



Inter-American Defense College



**COMPLEX
EMERGENCIES SEMINAR**

Fort Lesley J McNair, Washington DC

April 19-21, 2021

Colegio Interamericano de Defensa



Inter-American Defense College

Director:

Major General
James E. Taylor, U.S. Army

Vice Director:

Brigadeiro do Ar
Leonardo Chaves Rodrigues, Brazilian
Air Force

Jefe académico / Chief of Studies:

General de Brigada D.E.M
Rubén Darío Díaz Esparza, Mexican
Army

**Seminar Coordinators /
Coordinadores del Seminario**

Col Francisco Bento Antunes Neto
Brazilian Air Force
francisco.neto@iadc.edu
Studies Department

Col César de Oliveira Soares
Brazilian Army
cesar.soares@iadc.edu
Studies Department

Professor M.A. Katherine Almeida
katherine.almeida@iadc.edu
Studies Department

Maj. Carlos Chiriví
USAF
Trips, Seminars and Conferences
Department

Assistant Editors

Dra. Sarivette Ortiz, IADC
sarivette.ortiz@iadc.edu

Ximena Villafaña, Inter IADC
ximena.villafana@iadc.edu

Diseño / Design:

Irene Szokolcai
Irene.Szokolcai@iadc.edu

Índice

Opening Remarks – MG James E. Taylor Interamerican Defense College	3
Key Humanitarian Assistance/Disaster Relief Challenges for the NYNG; Lessons Learned from Sandy, Haiti, Maria & Covid-19 - MG Timothy J. LaBarge Commander, New York Air National Guard	8
FEMA: Response and Recovery - Mr. David B. Kang Emergency Management Agency – FEMA	15
USAID Support to Complex Emergencies & Large-Scale Disasters – Steve Katz Humanitarian Assistance Adviser Military Bureau for Humanitarian Assistance	21
Disasters and Risk Trends in the Americas & the Caribbean. Keys to Better Understand and Address the Complexity of Disaster Risk - Mr. Nahuel Arenas-Garcia Nations Office for Disaster Risk Reduction UNDRR	30
Lecciones Aprendidas en Chile en las Fases de Preparación, Mitigación - Respuesta y Reconstrucción. – Dr. Carlos Ojeda B; Srta. Florencia Vega G.	37
Challenges for international collaboration in a response to Volcanoes - LTC Jozette McLean Acting Director Strategic Logistics Trinidad and Tobago Defence Force Gender Advisor Chairman, Chief of Defence Staff Military Women’s Initiative	52
El Papel de la JID en Casos de Emergencias Complejas y Desastres de Gran Magnitud. - Coronel EP Raúl Devoto Asesor de Gestión del Riesgo de Desastres	60
Conclusão – Col Francisco Bento Antunes Neto Brazilian Air Force / Interamerican Defense College	73

OPENING REMARKS

MG James E. Taylor
Inter-American Defense College Director

Good Morning, Buenos Dias, Bom Dia, Bonjour! For the next three (3) days, you are going to have the opportunity to hear from genuinely magnificent speakers—15 of them. They will provide expert perspectives from thirteen (13) different countries, including the United States, Trinidad and Tobago, Brazil, Jamaica, Costa Rica, Peru, Germany, Argentina, Ecuador, El Salvador, Canada, Chile, and Guatemala.

I am saying that you will get a perspective on the situation **IN** the hemisphere **FROM** the countries **of** the hemisphere. There is great value in the perspective that they are going to bring.

They represent multiple, highly regarded organizations. Their willingness to take the time to speak with you should resonate with all of you. They are participating in this Conference because they **care** about our hemisphere, and thus, you should also!

I am delighted to hold this Conference after more than a year of dealing with this global pandemic crisis. Last year's Conference was the **first** we held in the virtual modality since we had barely started our directed “stop movement and stay at home period” with Class 59.

I want you all to take a moment to reflect on the uniqueness of the experience that you are having this year. The IADC educates you on how to be a future leader who can solve complex problems.

And, here you are, living a complex problem, learning how to address these situations with a hemispheric perspective. It would be impossible to design a more **perfect** teaching environment!

We deliberately designed this Conference by organizing and dividing it into **regions**. We did this to help you categorize and contextualize all the information you are going to receive.

Throughout the week, you learn about the North American Region, the Andean, and Amazon Regions, the Central and Caribbean Regions, and the Southern Cone. You will see how transregional threats such as migration and crime manifest themselves **differently** in the various regions. I am saying that you will appreciate how the **SAME** threat manifests itself **DIFFERENTLY** based upon the region that it is affecting

You will observe throughout this week that each region is unique and comes with its **own** set of complex problems. You will appreciate the vastness and interconnectedness of our hemisphere.

After this Conference, you should be able to understand and assess the geopolitical issues in our hemisphere by region. You should also note trends and what security and defense policies will need to be implemented within the next ten years to adequately address these problems.

Now, I want to pause for a moment so that you can ask and answer a question for yourselves: **why** do you think that we dedicated time in the academic calendar to expose you to the situation in the hemisphere?

Why would we share a hemispheric perspective with you all? Why would we go through the expense and the effort to host a hemispheric situation conference?

The answer is simple—because we need you to be a part of the **solution**. The **only** way that things are going to get better in the hemisphere is if **we make** them better. There is a **role** for you in this.

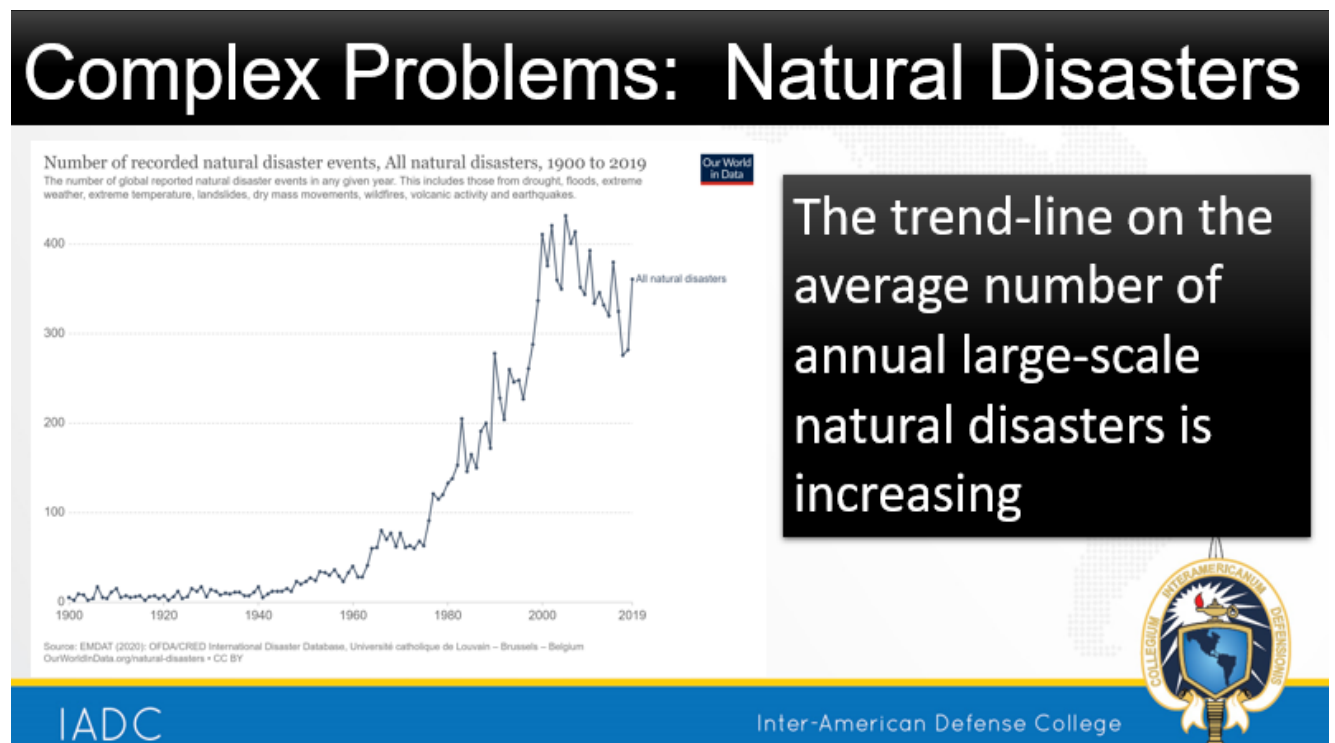


Illustration 1: Natural Disasters
Source: EMDAT 2020

Here is the deal; the number of complex problems is **increasing!** Significantly! Let us use Natural Disasters as an example. I am showing you a graph that contains startling information. To make this graph, the natural disaster had to be of sufficient scope to affect more than one country.

Data prior to World War II was fairly scant. It was not until after world war II and the advent of the United Nations that countries started cooperating and sharing data. So, I will not dwell on the lack of data from 1900 until the 1940s.

We will start in 1982 when I graduated from High School. In 1982, there were 153 natural disasters a year that impacted more than one country. In 1992, that number had increased to 204 a year. By 2019, the average number of annual disasters impacting more than one country increased to 380. That figure has almost doubled in twenty years. And the average trend line isn't going down.

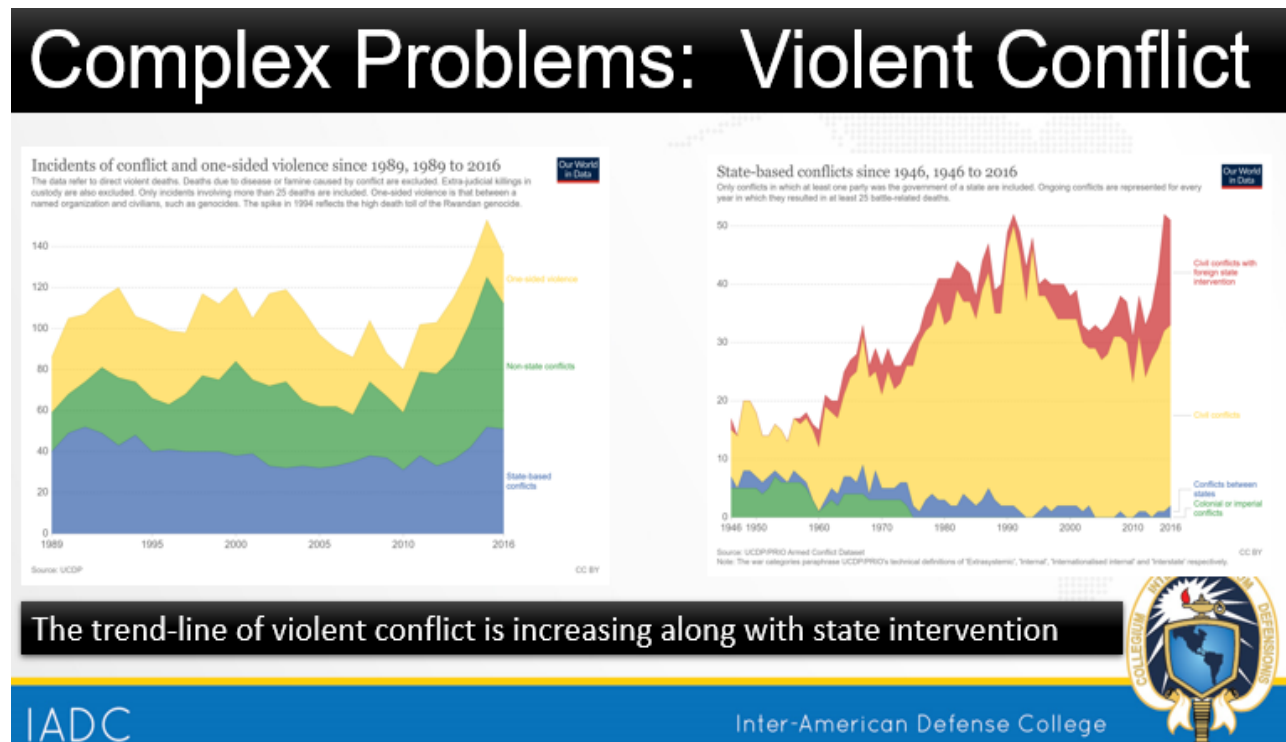


Illustration 2: Violent Conflict
Source: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset

Let's look at the complex problem of violent conflict. The United Nations characterizes violent conflict into three categories: one-sided violence that is between a named organization and

civilians, such as genocides; non-state conflicts such as terrorism or crime; and state-based conflicts such as war. To make this chart, it had to involve more than one nation or country.

