constituir un elemento que limite el desarrollo de las funciones propias y fundamentales del componente militar” (p. 51). Arancibia (2010) al hablar de la participación de FF.AA. expresó que una unidad especializada con los suficientes recursos y entrenamiento en caso de catástrofes naturales, facilitaría el empleo de los medios de forma rápida y efectiva en la zona geográfica afectada (p. 51). La participación de FF.AA. en gestión de riesgos es una tendencia que cada vez crece más, sea por necesidad de los Estados, por incrementar la percepción pública como institución o por considerar los escenarios semejantes a los de empleo. Sin embargo, el análisis de este factor debe considerar no desviar su rol fundamental, en este sentido la preparación de unidades especializadas puede ser una opción por cuanto contar con personal con capacidades específicas contribuiría de mejor manera en el momento del desastre.

*El décimo segundo factor* es que las operaciones entre agencias no se han consolidado, las instituciones no destinan tiempo en coordinación de actividades tendientes a establecer las responsabilidades de cada agencia estatal en un desastre. Malešič (2015) sostuvo que, a pesar de que las estructuras civiles y militares de gestión de riesgos deben trabajar conjuntamente en respuesta a un desastre, existe una falta de colaboración en cuanto a

## Las Relaciones cívico-militares y la actuación de Fuerzas Armadas en apoyo a la Gestión de Riesgos

coordinación, planificación, capacitación y desarrollo de de mejores prácticas de cooperación civil-militar, y más aún en la determinación clara de las responsabilidades de cada estructura.

Igualmente, Anderson (1994) al hablar de los desastres (naturales, artificiales, tecnológicos o complejos), manifiesta que en el sistema mundial de desastres, el cual abarca los organismos de la ONU, las ONGs, los gobiernos y los profesionales, tanto internacionales como locales, todavía no han alcanzado una integración adecuada. Etkin et al. (2011) concluyó que las FF.AA. de las naciones democráticas pueden hacer una contribución importante al apoyo en casos de desastre; sin embargo, el apoyo del personal militar debe realizarse de manera especializada y adecuada, de tal forma que no reemplace al personal civil de gestión de desastres, más sí que lo complemente.

Además, como manifestó Malešič (2015) “la participación militar en la matriz de gestión de desastres sería eficiente si los comandantes militares planificaran y coordinaran conjuntamente con las autoridades civiles, y si los actores civiles y militares pudieran superar las dificultades que se derivan de las diferencias de sus culturas”. (p. 984). Debido a la mayor participación militar en situaciones de emergencia, es fundamental que el componente militar sea integrado al sistema. Para lo cual, la investigación y el debate académico son necesarios con la finalidad de crear un vínculo efectivo entre el ejército y las autoridades civiles, las agencias de la ONU y las ONGs (Anderson, 1994).

El Sistema Humanitario Internacional consiste en un conjunto complejo de participantes que tienen diferentes procedimientos operativos, mandatos, capacidades y culturas. “La coordinación entre los participantes siempre será difícil y es probable que lo sea aún más en el futuro a medida que más personas y grupos busquen responder a emergencias” (Ferris, 2012, p. 8). Tanto FF.AA. como las diferentes agencias que participan en las actividades de gestión de riesgos, deben encontrar los caminos adecuados, que permitan en los espacios de tiempo entre desastres, establecer canales de comunicación y coordinación para enfrentar de manera eficiente los fenómenos naturales y antrópicos que se presenten.

### 3. La Gestión de Riesgos en América del Sur

América del Sur es una región con una superficie de 17.840.000 km<sup>2</sup>, la cual representa el 12% del planeta, con aproximadamente 400 millones de habitantes, de los cuales el 77% viven en zonas urbanas (Khamis y Osorio, 2013, p. 17). Las zonas urbanas en gran parte de la

región se caracterizan por no ser planificadas; y también, por la deficiencia de los materiales utilizados en la construcción.

