

CATÁSTROFES

Entrevista a Maurits R. Jochems*

El embajador Maurits R. Jochems es subsecretario general adjunto de la División de Operaciones de la Secretaría Internacional de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Como tal, es responsable, entre otras cosas, de las actividades de la Alianza en el ámbito de la planificación para emergencias de carácter civil. En su calidad de diplomático de carrera del Servicio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, está adscrito a la OTAN desde agosto de 2005. Antes de ocupar su cargo actual, se desempeñó como director de Política de Seguridad Internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, encargado de cuestiones relacionadas con las operaciones, la política de seguridad de la OTAN y de la UE, el desarme y el control de armas en la ONU, asuntos relativos a la OSCE y la política de la OSCE relativa a las exportaciones de armas. También prestó servicios en las embajadas de los Países Bajos en Kingston, Bonn, Beirut, Bruselas (adscrito a la OTAN) y Roma.

.....

¿Podría explicar brevemente la índole y el alcance de las actividades de la OTAN en el ámbito de la planificación para emergencias civiles?

Desde que se instituyó la Alianza, en 1949, la OTAN siempre atribuyó gran importancia a la protección de la población civil. En 1953, la OTAN elaboró un plan de ayuda para casos de desastre, habida cuenta de que las capacidades para proteger a la población en tiempo de guerra también podían aprovecharse para protegerla contra los efectos de los desastres naturales o de origen humano. Tras la creación de

* Entrevista realizada, el 28 de junio de 2007, en Bruselas, por Toni Pfanner (Redactor jefe de la *International Review of the Red Cross*).

la Asociación para la Paz, en 1994, muchos países socios se mostraron interesados en fortalecer la cooperación con la OTAN en el ámbito de la protección civil y la acción en caso de desastres. En 1998, a partir de una iniciativa de la Federación de Rusia, se estableció el Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres, que funciona en la sede de la OTAN.

La planificación para emergencias civiles es, ante todo, una responsabilidad nacional, y los bienes civiles quedan bajo control nacional en todo momento. Lo que valoriza el aporte de la OTAN es la facilitación de la coordinación y del enlace a través de estructuras como el Centro de Coordinación. Gracias al Centro, los países aliados y socios más pequeños tienen la posibilidad de contribuir con ciertas capacidades, como hospitales de campaña o equipos de potabilización de agua, que, de otro modo, no podrían aportar. La finalidad de la planificación para emergencias civiles de la OTAN es compartir información sobre las actividades de planificación que se realizan a nivel nacional, a fin de garantizar el aprovechamiento más eficaz posible de los recursos civiles durante las situaciones de emergencia. Esto permite a los países aliados y socios ayudarse mutuamente no sólo durante la preparación para afrontar casos de crisis, desastres o conflictos, sino en el manejo de sus consecuencias.

¿Qué entiende usted por acción civil y militar coordinada?

La planificación y la ejecución de operaciones militares son procesos complejos. Para organizar una operación que permita encarar una situación de crisis con eficacia, los planificadores y jefes militares a menudo necesitan contar con las competencias y los medios materiales del sector civil. La OTAN es un foro conveniente, en cuyo ámbito es posible complementar y coordinar el uso de medios civiles y militares con miras a alcanzar el objetivo deseado. La estrecha cooperación y la compatibilidad de las modalidades operacionales entre los actores militares y civiles son factores fundamentales, y las características específicas de la situación determinarán si se requiere una acción militar, una acción civil o una combinación de ambas.

¿No es la OTAN una alianza militar?

De las respuestas anteriores se desprende que la OTAN posee una dimensión civil, pero que, fundamentalmente, se trata de una alianza política que utiliza sobre todo instrumentos militares. No obstante, en la mayoría de los Estados miembros de la OTAN, las fuerzas armadas también desempeñan la función de apoyar a las autoridades civiles en situaciones excepcionales y particularmente difíciles. Naturalmente, la misión principal de las fuerzas armadas de un país es la defensa nacional. Su segunda misión es contribuir a la defensa de la Alianza, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz. En varios países, como Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, la asistencia militar a las autoridades civiles da lugar a contactos más intensos entre los Ministerios del Interior y de Defensa; por ejemplo, se han celebrado acuerdos por los cuales se permite que el Ministerio del Interior utilice varios helicópteros en situaciones de emergencia, como las inundaciones.

