

La Junta Interamericana de Defensa y los Desafíos Contemporáneos

GENERAL DE BRIGADA RACINE BEZERRA LIMA FILHO

CMG (FN) ROMILTON MELLO

CNEL (MB) LUIS DUIZIT BRITO

CNEL (AV) GILSON DE BARROS CAPUTO JUNIOR

Con este artículo se presenta la motivación que llevó a la Representación Brasileira ante la Junta Interamericana de Defensa a sugerir la realización de un ejercicio de ayuda humanitaria, en el ámbito de la Junta Interamericana de Defensa, y a coordinar su ejecución, identificando las acciones que este organismo puede desarrollar, pretendiendo asesorar de manera eficaz a la Organización de Estados Americanos, ante los desafíos contemporáneos, en especial los desastres naturales.

“Donde hay un futuro, hay un camino...”



EL SISTEMA interamericano se compone de diversos organismos con propósitos múltiples que a veces se superponen y rara vez se complementan.

En ese sistema vamos a encontrar la Organización de Estados Americanos (OEA) y, como parte de ella, la Junta Interamericana de Defensa (JID). La JID fue creada en 1942, cuando la amenaza de una guerra mundial

exigió la creación de un sistema de defensa americano. Atravesó el periodo de la guerra fría, con las amenazas del mundo bipolar, llegando a los días actuales fortalecida por su pasado histórico, además de los cambios con la necesidad de adaptarse a la complejidad de los desafíos contemporáneos, en el contexto de las nuevas atribuciones establecidas en su Estatuto actualizado, en el 2006, por la OEA. Dentro de esas atribuciones, se destaca la de ofrecer asesoría técnica y consultiva en asuntos militares y de la defensa.

Actualmente, la JID está compuesta por una Secretaría, que aporta apoyo técnico y administrativo, por el Consejo de Delegados, que conduce los destinos de ese organismo y por el Colegio Interamericano de Defensa (CID), todos con sede en Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.). Se espera que el Consejo de Delegados, dentro de sus atribuciones, sea el eslabón entre la JID, los Ministerios de Defensa y las representaciones diplomáticas en la OEA.

Contemplando el universo dentro del cual la JID está insertada, vamos a percibir que en medio de un amplio abanico de desafíos corrientes, llaman la atención los efectos de los desastres naturales. Solamente en el 2010 ocu-

rrieron más de una decena de ellos con proporciones catastróficas en todo el mundo. En el continente americano, los terremotos en Haití y en Chile trajeron consigo muerte y destrucción.

El tema de los desastres ha sido abordado en diversas resoluciones de la OEA y varios compromisos han sido ratificados por los países miembros de esta organización, ya sea como grupos hemisféricos o regionales, o individualmente. Pero se ha comprobado que esos compromisos a veces no se transforman en acciones efectivas, y por razones diversas apenas se implementan parcialmente.

Cabe destacar que en todos los estados nacionales hay organizaciones con tareas específicas en esa área, pero vale la pena destacar las características de las instituciones militares, tales como:

- la capacidad de planeamiento y movilización;
- la flexibilidad organizacional;
- la autosostenibilidad;
- la adaptabilidad de los medios;
- los sistemas integrados de logística y comunicaciones;
- la existencia en sus estructuras de unidades de apoyo médico y de ingeniería;
- la posibilidad de realizar acciones de búsqueda y rescate;
- la posibilidad del desplazamiento rápido, en virtud del estado de apresto de sus efectivos y medios; y
- la disponibilidad de medios de transporte propios.

Esas características presentan a las Fuerzas Armadas como posibles instrumentos para desarrollar, en corto plazo, esfuerzos de mitigación de los efectos de desastres naturales. Del mismo modo, ellas se han mostrado importantes para las acciones a ser realizadas en los primeros momentos después de que esos desastres ocurran, permitiendo ser empleadas en países amigos afectados por catástrofes, después de recibirse una solicitud oficial, o in-

clusivo a través de acuerdos bilaterales o multilaterales.