Tanto la Costa del Pacífico como la zona sur del continente registran una significativa actividad sísmica y volcánica; su terreno montañoso y cuencas hidrográficas provocan un sin número de inundaciones y deslizamientos de tierra frecuentes. “En este panorama, Chile, Perú, Ecuador y Colombia aparecen como los más expuestos a sufrir este tipo de desastres naturales en la región”. (Arancibia, 2010, p. 40). Otras amenazas para América del Sur se constituyen el fenómeno del Niño, la erosión y el uso no sostenible de la tierra; las temperaturas extremas y sequías son cada vez más pronunciadas en algunas zonas de la región (2013, p. 28).

En este contexto, de acuerdo con el *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED), en 2018 en el continente americano se registraron 65 desastres naturales con 956 muertes, más de 6,71 millones de personas afectadas y \$69,8 mil millones de USD en pérdidas (CRED, 2019); estos eventos han provocado que los países busquen en la región una adecuada respuesta.

De acuerdo a Donadio (2016), en América del Sur, existen tres organizaciones de naturaleza diversa que trabajan en la prevención, mitigación y respuesta en casos de desastre: el Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación del Riesgo (PREANDINO), el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) y el Centro Regional de Sismología para América del Sur (CERESIS)

“A pesar de existir tres instancias intergubernamentales (CAN, MERCOSUR y UNASUR)<sup>vi</sup> que conviven en América del Sur, la cooperación regional aún es débil y con una escasa integración política”. (Khamis & Osorio, 2013, p. 95). Sin embargo, de estas tres organizaciones “debido a cambios coyunturales en 2018 terminaron agotando a la UNASUR, que actualmente experimenta incertidumbre sobre el futuro” (Jiménez, 2019, p. 17).

Debido a la magnitud y frecuencia de los desastres las FF.AA. han formado parte de la respuesta a estos eventos, utilizando como base legal al estado de excepción; según O’Toole (2016), “la tesis del estado de excepción es de clara relevancia para la región, donde se han suscitado muchos estados de emergencia para enfrentar la inestabilidad que se genera en esos momentos” (p. 281). Mc Neish (2010) ha ido más allá, argumentando que el refinamiento de las técnicas de excepción puede haber tenido lugar en la misma América Latina. Es probable que el temor al desorden después de los desastres naturales haga que los



## Las Relaciones cívico-militares y la actuación de Fuerzas Armadas en apoyo a la Gestión de Riesgos

estados de excepción se conviertan en más fáciles de proclamar y, por lo tanto son más frecuentes (citado en O'Toole 2016, p. 68–71)

En la Tabla 1 se realiza un análisis del empleo de FF.AA. en apoyo a desastres naturales o antrópicos, tomando en consideración la misión constitucional de FF.AA., el estado de excepción y los análisis realizados por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (inglés, IISS), y la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

**Tabla 1.** Participación de FF.AA. en apoyo a las actividades de Gestión de Riesgos en América del Sur<sup>vii</sup>

Nº	Países	Misión Constitucional considera Asistencia Humanitaria		Estado de Excepción / Emergencia* / Defensa** Alarma**** Medidas prontas de seguridad***		Capacidad de Asistencia de FF.AA. en desastres <i>Military Balance 2018</i>	Asistencia de FF.AA. en desastres RESDAL 2016
		Art.	No	Art.	Si	Si	SI
01	Argentina* <sup>viii</sup>	Art. 2	No	Art. 76	Si	Si	SI
02	Bolivia	Art. 244	No	Art. 137	Si	No	SI
03	Brasil**	Art. 142	No	Art. 136	Si	No	SI
04	Chile	Art. 101	No	Art. 39	Si	Si	SI
05	Colombia*	Art. 217	No	Art. 215	Si	Si	SI
06	Ecuador	Art. 158	No	Art. 164	Si	Si	SI
07	Paraguay	Art. 173	No	Art. 288	No	No	SI
08	Perú	Art. 165	No	Art. 137	Si	No	SI
09	Uruguay***	Art. 168	No	Art. 168	Si	Si	SI
10	Venezuela****	Art. 328	No	Art. 338	Si	No	SI

