



Informe 802

Política

29/03/2010

Las Fuerzas Armadas en el estado de catástrofe

Gonzalo García (1)

29/03/2010

Política

Las Fuerzas Armadas en el estado de catástrofe

29/03/2010

Política

Terremoto, impuestos y lucha de clases

26/03/2010

Sociedad

Liberalismo del miedo y experiencia del otro

25/03/2010

Sociedad

Los desastres "no tan naturales" y nuestro territorio: Algunas reflexiones respecto a las implicancias del terremoto/tsunami

23/03/2010

Sociedad

País Bilingüe?

Awsoné!!... Pero hay bastante que considerar

18/03/2010

Política

Clases medias:

Propuestas de Políticas

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

El domingo 28 de Marzo debería concluir la vigencia del Estado de Catástrofe en las regiones del Maule y del Bío-Bío, siempre que el Gobierno no estime otra cosa y no dicte una prórroga expresa. El Presidente de la República deberá preparar los informes respectivos para explicarle al Congreso Nacional las medidas adoptadas en esas zonas jurisdiccionales. Igual cosa deberá hacer en la Región del Libertador más adelante. Por supuesto que esta explicación no debe estar centrada en las tareas de la emergencia y la reconstrucción, sino que ha de estar orientada a la aplicación del Estado de Catástrofe y a las múltiples medidas que han impulsado los Generales Yalcich, Pesce y Ramírez en las regiones aludidas.

Pasaron 21 años y 6 meses desde la última vez que había estado vigente un estado de excepción. Las reformas del 2005 modificaron algunos principios relevantes de estos mecanismos de emergencia constitucional y por primera vez se aplicaron para un cataclismo que supuso 700 kilómetros de terremoto y 600 kilómetros de maremoto. El simbolismo de este cambio supone un juicio de normalidad para enfrentar la anormalidad. La fuerte presencia de las calamidades públicas obliga a que los chilenos debamos siempre vivir evaluando el marco de medidas postsísmicas como la única manera seria de hacer prevención para la próxima.

En esta perspectiva, la opinión pública se ha concentrado en la emergencia y la reconstrucción y ha dejado a un lado el análisis de ese orden básico que se estableció con el estado de excepción constitucional. Más allá de las medidas para mitigar la emergencia, hay iniciativas que merecen una atención específica puesto que afectan los derechos fundamentales de nuestros ciudadanos: el control del orden público por las Fuerzas Armadas en un estado de excepción constitucional. El hecho de que se haya utilizado esta facultad obliga a analizar sus contornos frente a futuras ocupaciones de esta normativa, no sólo para una crisis originada por una calamidad sino que también para una crisis producto de una situación económica o política.

Un informe adecuado al Congreso Nacional debería verificar las medidas previas, coetáneas y posteriores a la calamidad.

Dentro de las actividades previas al terremoto contamos con dos iniciativas normativas que acontecieron poco antes del terremoto.

Las dos son públicas y sólo una de ellas alcanzó nivel de escándalo pero la otra simplemente fue la que permitió afrontar con institucionalidad la calamidad pública del terremoto. La primera, fue un decreto del 25 de Febrero de 2010 promovido por la Oficina Nacional de Emergencia y firmado por los Ministros del Interior y de Defensa, y que precisaba tareas a los distintos actores del sistema de emergencia. La polémica era otorgarle un papel de mero coordinador de los medios materiales y humanos de las Fuerzas Armadas al "Estado Mayor de la Defensa Nacional". El ex Ministro Francisco Vidal simplemente expresó que se había tratado de un "error", entendido el error como un infortunio político. Sin embargo, tanto la prensa como las reacciones no dieron cuenta de algo evidente. Jamás podría haber tenido efectos prácticos, políticos y jurídicos, puesto que en esa fecha ya no existía el "Estado Mayor de la Defensa Nacional". Desde inicios de Febrero existía legalmente el "Estado Mayor Conjunto" y con una jefatura asumida en ceremonia pública a partir del 23 de Febrero. Y justamente ese es el dato de fondo, la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa atribuyó al Estado Mayor Conjunto (Artículo 25 de la Ley 20.424) la responsabilidad de servir de órgano de trabajo y asesoría en la conducción estratégica de una crisis ocasionada por una calamidad pública y decretada mediante un Estado de Excepción Constitucional.