In 1990, there were a total of 105 violent conflicts. In 2016 there were 136. The trend line is increasing. Of particular concern to **us** in the security, defense, and diplomatic area are state-based conflicts. Or those in which at least one party was the government of a state. You can see that it also is an increasing trendline.

These two slides that I just showed you contain compelling and alarming data. You should be worried about these data. They should motivate you to action. An increase in the number of natural disasters and violent conflicts is a **problem**.

Some may say that it represents assured job security for those who work in the security, defense, and diplomatic sectors. **I** say that we must remember that we want the end-state of our hemisphere to be one of peace, security, and prosperity for the benefit of our children and our grandchildren.

Ladies and Gentlemen, I can spend an hour showing you **additional** graphs illustrating that the prevalence of other complex problems is increasing climate change, clean water availability, population issues, health issues, transnational crime, energy, corruption, and ethics. These problems are multi-domain in nature, and they **all** have defense, security, and diplomatic implications.

It will not be **easy** or straightforward to solve these issues because they are **not** easy problems to solve. If they **were** easy problems, **someone** would have already solved them.

They are **complex** problems. Security, defense, and diplomatic institutions **alone** are not going to solve them. They will, however, be **affected** by them. And they will be involved in mitigating their **consequences**. So, there is a clear role that you **all** are going to play in their solution.

What **makes** a problem complex? Remember the definition that I shared with you a few months ago? A complex problem is one that requires multiple solutions. A **single** solution does not solve a complex problem.

And the problems facing the countries of our hemisphere are complex. They are international problems. And international problems require international **solutions**. This is important to **you** because **you** need to be the ones to help generate **solutions** to these complex problems.

So, while learning about six (6) different regions over three (3) days is a lot of information to take in and absorb, it is undoubtedly an essential component of ensuring that **you**, the future leaders of the hemisphere, have the tools necessary to work towards finding hemispheric solutions to hemispheric problems.

You will be exposed to some great information this week. The question you need to answer is, “what are you going to do with it?”

No one country can solve a complex international problem by itself. It is just not going to work. Because, as you will learn, the **nature** of the problem is **different** in each country affected. Also, the **effect** and impact **of** the problem are different in each country that it touches. **All** countries affected by the problem need to work **together** to solve it.

The great news is that many of these complex problems **CAN** be solved. They are not IMPOSSIBLE problems. Humans created many of these problems. That means that humans have the **ability** to solve them. A problem created by a human can be solved by a human. In other words, humans created them; humans can **solve** them.

When humans work together and cooperate, they can mitigate the impact of problems that they did not create, like a large-scale natural disaster. It is as simple as that.

Before we open this Conference, I would like first to take a moment to recognize our distinguished guests and speakers who took the time to be here and participate in these proceedings. We are very thankful for your willingness to participate and impart such valuable information on our hemisphere status with us.

I would also like to thank our team of interpreters and information technology teams who make it possible for this to indeed be a hemispheric event. For the students of Class 60, let me say one quick word. I want to take a moment to let the following sink in.

In the weeks following this Conference, you will have Committee II, the virtual OCONUS Trip, the Defense and Security Media Workshop, Country Study Presentations, Crisis Management Simulations, and then the Oral Exam Boards. You will be **amazed** at how quickly this time flies. The finish line is in sight; finish strong!

Thanks again to all those contributing to yet another successful Conference, and have a great session!

KEY HUMANITARIAN ASSISTANCE/DISASTER RELIEF CHALLENGES FOR THE NYNG; LESSONS LEARNED FROM SANDY, HAITI, MARIA & COVID-19 (Lecture Summary)

MG Timothy J. LaBarge¹
Commander, New York Air National Guard

What is the National Guard? The United States Air Force (or US Army):

Full-Time or Part-Time

Serve Close to Home – or at one location throughout career (if desired)

Has specific authority for Domestic Operations under the authority of Governor (Dual Command Structure)

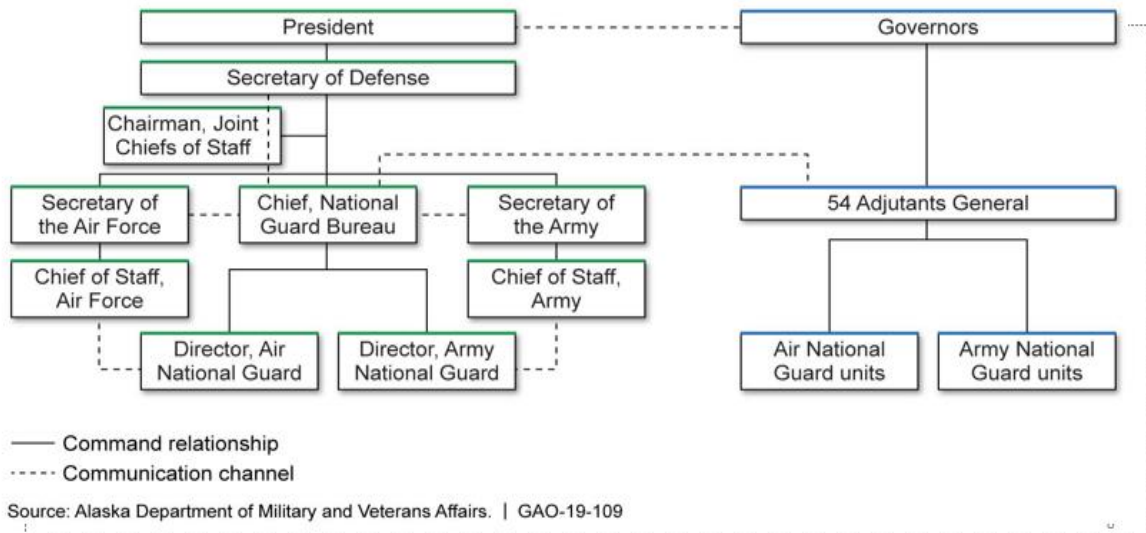


Illustration 1: Dual Command
Source: Alaska Department of Military and Veterans Affairs

¹ Maj. Gen. Timothy J. LaBarge serves as the Assistant Adjutant General and as the Commander, New York Air National Guard, Latham N.Y. He is the primary advisor on all Air Guard matters to The Adjutant General. In this role, General LaBarge is responsible for establishing policy and monitoring operations of more than 5,800 people and 42 aircraft assigned to five flying units and four geographically separated support units. He is responsible for administering over \$340 million in annual payroll with over \$540 million in annual economic impact. General LaBarge graduated from St. Lawrence University in 1983 and received his Air Force commission from the Officer Training School in 1984. After serving eight years in the United States Air Force, General LaBarge joined the New York ANG in 1991 where he has served in leadership positions at the squadron, group and wing level, including two Wing Commands. He has also served at Headquarters New York ANG and Headquarters, United States Air Force. General LaBarge is a command pilot with over 5,800 hours in the T-37, T-38, C-5, C-130, LC-130 and C-17 aircraft. He has flown combat missions and combat support missions in support of Operations DESERT SHIELD, DESERT STORM, IRAQI FREEDOM and ENDURING FREEDOM, as well as polar airlift missions in Antarctica in support of Operation DEEP FREEZE. Prior to his current position, the General was the Chief of Staff, New York ANG, Latham, N.Y.

The service components - Title 10, Title 32, and State Active Duty

T10 – The Active Component

The “Away Game”

Federal authority over service members falls under Title 10 of the U.S. Code.

Federal-level active duty for federal-level missions.

Funding comes from the federal government.

The president is the boss.

T32 – The National Guard as a Reserve Component

The “Home Game”

Federal authority over National Guard members falls under Title 32 of the U.S. Code.

This type of state-level activation is guided by state laws and policies

Funded by the federal government after approval from the president.

Large-scale, state-related missions: major natural disasters...

It has both a home and an away game

The governor is the boss

State Active Duty

The Home Game – specifically in your home state

State Active Duty (SAD) Guard members ordered to active duty solely by command of their state's governor.

Generally, it is in response to state-level disasters.

When ordered to State Active Duty or Title 32 orders, Guard members may be granted the ability to act in a **law enforcement capacity**; this is prohibited when they are activated under Title 10 unless authorized by Congress.

Department of Defense Directive

NUMBER 3025.18

Art. a. Establishes policy and assigns responsibilities for DSCA, also referred to as civil support.

Art. d. Provides guidance for the execution and oversight of DSCA when requested by civil authorities or by qualifying entities and approved by the appropriate DoD official...

Art. b. Applies to the Army National Guard and the Air National Guard

Stafford Act: This Act constitutes the statutory authority for most Federal disaster response activities, especially as they pertain to FEMA and FEMA programs.

Utilization of the National Guard – How

Disaster or contingency

Stafford act declaration – FEMA

On scene commander

Request for Assistance (RFA)

NYS Office of Emergency Management (OEM)

NY Responds ticket

RFF – Mission Assignment (MA)

NG tasking to Joint Operations Center (JOC)

J3 Domestic Operations publishes and distributes operational orders

Deployment – employment – Refrad - Mission completion

Complexities

National Incident Management System (NIMS)

NIMS is a comprehensive, national approach to incident management that is applicable at all jurisdictional levels and across functional disciplines.

Full-spectrum of hazards

Improve coordination among responding agencies

Provide common standard (language and framework)

Immediate Response Authority (IRA)

...if time does not permit approval from higher authority, DoD officials may provide an immediate response by temporarily employing the resources under their control ..., to save lives, prevent human suffering, or mitigate great property damage within the United States.

(2) An immediate response shall end when the necessity giving rise to the response is no longer present ...or when the initiating DoD official or a higher authority directs an end to the response. The DoD official ...shall reassess whether there remains a necessity for the Department of Defense to respond under this authority as soon as practicable but, if

immediate response activities have not yet ended, not later than 72 hours after the request for assistance was received.

Posse Comitatus Act

These laws and regulations generally prohibit U.S. military personnel from direct participation in law enforcement activities.

Section 1385 of Title 18, United States Code (USC), states:

“Whoever, except in cases and under the circumstances expressly authorized by the Constitution or Act of Congress, willfully uses any part of the Army or Air Force as a posse comitatus or otherwise to execute the laws shall be fined under this title or imprisoned not more than two years, or both.”

The Posse Comitatus Act (PCA) does not apply to the U.S. Coast Guard or to the National Guard in Title 32 or State Active Duty status

Unmanned Aerial Systems (UAS)

No DoD unmanned aircraft systems (UAS) will be used for DSCA operations, including support to Federal, State, local, and tribal government organizations unless expressly approved by the Secretary of Defense. Use of armed UAS for DSCA operations is not authorized.

Federalist System

Our federalist system is based on state sovereignty, and state sovereignty involves a sovereign ruler, in this case the governor and that governor is not only going to protect his equity stake, but he is in the best position to determine how to best respond to a contingency in his state.

Dual Status Commander (DSC)

Following 9/11, Congress amended Title 32 in the 2004 National Defense Authorization Act, permitting National Guard commanders to retain their state commissions after being ordered to Active duty. This change allows a National Guard

officer to command both Federal and state forces simultaneously (dual-status) to preserve unity of command at the operational level.

Unity of Command – Unity of Effort: This dual-status provides the statutory authority for one person to command both state and Federal military forces simultaneously. This permits the dual-hatted commander to control a unified military response at the operational level in support of the state.

The advantages of the dual-status command include a Governor retaining authority over the response, clear lines of command, and the ability to integrate Federal military forces operationally to achieve unity of effort.