*Fuente:* Constitución de Argentina (1994), Constitución de Bolivia (2009), Constitución de Brasil (1998), Constitución de Chile (2005), Constitución de Colombia (1991), Constitución de Ecuador (2008), Constitución Paraguay (1992), Constitución Perú (1993), Constitución Uruguay (2009), Constitución Venezuela (1999), Military Balance 2018.

De acuerdo con la Tabla 1, en la misión constitucional otorgada por los Estados a FF.AA. no se establece en forma directa su participación en apoyo a desastres naturales o antrópicos, su misión está orientada a la defensa de la soberanía e integridad territorial; en el caso de Argentina y Uruguay la misión de FF.AA. se encuentra estipulada en la Ley de Defensa Nacional, mas no, en su Constitución. En referencia a los estados de excepción los diez países contemplan el estado de excepción como parte del texto de sus constituciones, nueve de ellos consideran los desastres naturales o antrópicos dentro del texto de estado de excepción. Paraguay por su parte establece que, en el caso de un desastre natural, es deber del Congreso “expedir leyes de emergencia en los casos de desastre o de calamidad pública” (Paraguay, 1992).

En cuanto a la capacidad de asistencia humanitaria en estos eventos, el *Military Balance* (2018), reconoce a Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay como países con capacidad de proporcionar apoyo humanitario. Por otro lado, RESDAL a través de su Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe (2016) evidencia, a través de actividades que han sido desarrolladas en cada país o a su vez señala la presencia de legislación que permite la participación de los diez Estados.

De los diez países analizados de América del Sur podemos observar que constitucionalmente su actuación se encuentra amparada, en su mayoría por la declaratoria de estado de excepción, lo que implica que deben poseer las capacidades necesarias para cumplir con esta misión adicional. Lo importante es que su participación se ajuste a la normativa internacional; y, en las circunstancias en las cuales la capacidad de resolución de las organizaciones que dirigen la gestión de riesgos ha sido superada.

### Discusión

En base a la información presentada en las secciones anteriores, han sido levantados doce factores; mediante un análisis determinaremos aquellos que justifican la participación de FF.AA. en actividades de gestión de riesgos y aquellos factores que limitan la participación de las mismas.

*Tabla 2.* Factores que limitan o promueven la participación de FF.AA. en actividades de Gestión de Riesgos

Nº	Factores	PM	NPM	Observaciones
01	Existencia de dos culturas organizacionales: militar, comunidad humanitaria de carácter civil.		X	Existen diferencias pero es factible crear vínculos entre estas dos culturas y determinar el empleo complementario efectivo de FF.AA.
02	Modelo de administración de las organizaciones diferentes: militar vertical <i>Top-down</i> y las organizaciones humanitarias administración horizontal.		X	la gestión de desastres depende de encontrar un equilibrio adecuado entre los dos modelos de estructuras, que más que contraponerse deben complementarse
03	Circunstancias especiales de intervención, en las cuales las FF.AA. podrían actuar sin neutralidad, imparcialidad y humanidad.		X	Este factor visibiliza que la neutralidad, imparcialidad y humanidad de una operación de gestión de riesgos bajo las circunstancias especiales analizadas, se puede ver amenazada con la participación de FF.AA.
04	Militarización de la gestión de riesgos.		X	la militarización recae sobre la idea de ejercer el control militar en una situación de desastre más que en la participación de FF.AA. en este tipo de operaciones.
05	Empleo de FF.AA. cuando la capacidad de los organismos de gestión de riesgos ha sido sobrepasada.	X		En esas circunstancias la intervención de FF.AA. nacionales es fundamental.
06	Capacidades de FF.AA. despliegue	X		Además de su capacidad de actuar en