Ello dio origen a la primera gran operación conjunta de la historia de Chile que aconteció a partir del 28 de Febrero de 2010 y significó movilizar efectivos militares en un volumen cercano a los 16.000 hombres y con medios materiales significativos. Representa la movilización militar por excelencia en tiempos de paz, bajo regímenes democráticos y con un mando conjunto recién estrenado.

Aún cuando llevaba pocos días en el cargo, el análisis de esta operación hay que mirarla desde la incipiente cultura conjunta que tiene el país. Otros analistas han sido crudos en este punto y han hecho ver cuán vulnerables resultaron algunas de las estructuras básicas del sistema de defensa. Mi responsabilidad en materia de defensa me obliga a esperar informes mucho más precisos que se han de rendir en el Congreso a objeto de hacer las preguntas claves acerca del funcionamiento de esta dimensión.

Coetáneamente al desarrollo de la crisis, lo primero que hay que mencionar es el funcionamiento de los protocolos o planes frente a casos de calamidad pública como un terremoto o maremoto. Resulta evidente que desde el punto de vista de los protocolos es probable que las iniciativas hayan estado contempladas.

La cultura ciudadana en las zonas costeras, la formación histórica sobre evacuación, así como las costumbres aprehendidas sobre cataclismos, han permitido lamentar un número significativo más bajo de personas muertas o desaparecidas. Es evidente que más allá del cumplimiento de los programas dirigidos a enfrentar la emergencia se suceden una cantidad importante de héroes ciudadanos, servidores públicos o anónimos, personas que permitieron dar las alertas de una ola gigante que venía, de un socavón en una carretera o de reacciones plenas de orden y racionalidad en medio de la oscuridad. Este hecho es visto como una fortaleza por la comunidad mundial que no se explica la magnitud del sismo y sus consecuencias menores aún con la imagen viva en torno a lo acontecido en Puerto Príncipe – Haití.

Sin embargo, la perplejidad de las primeras horas del cataclismo del bicentenario reflejó la estructura institucional de nuestro sistema de emergencia que anteriores terremotos o calamidades focalizadas habían ocultado. Se trataba de una crisis mayor y sucedió lo que en el papel se estima es el peor escenario. El único factor que mitigó el cataclismo era la hora, pero 700 kilómetros de terremoto y 600 kilómetros de maremoto echaron por tierra las comunicaciones y ello derivó rápidamente en la precariedad del diagnóstico.

Nuestra estructura institucional para hacer frente a un cataclismo mayor como éste estaba previamente mal diseñada y no se habían acometido los esfuerzos necesarios que apuntaran en una dirección moderna.

La inversión en comunicaciones fiables, la ausencia o débil presencia de monitoreo geológico, vulcanológico o mareomotriz; la inexistencia aún de un satélite de comunicaciones y de interacción real con los órganos públicos, en fin, resultan algunas de las evidencias fuertes. Pero ello no revela sino algo mayor. La Región del Bío – Bío sólo tenía dos funcionarios en su sistema de emergencia. Pero más al fondo había un tema latente respecto del mando y control en una crisis de esta envergadura, en donde las Fuerzas Armadas eran un recurso para cooperar en su mitigación pero no lo eran para administrarla. Asimismo, la disponibilidad de los servicios públicos en manos privadas y la ausencia de herramientas de control frente a una crisis revelan parte del mismo problema.

Quiero decirlo claramente, esto no tiene nada que ver con 1973 y todos sus efectos. Simplemente el uso de las atribuciones de la legislación previa (asociada buena parte al terremoto y maremoto de Valdivia del 60) habían sido suficiente para resolver problemas complejos como la evacuación de Chaitén, los terremotos de Tocopilla, Coquimbo o Tarapacá; las erupciones sobre el Hudson, etc. Incluso, pese a la administración relativamente acertada de todas estas calamidades, hay que tener claro que siempre estos conflictos tuvieron costos políticos para los encargados de resolver la crisis.

Sin embargo, nunca habíamos tenido un “magno evento” que pusiera a prueba los límites de nuestro sistema de emergencia y éste no pasó la prueba.

No deja de ser sintomático que los Estados de Excepción Constitucional profundamente modificados en Agosto del 2005 no tienen una legislación que efectivamente haga presente esos cambios. Por poner el más nimio asunto pero simbólico. Las reformas del 2005 supusieron la vigencia de estados de excepción con control judicial y, por ende, no sería necesario esperar a que se publique en el Diario Oficial para que estos rijan como lo dispone la legislación actual. Si ha existido debate acerca de las 35 horas de espera, sepa usted que la publicación en el Diario Oficial aconteció más de 84 horas después del sismo y, por ende, los “saqueadores” podrían invocar una infracción en su debido proceso. ¿Debemos esperar que la Contraloría tome razón del decreto?