A Contentious issue, in part, because of a lack of state and Federal strategic cooperation over command and control (C2) authority.

As a result, a political and operational rift has emerged in the state-Federal support relationship, creating the potential for a less than optimal response when the Department of Defense (DOD) provides support.

COVID-19 Response – NY

Observation: Friction between T10 forces and Dual Status Commander in the Joint Operations Area.

Discussion: A T10 medical unit assigned to provide "sick call" services

Stated they "did not work for, nor report to, the Dual Status Commander."

Resolved by changing the TACON relationship to the respective DSC.

Observation: Concern over the lack of assigning T10 forces to the DSCs,

Discussion: DSC requests from Governors were approved by the SECDEF and N&NC CCDR.

However, very few (~8%) of the T10 forces were actually assigned to the DSCs. *Sharp deviation* from the "usual and customary" command and control *Inhibited the T10/T32 unity of effort.*

Recommendation(s): The DSC construct should be the model to deviate from only when necessary.

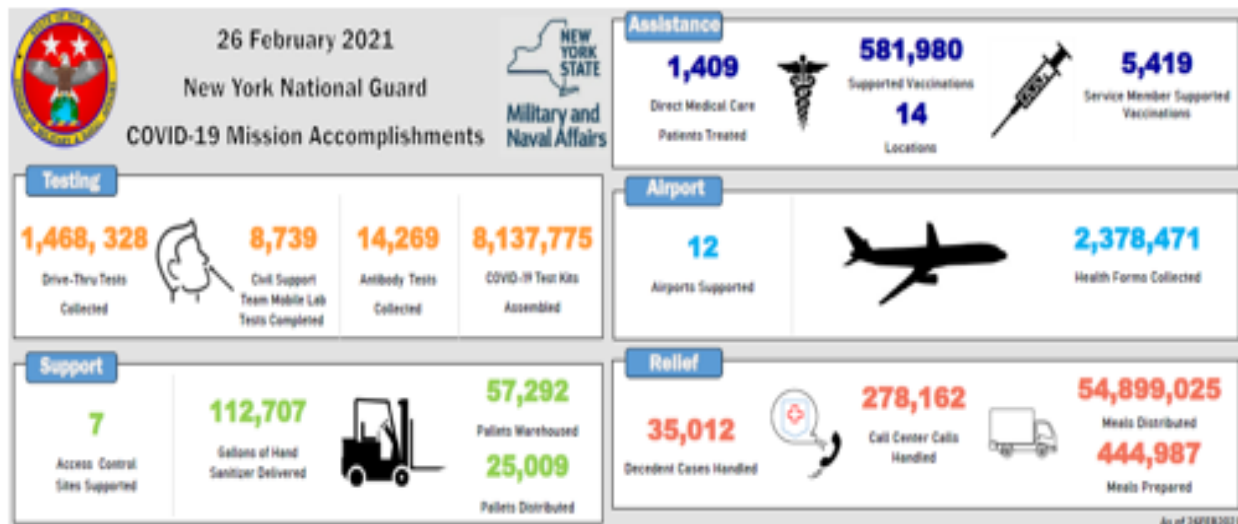


Illustration 2: Covid-19 New York National Guard

Sandy Duties Roles and Responsibilities

- Search and Rescue (SAR)
- Casualty Evacuation (EVAC)
- Logistical Aerial Port of Debarkation (APOD)
- Power Restoration
- Fuel Points of Distribution (PODs)
- Debris Removal
- Traffic Control
- Food Distribution

COVID-19 Duties Roles and Responsibilities

- Public Space Sanitation / Disinfection
- Call Center Manning
- Warehousing and Distribution
- COVID Testing Sites
- Food Distribution
- Access Control at Alternate Care Facilities (ACFs)
- Decedent Recovery
- Airport Screening
- Vaccination Sites

Lessons Learned

Unless the contingency is federalized – the state governor is in charge

Unity of Effort via Unity of Command is Paramount

Federal assistance in the form of a Federal Pay status (and benefits) is crucial to recruiting and maintaining volunteers

It takes up to 72 hours to bring on a NG SM– anticipate growth in MAs so go big early- otherwise, we will be unresponsive or late to need

Be wary of Mission Creep – especially if the Supported Agency site leads swap out frequently

Prepare for and provide for the mental, spiritual and physical health needs of your people

In a complex contingency – the partner agencies will quickly look to the NG for C4, organization, presence and technical SMEs

The basics matter – food, lodging, chain of command

We have cool stuff – and it can be very helpful in DSCA (land-sea-air transportation, sensors, UAVs, prime movers, - and – shovels)

FEMA: RESPONSE AND RECOVERY

(Resumen de Presentación)

Mr. David B. Kang¹
Emergency Management Agency - FEMA

Muchas gracias por haberme invitado a dirigirme a esta clase y así explicar un poco más sobre lo que hacemos en la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA); especialmente en el contexto de las catástrofes.

FEMA se estableció en 1979, es una de las más antiguas en el Departamento de Seguridad Interna, pero de las más jóvenes entre las agencias de gobierno. También trabajamos durante los tiempos de la Guerra Fría y nuestro lema es “servicio en tiempos de paz y guerra”. Desde 1960 hasta mediados de los años 70, la mayor parte de nuestra fuerza laboral también trabajaba en el Departamento de Defensa, pero también trabajábamos con muchos civiles en nuestra agencia. El enfoque, en ese entonces, era uno de respuesta y normalmente por eventos creados por el hombre,

¹ David Kang Office of Response and Recovery. Currently serves as the Director for the Planning and Exercise Division, Response Directorate of the Federal Emergency Management Agency (FEMA). In this role Mr. Kang oversees the development of the nation’s interagency and joint local, state and Federal response plans for catastrophic incidents and FEMA’s exercise conduct. His past FEMA positions included Deputy Director, Regional Planning Branch Chief, and Regional Technical Assistance Section Chief. He has been with FEMA Headquarters in Washington, DC for seven years and is a career Senior Executive Service employee. Additionally, Mr. Kang serves as a Plans Chief for the Consequence Management Crisis Unit which provides assistance to the U.S. Federal Bureau of Investigation (FBI) for incidents involving weapons of mass destruction and is the Planning Support Section Chief for the National Response Coordination Center. Prior to his position at FEMA headquarters, Mr. Kang worked at the State and Local Homeland Security and Emergency Management field as a Program Manager for Operations, Preparedness, and Planning Sections in the State of Alaska. In Operations, Mr. Kang worked response and initial recovery operations at the State Emergency Operations Center for numerous disasters and full-scale exercises. Mr. Kang was responsible for overseeing multiple grant State and Federal grant programs for planning, training, organization, and exercises while in Preparedness. Examples include the suite of Homeland Security Grant Programs and Emergency Management Performance Grants. In Planning, Mr. Kang integrated Hazard Mitigation and Infrastructure Protection programs and funding to define the parameters for Statewide planning efforts. This also included leading and codifying Alaska’s only Public-Private infrastructure protection group. Mr. Kang’s operational experience includes numerous domestic and international arenas. Domestic engagements include eighteen National Response Coordination Center (NRCC) activations as Planning Support Section Chief, over 50 Statewide activation at the Alaska Emergency Operations Center as the Incident/Deputy Incident Commander, and leading numerous Task Force organizations. Internationally, Mr. Kang was the U.S. Lead Planner in the development and implementation for the Government of Ukraine’s Energy Action and Resiliency Plans and had numerous engagements with the National Guard Bureau’s State Partnership Programs. Recently, he lead the National planning efforts in response to the 2017 Hurricane Season at the NRCC and in the Caribbean. Mr. Kang holds adjunct positions at Georgetown University and University of Alaska, Fairbanks. His teaching includes 400-level planning and preparedness, 600 level community/urban planning, and a 600 level planning, hazard mitigation, and project management course as part of the Emergency Management, Homeland Security, and Security Studies disciplines. In his spare time, Mr. Kang is an Army Infantry Officer in the Alaska National Guard having served in various positions in Maneuver and Joint Staff assignments. Mr. Kang has also deployed overseas as part of Operation Iraqi Freedom and has been activated to support State missions

especialmente consecuencias por la guerra. En los años 90, en 1992 específicamente, tuvimos un año muy ocupado respondiendo a varios desastres naturales como huracanes. En esa época también establecimos nuevos lineamientos. Desde entonces hemos continuado trabajando en respuesta a huracanes. Hemos llevado a cabo más de 1800 declaraciones de desastres, lo cual es significativo. Desde el 2020 FEMA también ha estado trabajando con la respuesta al COVID.



Ilustración 1: FEMA HQ & Regional Office Locations

Nuestra misión se enfoca en la gestión de desastres, particularmente en este ciclo de preparación, respuesta y mitigación. Esto es para ayudar a las personas antes, durante y después del desastre. Debemos enfocar nuestras áreas de misión en los individuos al igual que en la infraestructura. Comparativamente somos pequeños, tenemos 14000 personas reservistas y de tiempo completo, y también tenemos equipos de asistencia en gestión de incidentes a nivel nacional y regional. Trabajamos con diferentes capacidades locales, con nuestros equipos USR (Urban Search and Rescue) o de búsqueda y rescate urbana. Aún con todo esto, no somos tan robustos como otras agencias. Gestionamos nuestros incidentes y desastres regionalmente, tenemos un centro a nivel federal que también apoya las diferentes 10 regiones en las que estamos divididos. De esa forma manejamos diferentes incidentes desplegándonos por toda la nación.

La autoridad es importante para nosotros. Tenemos tres principales autoridades. Probablemente ya estén familiarizados con la ley *Robert T Stafford*, esta es la que faculta al

presidente para emitir una declaración de emergencia y esto se utiliza para activar las diferentes respuestas al desastre. Esta declaración permite que se de una unidad en el mando y una vez activada es FEMA quien dirige el resto de las cuestiones. También tenemos otros parámetros como las finanzas, tenemos salvedades de estatuto federal y otros recursos administrativos. Otra parte de la *ley Stafford* tiene que ver con asistencia, preparación y recursos para la recuperación luego del desastre. Esos son generalmente desarrollados en programas o financiamiento de viviendas. Es de aquí de donde proviene la mayor parte de la asistencia en emergencias. Esta ley se ejecuta en el estado de desastres típicos como inundaciones, sequías o huracanes. Pero también se puede utilizar de manera atípica, por ejemplo, estamos ejecutando la *ley Stafford* en COVID mediante el cual FEMA asiste con funerales. También en el reembolso de vacunas; sabemos que FEMA ha llevado a cabo actividades para pagar la producción y administración de la vacuna. A pesar de que FEMA estaba enfocada en huracanes, se ha usado más ampliamente.

Luego tenemos la ley de reforma para la gestión de desastres *Post Katrina*. Esto ayuda a que FEMA distribuya las actividades con las demás agencias y también puede asegurarse que exista rendición de cuentas en este marco nacional con otras agencias. Así se les puede asignar responsabilidades eficazmente y se tiene mejor unidad de mando. Luego tenemos el Marco de respuesta nacional donde tenemos diferentes asignaciones dadas una vez declarada la emergencia. Esto es muy poderoso ya que existe la expectativa de cumplir con ello. También internamente la agencia tiene a personal clave participando en diferentes entrenamientos y capacitaciones de gestión y administración estableciendo las condiciones necesarias para que sean empleados eficazmente durante las emergencias.













Luego tenemos los desastres atípicos y transversales. Tenemos algunos que no se cubre bajo la *ley Stafford* entonces esta orden ejecutiva permite que esto se cubra. Por ejemplo, en la *Orden Ejecutiva* se da la asignación de responsabilidades para catástrofes. Esto cubre 5 áreas donde FEMA ha liderado la ejecución de esta emergencia nivel nacional. Vemos que estos eventos se cumplen en esta orden ejecutiva que incluye la continuidad y el desarrollo de una arquitectura para responder. Estas son las principales autoridades que impulsan la legislación necesaria para que FEMA pueda trabajar luego de un desastre en las operaciones.