Si la planificación de la preparación para emergencias civiles es una responsabilidad nacional, ¿por qué habría que desplegar capacidades militares en operaciones internacionales de socorro en casos de desastre?

Los desastres recientes, como el huracán Katrina y el terremoto en Pakistán, han demostrado la utilidad de ciertas capacidades militares, cuando los primeros equipos de asistencia no dan abasto para afrontar la situación. Algunos creen que las actividades de socorro en casos de desastre las realizan mejor y más económicamente los actores del ámbito civil: las autoridades nacionales, las organizaciones internacionales o las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, aunque esto sea verdad en la mayoría de los desastres, a veces, lamentablemente, la envergadura de la catástrofe es tal que los primeros equipos de asistencia, que normalmente consisten en unidades de servicios de las autoridades locales y/o del Ministerio del Interior, sencillamente no pueden dar abasto. Es posible que también se necesite la ayuda de las fuerzas armadas para realizar actividades que requieren equipamiento especial, como puentes aéreos, hospitales de campaña, puentes, etc. Las fuerzas armadas pueden y deben participar en estos tipos de operaciones. Ayudar a las autoridades nacionales a afrontar desastres naturales o industriales es, como se dice más arriba, una misión fundamental de las fuerzas armadas en la mayoría de los países de la OTAN, así como en los que no pertenecen a esta organización.

¿Podría explicar cómo se distribuyen las tareas si la OTAN interviene en un desastre civil?

Antes de responder, permítame observar algo sobre la terminología. Se me hace engorroso el término “intervenir” que usted utilizó en su pregunta. Si se produce un desastre, la OTAN presta asistencia tras el pedido formulado por un país afectado. Deseo subrayar que la OTAN no interviene, sino que presta ayuda tras una solicitud.

Básicamente, son pocas las capacidades que pertenecen a la propia OTAN. En casi todos los casos, utiliza capacidades nacionales. El valor de la OTAN reside en su capacidad de movilizar y utilizar esos recursos de manera organizada. La OTAN tiene capacidades de mando y de control, sedes en Nápoles, Brunssum, Lisboa y Bruselas. Tiene una visión de conjunto de los recursos disponibles, sabe dónde están y quién dispone de ellos. Desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, no todos los países tienen capacidades suficientes. En algunos, cabría mejorar la situación a ese respecto. La función principal de la OTAN es movilizar y coordinar el uso de esas capacidades. En general, los países que cuentan con recursos importantes manejan las situaciones de emergencia por sí solos. Sin embargo, algunos países afectados por un desastre grave pueden adolecer de carencias y podrían pedir ayuda. Cuando se solicita el apoyo de la OTAN, su función es ayudar a subsanar las carencias y, sobre la base del Inventario de Capacidades Nacionales, movilizar los recursos disponibles en los países del Consejo de Asociación Euroatlántico. Una vez localizados los recursos necesarios, la tarea es ayudar al Estado afectado y prestar apoyo a los países, a fin de que la ayuda llegue al lugar donde se necesita. El Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres es una unidad pequeña, pero eficiente.

Por lo que atañe a la asistencia prestada a la población civil, ¿hay diferencias entre el modo de operar de los militares y el que aplican las autoridades nacionales o las organizaciones humanitarias?

Para nosotros, los modos de operar no constituyen compartimentos estancos. Todo forma parte de una respuesta coordinada. Evidentemente, las fuerzas armadas pueden aportar capacidades útiles a las operaciones de acción en caso de desastres, pero esa asistencia debe prestarse de conformidad con el principio de la subsidiariedad. En otras palabras, la función directiva siempre debe ser incumbencia de los civiles que prestan asistencia, quienes deben solicitar de manera oficial el apoyo de los militares. La asistencia se presta a raíz de la demanda, no es una contribución de socorro resultante de una oferta voluntaria. En principio, las autoridades locales deberían solicitar ayuda externa, incluida la militar, cuando deciden que la envergadura del desastre es demasiado grande como para enfrentarlo solas.

