A photograph showing several hands of different skin tones reaching in from the edges of the frame to assemble large, dark puzzle pieces on a light-colored surface. The puzzle pieces are interlocking and form a central shape. The background is a textured, light greenish-grey color.

OPERACIONES INTERAGENCIALES EN BRASIL Y CHILE: EXPERIENCIAS DENTRO DE UN AMBIENTE OPERACIONAL COMPLEJO

La coordinación interagencial en situaciones de conflicto, crisis o emergencias resulta importante ya que en función de su magnitud y complejidad, muy comunes hoy en día, requiere de un empleo integrado, coordinado y eficiente debido a los alcances y repercusiones que puede tener para el conductor militar, e incluso el político, en las operaciones militares y no militares. Cuando dos o más entidades del Estado deciden cooperar, deben establecer mecanismos para la coordinación de sus acciones y relacionar los esfuerzos individuales con objetivos comunes.

PALABRAS CLAVE: COORDINACIÓN / INTERAGENCIAL / SEGURIDAD / COORDINACIÓN CIVIL- MILITAR / ASUNTOS CIVILES / COOPERACIÓN / SEGURIDAD HUMANA

Por Pedro Varela Sabando y Francisco José Borges da Silva

INTRODUCCIÓN

Si bien la visión de las operaciones interagenciales responde a la necesidad de satisfacer aquellos requerimientos militares conjuntos, hay que reconocer la creciente importancia planteada por la integración de todos los instrumentos de capacidad o poder nacional de una nación para enfrentar los desafíos del futuro en toda su área de influencia. A medida que se avanza en su sistematización, su principal tarea ha sido construir una metodología y procedimientos orientados a la colaboración que permita a todas las agencias, organismos e instituciones trabajar aunadamente para cumplir y alcanzar la seguridad humana que se requiere en una nación, pueblo o grupo étnico.

Los recientes conflictos y catástrofes naturales en África y América, principalmente, han evidenciado que, ante la necesidad de un control efectivo del espacio y la presencia de instituciones militares y civiles, ambas actividades no se han desarrollado en forma exitosa y se responsabiliza, en gran medida, a la falta de coordinación en la implementación de acciones integrales por parte de las autoridades militares y civiles. Como consecuencia de esta situación, los esfuerzos de la acción militar y civil no produjeron cambios positivos relativamente estables y se dio lugar a que grupos o bandas de criminales, insurgentes y el crimen organizado actúen y obtengan ventajas.

Para garantizar la legitimidad y éxito de las operaciones, donde dos o más organismos, entidades o agencias¹ deciden cooperar, se deben establecer mecanismos para la coordinación de sus acciones y relacionar los esfuerzos individuales con objetivos comunes. Es en este momento cuando el Estado recurre a la coordinación interagencial para la toma de decisiones en apoyo de la gestión pública.

La coordinación interagencial no es sólo un proceso técnico sino un proceso político con dos niveles: un primer nivel relacionado con la definición de directrices que guíen la acción interagencial y un segundo relacionado con la implementación de las políticas o acciones.

Los principales recursos que se tratan en el proceso de coordinación interagencial, de acuerdo con Bardach², son: el dominio, ya sea sobre problemas, oportunidades o acciones sobre las cuales una entidad tiene una autoridad legítima; autonomía o libertad, total o restringida, para tomar decisiones y actuar sin depender de las demás entidades; capital financiero, para la implementación de las políticas y programas; capital humano, tanto la cantidad como la calidad, lo que incluye características intangibles como experiencia, conocimiento, compromiso, creatividad, entre otros; posicionamiento político que comúnmente es definido por la comunidad política y sus líderes; e información, no sólo aquella que es necesaria para la toma de decisiones de gobierno sino para la acción política.

Las estructuras que se forman para la coordinación interagencial, como cualquier organización, deben tener una visión, misión y objetivos definidos. Sin embargo, estas estructuras enfrentan el reto de “guiar” y “remar” simultáneamente, de acuerdo con los términos usados por Osborne y Gaebler³, para referirse a la definición de políticas y la implementación de éstas, respectivamente. Así, la coordinación interagencial no es sólo un proceso técnico sino un proceso político con dos niveles: un primer nivel relacionado con la definición de directrices que guíen la acción interagencial, y un segundo relacionado con la implementación de las políticas

o acciones. El principal reto surge en la medida que quienes “guían”, también “remar” y si a algunos participantes no les gusta su orientación, pueden dejar de cooperar. Un aspecto clave para el éxito de la coordinación es el establecimiento de una cultura interagencial con sus propios valores, metas, políticas, procedimientos, liderazgo y procesos de toma de decisiones, para facilitar la cooperación y coordinación.