Ahora un poco más sobre la organización dentro de esta ley y cómo podemos operar nosotros. Tenemos la *Directriz de Política Presidencial 8* (Presidential Policy Directive – PPD) donde el DHS y FEMA tienen una organización para abordar todo en lo pre y post desastre. Los

marcos de planificación nacional fueron agregados para tener complejos ciclos basados en capacidades. El análisis se puede hacer dentro de la planificación y tener pensamiento crítico en estas cuestiones. También el PPD nos ayuda a trabajar con el departamento de seguridad interna y con FEMA y la otra parte de esta organización es de la respuesta nacional y estos marcos de recuperación son marcos conceptuales que son parte de un marco más general de planificación que incluye planes a menor nivel como por ejemplo planes operativos.

Dentro del entorno COVID trabajamos en tres planes: el plan de operaciones Inter agencial de FEMA, el anexo de incidente biológico -que también es de pandemia y derivado de accidente biológico- y también el plan FEMA para incidente biológico. Estos son una red dentro de la organización para responder bajo un marco nacional de recuperación. Ahora como director de los planes y ejercicios esto me parece que permite alcanzar las metas en el sistema de gestión de incidentes nacionales. Hablamos de las capacidades en este marco de respuesta nacional. Acá tenemos un vistazo a las 15 capacidades principales que se despliegan en estos desastres.

Capabilities- Response

- | | | | |
|---|---|--|--|
|  | 1. Transportation
(Dept. of Transportation) |  | 7. Logistics Mgmt. & Resource Support
(GSA and FEMA) |
|  | 2. Communications
(Dept. of Homeland Security - National Communications System) |  | 8. Public Health and Medical Services
(Dept. of Health and Human Services) |
|  | 3. Public Works and Engineering
(Dept. of Defense US Army Corps of Engineers) |  | 9. Search and Rescue
(Dept. of Homeland Security FEMA) |
|  | 4. Firefighting
(Dept. of Agriculture) |  | 10. Oil & Hazardous Materials Response
(Environmental Protection Agency) |
|  | 5. Information and Planning
(Dept. of Homeland Security – FEMA) |  | 11. Agriculture & Natural Resources
(Dept. of Agriculture) |
|  | 6. Mass Care, Emergency Assist., Housing & Human Services
(Dept. of Homeland Security FEMA) |  | 12. Energy
(Dept. of Energy) |
| | |  | 13. Public Safety & Security
(Dept. of Justice) |
| | | | 14. Private Sector |
| | |  | 15. External Affairs
(Dept. of Homeland Security) |



FEMA

Federal Emergency Management Agency

FOUO//SENSITIVE//PRE DECISIONAL DRAFT//FOR PLANNING PURPOSES ONLY
Privileged and confidential: This document is pre-decisional, does not constitute FEMA policy, and was prepared as part of FEMA's internal deliberative process. It may not be disclosed without consulting the office responsible for its development.

Ilustración 2: Capacidades

Similarmente, este marco de recuperación tiene algo similar, pero con diferentes funciones. Tienen, por ejemplo, planificación a nivel de la comunidad, también a nivel individual y de recuperación de energía (ese es un poco más matizado). Ahora estamos trabajando bajo en centro de coordinación nacional y estos diferentes marcos conceptuales. Típicamente, en una respuesta a una catástrofe con daños significativos, se activan los 15 bajo la gestión del centro de coordinación de respuesta nacional. En la temporada de huracanes de 2017 se vio esto cuando impactaron al Golfo de Texas y el Atlántico. Viendo esta diapositiva nos damos cuenta de que las capacidades de FEMA son tres: 1) tenemos el cinco, la información y planificación; 2) tenemos el seis, asistencia en emergencia y vivienda y servicios humanos y 3) la siete de logística y apoyo de recursos, los demás recaen bajo otras agencias.

Regresando al PPD8, eso permite asignar responsabilidades lo que nos lleva a estos 15 resultados. Existen instancias en donde podemos desarrollar uno o dos, como en el COVID, la mayoría de las actividades han sido de servicios de salud y médicos. Tenemos coordinación bajo el plan nacional, pero principalmente se enfocan en lo anterior.

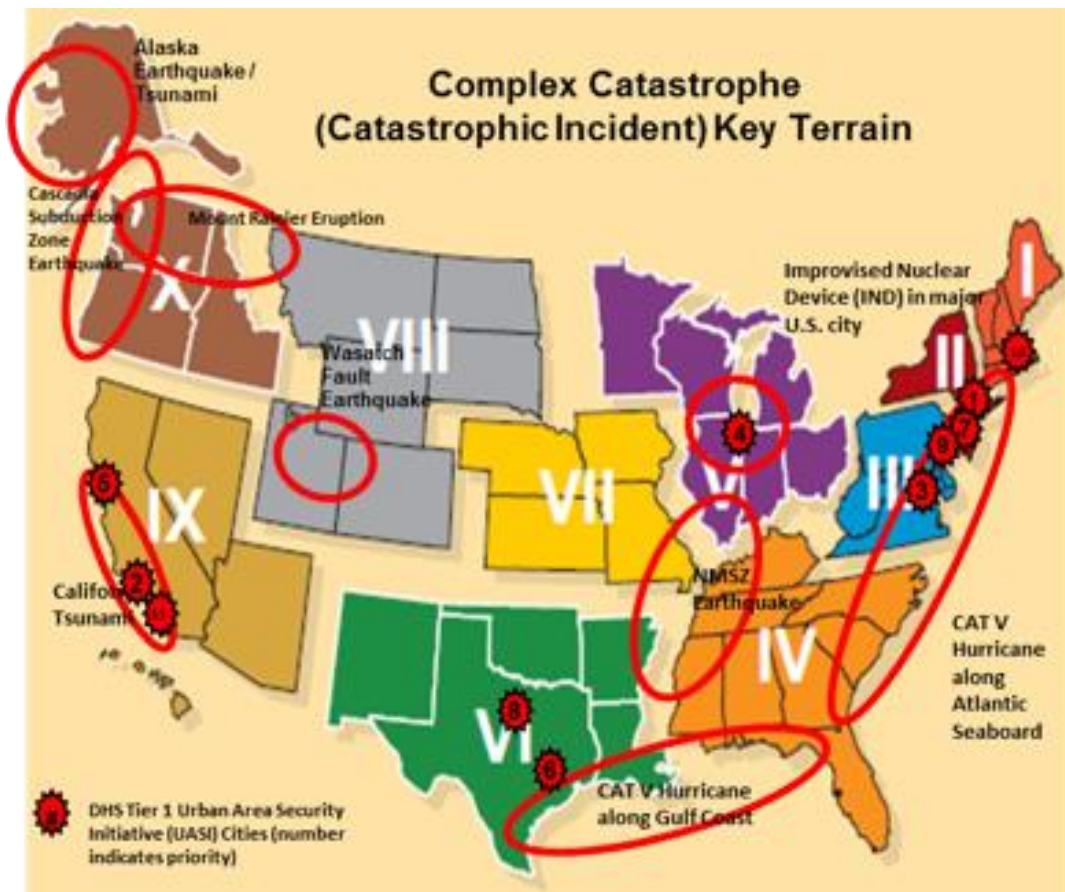


Ilustración 3 Catástrofes Complejas

Ahora pasando a la coyuntura actual. ¿Qué puede causar un desastre? FEMA ve diferentes escenarios. En la gráfica se plantean escenarios como por ejemplo los huracanes. Pero tenemos que saber la definición de catástrofe porque no existe un criterio estándar. Esto puede cambiar la forma cómo respondemos, según los libros de texto estas pueden conllevar consecuencias existenciales o atentar contra el Estado-Nación. FEMA se prepara para las catástrofes. Mediante mi departamento de preparación y ejercicio vemos los riesgos para que cuando algo suceda se puedan activar.

Aunque estas no son catástrofes FEMA actúa activamente desde que inició el COVID en 2019. Ahora estamos en nivel 1 con la distribución de vacunas y administración de éstas. También tenemos varios incidentes simultáneos en las fronteras sureñas con los menores no identificados, por ejemplo, también estamos pronosticando una temporada de huracanes que se aproxima, esperamos que no sea tan devastadora como la anterior, pero siempre estamos activos y no sentados esperando la siguiente. Este negocio es algo que es muy activo y sigue creciendo.

Ahora regresando al futuro, hablando de FEMA en el ámbito de las catástrofes, lo primero que sale a colación aquí es la planificación en emergencia de seguridad nacional. Si notamos, con la pandemia se requiere buena información fidedigna. También necesitamos concientización y sensibilización. También vemos cómo maximizar el sector privado en las estrategias. También sabemos que ahora el teletrabajo y la tecnología son muy importantes en FEMA y los negocios cotidianos. ¿Cómo desplegar la organización usando toda esta nueva tecnología? Finalmente estamos hablando de estrategias de recuperación y cómo podemos mejorarlas. Con COVID jamás se pensó que todos los distritos y jurisdicciones declararían un estado de emergencia simultáneamente. Los planes y ejercicios no lo esperaban y entonces se necesitaba una mejor planeación; ahora el plan de futuro cercano para los desastres será más abarcador y holístico en ese sentido. Debemos ver los planes de seguridad nacional donde trabajamos con el DOD y para eso también hablamos de adjudicaciones, defunciones, de movilizaciones y continuidad, además de operaciones generales. Todo esto nos ayudará a trabajar y adaptarnos antes de abrumarnos como con el COVID y estar preparados para una catástrofe previo a que ocurra.

USAID Support to Complex Emergencies & Large-Scale Disasters (Resumen de Presentación)

Mr. Steve Katz¹
Humanitarian Assistance Adviser
Military Bureau for Humanitarian Assistance

Muchas gracias y buenas tardes a todos. Trabajo para la USAID, específicamente para la oficina de ayuda humanitaria. Como tal, trabajo para la oficina enfocada en los asuntos cívico-militares. La USAID se creó en 1961 en el gobierno de JFK durante la guerra fría, cuando se percibía que EUA no hacía buen trabajo en el extranjero, particularmente con la Unión Soviética. Lo que hacía la ley de ayuda extranjera era consolidar todas las identidades del gobierno bajo una sola identidad u oficina. Así formalizó las actividades variadas bajo una sola identidad. Cuando se fundó no había ninguna identidad que respondiera a los desastres naturales de parte del gobierno estadounidense. Esto se hizo en 1964 con la creación de la oficina de asistencia para desastres en el extranjero que básicamente forma parte de la política exterior de Estados Unidos. Su objetivo principal es ayudar a otros países y promover un mundo libre y próspero.

¹ Steve Katz has been with the U.S. Agency for International Development/Bureau for Humanitarian Assistance as a Humanitarian Assistance Advisor to the U.S. military since 2010, both full-time and currently as a member of the Support Relief Group (SRG). In this role, he has participated in numerous overseas responses/operations, including the Lebanon explosions, DRC Ebola, Syria complex emergency, Iraq complex emergency, Nepal earthquake, Thailand floods, Japan earthquake/tsunami, Libya complex emergency, Horn of Africa food insecurity, Haiti cholera, Hurricane Irma, and Hurricane Iota. Steve had a 30 year career as an officer in the U.S. Army, both on active duty and in the reserves, and retired in 2011 as a Colonel. Originally branched as an Infantry Officer, he spent the bulk of his career working in various command and staff positions within the Special Operations community. He had numerous deployments to the Middle East, Africa, Balkans, and throughout the former Soviet Union. He spent a year in Iraq commanding a unit under 10th Special Forces Group (Airborne). He has a M.A. in International Relations from Rutgers University, and is a graduate of the U.S. Army Command & General Staff College.

A Brief History



Ilustración 4: Brief History

Algo que no se sabe comúnmente es lo que gasta EUA en ayuda humanitaria en el extranjero. Hace poco se hicieron unas encuestas y cuando se les hace la pregunta a los ciudadanos creen que gastamos más de la mitad del presupuesto en ello cuando en realidad ocupa menos del 1%. Asimismo, cuando se les pregunta cuánto deberían gastar, ellos dicen que el 10%. Se hace porque se cree que el buen desarrollo y ayuda en el extranjero fomentan la seguridad nacional. Se hace para ayudar al prójimo y porque forma parte integral de la política exterior ya que ayuda a consolidar la seguridad doméstica.