¿Es esto lo que sucedió en el caso del huracán Katrina en Estados Unidos y el terremoto en Pakistán, en 2005?

Así es. En ambos casos, los respectivos Gobiernos nacionales solicitaron oficialmente la asistencia de la OTAN. En el caso de Pakistán, las Naciones Unidas también pidieron a la OTAN que les ayudara a organizar su propia operación de socorro. Como resultado de ello, la mayor parte del material para refugios, elemento crucial aportado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se transportó a Pakistán mediante el puente aéreo que la OTAN logró establecer antes de que comenzara el duro invierno del Himalaya. La OTAN también participó en las reuniones de coordinación general en Islamabad, encabezadas conjuntamente por funcionarios del Gobierno pakistaní y el representante residente de las Naciones Unidas, así como en las reuniones, celebradas bajo la égida de la ONU, sobre grupos temáticos como la salud y el alojamiento.

La operación de la OTAN en Pakistán fue la primera operación de socorro a gran escala emprendida a raíz de un desastre civil.

El terremoto sobrevino el 8 de octubre de 2005 en Pakistán y en ciertas partes de India. El 10 de octubre, el Gobierno pakistaní pidió ayuda a la OTAN y a otras organizaciones. El día siguiente, la OTAN decidió tender un puente aéreo de Europa a Pakistán, a fin de transportar socorros de urgencia a las zonas situadas a gran altura. Transportamos 3.400 toneladas de socorros, puestos a disposición por las Naciones Unidas, consistentes sobre todo en tiendas y material para refugios. Al mismo tiempo, la OTAN analizó otras posibilidades, y decidió poner a disposición otro hospital más para la zona afectada, una unidad de ingenieros para la realización de obras de reparación, y equipos purificadores de agua. Los ingenieros repararon unos 60 kilómetros de carreteras gravemente dañadas. El personal sanitario atendió a unas 5.000 personas y a 3.500 personas mediante equipos móviles. Toda la operación duró unos tres meses. Instintivamente, teníamos la idea de que una operación de socorro debe tener una duración limitada. Después de

ese período inicial, se inició la reconstrucción, actividad que, sin duda, debía ser liderada por la ONU y demás interesados, pero no por la OTAN.

¿Cuáles fueron las enseñanzas extraídas del terremoto en Pakistán?

Nuestro problema principal fue la provisión de fondos. Por ejemplo, los costos de funcionamiento del puente aéreo estratégico y de la distribución de los socorros en helicópteros eran enormes. Los Ministerios de Defensa que, en última instancia, financian las operaciones de la OTAN, no tienen fondos para financiar operaciones de ayuda humanitaria. Si se analiza la cuestión desde el punto de vista nacional, esa responsabilidad incumbe a los Ministerios de Cooperación para el Desarrollo.

Durante el desarrollo de la operación de ayuda a Pakistán, algunos países adoptaron ciertas medidas para reformar y mejorar los mecanismos de financiación. Por ejemplo, en Gran Bretaña, el secretario de Estado para el Desarrollo Internacional, señor Hilary Benn, decidió solventar los costos operativos adicionales derivados del despliegue de tres helicópteros Chinook y un regimiento de ingenieros por medio del presupuesto asignado a las actividades de desarrollo internacional. Recurriendo a otra línea presupuestaria, el secretario, señor Benn, también pudo hacer un importante aporte financiero al fondo fiduciario de la OTAN, con el que se solventaron los costos del puente aéreo.

Los beneficios resultantes de las medidas que improvisó el secretario Benn son patentes. Un Departamento de Desarrollo Internacional no necesita operar y desplegar su propia flotilla de helicópteros. De este modo, se evita la duplicación de recursos. Además, según cómo se calculen los costos, es probable que esta solución resulte mucho más económica que cualquier medida que disponga el arrendamiento de helicópteros comerciales, si, para empezar, éstos estuviesen disponibles.