Existen cuatro factores que dificultan el establecimiento de esta cultura. Primero, la inexistencia de una política o acción de coordinación definida y conocida por todas las entidades. Segundo, la inexistencia de una autoridad independiente responsable del desarrollo y capacitación de funcionarios en esta política o acciones. Tercero, la existencia de diferencias entre las entidades en su estructura para la ejecución de sus políticas y programas. Cuarto, las capacidades del factor humano tienden a que los funcionarios se dediquen u orienten hacia su propia entidad u organización sin considerar la comunidad interagencial. Sólo con una cultura interagencial fuerte, los individuos que forman parte de una organización de ese tipo, cooperarán para el cumplimiento de los objetivos comunes, aún si estos no coinciden plenamente con los de su entidad⁴.

El trabajo interagencial se torna más complejo en el momento en que se coordinan entidades civiles y militares, en función de la heterogeneidad de esos actores. Este tipo de organizaciones inte-



ragenciales en ocasiones poseen procesos, actores y estructuras que acentúan los conflictos entre la burocracia civil y la cadena de mando militar: son dos formas de administración con diferencias radicales en los procesos de toma de decisiones.

Las organizaciones interagenciales pueden tener dos tipos de estructura: jerárquica o de red. Cada uno de estos tipos tiene sus ventajas y desventajas y ninguno es mejor que el otro per se aunque uno puede resultar más útil que el otro en ciertas circunstancias.

Una estructura jerárquica se caracteriza por su rapidez en la toma e implementación de decisiones gracias a la concentración de autoridad y es más útil para el manejo de crisis que requieren de decisiones rápidas. Una red tiene mayor capacidad de adaptación y es más útil

Un aspecto clave para el éxito de la coordinación es el establecimiento de una cultura interagencial con sus propios valores, metas, políticas, procedimientos, liderazgo y procesos de toma de decisiones para facilitar la cooperación y coordinación.

para acciones de mediano y largo plazo en las que se requiere debate y consenso para el planeamiento y acción. Las jerarquías favorecen la coordinación vertical a través de órdenes, supervisión, políticas, normas, planificación y sistemas de control. Las redes favorecen la coordinación lateral mediante reuniones, comités y puestos de coordinación. Esto último se produce cuando personas de un mismo nivel se comunican directa-

mente a través de reuniones formales e informales para el desarrollo de planes, solución de problemas y toma de decisiones; o la agrupación en equipos de trabajo para enfrentar oportunidades o problemas nuevos que requieran de expertos en ciertas especialidades⁵.

El incesante cambio mundial ha requerido que las sociedades involucradas en sus procesos de desarrollo posean determinadas capacidades y necesidades diferentes a las que eran recurrentes en tiempos pasados. Los estados, como respuesta a estos nuevos escenarios, han adoptado estrategias que los tornen aptos para responder a su función con la capacidad de emplear la mayor cantidad de herramientas y medios a su disposición, sean civiles o

1. Organización o institución con estructura y capacidad formalmente constituida, pudiendo ser gubernamental o no, militar o civil, nacional o internacional. Ministério de Defesa de Brasil, MD33-M-12, "Operações Interagências"; Edición 2012; p.14.
2. Bardach, Eugene; *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*; Brookings Institute; 1998; pp. 164-199.

3. Osborne, David y Gaebler, Ted; *Reinventing Government; How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*; Addison; Wesley; 1992.
4. Desai, Sunil B.; Solving the Interagency Puzzle; recuperado de http://www.policyreview.org/feb05/desai_print.html.
5. Morgan, Gareth; *Imágenes de la organización*; Alfaomega; México; 1995.



militares, para, de manera armónica, integrada y coordinada, lograr responder a las necesidades que reclaman los pueblos. Ahí se encuentra la génesis del concepto más amplio de las operaciones interagenciales.

EL TRABAJO INTERAGENCIAL EN BRASIL Y CHILE

Las Fuerzas Armadas también tuvieron que adaptarse a fin de tener la capacidad de responder a los cambios y necesidades de la sociedad. Dado que el concepto contemporáneo de seguridad humana refiere al “derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación (...) a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”⁶, se entiende que hay una serie de elementos que deben ser parte implícita de los intereses nacionales de una nación y es ahí donde las Fuerzas Armadas, instrumento de coerción, protección y asistencia en manos del Estado, tienen la necesidad de desarrollar y aplicar otras capacidades, integrarse con otros órganos, incluso civiles y/o no estatales y conformar lo que se conoce como “Operaciones Interagenciales”.

El empleo de la fuerza militar no se limitó a estas fases de la operación; sus unidades continuaron apoyando el restablecimiento de las condiciones normales de vida de la población civil, a través de la ejecución de diversas tareas de apoyo en la fase de reconstrucción, hasta finales de 2010.

En Brasil, según la Política de Defensa Nacional⁷, además de su concepción clásica de empleo y relacionada con la defensa de la Patria, para garantizar la seguridad del Estado, las Fuerzas Armadas brasileñas podrán desarrollar acciones de garantía de los poderes, la Ley y Órdenes, acciones subsidiarias y también de apoyo a Defensa Civil y de Ayuda Humanitaria.