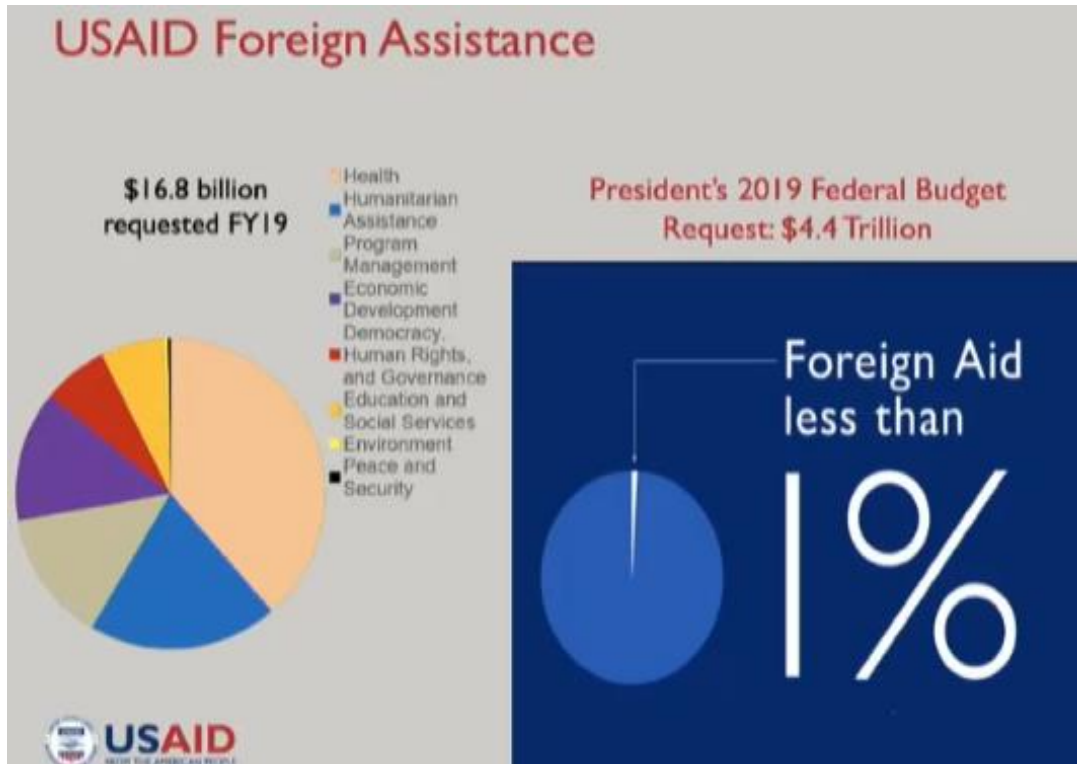


Ilustración 5 Foreign Assistance

En el año 2003 este tipo de desarrollo llegó a los mismos niveles durante la presidencia de Bush. Después del ataque en un estallo fallido se pensó que con un buen desarrollo al extranjero se podían impedir puertos seguros para grupos extremistas lo cual fomenta y consolida la seguridad estadounidense. Aunque se creó en 1961, fue hasta 1964 que existió una entidad que respondiera en casos de desastre en el extranjero.

Algunos conocen la BHA que es la entidad que existía antes de la OFDA, la cual se fusionó con alimentos para la paz que queda dentro de USAID. Si me equivoco y por casualidad me refiera a la BHA o la OFDA, es porque estoy tan acostumbrado a ello, ya que he trabajado ahí por 10 años, pero su trabajo es muy similar. Sus objetivos son salvar vidas, aliviar el sufrimiento humano y reducir el impacto tanto económico como social en los desastres. Entonces eso es básicamente lo que hace el gobierno a través de esta institución. ¿Qué significa en realidad? ¿Cómo respondemos ante desastres naturales o en el extranjero? Lo que quiero que saquen de esta presentación es que BHA es el punto de lanza de la USAID en cuanto a la respuesta en el extranjero de EUA.

Aunque coordinamos los esfuerzos estadounidenses todavía trabajamos para el embajador en el terreno ya que este es el oficial de más alto rango que representa a EUA. Es el embajador quien manda y coordina fondos e informes. Hay momentos en los que pedimos ayuda a otras entidades como el Departamento de Defensa. Cuando el Congreso creó la OFDA y luego la BHA, se dio cuenta de que el cometido era singular, entonces les confirieron algunas atribuciones especiales bajo la ley federal. Ayuda a expedir las adquisiciones, sanear el proceso de préstamos a través de la ONU y también agiliza el proceso para operar y funcionar donde EUA no cuenta con relaciones diplomáticas como por ejemplo con el norte de Irán.

Para el año fiscal 2019 teníamos un presupuesto de 6 mil millones de dólares. La ayuda alimenticia era el doble del presupuesto normal porque es costoso comprar, almacenar y transportar. Como es de imaginarse, cuando surge un desastre en otra parte del mundo y el gobierno de EUA llega de manera unilateral se considera una invasión, así que hay determinados criterios con los que hay que cumplir para ayudar. Ya que trabajamos en países soberanos el país afectado debe hacer una petición para la ayuda. Segundo, el desastre tiene que superar la capacidad de respuesta del país afectado. Si pueden con eso entonces no necesitan ayuda extranjera. Hay que determinar que una respuesta conviene en cuanto a los intereses del gobierno estadounidense. Puedo decirle que, si los primeros dos criterios se han cumplidos, ha habido muy pocos ejemplos en los que hemos decidido que no conviene ayudar. Dentro de nuestro gobierno es el embajador estadounidense el que aclara que existe un desastre. Es un proceso formal por el que la USAID llega a ser la identidad de punta. Puede ser también el subsecretario de Estado en D.C. Eso en los casos en que no tenemos relaciones diplomáticas con el país o si se cierra la embajada por algún motivo, como en Yemen y Siria por preocupaciones en cuanto a la seguridad, entonces sería el subsecretario el que declara la emergencia. Cuando respondemos (me refiero al BHA), entonces respondemos con, por así decirlo, una caja de herramientas con: fondos, dinero, suministros monetarios, personal y pericia técnica. Los fondos son el componente más importante en cuanto a lo que puede ofrecer el USAID. Aunque algunos colegas creen que somos operacionales porque nos desplegamos y nos mandan a estar en terreno para responder, lo que más hacemos es dar fondos. Verán algunos ejemplos en pantalla de lo que queremos decir cuando hablamos de socios: ONGs, ONU, Cruz Roja, etc.



Ilustración 6 Socios

Destinamos fondos porque no somos una organización muy grande, las organizaciones son las que se ocupan de lo demás. Tenemos almacenes en diferentes partes del mundo que tienen diferentes cosas almacenadas. Los tres almacenes principales son Miami, Pisa y Dubái que se dedican a los productos no alimenticios. Normalmente se traslada en modo aéreo, aunque hay momentos en que se hace por vía marítima.

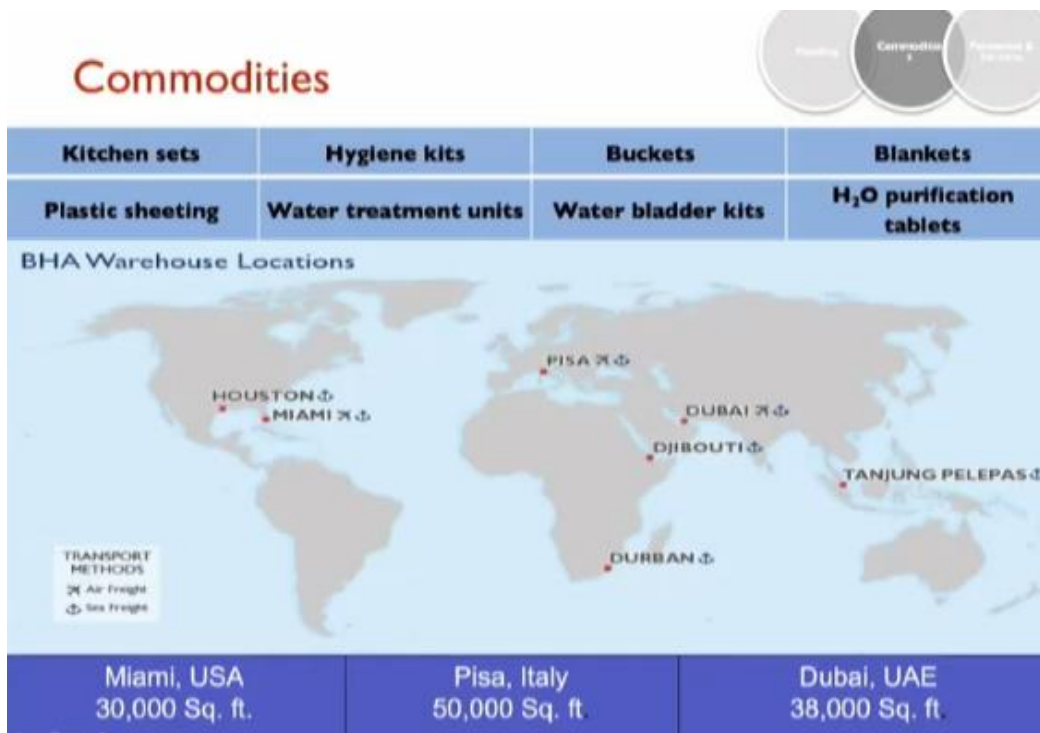


Ilustración 7: Commodities

Buscamos proporcionar los alimentos comunes para la población, en algunos países el arroz en otras lentejas, soya, lo que sea. Procuramos proporcionar lo más apropiado en términos culturales. Finalmente, mandamos personal con conocimientos, tenemos peritos con maestrías y doctorados en cuanto a higiene y salud pública, alberges, diferentes sectores, todo lo que se necesite en una crisis humanitaria. También tenemos la oficina dividida en oficinas regionales, por ejemplo, se tiene una en San José, Costa Rica. Un poco más sobre el organigrama, en donde estamos ubicados en América Latina y el Caribe. Como acabo de decir tenemos una oficina en el San José que tiene asesores regionales. Tenemos una oficina en Haití, como saben muchos de ustedes, hay necesidades continuas. También tenemos representantes en el comando sur. Algo particular en América Latina es que tenemos asesores a tiempo parcial para momentos críticos y poder comunicarnos con ellos si surge algún evento, además ellos son los que pueden hablarnos de la coyuntura en el país ya que hablan el idioma y conocen el contexto.



Ilustración 8:Latinoamerica

Vamos a hablar del proceso por el que nuestro departamento de defensa llega a participar en las respuestas humanitarias. Como dije anteriormente, bueno hay que recordar que a veces en

algunos países las fuerzas armadas responden primero, no como en Estados Unidos que la respuesta civil es primero. Cuando sucede un desastre HN responde y pide ayuda a la nación. El país afectado es la HN, el cual pide ayuda y EUA tiene su propio proceso con sus criterios para ayudarles. El país afectado tiene que estar dispuesto a recibir ayuda, luego se habla con el embajador estadounidense que está en el sitio y si no con el subsecretario de Estado. Entonces el BHA puede responder en nombre del gobierno estadounidense como el que encabeza la respuesta estadounidense. Luego se identifican los requisitos y necesidades que nadie puede aportar. Entonces se presenta un memorándum al departamento de defensa pidiendo ayuda. Si se aprueban las fuerzas armadas puede apoyar al USAID. Casi el 99% del tipo de apoyo que se pide es de logística, transporte. Una vez que el secretario lo aprueba se debe determinar cómo responder. Si tenemos fuerzas armadas ya en terreno y el personal puede salvar vidas de una vez, entonces están facultados para seguir adelante y ayudar sin pedir ayuda formalmente. Si no se trata de perder vidas o sufrir daños corporales tienen que seguir los trámites normales.