Por otra parte, existen las amenazas contemporáneas, dentro de las cuales los desastres presentan consecuencias o ramificaciones en varios sectores, incluyendo los campos de defensa y de seguridad

En la mayoría de los países, las Fuerzas Armadas están destinadas principalmente para la defensa de la patria y de los intereses nacionales y la conservación de la soberanía. No obstante, los recursos de defensa también pueden ser utilizados en acciones de ayuda humanitaria, ya sea internamente, o en auxilio a las naciones amigas. En esos casos, la amenaza estaría fundamentada en las pérdidas humanas y de materiales derivadas de una catástrofe. En el área de influencia de la OEA surge, entonces, una pregunta: ¿Cuál sería el organismo con la capacidad de asesorar al Secretario General en términos de utilización de recursos de la Defensa para asistir a los países del continente afectados por desastres naturales?

Se visualiza que la JID, como integrante de la OEA, podría actuar como órgano central de asesoramiento militar y de defensa de aquella organización continental, conforme a lo previsto parcialmente en su Estatuto, empleándose: la codificación de lecciones aprendidas en eventos similares, la capacidad técnica en materia de defensa de los profesionales que la integran y como canal de enlace del Consejo de Delegados con los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores (representaciones diplomáticas en la OEA) de los respectivos países.

El asesoramiento a ser ofrecido podría traducirse en informes sobre la situación actual—recomendaciones a la OEA sobre las posibilidades de los países miembros y la mejor adaptabilidad de la utilización de los recursos—o una coordinación de esfuerzos, evitando la pérdida de tiempo y la superposición de iniciativas.

Con base en el Estatuto de la JID y la Resolución de la Asamblea General de la OEA—AG/RES 2573 (XL-O/10) – “Apoyo a las Actividades de la JID”, 08 Jun 10¹, el 19 de octubre de 2010, durante la Reunión 1313 del Consejo de Delegados, la Delegación de Brasil pre-

sentó una moción proponiendo realizar un ejercicio de respuesta a desastres naturales y ayuda humanitaria con el fin de identificar cómo la JID podría asesorar mejor a la OEA en ese tema, de conformidad con el artículo diecisiete (17) de esa misma Resolución.

Luego, se creó una Comisión del Consejo de Delegados para planificar y conducir dicho ejercicio. Al inicio, las siguientes delegaciones se presentaron, de manera voluntaria, para componer la Comisión: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, EUA, Uruguay y Venezuela. Más adelante, en la fase de planificación, se incorporaron las delegaciones de Ecuador y de España (país observador en la JID).

La tarea principal, como consecuencia de la moción aprobada, quedó definida como sigue: identificar los instrumentos que podrían ser desarrollados por la JID para hacer frente a situaciones eventuales de desastres naturales en los países miembros, o sea, cómo la JID podría cumplir su mandato, en lo que atañe a las asesorías técnicas y consultas en caso de desastres naturales, utilizando el potencial de sus componentes: el Consejo de Delegados, la Secretaría y el CID. Los ejecutantes serían el Consejo de Delegados, la Secretaría y las organizaciones invitadas.

Posteriormente, en función de las sugerencias presentadas por los miembros del Consejo de Delegados, se agregaron dos tareas más: identificar acciones (de manera académica) que pudiesen contribuir para que los Estados mantuviesen un estado de apresto para evitar y reducir los efectos de los desastres y recopilar lecciones aprendidas.

Bajo la presidencia de la Delegación de Brasil, se realizaron veintitrés reuniones, culminando con la ejecución de un ejercicio durante los días 21 al 25 de marzo de 2011. Para ello, se simuló una situación hipotética de un tsunami ocurrido en un país insular denominado "Isla Esperanza", como resultado de un terremoto en el mar. Con el objetivo de diseñar el cuadro general del ejercicio, se establecieron como primicias iniciales las siguientes hipótesis, inmediatamente después del desastre simulado:



- la JID tendría creado el Grupo Asesor del Consejo de Delegados (GACD), para acompañar la situación corriente y auxiliar en el asesoramiento que se le proporcionaría a la OEA sobre los asuntos que involucrasen apoyo al país afectado por el desastre en cuestión—el Grupo a ser creado por el Consejo de Delegados de la JID funcionaría sin interrupción (24/7), por los menos las primeras noventa y seis (96) horas después de ocurrido el desastre, con representantes voluntarios de las Delegaciones de los países de la Junta. Sería, por lo tanto, un grupo que se reuniría de manera similar a la que ocurriría en una situación real, de acuerdo con la disponibilidad y las limitaciones de cada país; y
- la JID tendría activada la Sala de Mitigación y Ayuda para Desastres Naturales (SMA-DN), para funcionar físicamente en el cuarto piso de los predios de la JID (Casa del Soldado)².