Sin embargo, para institucionalizar estas medidas, también será necesario revisar las definiciones de la asistencia oficial para el desarrollo. Al parecer, según las definiciones actuales, la financiación de helicópteros militares para las operaciones de ayuda en caso de desastres no está incluida en la asistencia oficial para el desarrollo. Como resultado de ello, los ministros de Desarrollo no están alentados a imitar la iniciativa adoptada por su homólogo británico en el caso de Pakistán. Pero, dado que, en numerosos países, se tiende a reforzar los vínculos entre los Ministerios de Desarrollo Internacional, Defensa y Asuntos Exteriores, tal vez sea hora de reevaluar los criterios para la asistencia.

En el caso de la operación de socorro en Pakistán, esa medida habría sido muy apropiada, ya que las Naciones Unidas habían solicitado a la OTAN la instalación de un puente aéreo y el despliegue de helicópteros. El sentido común indica que debiera permitirse a los países de la OTAN imputar algunos de los costos adicionales incurridos por sus fuerzas armadas a los presupuestos destinados a la asistencia y desarrollo internacionales, o que las Naciones Unidas les reembolse los gastos directamente, utilizando para ello fondos obtenidos para solventar la operación de ayuda.

¿En qué tipo de emergencia civil puede la OTAN ofrecer sus servicios en el futuro? Aparte de los desastres naturales, ¿es posible concebir que la OTAN actúe en desastres de origen humano o incluso en los causados por ataques químicos, biológicos, radiológicos o nucleares? ¿Es posible prepararse para tantas amenazas diferentes?

Hace algunos años, el ámbito de acción de la OTAN se limitaba a los desastres de origen natural y tecnológico. Sin embargo, tras los atentados del 11 de septiembre, se renovaron los esfuerzos para ayudar a los países a proteger a la población civil contra las consecuencias de ataques con agentes químicos, biológicos, radiológicos o nucleares. Prepararse para diferentes desastres no sólo es posible, sino imprescindible. Un accidente o un desastre natural podrían ocasionar catástrofes químicas y biológicas. Además, en Europa hay numerosas plantas nucleares, y no puede excluirse la posibilidad de que se produzca un accidente, cuyas consecuencias rebasarían las fronteras nacionales. También hay que tener en cuenta los nuevos rostros del terrorismo.

Si hubiésemos actuado con eficiencia en el ámbito civil, habríamos estado preparados para enfrentar los acontecimientos del 11 de septiembre. Hoy, procuramos subsanar esa demora. La responsabilidad primordial incumbe a las autoridades nacionales. Algunos países son más eficientes que otros, y la ventaja de las organizaciones como la OTAN, la ONU o la UE es que permiten compartir y comparar las experiencias y las prácticas aplicadas con éxito a nivel nacional; de ese modo, los países pueden aprender siguiendo el ejemplo de otros. También es una buena forma de elaborar enfoques comunes. Si un país miembro de la Alianza cuenta con capacidades en una disciplina en particular, esos conocimientos pueden compartirse con los otros países de la Alianza, lo cual es sumamente útil.

La ayuda a las víctimas de incidentes químicos, biológicos, radiológicos o nucleares sólo sería posible si se cuenta con materiales muy específicos y costosos, y el proceso de preparación es igualmente oneroso. ¿Cuenta la OTAN con la capacidad de hacer frente a tales incidentes y de proveer el material y la formación necesarios?

A nadie le agrada precaver esas eventualidades, pero, por desgracia, tenemos que prepararnos para afrontarlas. La amenaza que representan las armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares debe tomarse en serio. La OTAN ha trabajado exhaustivamente para fortalecer las capacidades nacionales y la preparación en el ámbito civil, a fin de poder actuar en caso de incidentes en relación con esos tipos de armas.