Ahora vamos a enfocarnos en emergencia complejas. Llega un desastre, hay una asistencia que podría ayudar. Si un país decide utilizar a los militares en su respuesta eso es su decisión, pero si la situación supera sus capacidades, es posible que lo pida a otros gobiernos. Si se puede brindar la ayuda necesaria entonces se puede pedir un apoyo de las fuerzas armadas del extranjero. Deben ser los últimos en llegar y los últimos en salir. Es la última instancia. Luego se agotan las probabilidades de una guerra civil. Estados Unidos responde a varias (como de 50 a 60 al año), pero si se ven las cifras del departamento de defensa es bastante limitado (2 a 4 máximo) ya que se consideran que las fuerzas armadas deben ser la última instancia.

Algunos ejemplos son los huracanes de Sudamérica, los volcanes, etc. Si ha habido respuestas que necesitan acción militar en apoyo por desastres naturales. En la mayoría de los casos se trata de aerotransporte, logística, armadura y básicamente todo lo que apoya. En la siguiente gráfica puede verse en amarillo que aparecen cosas que de vez en cuando pedimos como evaluación médica. Eso no es singular ya que los países pueden hacerlo solos porque nuestras fuerzas armadas no deben participar, aunque sea absolutamente necesario. En rojo está lo que en muy pocas ocasiones llegan a pedirse porque tiene que ver con contacto directo con la posición afectada. ¿Por qué es que no se lo pedimos? No es una capacidad única de las fuerzas armadas, civiles pueden hacerlo.

Military Support during Complex Emergencies

Likely Military Support Requests
<ul style="list-style-type: none">• Unclassified information sharing for USG, NGO Safety and Security.• Unclassified assessments (e.g. ISR) support logistics (airports, seaports, roads)• Advocacy to partner security forces to ensure humanitarian access and protection of civilian populations.
Possible Support Requests
<ul style="list-style-type: none">• Transport people and supplies from to areas not accessible by commercial means, pending RSO, DART SSO approval; UN/NGO coordination.• Off-Loading and trans-loading supplies at the air hub from aircraft.• Airfield management, to include air traffic control, if needed.• Donation of DOD Excess Property, fuel, equipment.• Engineering and Medical Assessments .• In-Country Ground Transport.• Humanitarian De-confliction (if required).
Highly Unlikely Support Requests
<ul style="list-style-type: none">• Direct assistance to affected populations (e.g. aid distributions, camp management, vaccinations, health support)• Security assistance for Humanitarian NGOs.• Air-Drops, Helicopter 'hover-and-drop' or 'land and dump', combat off-loads.• DoD-led humanitarian coordination mechanisms (e.g. CMOC).

Ilustración 9: Military support

Ahora pasaremos a los desastres naturales. Una emergencia compleja es una crisis humanitaria que ha surgido debido a un conflicto, o sea hay dos lados al menos. El problema más grande es la cuestión de seguridad. Cuando la USAID responde a un desastre en el extranjero esperamos no estar en el terreno más de seis semanas porque están ahí para salvar vidas y ayudar a la nación a que tengan un cierre. Se espera que la ayuda no tarde mucho. Desafortunadamente estos temas duran incluso años. Esto también es de las Naciones Unidas. El gobierno de los Estados Unidos dice que el uso de un militar en el extranjero en un desastre natural debería ser restringido. O sea, debe ser el último recurso. La neutralidad es un principio clave, como resultado es muy poco probable ver la USAID pidiéndole ayuda a los militares en un conflicto. Ahora, una de las otras cosas que quería recalcar que es muy importante y que hemos aprendido con respecto a trabajar con las fuerzas armadas extranjeras y con EUA en lugares como Siria, es que desescalar el conflicto es complejo. Puede ser muy difícil distinguir entre actores que son parte del conflicto y los de ayuda humanitaria. Digamos que, si vemos a un grupo de actores que van corriendo en Siria, pueden ser buenos o malos. Y si las fuerzas armadas atacan sin saber que mataron a “los buenos”, sería un error fatal. La lección aquí es que el apoyo militar de EUA no sólo es utilizado en desastres naturales para capacidades únicas en una emergencia compleja, tiene que ver más con

la coexistencia que con el apoyo. Ahí es donde se comparte la información y se reduce el conflicto. Así es como de verdad se reduce el conflicto.

Algo que quería enseñarles antes de terminar es mostrarles cómo luce la estructura de comando desde el punto de vista de EUA durante una respuesta humanitaria. Los embajadores de Estados Unidos están a cargo de la respuesta del gobierno. los embajadores se reportan directamente al presidente y eso significa que tienen mucho poder. Lideran la respuesta y la coordinación de Estados Unidos.

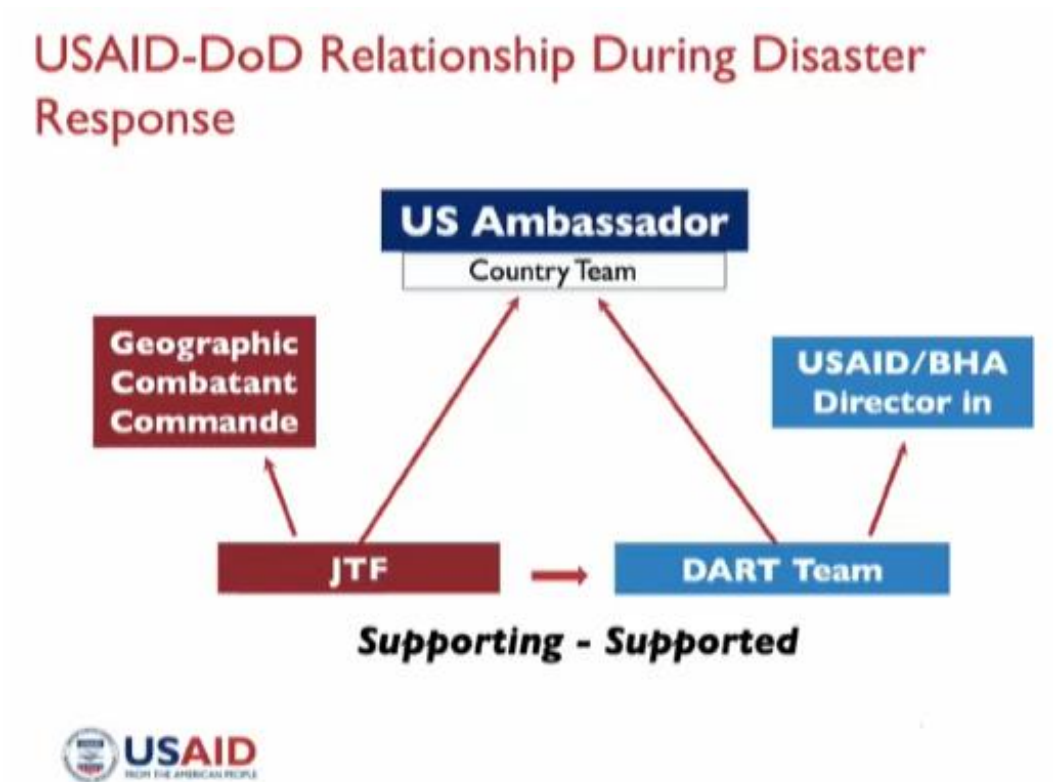


Ilustración 10: Disaster response

Como dije antes, todo esto se oye muy limpio y fácil. La mayoría de las respuestas ya sea una emergencia compleja o un desastre natural son todo menos limpios. Clausewitz habló de la neblina de la guerra y nosotros hablamos de la neblina de la ayuda. EUA no es la única entidad proveyendo ayuda. Se tienen varias organizaciones ONGs, la ONU y otros. Lo que espero haberles comunicado es como lo hace el gobierno de EUA y como respondemos a los desastres humanitarios en el extranjero.

**DISASTERS AND RISK TRENDS IN THE AMERICAS
& THE CARIBBEAN.
KEYS TO BETTER UNDERSTAND AND ADDRESS THE COMPLEXITY
OF DISASTER RISK**

Mr. Nahuel Arenas-Garcia¹
Deputy Chief, Regional Office for the Americas & the Caribbean,
United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)

The interconnected nature of our world and the effects of climate change have become risk multipliers. Human, economic, and political systems are in increasingly complex interaction with natural systems (UNDRR, 2019). That means that risk in one part of a system could trigger cascade effects and impact other dependent systems. COVID-19 has made evident how risks can cascade and have systemic impacts. A biological hazard that emerged in a Chinese city quickly travelled the world and impacted health, transportation, and education systems, disrupted social interactions and the global economy.

The rise in the intensity and frequency of disasters results in significant loss of lives and livelihoods and tremendous socio-economic impacts globally. Recorded disasters and economic losses almost doubled in the last 20 years, compared to the previous two decades (UNDRR, 2020a). Extreme weather events, such as floods, storms, bushfires, and heatwaves, force millions from their homes every year. In fact, disasters displace more people than conflict and violence every year (UNDRR, 2020b). It is not surprising that the threat of disasters to human health, safety, critical infrastructure, and property is a subject of increasing concern from defense and homeland security standpoints (see, for example, U.S. Department of Homeland Security, 2020; U.S. Department of Defense, 2019).

¹Nahuel Arenas is the Deputy Chief of the Regional Office for the Americas & the Caribbean of the United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). During the last 20 years, Mr. Arenas has led humanitarian assistance interventions, DRR programming and development cooperation in different countries in Latin America & Caribbean, Africa and Asia Pacific. Before joining UNDRR, Mr. Arenas occupied the position of Director for Humanitarian Programs and Policy for OXFAMUSA. He has also worked for the Japan International Cooperation Agency (JICA), Action Against Hunger (ACF), consulted for UN-Habitat leading learning processes around DRR programming and contributed to many academic programs including the Harvard Humanitarian Initiative Course: Humanitarian Response to Conflict and Disasters. He has a background in Public Policy (FLACSO) and International Politics (SOAS, University of London) as well as degrees in Crisis Management (Universidad Complutense of Madrid). He is a PhD candidate at the Centre for Global Ethics of the University of Birmingham

The nature of disaster risk

Disaster risk has been traditionally understood as the interaction between a hazard, with a level of exposure and vulnerability of people and assets. The risk of disasters is reduced when we are not exposed to a given hazard, and we have the required capacities to prevent, mitigate and/or withstand its shocks. For example, in response to the biological *hazard* of the coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19), our measures are in line with limiting the *exposure* (i.e., social distancing) and reducing our *vulnerability* (i.e., developing and rolling out a vaccine). The actions to reduce exposure and vulnerability in the face of hazards follow the goal of mitigating and/or reducing the impact of hazards.

In a broad sense, to effectively reduce disaster risk we need to understand how it is generated, how it manifests and materializes in society. We also need to put in place strong risk governance mechanisms, including plans and strategies across sectors and solid coordination mechanisms. Investments need to be informed by risk, to ensure they not only prevent the generation of new risk but also contribute to building resilience. And finally, we need to be well prepared, to respond quickly and effectively when disasters do occur, and recover as fast as possible building back better. These are in fact the four priorities of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, our global blueprint for addressing risk, adopted by the General Assembly of the UN in 2015.

Global agendas, like the Sustainable Development Goals, the Paris Agreement and the Sendai Framework need to be implemented in tandem, one reinforcing the other. Poverty, inequality, corruption and environmental degradation are all underlying factors of risk. In fact, there is not such a thing as a “natural disaster”. Hazards may be of natural, anthropic, or biological origin, but they result in disasters only as a consequence of our decisions.