Al final de la fase de planificación, los siguientes documentos estarían listos para su utilización:

- una directriz para dar conocimiento a todos los participantes de las actividades rutinarias, de las medidas administrativas para el ejercicio y de la mecánica de tra-

mitieron identificar medidas, cuya adopción por parte de la JID tornarían sus aportes a la OEA, en términos de asesoramiento, más eficaces y dirigidos a lo que se prevé en el Estatuto de la Organización.

El 23 de marzo de 2011, se recibieron a las autoridades diplomáticas, políticas y militares, tales como el Jefe de Estado Mayor de la Armada de México, ocho embajadores de los países de la OEA, Agregados Militares y representantes de diversas organizaciones.

Para destacar el multilateralismo evidenciado por la participación espontánea de todos los integrantes de la comisión, en un ambiente conjunto, internacional y entre agencias, factor que contribuyó a elevar el nivel de confianza mutua entre todos los países representados.

Al final, se visualizaron algunas acciones que podrían contribuir para perfeccionar los mecanismos de interacción entre la JID y la OEA, con el propósito de ofrecer ayuda oportuna a los países del Continente que sufriesen las consecuencias de desastres naturales, concediéndole también a esta última, el protagonismo que le es reservado en el Continente.

Dichas acciones fueron divididas en cuatro grupos: acciones que la JID ya ejecuta con éxito; acciones que la JID ya realiza, pero que requieren algún perfeccionamiento; acciones que la JID ya no ejecuta, pero que se podrían incorporar en su relación de tareas e iniciativas para seguir en busca del aumento de la efectividad de la JID dentro del contexto del sistema interamericano.

De este modo, las siguientes se pudieron identificar como acciones que la JID ya ejecuta con éxito:

a) Apoyo de inteligencia en situaciones de desastres – recopilación y procesamiento de informes procedentes de diversas fuentes (Delegados, Representantes Diplomáticos de los Estados Miembros, Fuerzas Armadas de los Países Miembros, Agregados Militares y otros). Una acción similar ocurrió por motivo del terremoto en Haití en el 2010. Esos informes, además de las noticias provenientes de organizaciones civiles y fuentes abiertas, permiten crear un cuadro actualizado del escenario existente. Por lo tanto, se activa una sala de funcionamiento continua—la Sala de Situa-

ción, contando con la representación gráfica, de tipo carta o matriz, reflejando la situación general en la zona de desastre y las acciones que los actores diversos están llevando a cabo para actualizar a la OEA y sus organismos y Comités (como el Comité Interamericano de Reducción de Desastres Naturales-CIRDN)³.

b) Participación en el CIRDN – el Presidente del Consejo de Delegados forma parte de ese Comité.

c) Participación en conferencias especializadas y seminarios – la JID ha sido representada, por asesores de la Secretaría o por el mismo Presidente del Consejo de Delegados, en diversas conferencias y seminarios sobre el tema de desastres naturales, muchas veces dentro del ámbito militar interamericano (Conferencias de Fuerzas o Ministros de Defensa) con intercambio de informaciones entre especialistas, estableciendo relaciones con otros autores y conociendo sus actividades.

d) Actividades del CID—por intermedio del CID, la JID puede emprender actividades académicas sobre el tema, ya sean actividades de adiestramiento, realizando simposios o por medio de obras académicas.

Como acciones que la JID ya ejecuta, pero que requieren algún perfeccionamiento, podemos mencionar las siguientes:

- que en las relaciones entre los Delegados y los Ministerios de Defensa se identifiquen puntos de contacto que puedan ser activados de inmediato en situaciones que exijan consultas sobre las posibilidades, en términos de apoyo con recursos de defensa, o que permitirían un asesoramiento más eficaz y rápido;
- instituir y usar el canal de comunicación entre la JID y el CIRDN para dar a conocer más las capacidades de las Fuerzas Armadas en apoyo a las acciones de ayuda humanitaria en casos de desastres naturales, bien como potencial de la JID, en términos de coordinación de esfuerzos, establecimiento de conexiones estratégicas y asesoramiento de inteligencia;
- realizar actividades conjuntas que permitan aumentar la interacción entre la Secretaría y el Consejo de Delegados, ha-

ciendo posible ampliar el uso del potencial de la JID;