Desde el punto de vista civil, en el ámbito del Consejo de Asociación Euroatlántico se ha instituido un amplio programa de formación y ejercicios relacionados con las armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares. Desde 2002, se encuentra en curso un proyecto permanente sobre directrices y normas mínimas no obligatorias para quienes prestan la asistencia de urgencia en caso de desastres, relacionados con la planificación, la formación, los procedimientos y los materiales para incidentes con armas de este tipo. El propósito de esta iniciativa es establecer unas directrices generales que puedan utilizar, en forma volunta-

ria, las naciones participantes en el Consejo, a fin de mejorar su preparación para la protección de la población contra esos riesgos. La finalidad de esas directrices también es mejorar la interoperabilidad entre países. La OTAN promueve el intercambio de información sobre capacidades sanitarias, con el fin de actuar a raíz de acontecimientos que causan gran número de víctimas. El Comité Médico Mixto ha elaborado protocolos de tratamiento para las víctimas de ataques con armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares y el Comité de Protección Civil ha preparado directrices sobre información pública, que se utilizarían antes, durante y después de una crisis. Las llamadas “Directrices de Budapest” se aplican en crisis relacionadas con incidentes derivados del uso de armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares. Las Juntas y Comités de planificación de transporte han establecido mecanismos para coordinar los recursos de transporte civil suministrados a la Alianza por los países miembros. Algunos de los ámbitos en los que se podría prestar asistencia son la evacuación masiva de población, la evacuación sanitaria utilizando recursos nacionales adaptados a las circunstancias del caso, y los voluntarios nacionales que transporten equipamiento y/o medicamentos esenciales. La OTAN también ha elaborado un Memorando de Entendimiento sobre la facilitación del esencial transporte civil transfronterizo. Mediante el Memorando se agilizan y simplifican, principalmente, los procedimientos nacionales vigentes en materia de cruce de fronteras y despacho de aduanas para los socorros internacionales que se envían a raíz de un incidente grave.

En el ámbito militar, la OTAN instituyó, en 2003, el Batallón de Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear multinacional, cuya finalidad es ayudar a proteger a los soldados por medio de una unidad rápida, flexible y fácil de desplegar, con la posibilidad de prestar asistencia también a las autoridades civiles. El batallón puede realizar operaciones de reconocimiento, a fin de detectar sustancias químicas, biológicas, radiológicas o nucleares, así como prestar apoyo a las operaciones de descontaminación. El objetivo básico es contar con una capacidad de defensa fiable respecto de armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares, principalmente destinada a las fuerzas y comandos conjuntos desplegados de la OTAN.

¿Qué hace la OTAN para evaluar y mejorar sus capacidades en este ámbito? ¿Están sus actividades directamente relacionadas con esos escenarios?

Las actividades de la OTAN en el ámbito civil se concentran sobre todo en la promoción de normas mínimas de preparación para los primeros equipos que prestan asistencia de emergencia, mediante la adopción de directrices comunes, programas de formación y ejercicios. Todos los años, realizamos ejercicios en los que el Centro de Coordinación de Respuestas ante Desastres actúa en escenarios pertinentes en un país socio. Esos ejercicios se evalúan y sirven de base para incorporar mejoras. El último ejercicio de emergencia civil se realizó en Croacia, en mayo de 2007. Se trataba de un escenario básicamente biológico. El propósito de los ejercicios es mejorar o fortalecer la capacidad de los países para encarar situaciones de emergencia, y poner a prueba el manejo de la asistencia internacional. En los ejercicios, se promueven la coordinación y la interoperabilidad.

¿Coordina la OTAN sus actividades con otras organizaciones internacionales?

En su calidad de organización internacional, la OTAN mantiene estrechos contactos con las Naciones Unidas y otras importantes organizaciones de socorro. Hasta hace poco tiempo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas tenía un funcionario de coordinación asignado en forma permanente al Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres. Uno de los aspectos principales de la cooperación consiste en contar con información sobre las actividades de los diferentes actores que participan en la acción en caso de desastres. Por esta razón, la cooperación con otras organizaciones internacionales es prioritaria para la OTAN. En este sentido, la OTAN ha decidido realizar, cada año, un importante ejercicio internacional para fortalecer la cooperación con todos los actores que decidan participar en él.

Todas las emergencias graves constituyen duras pruebas para las capacidades existentes. Pero, afortunadamente, gracias a organizaciones como la ONU, el CICR, el Organismo Internacional de Energía Atómica, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y la Organización Mundial de la Salud, entre otras, se han hecho importantes avances en lo que respecta a las posibilidades de cooperación en el ámbito civil.