Consider a landslide in the middle of the Amazon tropical forest, in an area with no population; is that a disaster? There might be a certain loss of bio-diversity, but this would be just a natural hazard in the strict sense. On the other hand, if the landslide sweeps across a community living downhill (perhaps because the land was cheap there or occupied, and norms regulating the use of land were not respected, perhaps due to corruption, etc.), it will cause significant damage to life and property, triggering a disaster. Further, the amount of damage will increase if the community has low access to public infrastructure (such as transportation for evacuation) and sub-standard physical infrastructure (such as highly vulnerable public housing). Therefore, if we decide

to invest or build infrastructures without properly integrating risk information and without taking the necessary measures to ensure the resilience of our investments and infrastructures, we will be creating more risks. On the other hand, if we understand the associated risks and align our decisions to reduce them, we will contribute to building resilience.

Many types of hazards can contribute to disastrous consequences for our communities. These hazards include *natural hazards*, some examples of which are listed around the seismic graph icon at the top in Figure 1; *biological hazards*, including diseases and invasive species, listed on the left; and *technological hazards*, listed on the right of the graph (UNDRR, 2020c).

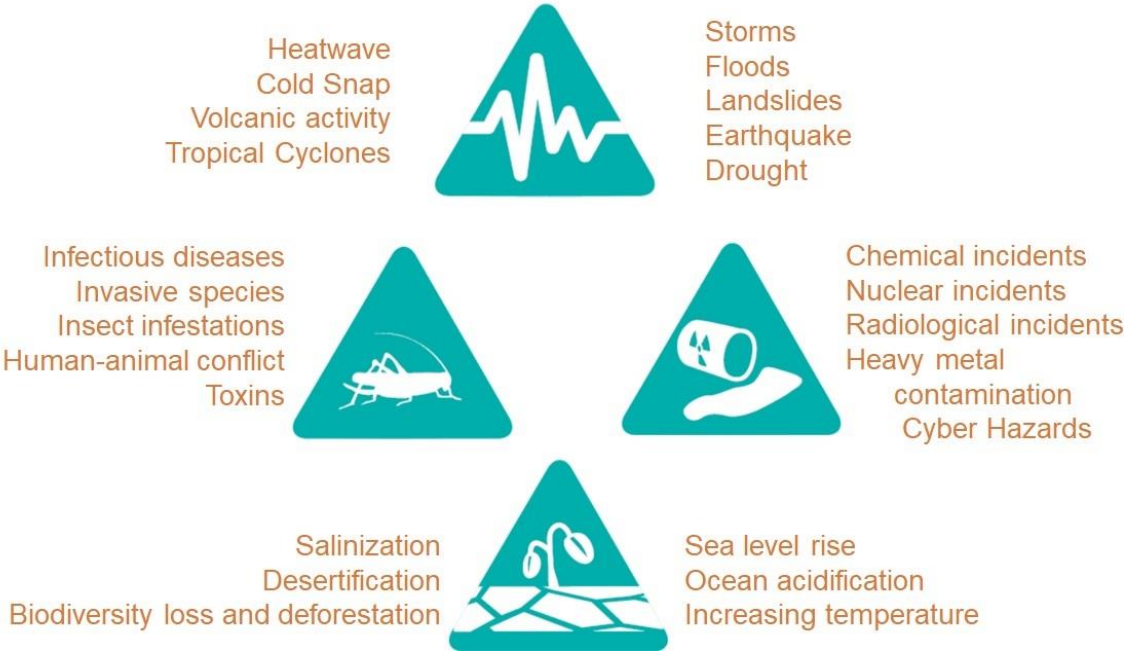


Figure 1: Hazard Types

In the context of global climate emergency, hazards that can threaten development also include slow-onset climate change-related hazards such as sea-level rise, increasing temperatures, biodiversity loss, deforestation, and salinization as well. At the same time, our current development models have an impact on the natural world that makes us more vulnerable. For instance, an increase in emerging infectious diseases (EID) and reemerging infectious diseases has been observed globally (Behler McArthur, 2020). Zoonotic diseases (transmitted between animals and humans), like the coronavirus that caused the pandemic, result from the complex interconnections

and mutual dependencies between wildlife and people (e.g., through increasing urbanization of the world). As highlighted in the Global Risk Assessment Report (UNDRR, 2019), new risks and correlations are emerging in a way that we have not anticipated.

Addressing disaster risk in complex systems

To effectively address disaster risk, we first need to understand it properly. Linear risk models are no longer truthful to a reality of complex and systemic interactions. According to Gordon and Williams (2020), understanding a complex system is not enough to know the parts: “It is necessary to understand the dynamic nature of the relationships between each of the parts. In a complex system, it is impossible to know all the parts at any point in time. The human body, a city traffic system, or a national public health system are examples of complex systems.”

Risk needs to be understood considering its possible cascade effects across systems and its impacts across different scales. Most importantly, risk cannot be addressed without addressing the underlying factors at its core, including poverty, inequality, exclusion, corruption, etc. Therefore, risk reduction can only be achieved through multi-actor and multi-sectoral efforts. However, countries in the Americas & the Caribbean region have focused mainly on reactive and compensatory investments (e.g., funds for post-disaster response and recovery, the insurance of public assets, and catastrophic bonds to finance reconstruction) and less in proactively addressing the underlying factors of risk (UNDRR, 2021).

Evidence suggests that investing in risk reduction outweighs the costs of doing so on average by about four times in terms of the costs of avoided and reduced losses (Mechler, 2016). In other words, every dollar invested in reducing disaster risk can save \$4 in response and recovery. According to World Bank (2014) estimates, the benefit-cost ratio can increase up to \$6.69 in benefits for every \$1.00 spent. However, the world generates risk at a higher pace than its efforts to reduce it. “On the whole”, highlights the Regional Risk Assessment Report 2021 (RAR), “regional efforts still have a long to go to advance prospective risk reduction measures—that is, until disaster risk reduction is fully incorporated into the planning of both public and private investments, from conception to design” (UNDRR, 2021: 8).

Implications for preparedness

The Latin America & Caribbean Region absorbs 53% of global economic losses resulting from climate-related disasters. In many countries, this represents a higher percentage of GDP than what is invested in water and sanitation or other socio-economic expenditures. Most of the disasters in the region (99.7%) are the result of extensive risk.² 80% of events occur in intermediate and small urban areas, where 71.8% of fatalities occur and where we find 80% of disaster-affected households (UNDRR, 2021). In short, the risk is rapidly becoming concentrated in the region's fastest-growing small and medium-sized urban areas, where more than 340 million people live (UNDRR, 2021). As mentioned above, preparedness measures need not only consider cross-systemic impacts but also impacts at different levels. It requires good coordination among national and local levels and, more importantly, capacities to absorb, respond to, and recover at the local level.

Moreover, preparedness measures need to be enhanced for different types of hazards. The COVID-19 pandemic showed us how a public health emergency could cause a large loss of life, creating the biggest global crisis in 50 years. The recently published report by the Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, established by the World Health Organization (WHO) to review the global response to COVID-19, identified “gaps and failings at every critical juncture of preparedness and response” (IPPPR, 2021: 2).

Further, the continued degradation of the natural world (e.g., pollution of the air, water, or soil) means that environmental hazards will be on the rise, as is extreme weather. Meteorological hazards such as floods and tropical cyclones displace more people than any other natural hazard and encompass huge economic losses. Geophysical hazards such as earthquakes and tsunamis, on their part, kill more people than extreme weather events.

Last but not least, human activity is also responsible for severe loss of life (e.g., industrial pollution, infrastructure failure). Technological hazards such as the recent chemical explosion in the port of Beirut (Lebanon) in 2020 or the Brumadinho (Brazil) tailing dam failures in 2019 can have devastating consequences. In fact, any of these types of events can trigger other risks with

² The widespread risk associated with the exposure of dispersed populations to repeated or persistent hazard conditions of low or moderate intensity, often of a highly localized nature, which can lead to debilitating cumulative disaster impacts. Extensive risk is mainly a characteristic of rural areas and urban margins where communities are exposed to, and vulnerable to, recurring localized floods, landslides storms or drought. Extensive risk is often associated with poverty, urbanization and environmental degradation (UNISDR, 2009: 15-16).

damaging effects given the increasing complexity and interaction of our social and economic systems. In 2011, an earthquake and tsunami in Japan destroyed three nuclear reactors causing a major release of radioactivity. In addition, multiple-hazard scenarios are increasingly common. In 2020, many countries in the Americas and the Caribbean had to deal with hurricanes (e.g., Eta and Iota), wildfires (e.g., California, Amazon), and other hazards while responding to the pandemic.

The interconnectedness of natural, economic and social systems means that we need to address risk with a multi-dimensional approach. This requires strong risk governance mechanisms informed by science and functioning at different levels (global, national, local). Disaster risk reduction cannot be the responsibility of a single entity. It must be part and parcel of development planning and implementation across all sectors and scales. More efforts need to be put to ensure that a deep understanding of risk informs policy development, investments, resource allocations and decision-making in general. Uncertainty being the new normal requires adaptive and anticipatory planning that seeks to identify the drivers of risk and allows implementers to react quickly with funding decisions made as close to the ground as possible. Our flexibility must be as dynamic as the change we hope to survive (UNDRR, 2019). This also requires building the necessary skills and capacities across the board.

Considering that most disasters that can occur did not happen yet, preparing for the worst scenario can save lives.

References

- Gordon, Marc, and Williams, Scott (2020). “What is the difference between complicated and complex systems... and why is it important in understanding the systemic nature of risk?”. Retrieved from <https://www.preventionweb.net/news/view/71254>
- Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response (IPPPR) (2021). “COVID-19: Make it the Last Pandemic. A Summary”.
- Mechler, Reinhard (2016). “Reviewing estimates of the economic efficiency of disaster risk management: opportunities and limitations of using risk-based cost-benefit analysis. *Nat Hazards* 81, 2121–2147. <https://doi.org/10.1007/s11069-016-2170-y>
- UNDRR, 2021. “Regional Assessment Report on Disaster Risk in Latin America and the Caribbean. Challenges in disaster risk reduction and progress towards the Sendai

- Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030) targets”. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- UNDRR, 2020a. “The Human Cost of Disasters: An Overview of the Last 20 years”. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- UNDRR, 2020b. “Disasters displace more people than conflict and violence”. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Retrieved from <https://www.undrr.org/news/disasters-displace-more-people-conflict-and-violence>
- UNDRR, 2020c. “Integrating Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation in the UN Sustainable Development Cooperation Framework: Guidance Note on Using Climate and Disaster Risk Management to Help Build Resilient Societies”. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- UNDRR, 2019. “Global Risk Assessment Report (GAR)”. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- UNISDR, 2009. “Terminology on Disaster Risk Reduction”. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- U.S. Department of Defense, 2019. “Report on Effects of a Changing Climate to the Department of Defense”. Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment. January.
- U.S. Department of Homeland Security, 2020. “Homeland Threat Assessment”. October.
- World Bank (2014). “Understanding Risk in an Evolving World. Emerging Best Practices in Natural Disaster Risk Assessment”. Global Facility for Disaster Reduction and Recovery.

LECCIONES APRENDIDAS EN CHILE EN LAS FASES DE PREPARACIÓN, MITIGACIÓN- RESPUESTA, Y RECONSTRUCCIÓN

Dr. Carlos Ojeda B.¹
Srta. Florencia Vega G.²

Resumen:

Este artículo aborda el paradigma de la gestión de manejo de riesgos a través de las etapas de Preparación, Mitigación, Respuesta y Reconstrucción. Analiza el rol de las Fuerzas Armadas (FF.AA.), haciendo breve referencia a las Fuerzas de Orden Público y Seguridad, en el abordaje de desastres naturales y antrópicos en Chile, contrastando las características de este tipo de catástrofes con las cualidades y desafíos que representan las emergencias complejas que atraviesa nuestro país: una social y política y otra de carácter global, aún en curso, como consecuencia de la pandemia de Covid-19.

Introducción:

El presente artículo es el resultado de la presentación que tuvo lugar durante el seminario “*Complex Emergencies and Large Scale Disaster*”, en abril del corriente año. En él se hace un repaso por los acontecimientos relevantes que han puesto a prueba el sistema de control de riesgos de Chile en los últimos años³.