- antes de encaminar las solicitudes a los países, realizar un primer análisis utilizando la experiencia y las lecciones aprendidas, de manera que las necesidades sean presentadas de una manera más eficaz, permitiendo ganar tiempo, un factor esencial en situaciones de desastres;
- incluir, en los asesoramientos militares en el área de inteligencia, análisis y sugerencias, además de la recopilación de noticias existentes, consolidando y transformando todo el conocimiento obtenido en recomendaciones (productos) para presentarlos a la OEA;
- considerar la participación de los países observadores en atención a las solicitudes hechas en casos de desastres naturales. El ejercicio demostró que la presencia de los Delegados observadores de esos países amplía la gama de posibilidades en los casos de desastres naturales (los Delegados de España y de China participaron en ese ejercicio);
- concebir una herramienta por medio de la cual se pueda acompañar la aplicación de recursos ofrecidos por los países, en función del asesoramiento brindado por la JID a la OEA, en busca de una mejora continua;
- anotar y mantener en archivos, que puedan ser consultados de inmediato, las conclusiones y lecciones aprendidas presentadas en trabajos escolares, simposios y otros eventos desarrollados por la JID. Las páginas web de la JID, del CID y de las Delegaciones podrían utilizarse de manera regular y estandarizada.

En cuanto a las acciones que la JID ya no ejecuta, pero que podrían ser incorporadas a su lista de tareas, se destacan las siguientes:

- llevar a cabo, anualmente, ejercicios de activación de la Sala de Mitigación de Desastres Naturales para probar y perfeccionar sus capacidades, donde se puedan simular situaciones que las que se identi-

fiquen nuevas amenazas y oportunidades al trabajo desarrollado por la Subsecretaría de Asesoramiento de la JID;

- mantener archivos actualizados sobre los asuntos que puedan componer el asesoramiento específico, utilizándose, como una primera sugerencia, los informes de medidas para fomentar la confianza mutua, enviados anualmente por los países. Además de utilizar las lecciones aprendidas recopiladas y las posibilidades de apoyo militar existentes, derivados de consultas en publicaciones técnicas tales como "Janes Defense Weekly", *Military Review* y otras. En ese caso, se visualizaron los siguientes asesoramientos específicos: normas y acuerdos para los sobrevuelos en países del hemisferio, la capacidad de apoyo de los países que, de manera voluntaria, presenten sus medios prestablecidos para el apoyo logístico (por ejemplo, información sobre apoyo en los campos de salud e ingeniería militar); e historiales de la utilización de recursos de la Defensa en acciones humanitarias en el Continente;
- asesorar a los estados pequeños en lo que se refiere a las acciones que contribuyen al estado de prontitud en el tema de desastres naturales, lo que cumpliría con lo previsto en el Estatuto de la JID y la Resolución 2573 de la Asamblea General de la OEA;
- fortalecer las relaciones de la JID con el Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA), invitándola a tomar parte activa en futuros ejercicios de ayuda humanitaria, lo que posibilitaría simular las tareas que este Sistema ejecutaría en caso de un desastre natural en un país del Continente, con la ayuda de la JID, en términos de la coordinación de apoyo.

Además, fueron identificadas algunas iniciativas que, si fuesen adoptadas por la JID, OEA u otros actores del sistema interamericano, de forma individual o, preferiblemente

conjunta, podrían conducir a la utilización plena del potencial existente. Esas iniciativas son las siguientes:

- realizar un ejercicio de planificación para la ayuda humanitaria en casos de desastre en el hemisferio, con recursos de la defensa, aplicando el universo de participación, lo que traería más realismo y permitiría aumentar el nivel de conocimiento entre las agencias y los actores que trabajan en sectores afines;
- desarrollar Estudios de Caso sobre el tema para ser incluidos en los programas de estudios del CID, conforme a los objetivos establecidos por el Consejo de Delegados, utilizando el potencial de ese colegio y encaminando los objetivos marcados por el Consejo de Delegados;
- establecer contactos con las agencias de la ONU y la OEA que tratan el tema, identificando los vacíos que se pudiesen llenar con los recursos de los que dispone la JID, de manera complementaria, evitando la concurrencia o superposición de esfuerzos, tornándola más conocida junto a esas agencias;
- diseñar modelos de cooperación en la preparación de respuesta a emergencias, de tal forma que las asistencias nacionales e internacionales, con recurso de la defensa, se ofrezcan con rapidez y eficacia, perfeccionando los procesos de respuesta a los desastres naturales en el Continente;
- ser el eslabón estratégico entre las Conferencias Militares (Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas - CDMA, Conferencia Naval Interamericana - CNI, Conferencia de los Ejércitos Americanos - CEA y SICOFAA) y la OEA, lo que traería sinergia a la aplicación de recursos militares

y de la Defensa en casos de desastres, al igual que facilitaría el establecimiento de protocolos;

- perfeccionar la relación entre las Secretarías de las Conferencias Militares del Hemisferio (CDMA, CNI, CEA e SICOFAA), aportando sinergia a la aplicación de recursos militares y de la Defensa en caso de desastres;
- relacionar y mantener actualizadas las legislaciones existentes en los países americanos el empleo de recursos militares en caso de desastres naturales, ya sean normas internas o derivadas de actos internacionales, lo que facilitaría su consulta inmediata; e
- identificar lagunas en los diferentes protocolos existentes, presentado sugerencias a la OEA para su cumplimiento, o tomando iniciativas cuando sea posible, lo que permitiría agilizar conductas y procedimientos en situaciones de ayuda humanitaria en caso de desastres naturales.

Para finalizar, se registraron algunas oportunidades de mejora en el área de administración, ya informadas a los interesados, que pueden ser evaluadas internamente por la Secretaría de la JID, con miras al perfeccionamiento de sus acciones, después de analizados los costos y los beneficios.

En conclusión, se puede decir que ese evento fue oportuno y trajo beneficios para la OEA y para la JID. Aún falta mucho para avanzar. Pero sin dificultades no habrá milagros.

Ya se dio el primer paso. Ahora, se abre el camino para la realización de eventos más completos, que involucran las agencias de la OEA, las entidades y los organismos especializados, además de otros actores como organizaciones oficiales y no gubernamentales y las Conferencias de las Fuerzas y de los Ministros de Defensa de las Américas. □

Notas

1. En esa resolución, cuyo texto se puede encontrar en la siguiente dirección: <http://www.state.gov/p/wha/rls/160854.htm>, la OEA exhorta a la JID a que ofrezca asesoramiento técnico, en situaciones de desastres naturales, destacando que, conforme a su Estatuto, ese asesoramiento debe suceder en los campos militares y de la defensa.

2. Edificio ubicado en la 16th Avenue, en el centro de Washington, DC, sede de la JID, que aloja la Secretaría y la Sala de Reuniones del Consejo de Delegados.

3. El Estatuto del CIRDN está disponible en el sitio de la OEA en la Internet, en <<http://www.oas.org/dsd/Nat-Dis-Proj/Documents/AGRes2182-CIRDNesp.pdf>>



General de Brigada Racine Bezerra Lima Fihlo se desempeña como Jefe de la delegación Brasileña a la Junta Interamericana de Defensa – RBJID/IADB). Fue promovido como Comandante de la 16a Brigada de Infantería de la Selva (16a Bda Inf SI, en Tefé, en la Amazonía Occidental) el 31 de marzo de 2008. En 1977 se graduó como Oficial de Infantería de la AMAN. Realizó, entre otros, los cursos de Paracaidista Militar y Maestro de Saltos, Instructor de Educación Física, Perfeccionamiento de Oficiales, Comando y Estado Mayor, Estrategia y Alta Administración del Ejército (CPAEx), Maestría en Administración (Maestría Ejecutiva, con énfasis en Relaciones Internacionales) y "Balance Score Card - BSC" en la Fundación Getúlio Vargas, Procedimientos de Inteligencia aplicados al Area Militar (Análisis), en la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), y "Senior Mission Leaders" (ONU). Fue instructor de la Escuela de Administración del Ejército (EsAEx) y de la Escuela Superior de Comando y Estado Mayor del Ejército (EsCEME). Es paracaidista militar de los Ejércitos de Estados Unidos, de Colombia y de Chile.