## Las Relaciones cívico-militares y la actuación de Fuerzas Armadas en apoyo a la Gestión de Riesgos

	logístico, estructura de comando y control, capacidad de búsqueda, salvamento y rescate; proporcionar seguridad.			ambientes de incertidumbre y complejos, su autonomía en el desarrollo de ciertas actividades en apoyo a la gestión de riesgos en estos ambientes convierte a FF.AA. en un componente esencial.
07	Liderazgo militar en eventos de gestión de riesgos de gran magnitud.	X		En circunstancias extremas de crisis puede ser funcional el liderazgo militar.
08	Participación de FF.AA. extranjeras.	X		El Estado una vez evaluada la magnitud del desastre, revisadas las capacidades nacionales, determina si son insuficientes, en estas circunstancias solicitan y aceptan la participación de FF.AA. internacionales.
09	Capacidad legal para proporcionar este tipo de cooperación a nivel nacional.	X		Existe norma legal al menos en América del Sur.
10	Pérdida de institucionalización de los organismos civiles nacionales de gestión de riesgos.		X	El apoyo de FF.AA. nacionales e internacionales finaliza cuando la entidad responsable consigue con sus medios proporcionar en forma autónoma el soporte a la fase que corresponda
11	Unidades de FF.AA. especializadas en gestión de riesgos.	X		la preparación de unidades especializadas puede ser una opción por cuanto contar con personal con capacidades específicas contribuiría de mejor manera en el momento del desastre.
12	Falta de capacidad de actuación inter-agencias.	X		El probable incremento en la frecuencia e impacto de los desastres desafiará a las agencias humanitarias civiles y FF.AA. que se desplegarán en apoyo de la respuesta a desastres; es necesario fomentar la coordinación civil-militar y las actividades inter-agencias con la finalidad de obtener mejores resultados. antes de que ocurra un desastre

*Nota:* elaborada por el autor en base a las referencias presentadas en el análisis

PM\* Promueve la Militarización

NPM\*\* No promueve la Militarización

Los cuatro primeros y el décimo factor analizados son los factores determinantes que no promueven la participación militar en la gestión de riesgos. Sin embargo, en el caso de los dos primeros factores una coordinación efectiva entre estas dos instituciones permitiría un adecuado funcionamiento del sistema, como lo expresa Etkin et al. (2011) estas diferencias culturales pueden ser particulares en los diferentes países, ya que en otros como es el caso de Canadá estas diferencias han sido superadas. Al igual, los modelos de organización pueden ser flexibles y ajustarse en diferentes circunstancias; es decir, los dos modelos de administración son adecuados y por lo contrario, pueden ser adoptados por las organizaciones en determinado momento como lo hemos observado a lo largo de este trabajo.

En cuanto al tercer factor, es un elemento que limita pero que no impide; no obstante, debe ser considerado y revisado profundamente previo a la participación de FF.AA., observando siempre que prime el bien superior de salvaguardar la vida y bienestar de las personas. Finalmente, el décimo factor referido a la pérdida de institucionalidad de los organismos de gestión de riesgos; como sostiene Donadio:

Cuando un desastre impacta la respuesta debe ser rápida, coordinada y apropiada a fin de garantizar que el envío efectivo de asistencia contribuya a mitigar la crisis. En tal sentido, la experiencia internacional ha comprobado que en situaciones de grandes catástrofes los servicios locales de emergencia son sobrepasados casi de inmediato en sus capacidades, y de ahí que la ayuda humanitaria sea cada vez más una tarea clave de todas las fuerzas de defensa. Si bien la responsabilidad primaria de respuesta a un desastre recae sobre las agencias civiles del país afectado, las Fuerzas Armadas tienen personal, equipo, entrenamiento y organización que contribuyen al esfuerzo de recuperación de una emergencia. (2016, p. 68)

Es importante delimitar la participación de FF.AA., estableciendo la temporalidad de su intervención, las actividades específicas a realizar y las fases en las cuales participará, considerando en lo posible ser los últimos en entrar y primeros en salir (una vez analizada la situación), otorgando de esta manera la autonomía que las instituciones de ayuda humanitaria deben tener.