En Chile, la participación de fuerzas armadas, en pos de los objetivos políticos y conducción política del Estado,

puede ser cumplida a través de un amplio espectro de actividades militares, lo que incluye su empleo en situaciones de crisis o guerra, en apoyo a autoridades civiles ante catástrofes o emergencias nacionales. Será en este tipo de operaciones militares de guerra, o distintas a la guerra, donde la fuerza militar deberá desarrollar las actividades y relaciones interagenciales, como parte de sus actividades inherentes al desarrollo de su campaña, ayuda humanitaria en catástrofes u operaciones de paz, entre otras⁸.

6. Documento Final de la Cumbre 2005; resolución 60/1; Asamblea General de la Organización de Estados Americanos; párrafo 143.

7. Decreto Nº 5.484; 30 de junio de 2005; recuperado de <http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/05484.htm

8. Ministerio de Defensa Nacional; Chile; *Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas*, edición 2011; p. 12.

CONCEPTO DE OPERACIONES INTERAGENCIAS EN LAS FUERZAS ARMADAS

Brasil

"Interacción de las Fuerzas Armadas y otras agencias con la finalidad de conciliar intereses comunes y coordinar esfuerzos para la consecución de objetivos o propósitos convergentes que atiendan el bien común, evitando la duplicidad de acciones, la dispersión de recursos y la divergencia de soluciones con eficiencia, eficacia, efectividad y menores costos."

Chile

"Define la interacción y el empleo de varios elementos del poder nacional. Esta capacidad es desarrollada por las agencias representativas para crear un entendimiento compartido que le permita integrarse en los procesos de toma de decisiones entre el mando militar y las agencias. Además, debe considerar aspectos relativos al entrenamiento y empleo sobre bases rutinarias".

LAS OPERACIONES INTERAGENCIALES EN BRASIL

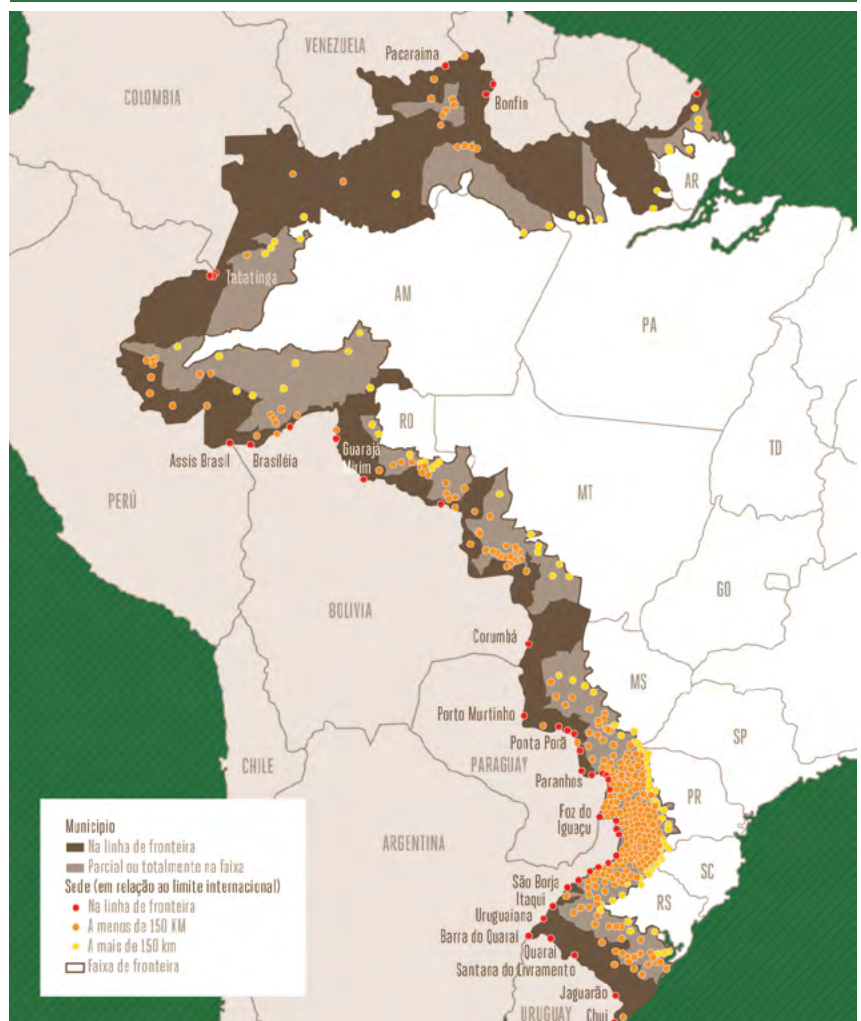
La realidad geopolítica de Brasil, con una frontera que posee 16.886 kilómetros de extensión, equivalente a la distancia que existe entre Argentina y México, hace extremadamente necesario que el Estado brasileño adopte políticas públicas específicas para hacer frente a los problemas derivados de esa extensa línea. Así, en junio de 2011, el gobierno federal brasileño editó el "Plano Estratégico de Fronteras"⁹, teniendo como objetivo principal integrar las acciones de sus diversos ministerios y poderes públicos locales para fortalecer la prevención, control, fiscalización y represión de los crímenes transfronterizos y ambientales, dentro de la "franja de frontera brasileña"¹⁰.