El sistema de emergencias no pasó la prueba y ello es responsabilidad de todos sus actores intervinientes. Adjudicar a la Onemi tal carga es una excusa que soslaya responsabilidades de mayor efecto. En síntesis, en esa madrugada se sucedieron un conjunto de hechos que, agravados por la precariedad de la ausencia de comunicaciones, implicaron un quiebre de confianzas en el nivel alto, incluyendo la interacción de los mandos militares con la autoridad política. No sólo hubo recomendaciones de medidas que derivaron –sin dolo por supuesto- en personas que fallecieron y que han llevado al Ministerio Público a abrir una investigación penal. También hubo incumplimiento, retrasos, omisiones y dudas de quiénes estuvieron en el corazón de la administración de la tragedia. Es altamente probable que una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados vea éste como otros temas asociados al terremoto. Asimismo, ya se han hecho efectivas algunas responsabilidades de mando, la Directora de la Onemi renunció y se debate sobre la suerte de investigaciones administrativas. En ese proceso de decisiones hay que lamentar el resentimiento de las confianzas generadas en el nivel militar.

En este clima de desconfianzas se decidió la inicial y oportuna dictación de un Decreto declarando Zona de Catástrofe y movilizándolo la capacidad militar en tareas de asistencia. A las 35 horas del terremoto se decretó el Estado de Excepción Constitucional y los medios se desplegaron paulatinamente, particularmente, en la Región del Bío-Bío, asumiendo el control jurisdiccional sobre estas zonas. La presencia de pillaje y la asunción del orden público fue una tarea que tomó cuarenta y ocho horas y sólo fue un problema focalizado. En el informe al Congreso Nacional se han de explicar, con la reserva necesaria, los procesos

de traslado y sumatoria del contingente, teniendo claro que por la fecha del desastre –fin de vacaciones– nos encontrábamos en los peores días posibles para una crisis.

Durante el Estado de Excepción se respaldó la actuación militar autorizando las llamadas “Reglas de Enfrentamiento” que suponen algo muy adecuado que es la racionalización, ponderación y proporcionalidad en el uso de la fuerza y que se traduce en instrucciones a nivel de soldado. El problema es que este documento se entiende en el marco de Operaciones de Paz en donde, justamente, un tercer Estado y, por ende su Estado de Derecho, están en cuestión. Y se trata de un instrumento que negocia Naciones Unidas con cada país para configurar una fuerza multinacional. Aquí tenemos problemas por la inadecuación normativa de las reformas del 2005. Primero, Chile es un Estado de Derecho en forma y las medidas deben y pueden ser dictadas por el Congreso Nacional. Segundo, tratándose del uso de la fuerza militar en el marco de la restricción de ciertos derechos fundamentales, resulta evidente que debe el Congreso abocar a estudiar estos mecanismos como alguna de las medidas extraordinarias que suponen el ejercicio de la fuerza durante un Estado de Excepción Constitucional. Es justamente el instrumento jurídico de la ley –no un oficio ni una resolución militar interna– la que debe normar tan crucial aspecto. Quiero decirlo con toda claridad. No me opongo a que la autoridad militar esté respaldada, justamente todo lo contrario, su mejor respaldo será la ley. Este tema lo sostengo como algo obvio puesto que acciones como la muerte de un ciudadano en Hualpén y su investigación por parte de la justicia militar también pasa por estos instrumentos de análisis. Finalmente, no es menor que precisemos esta materia sino que también avancemos en la reforma de la justicia militar que está en la Cámara de Diputados, puesto que ello completa el ciclo de perfecta adecuación normativa a un Estado de Derecho.

El cataclismo ha demostrado nuestra vulnerabilidad y ha apaciguado la soberbia. Por lo mismo, la soberbia no debe reaparecer exigiendo desequilibradamente responsabilidades bajo la omnipotencia de la idea de un terremoto – costo cero. En esto vamos a demostrar la madurez y calidad de la política democrática o, si no, le apuntaremos una más a su deterioro progresivo.

(1) Gonzalo García; Abogado, Magíster en Derecho Constitucional, Doctor en Derecho.