Los siguientes factores presentados a continuación promueven la participación de las FF.AA. en apoyo a la gestión de riesgos, considerando algunas particularidades;

- Empleo de las FF.AA. cuando la capacidad de los organismos de gestión de riesgos ha sido sobrepasada;
- Capacidades de las FF.AA. (despliegue logístico, estructura de comando y control, capacidad de búsqueda, salvamento y rescate; proporcionar seguridad);
- Liderazgo militar en eventos de gestión de riesgos de gran magnitud;
- Participación de FF.AA. extranjeras;
- Capacidad legal para proporcionar este tipo de cooperación a nivel nacional.;
- Unidades de FF.AA. especializadas en gestión de riesgos y;
- Falta de capacidad de actuación inter-agencias.

La participación de FF.AA. debe ser realizada en forma complementaria a las organizaciones que rigen la gestión de riesgos; cuando las capacidades de estas organizaciones han sido sobrepasadas, el apoyo se torna fundamental hasta que la crisis se haya estabilizado y puedan retomar el control con sus propios medios y procedimientos.

Las capacidades propias de FF.AA. pueden ser empleadas en los casos de desastres, particularmente considerando su capacidad de actuar en ambientes de incertidumbre y complejos, su autonomía en el desarrollo de las actividades, los medios que dispone, el despliegue de los mismos y el liderazgo que en estas circunstancias se necesita; igualmente es

## Las Relaciones cívico-militares y la actuación de Fuerzas Armadas en apoyo a la Gestión de Riesgos

necesario que la participación de FF.AA. internacionales sea evaluado y considerado como último recurso.

En cuanto a la base legal, de la revisión bibliográfica realizada, los países han considerado en su normativa el empleo de FF.AA. en este tipo de actividades (al menos América del Sur); igualmente, considerando la frecuencia de participación y la importancia que revisten este tipo de eventos existe la tendencia de considerar en la organización de FF.AA. unidades específicas dedicadas al apoyo a la gestión de riesgos; finalmente se torna necesaria la coordinación entre los diferentes organismos estatales y FF.AA. nacionales e internacionales estableciendo los canales que permitan el flujo de información.

51

En cuanto a la participación de FF.AA. en apoyo a la gestión de riesgos en América del Sur, se evidencia que a través de la figura de estado de excepción, o la creación de una ley de emergencia en el caso de Paraguay, los Estados están en capacidad de emplear sus FF.AA. en caso de desastres naturales o antrópicos, concordante con la evidencia presentada por Donadio (2016) en el Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe y los análisis realizados por el IISS (2018) en el *Military Balance*.

### Consideraciones finales

Las relaciones cívico-militares en la gestión de riesgos han sido permanentes y su tendencia es a incrementarse, esto debido al creciente número de desastres naturales y antrópicos vinculados a fenómenos como el calentamiento global, conflictos armados y calamidades ocasionadas por el hombre.

Los argumentos fundamentales para que el componente militar forme parte en la respuesta a desastres, identificados a lo largo de este estudio, parten de lo expresado por Donadio (2016), “la experiencia internacional ha comprobado que en situaciones de grandes catástrofes, los servicios locales de emergencia son sobrepasadas casi de inmediato en sus capacidades” (p. 68).

Bajo estas circunstancias el empleo de FF.AA. inicialmente nacionales es fundamental, considerando la capacidad de despliegue logístico, estructura de comando y control, capacidad de búsqueda, salvamento y rescate y de seguridad; además de su capacidad intrínseca de actuar en ambientes hostiles, de incertidumbre y complejos y sobre todo, su autonomía en el desarrollo de las actividades.