Las Fuerzas Armadas brasileñas, activa e importante organización dentro de las herramientas que tiene el Estado, están decisivamente involucradas en el proceso de seguridad del país ya que tienen facultades para actuar, preventiva y/o represivamente, de manera aislada

o integradas a otros órganos, contra delitos transfronterizos y ambientales en la franja de frontera brasileña.

De esa manera queda claro que, no solamente en función de lo que establece el Plano Estratégico de Fronteras sobre la necesidad de integración de diversos órganos del Estado, sino que en función de especificidades que esa área posee y, principalmente, por las características actuales de empleo de las Fuerzas Armadas, el gobierno brasileño tendrá mejores condiciones para combatir ilícitos transfronterizos y ambientales si emplea de manera coordinada y racional los instrumentos que tiene a su disposición. Así, las acciones interagenciales amplían su importancia, principalmente, para combatir el narcotráfico, contrabando, tráfico de armas, críme-

FIGURA Nº 1 - "ÁREA DE LA FRANJA DE FRONTERA BRASILEÑA"



9. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm

10. El concepto de "Franja de Frontera" se refiere al área de 150 kilómetros de largo, partiendo de la línea de frontera propia, en toda extensión de la frontera terrestre brasileña. Constitución Federal de Brasil, 988, §2º; artículo 20.

11. Son operaciones regulares desarrolladas en la franja de frontera brasileña y coordinadas por el Ministerio de la Defensa de Brasil, que emplean, además de las Fuerzas Armadas, agencias de diversos ministerios brasileños y también agencias no gubernamentales.

Las Fuerzas Armadas de Brasil, trabajando con diferentes agencias y organismos estatales y no estatales, con el objeto de conformar una “Fuerza de Pacificación”, lograron desarticular bandas criminales, incrementar la actuación y participación social, así como ampliar y mejorar las condiciones de ciudadanía y la vida de la población del “Complexo da Maré”, ratificando así la importancia del empleo de las herramientas del Estado bajo el concepto de Operaciones Interagenciales.

nes ambientales, inmigración ilegal, etc. Además de eso, para que las acciones de combate sobre esos crímenes sean más efectivas, es sumamente importante que se involucren también acciones de desarrollo económico y social en la franja de frontera, ratificando la necesidad del empleo integral y armónico de varias agencias gubernamentales o civiles.

Por ejemplo, las acciones desarrolladas bajo el concepto de Operaciones Interagenciales en las “Operaciones Ágata y Curare”¹¹ contemplan, además de acciones de combate de ilícitos, acciones de atención médica y odontológica, de desarrollo social, de auxilio a indígenas, etc. y las Fuerzas Armadas están integradas a diversos órganos como la Policía Federal, la Policía Rodoviaria Federal, la Aduana, la Agencia de Inteligencia brasilera, el Instituto brasilero de Medio

Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Abastecimiento, el Ministerio de Integración Nacional, la Fundación Nacional del Indio, el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad, policías de las provincias y diversas entidades civiles.

Otro de los aspectos a destacar corresponde al “Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras” que constituye uno de los proyectos estratégicos de las Fuerzas Armadas de Brasil y comprende un conjunto integrado de recursos tecnológicos, estructuras organizacionales, procesos y personas, con las tareas de monitorear y controlar la franja de frontera brasileña, teniendo como punto central la capacidad de desarrollar, de manera más eficiente, Operaciones Interagenciales en el área¹².

Otro ejemplo que indica la necesidad e importancia del empleo de las Fuerzas Armadas bajo la doctrina de Operaciones Interagenciales en Brasil ocurrió durante la ocupación hecha en el “Complexo da Maré”¹³, en la ciudad de Río de Janeiro, entre abril de 2014 y junio de 2015. En esa oportunidad, el Poder Ejecutivo de la provincia de Río de Janeiro solicitó al Poder Ejecutivo nacional, basado en la posibilidad legal de empleo de las Fuerzas Armadas para garantizar la ley y orden, el apoyo de tropas federales durante el proceso de pacificación de un área de siete kilómetros cuadrados, donde viven aproximadamente 140.000 habitantes.