La participación de FF.AA. internacionales considerando las capacidades mencionadas en relación a las FF.AA., se convierte en una decisión del Estado; coadyuvan a

esta decisión, la existencia de unidades de FF.AA. internacionales especializadas en gestión de riesgos, las cuales cuentan con personal con capacidades específicas que contribuyen de mejor manera en el momento de respuesta al desastre; se debe considerar la posibilidad de presencia de circunstancias especiales, ante las cuales podría discutirse la neutralidad, imparcialidad y humanidad en la intervención de FF.AA. (nacionales o internacionales).

Por el contrario, existen factores que dificultan las relaciones cívico – militares, como la existencia de dos culturas organizacionales: militar, comunidad humanitaria con procedimientos, códigos de conducta, reglas de compromiso, estructuras y normas que no conviven armoniosamente y que se contraponen con un modelo de administración militar vertical.

En circunstancias extremas los Estados pueden considerar funcional el liderazgo militar y securitizar la gestión de riesgos, esto se convierte en otro de los temores de la comunidad de asistencia humanitaria, por la pérdida de institucionalización que esto implica.

Sin embargo, estos problemas se ven superados por las ventajas obtenidas de la integración permanente de las FF.AA. en el proceso de gestión de desastres, no obstante se debe considerar algunos aspectos críticos que se tornan fundamentales al momento de decidir su empleo. Es necesario determinar las fases en las cuales participarán FF.AA., siendo que la experiencia recomienda que sea durante la preparación y respuesta en caso de desastres y catástrofes; debe por otra parte establecerse la temporalidad de su intervención, las actividades específicas a realizar y, considerando en lo posible en el caso de las FF.AA. internacionales ser los últimos en entrar y primeros en salir, de esta manera siempre estará claro que la responsabilidad de la gestión de riesgos pertenece a los organismos civiles creados por los Estados y la Comunidad Humanitaria Internacional.

La clave para una cooperación efectiva es la coordinación entre todas las agencias, civiles y militares a través de un proceso de planificación continua, y evaluación permanente de las diferentes organizaciones que participan en la gestión de riesgos, y la sensibilidad mutua entre las diferentes culturas, a fin de determinar el ajuste más apropiado y el empleo complementario efectivo de FF.AA.

La participación complementaria de FF.AA. en actividades de gestión de riesgos seguirá siendo una práctica común, en el caso de América del Sur esta práctica continuará amparada en instrumentos legales como el estado de excepción.

## Referencias

- Anderson, E. (1994). Disaster Management and the Military. *GeoJournal*, 34(2), 201-205.
- Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina.
- Anderson, E. (1994). Disaster Management and the Military. *GeoJournal*, 34(2), 201-205.
- Arancibia, F. (2010). Contribución histórica del ejército frente a las catástrofes naturales', , 15(3): 41. *Escenarios Actuales*, 15(3), 39-52.
- Brasil. (1988). *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL*. Brasilia: Câmara dos Deputados.
- Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: InfoLeyes .
- Castro, C. (2009). Em campo com os militares. En C. Castro, & P. Leirner, *Antropologia dos militares: reflexões sobre pesquisas de campo* (1º ed., págs. 13-30). Rio de Janeiro, Brasil: FGV.
- Chile. (2005). *Constitución Política de la República de Chile*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Colombia. (1991). *Constitución Política*. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.
- CRED. (2019). *Natural disasters 2018: An opportunity to prepare*. Brussels, Belgium: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
- Donadio, M. (2016). *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* (1º ed.). Buenos Aires: RESDAL.
- Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional.
- Etkin, D., McBey, K., & Trollope, C. (2011). The Military and Disaster Management: A Canadian Perspective on the Issue. *Creative Commons Attribution*.
- Ferris, E. (2012). Future directions in civil-military responses to natural disasters. *Conflict prevention in practice: from rhetoric to reality*, 5, 1-10.
- IISS. (2018). *The Military Balance*. Londres: IISS.
- Jiménez, R. (2019). *Estado e as Forças Armadas no Equador: da Doutrina de Segurança Nacional à Segurança com Enfoque Integral*. Rio de Janeiro: ECEME.