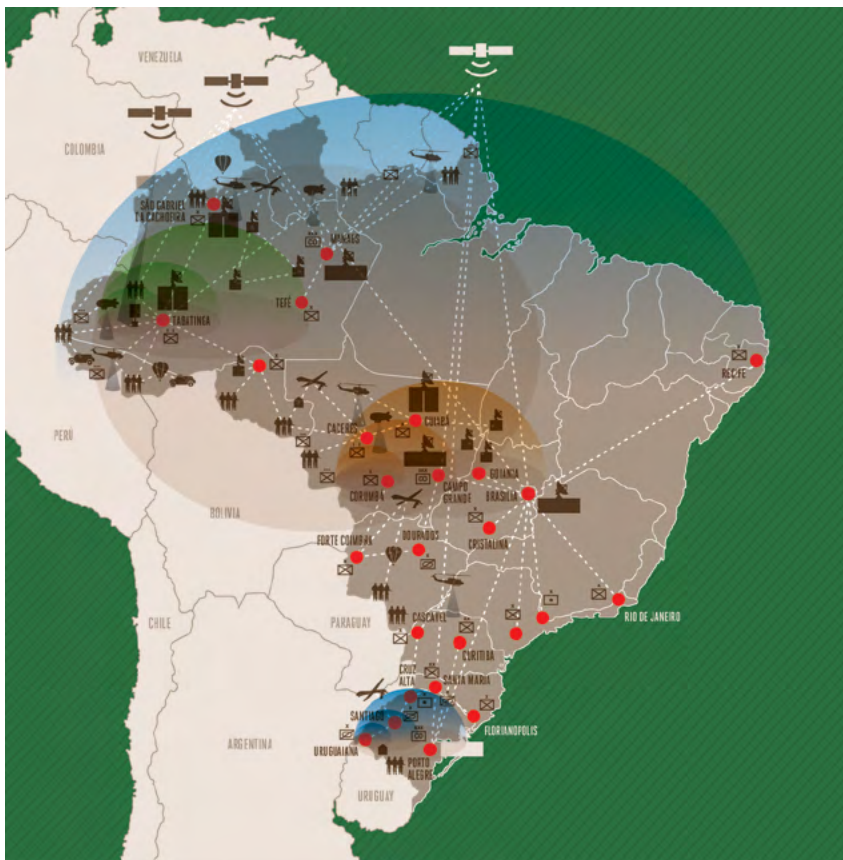
Así, con la autorización del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Defensa emitió la Directiva Ministerial No 9/2014, en la que establece que el Comandante del Ejército es designado comandante de la operación y se le asigna “el empleo de recursos operacionales militares necesarios (personal y material) para actuar en acciones para garantizar la ley y el orden, con el objetivo de preservar el orden público y seguridad de las personas y del patrimonio, en el área delimitada, con el objetivo de restablecer la paz social en esa región. En caso de ser necesario, requerir recursos de la Marina y la Fuerza Aérea, los que serían coordinados por intermedio del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas”¹⁴.

De esa manera, el 5 de abril de 2014, el Ejército, la Marina, las fuerzas mili-

FIGURA Nº 2 - “AGENCIAS INVOLUCRADAS EN LA OPERACIÓN ÁGATA 5”



FIGURA Nº 3 - "SISTEMA INTEGRADO DE MONITOREO DE FRONTERAS"



Los recientes conflictos y catástrofes naturales en África y América, principalmente, han evidenciado que, ante la necesidad de un control efectivo del espacio y la presencia de instituciones militares y civiles, ambas actividades no se han desarrollado en forma exitosa y se responsabiliza, en gran medida, a la falta de coordinación en la implementación de acciones integrales por parte de las autoridades militares y civiles.

tares y diversos órganos policiales de la provincia de Río de Janeiro empezaron de manera conjunta (Fuerza de Pacificación) y bajo el concepto Interagencial a realizar acciones de verificación y control de personas y vehículos, detenciones en delitos flagrantes, control de caminos, órdenes de búsqueda y aprehensión, entre otras actividades, que recibió la denominación de "Operación São Francisco".

Después del inicio de las acciones, quedó muy en claro que la seguridad de

las personas consistiría en uno de los objetivos que estaban siendo perseguidos, principalmente porque el apoyo de la población fue elegido como centro de gravedad y se indicó que, para el restablecimiento completo de la paz social del área, debería sumarse una Fuerza de Pacificación, conformada por agencias que tuviesen condiciones para brindar a las personas educación, sanidad, urbanismo, diversión, empleos, etc., ratificando, de esa manera, la necesidad e importancia de la doctrina de operaciones interagenciales.

En ese sentido, la Fuerza de Pacificación tuvo, con el apoyo de diversas agencias gubernamentales y civiles durante su empleo en el "Complejo da Maré", más de 10.000 intervenciones de asistencia a los pobladores de la región. Esto incluyó, además de atención médica y odontológica, acciones

cívicas, tales como celebración de matrimonios, emisión de certificados, recolección de basura, retirada de obstáculos, construcción de colegios, perfeccionamiento de la red de energía y alcantarillado, auxilio en la búsqueda de empleo, capacitación personal y profesional, entre otras.

A su vez, el 1 de julio de ese año, después de catorce meses de actuar, los resultados son alentadores: la venta de drogas disminuyó alrededor de 79% y las estadísticas de homicidios, que antes de la ocupación militar alcanzaba 21 muertes por 100 mil de personas, se redujo a 5 por 100 mil. Son algunos datos que destacan el éxito de la "Operación São Francisco" que finalizó al ser reemplazada por la Policía Militar de Río de Janeiro.

Las Fuerzas Armadas de Brasil, trabajando con diferentes agencias y or-

12. Revista Verde – Oliva; Centro de Comunicación Social del Ejército de Brasil; Nro 217; 2012; p. 16.

13. Conglomerado de pequeños barrios en la zona Norte de la ciudad de Río de Janeiro, que fue delimitado por el Decreto No. 7980 del 12 de agosto de 1988.

14. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/04/forças-armadas-sao-autorizadas-atuar-em-operacao-no-rio>

FIGURA Nº 4 - "OPERACIÓN SÃO FRANCISCO EN NÚMEROS"¹⁵

ganismos estatales y no estatales, con el objeto de conformar una "Fuerza de Pacificación", lograron desarticular bandas criminales, incrementar la actuación y participación social, así como ampliar y mejorar las condiciones de ciudadanía y la vida de la población del "Complejo da Maré", ratificando así la importancia del empleo de las herramientas del Estado bajo el concepto de Operaciones Interagenciales.

LAS EXPERIENCIAS DE LAS RELACIONES INTERAGENCIALES EN CHILE

La realidad geográfica de Chile presenta particularidades que se evidencian en una permanente participación en operaciones de ayuda humanitaria dentro del territorio nacional, que en el último tiempo han fomentado una mayor participación de las Fuerzas Armadas, generando una interrelación con organismos gubernamentales y organizaciones internacionales que prestan colaboración en las zonas donde impactan estos fenómenos. Fue lo que sucedió con el terremoto en febrero de 2010: mientras la mayor parte del país se encontraba de vacaciones de verano, se produjeron un terremoto y maremo-

to de magnitud e intensidad de 8.8 grados en la escala de Richter en la zona centro sur del país, con epicentro en el mar, frente a las localidades de Curanipe y Cobquecura, a 150 kilómetros al noreste de Concepción, que afectó principalmente desde la VI Región del Libertador Bernardo O'Higgins hasta la VIII Región del Biobío, con efectos devastadores en las ciudades y zonas rurales, especialmente en la infraestructura social, mayoritariamente de adobe (tipo ladrillo de barro) y dejó como consecuencia la importante pérdida de vidas humanas que alcanzaron a 521 muertos y 56 desaparecidos.

Considerando este sucinto relato, las Fuerzas Armadas de Chile enfrentan

estas misiones al articular sus competencias y capacidades operacionales en diferentes ejes de acción: a una de ellas se le asigna el de "Responsabilidad Social Institucional", las tareas que permitan atender demandas sociales en el marco de las políticas públicas nacionales, concretándose ello de manera principal en el apoyo frente a desastres naturales, para los que cada institución de la Defensa refleja en sus respectivos textos doctrinarios sus tareas, misiones y organización que respondan eficientemente a las impredecibles necesidades que surjan.

Es así como la doctrina operacional del Ejército, actualizada en el año 2009, define el tipo de Operaciones Militares Distintas a la Guerra, y en su especificidad, a las Operaciones de Ayuda Humanitaria, situando a la fuerza militar en un escenario de desastre natural en el que, en un primer momento, la respuesta inmediata está centrada en la prevención de víctimas humanas, el restablecimiento del principio de autoridad y gobernabilidad y, en un segundo momento, en la generación de condiciones para normalizar la vida ciudadana, hasta la etapa de reconstrucción de la zona afectada.

De acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, para enfrentar el terremoto de 2010, se dispuso la participación de las fuerzas militares en la catástrofe. De este modo,

FIGURA Nº 5 "EJES DE ACCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE CHILE"



15. Recuperado de <http://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba>

En el ámbito de la realidad chilena, las actividades interagenciales se generan, mayormente, en un ámbito de ayuda humanitaria por las características geomorfológicas del territorio nacional, donde la alta sismicidad, determinismo geográfico, gran cantidad de ríos e influencia oceánica en las variaciones climáticas requieren de una profunda preparación de aquellas instituciones permanentes del Estado, que aseguren el intercambio de información, el trabajo coordinado, el empleo racional de medios y la explotación de los recursos disponibles.

en su conjunto, se generó el despliegue y posterior empleo de un alto porcentaje del total de las Fuerzas Armadas, cuyas unidades se orientaron con prioridad al cumplimiento de operaciones de ayuda humanitaria, búsqueda y rescate y apoyo militar a autoridades civiles.