- Khamis, M., & Osorio, C. (2013). *América del Sur: Una visión regional de la situación de riesgo de desastres*. UNISDR.
- Madiwale, A., & Virk, K. (2011). Civil-military relations in natural disasters: case study of the 2010 Pakistan floods. *International Review of the Red Cross*, 93(884), 1085-1106.
- Malešič, M. (2015). The impact of military engagement in disaster management on civil-military relations. *Current Sociology*, 63(7), 980-998.
- NEMA . (2005). *NEMA Policy Position on the Role of the Military in Disaster Response*. National Emergency Management Association. . Washington, DC.: NEMA Offices The Council of State Governments.
- O'Toole, G. (2016). *Environmental security and disasters in Latin America and the Caribbean: a blind spot in research*. En D. Mares, & A. Kacowicz, *Routledge handbook of Latin American security* (págs. 277-288). Oxon : Routledge.
- Paraguay. (1992). *Constitución de la República de Paraguay*. Assunción: Convención Nacional Constituyente.
- Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima: Dirección General Parlamentaria.
- UN. (2006). *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief — “Oslo Guidelines”* . Oslo: UN.
- UN. (2003). *Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*. Oslo: UN.
- Uruguay. (1967). *CONSTITUCION DE LA REPUBLICA*. Montevideo: Centro de Información Oficial.
- Uruguay. (2009). *Ley No 18.621 Sistema Nacional de Emergencias*. Montevideo: Poder Legislativo.
- Venezuela. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: CNE.
- Weeks, M. (2007). Organizing for disaster: Lessons from the military. (www.elsevier.com/locate/bushor, Ed.) *Business Horizons* , 50, 479–489.
- Wiharta, S., Ahmad, H., Haine, J.-Y., Löfgren, J., & Randall, T. (2008). *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response: A report by the Stockholm International Peace Research Institute*. Sweden: SIPRI.



## Notas al final

---

<sup>i</sup> En relación con la década anterior (2008-2017), en 2018 hubo menos desastres en comparación con el promedio anual de 348 eventos, menos muertes en comparación con el promedio anual de 67.572, menos número de personas afectadas en relación con el promedio anual de 198.8 millones personas afectadas, y menores pérdidas económicas en comparación con el promedio anual de \$ 166.7 mil millones (CRED, 2019, p. 2).

<sup>ii</sup> El término militarización (que es bastante diferente del empleo militar) se refiere a asignar mayores responsabilidades y poderes a los militares, y/o hacer que las agencias civiles de manejo de desastres adopten una cultura y una forma de operar militar (Etkin et al., 2011).

<sup>iii</sup> Prevención, mitigación, preparación, emergencia, respuesta, recuperación y reconstrucción

<sup>iv</sup> 'Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, November 2006, and 'Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies', March 2003, both available at: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page-content-products-products&productcatid=8>

<sup>v</sup> Las Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil en operaciones de socorro en casos de desastre, conocidas como Guías de Oslo, fueron elaboradas en el 2007 por OCHA. Representan el marco principal de la cooperación civil-militar en el tema y del resguardo de la esfera humanitaria. (Donadio, 2016, p. 72)

<sup>vi</sup> Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

<sup>vii</sup> No se consideró en este estudio Surinam y Guyana.

<sup>viii</sup> En el caso de Argentina la misión de FF.AA. se encuentra estipulada en la Ley de Defensa Nacional. (Chile, 2005), (Paraguay, 1992), (Bolivia, 2009), (Argentina, 1994), (Ecuador, 2008), (Brasil, 1988), (Perú, 1993), (Colombia, 1991), (Uruguay, 1967), (Venezuela, 1999) (Donadio, 2016), (IISS, 2018)