La llamada “Operación 27/F” materializó una primera fase de estabilización durante los primeros 10 días y consideró la ejecución de las siguientes tareas operacionales:

- › Seguridad y orden público para mantener la protección de la población civil y de los bienes públicos y privados.
- › Asegurar el abastecimiento de ali-

mentación y agua para la sobrevivencia de los ciudadanos (zonas urbanas y rurales).

- › Atención sanitaria de las personas heridas o accidentadas para recuperar su estado físico y emocional.
- › Restablecer los servicios básicos para mejorar las condiciones de vida de la población civil.
- › Búsqueda y rescate de personas desaparecidas para aliviar el sufrimiento de las familias afectadas.

Posteriormente, esta operación consideró una segunda fase de normalización durante los siguientes 20 días (hasta el término del Estado de Excepción Cons-

titucional), dando mayor énfasis a la ejecución de las siguientes tareas operacionales y de apoyo:

- › Mantenimiento de la seguridad y orden público
- › Búsqueda y rescate de personas desaparecidas
- › Atención sanitaria y evacuaciones aeromédicas
- › Acopio, administración y distribución de ayuda humanitaria (vía terrestre y aérea)
- › Apoyo humanitario a zonas rurales
- › Restablecimiento de los servicios básicos
- › Purificación, desalinización y distribución de agua
- › Recuperación de la conectividad mediante el despeje de rutas y vías locales
- › Recuperación y despliegue de puentes
- › Remoción de escombros
- › Transporte de paneles prefabricados para la construcción de viviendas de emergencia
- › Higiene ambiental

El empleo de la fuerza militar no se limitó a estas fases de la operación; sus unidades continuaron apoyando el restablecimiento de las condiciones normales de vida de la población civil, a través de la ejecución de diversas tareas de apoyo en la fase de reconstrucción, hasta finales de 2010.

La ejecución de las actividades de apoyo hizo necesaria la coordinación de la fuerza militar con todos los niveles de la administración político-administrativa, como también con otros organismos no gubernamentales. La relación fue compleja y no estuvo exenta de dificultades, a lo que se agregó que la magnitud del terremoto restringió la capacidad de los estamentos responsables de coordinar las diferentes tareas necesarias para enfrentar la emergencia; sin embargo, siempre existieron o se crearon los mecanismos para que el accionar de la fuerza militar tuviera el mínimo de interferencias en beneficio de la seguridad y necesidades de la población más afectada.

FIGURA Nº 6 “INTEGRACIÓN A ORGANISMOS INTERNACIONALES”





En Chile, los organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales no estuvieron ausentes en el esfuerzo de ayuda humanitaria, como tampoco múltiples agrupaciones de rescate, instituciones civiles y militares de países amigos y nacionales que se hicieron presentes con sus respectivas capacidades. Las experiencias a nivel regional, provincial y comunal fueron diversas y se vieron reflejadas en las coordinaciones de las diferentes autoridades administrativas del país con estos organismos, específicamente en lo referido a la llegada de la ayuda a las zonas afectadas, lo que normalmente ocurrió sin aviso o con muy poco tiempo de alerta para planificar adecuadamente su empleo o distribución.

También debía coordinarse la ayuda que espontáneamente se generaba en muchas ciudades del país y al amparo de las más diversas instituciones y organizaciones, ya que la llegada a la zona

de desastre constituía un importante aporte, pero también un problema desde la perspectiva del uso de las vías de comunicación e ingreso a las localidades mayormente afectadas por la catástrofe. En general, estas organizaciones llegaban a las localidades sin tener claridad sobre las personas que requerían mayor ayuda, por ello, recurrían a la fuerza militar representada por el primer uniformado que veían en la calle, generándose una profunda y necesaria interacción entre los organismos y agencias civiles y las Fuerzas Armadas¹⁶.

Enfrentar situaciones de catástrofe requiere de las agencias civiles, tanto locales, provinciales como regionales; de bases de datos con información actualizada y disponible de las localidades

afectadas: cartografía del área, servicios básicos, vías de comunicación, infraestructura pública, infraestructura social (salud y educación), información administrativa y logística sobre lugares de almacenamiento y acopio disponible, apoyo sanitario; e información de la población civil, detallando organización, focos de delincuencia, movilidad social y dispersión poblacional en el área, entre otros aspectos.

Para alcanzar con éxito lo anterior, las actividades interagenciales son fundamentales. Estas involucran Asuntos Civiles y Administración Territorial desde tiempo de normalidad para coordinar con los organismos civiles. Se debe tener en la planificación un catastro para conocer disponibilidades, capaci-

Pedro Varela Sabando

Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile y del Ejército Argentino, Magister en Planificación y Gestión Estratégica. Se desempeñó como profesor en la Academia de Guerra del Ejército de Chile y en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino. Actualmente se desempeña como Comandante del Regimiento de Inteligencia N° 2.

15. División Doctrina; Ejército de Chile; Centro de Lecciones Aprendidas; *El Empleo de la Fuerza Terrestre en la Operación 27/F*, edición 2010, p. 145.

dades y rubros que serán críticos en las áreas posibles por apoyar dentro de la Zona de Interior.

En el ámbito de la realidad chilena, las actividades interagenciales se generan, mayormente, en un ámbito de ayuda humanitaria por las características geomorfológicas del territorio nacional, donde la alta sismicidad, determinismo geográfico, gran cantidad de ríos e influencia oceánica en las variaciones climáticas requieren de una profunda preparación de aquellas instituciones permanentes del Estado, que aseguren el intercambio de información, el trabajo coordinado, el empleo racional de medios y la explotación de los recursos disponibles.

CONCLUSIONES

En Brasil, hoy en día, el empleo de sus Fuerzas Armadas bajo concepto interagencial se presenta como algo esencial para el efectivo cumplimiento de sus misiones, sean ellas relacionadas a garantía de la seguridad del Estado, garantía de los poderes, la ley y orden, acciones subsidiarias y también de apoyo a Defensa Civil y de Ayuda Humanitaria.

En ese sentido, las Fuerzas Armadas brasileñas ya vienen adoptando la doctrina de operaciones interagenciales en las principales actividades que desarrollan, como ocurre en las operaciones de combate de ilícitos transfronterizos y ambientales en la franja de frontera, y como ocurrió en la “Operación São Francisco”, en la ciudad de Río de Janeiro. En ese punto, es necesario

El amplio estudio del tema en las escuelas militares brasileñas, sumado a congresos y conferencias realizados para discutir el asunto, así como la confección de reglamentos sobre la doctrina de “Operaciones Interagencias”, contribuyeron decisivamente al desarrollo del tema.

destacar que el amplio estudio del tema en las escuelas militares brasileñas, sumado a congresos y conferencias realizados para discutir el asunto, así como la confección de reglamentos sobre la doctrina de “Operaciones Interagencias”, contribuyeron decisivamente al desarrollo del tema.

Sin embargo, un punto clave referente a actuación colaborativa que caracteriza las operaciones interagenciales se refiere a búsqueda del mantenimiento y perfeccionamiento de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y agencias que comúnmente son empleadas, de manera permanente, para que conozcan mejor las capacidades, limitaciones y características de todas las agencias empleadas, además de facilitar la generación de consenso entre los participantes de las operaciones.

Desde la perspectiva chilena, los conceptos de Operaciones Interagenciales se encuentran en una etapa incipiente de su doctrina conjunta, su inclusión es más concreta en los textos de las Fuerzas Armadas de Chile, definiéndola e in-

tegrándola dentro de las problemáticas de los asesores y el conductor militar. Si bien requiere de una mayor precisión doctrinaria, los acontecimientos y empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a resolver situaciones de catástrofe y emergencias han generado planes que las consideran en sus previsiones de empleo desde los más altos escalones gubernamentales.

Sin lugar a dudas, para alcanzar índices de cooperación y coordinación eficientes entre las distintas agencias y organismos, debe existir la necesidad de estructurar centros, células, grupos de trabajo y/o equipos de planeamiento multifuncionales desde los más altos niveles, buscando la “coordinación unificada”, de manera de reducir fricciones que acontecen entre agencias civiles, que normalmente operan por medio de “coordinación y comunicación” y las estructuras militares que adoptan una organización jerarquizada.

Finalmente, tomando en cuenta ambas posiciones y experiencias en el empleo en Operaciones Interagenciales, podemos proponer una definición combinada que se puede resumir como una **“interacción de diferentes organizaciones estatales y otras agencias con la finalidad de conciliar el interés común y coordinar esfuerzos para la consecución de objetivos o propósitos convergentes que atiendan al bien común, evitando la duplicidad de acciones, la dispersión de recursos, en beneficio de apoyar la mejor toma de decisiones que contribuya a la gestión y desarrollo de la seguridad humana”**.

Borges da Silva, Francisco José

Teniente Coronel del Ejército de Brasil, Oficial de Estado Mayor por la Escuela de Comando y Estado Mayor en Brasil y por la Escuela Superior de Guerra en Argentina. Magíster en Operaciones y Ciencias Militares en la Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales del Ejército y Escuela de Comando y Estado Mayor. Especialista en Conducción Superior de Organización Militares Terrestres. Diplomado en Derecho en el Instituto de Enseñanza Superior de Santo Ángel. Posee la especialidad de Operaciones Psicológicas. Fue profesor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino, actualmente cumple funciones de asesor del Comandante del Ejército en Brasil.