Para ello se explica, en primer lugar, cuáles serán los elementos por considerar en nuestro marco interpretativo constituido por los conceptos de Preparación, Mitigación, Respuesta y Reconstrucción.

¹ Coronel (R) del Ejército de Chile, Doctor en Ciencia Política y magister en áreas relacionadas a las relaciones internacionales, la seguridad y defensa. Actualmente es Jefe del Laboratorio de Prospectiva y Simulación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), profesor titular en esa casa de estudios y en categoría de adjunto en el William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies en la National Defense University en Washington DC. Ha sido conferenciante invitado del Colegio Interamericano de Defensa desde el año 2014 a la fecha.

² Egresada de Licenciatura en Estudios Internacionales, mención Economía de la Universidad de Santiago de Chile así como en práctica en la ANEPE. Ha sido ayudante y tutora en variados cursos universitarios, como Economía, Historia de Chile, y Administración Pública. Ha participado como expositora en diferentes Congresos de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Actualmente desarrolla su tesis de grado en el área de crimen organizado y narco-cultura.

³ Para una mayor profundización de los aspectos legales y funcionales relativos al tema allí tratado, se sugiere remitirse a la publicación Inter- American Defense College “Complex Emergencies Seminar” Washington, DC February 11th - 13th 2020.

Exponemos algunas de las características que conforman el perfil de Chile y que lo configuran como un territorio con predisposición a sufrir el acontecimiento de desastres naturales, motivo por el cual existe una amplia red de instituciones con trayectoria histórica dedicadas a la planificación, alerta temprana y mitigación de los riesgos.

Por otra parte se pone atención a dos hechos recientes que aún están en desarrollo y que, por sus agudos efectos y profundo impacto, han generado inestabilidad en la gobernabilidad, poniendo en jaque los mecanismos para la gestión de emergencias y desastres, mostrando que existen factores no naturales que deben ser abordados por los agentes del Estado como riesgos propios del complejo mundo actual: el “Estallido social” del 18 de octubre de 2019 (18-O), y la pandemia global del virus Sars-COV-2 (Covid-19).

Para lo señalado en el párrafo precedente, proponemos un análisis que contempla los tres ejes que tienen lugar en Chile, en el espacio temporal desde marzo de 2020 hasta marzo de 2021 y que han sido señalados de forma preliminar.

Posteriormente se realiza un somero análisis sobre la forma de aplicación de las cuatro fases del ciclo de gestión riesgos, a saber, Preparación, Mitigación, Respuesta y Reconstrucción en los acontecimientos antes señalados en dos series temporales: 1960-2018 y 2019-2021. En la primera priman los eventos de tipo natural, trayecto en el cual el país teje una institucionalidad que paulatinamente se fue perfeccionando en cuanto a planificación y capacidad de respuesta, mientras que para la segunda serie analizada, que aborda lo que denominaremos “emergencias o eventos de tipo antrópico” se observa la ausencia de procedimientos establecidos, lo que llevó a ir construyendo la respuesta sobre la marcha. Esto en algunas ocasiones tuvo resultados favorables, pero en otras, fue causa de importantes errores.

Para terminar, se esbozan las consideraciones finales y se pone en discusión el valor tanto de las lecciones aprendidas como de las lecciones no aprendidas como herramientas para avizorar un futuro o Estado Final Deseado en esta materia.

Contexto situacional

El contenido de este artículo se inserta en el marco interpretativo del modelo de análisis que llamaremos “Ciclo de Manejo de Riesgos”. Este paradigma se compone de cuatro etapas:

- Preparación→ En esta etapa se plasman las capacidades y conocimientos adquiridos por los gobiernos, las organizaciones profesionales encargadas de la respuesta, las

comunidades y las personas para anticiparse y responder de forma eficaz al impacto de condiciones o situaciones de peligro previsibles, inminentes o actuales. Se trata de una acción realizada dentro del contexto de la gestión del riesgo de desastres basada en un análisis detenido de los riesgos de desastres, vinculado a los sistemas de alerta temprana. Incluye la planificación para situaciones imprevistas, el almacenamiento de equipo y suministros, los servicios de emergencia y los acuerdos de capacidad de reserva, las comunicaciones, los mecanismos de coordinación y gestión de la información, la capacitación del personal, los ejercicios de simulación y la educación pública. Debe fundamentarse en capacidades presupuestarias, jurídicas e institucionales oficiales. (ONU 2008, 3)

- Mitigación→ Acciones orientadas a reducir un riesgo latente o en curso. Proceso que se compone de elementos como normas de construcción, ordenamiento territorial, obras civiles para reducir niveles peligro y políticas públicas. Busca entender los desastres obteniendo información para estar preparados para eventos futuros y poder prevenirlos.
- Respuesta→ Etapa que involucra todas las acciones de asistencia pública que las personas o instituciones hacen durante o inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre con el propósito de salvar vidas y bienes, reducir el sufrimiento y las pérdidas materiales. (Aguilera 2017, 26)
- Reconstrucción→ Esta etapa corresponde al restablecimiento de los servicios básicos indispensables en el corto plazo luego de ocurrida una emergencia. También se aplica a las reparaciones de infraestructura y a la restauración del sistema de producción, a mediano y largo plazo, con el objetivo de alcanzar e incluso superar en lo factible el nivel de desarrollo previo a la ocurrencia de la emergencia o desastre. Deben considerar decisiones, procedimientos y conductas que favorezcan la prevención y preparación, con lo que se articula lo que técnicamente se denomina Ciclo de Manejo de Riesgos (Plan Nacional de Protección Civil 2002)

Para los fines de nuestro análisis, si bien los términos “preparación” y “respuesta” no son utilizados de manera indistinta y reconocemos el valor de las características que los hacen diferentes, se destaca la imbricación que caracteriza la aplicación en un escenario de realidad de ambos conceptos, que en los casos observados se aprecian en simultáneo.

En lo que respecta a los desastres, haremos referencia a dos categorías: desastres naturales y desastres antrópicos. Éstos se definen por una combinación de factores, que son a) la exposición a una amenaza o fenómeno capaz de desencadenar procesos que provocan daños físicos y pérdidas de vidas humanas y de capital; b) las condiciones de vulnerabilidad presentes; c) las capacidades o medidas para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas (Aguilera 2017, 20).

Chile, un país que por su ubicación está dotado de una enorme diversidad de climas, biomas, ecosistemas y accidentes geográficos, además de las ventajas que le ofrecen sus riquezas naturales, está confinado a ser un territorio amenazado por diversas fuerzas de la naturaleza, dadas, entre otros, por su posición limítrofe con zonas de subducción entre dos placas tectónicas que lo convierten en uno de los países con mayor sismicidad histórica del mundo. A su vez, el análisis de la serie temporal que va desde 1960 hasta el año 2018 nos muestra que el país ha sido escenario de las más diversas y repetitivas catástrofes naturales: terremotos, aluviones, tsunamis, tornados, sequías, y erupciones volcánicas, con un creciente aumento en los últimos años, pudiendo ser atribuidos a los efectos del cambio climático u otros fenómenos naturales.

Todo lo anterior representa un riesgo para el país y sus habitantes y es frente a ello, que se disponen recursos en torno a la organización de un sistema de prevención de desastres. El riesgo de desastres y cambio climático está incluido en la sostenibilidad ambiental y, la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), forma parte de la visión integral del desarrollo (Ministerio del Medio Ambiente de Chile 2019, 223) que, entre otras funciones, se ocupa de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad identificando las amenazas, vulnerabilidades y recursos para el desarrollo de acciones permanentes para la prevención y atención de emergencias y/o desastres (Ministerio del Medio Ambiente de Chile 2019, 223). En el marco de este concepto nuestro país ha desarrollado una institucionalidad dedicada a la preparación, mitigación, respuesta y reconstrucción ante los eventos y desastres naturales.

Iniciativas como el Plan Nacional de Protección Civil o la Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo, son expresiones del Plan Estratégico Nacional para la Gestión de desastres que forman parte de la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres⁴. Junto a este acabado marco normativo, con el paso del tiempo se registra un considerable avance en las técnicas de prevención

⁴ Con fecha 05 de mayo del 2021, el Congreso Nacional despachó la Ley del “Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil” la cual viene a reemplazar a la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), lo que es muestra de una permanente transformación, modernización y actualización de los sistemas que rigen el quehacer en esta materia en el país.

y de detección de factores de riesgo, tales como el Sistema Nacional de Alarma de Maremotos (SNAM) que fue promulgado mediante el Decreto Supremo N° 26 del 25 de enero de 1966, en el marco del Sistema Internacional de Alarma de Tsunami del Pacífico, así como la Red Nacional de Vigilancia Volcánica (RNVV). Estos sistemas han posibilitado en mayor o menor medida contrarrestar los efectos negativos de los fenómenos acontecidos, es decir, estar preparados para emergencias de estas características. Un ejemplo pertinente es la difusión oportuna realizada por organismos como la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) de las alertas que advierten los distintos grados de peligro de los incidentes naturales en curso, de vital importancia para contribuir a atenuar el impacto de este tipo de siniestros.

Sin embargo, si bien el registro de datos disponible nos muestra una gran cantidad de eventos naturales y desastres ambientales en Chile desde 1960, los riesgos y amenazas a la seguridad de la población no provienen solamente de este origen. Existen amenazas que dicen relación con coyunturas políticas o sociales críticas, o bien con situaciones internacionales a las que no estamos ajenos. Tal es el caso del 18-O, y posteriormente, de la pandemia por Covid-19.

Los sucesos acaecidos en octubre de 2019 no fueron hechos circunstanciales ni espontáneos, sino que se trató de la explicitación de profundas transformaciones que el país venía requiriendo, muchas de ellas de manera aislada pero que, al expresarse en conjunto, tomaron fuerza y concitaron enormes masas de ciudadanos que, inicialmente desorganizados, se volcaron a las calles a manifestarse de una forma violenta que no era común ver. Los hechos, de raigambre social y político, generaron un movimiento social que conmocionó a la sociedad completa, comprometiendo y sobrepasando la institucionalidad vigente. Reinó la incertidumbre, la desinformación o la difusión de información errónea. El 18 de octubre de 2019 fue el punto de inflexión que quedó marcado como el inicio del “Estallido social”, a partir de allí la violencia en las calles fue *in crescendo* hasta tal punto que las autoridades, derivado de una destrucción, irracional, de servicios básicos, de la propiedad pública así como de la privada, debieron tomar medidas extraordinarias para controlar la situación en un esfuerzo por devolver la paz e instaurar un ambiente de calma en el que se pudiera dialogar con los sectores en conflicto de manera mesurada. Es este escenario que el rol de las FF.AA., de Orden y Seguridad⁵ se tornó central luego

⁵ Nos referimos a las fuerzas del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, de Carabineros de Chile, y de la Policía de Investigaciones de Chile.

de la indicación del Estado de Excepción Constitucional declarado por el presidente Sebastián Piñera.

Tanto en este como en cualquier contexto en el que se requiera el concurso de las FF.AA. para resolver situaciones dentro del territorio nacional, el contar con indicaciones claras emanadas desde el nivel político y transmitidas de forma apropiada, facilita la ejecución de las labores, reduce la inseguridad y disminuye el margen de error de los organismos encargados de recuperar la seguridad general del país y de sus habitantes. ¿Qué es el Estado de Excepción Constitucional y por qué facilitó este marco normativo la entrada en funciones de las FF.AA.? De acuerdo con la definición del Senado, los Estados de Excepción Constitucional “son mecanismos a través de los cuales se altera la situación de normalidad y regularidad de los derechos y libertades de las personas garantizados por la Constitución Política, debido a razones extraordinarias y graves, con la finalidad de proteger otro bien mayor”⁶. En este enrevesado escenario la democracia y el orden interno, como principios fundamentales de la nación y el mantenimiento de la estabilidad, fueron los objetivos de cuidado del Estado para lo cual, bajo dicha normativa, las FF.AA. en sujeción a la autoridad política, desplegaron operativos de control en todo el territorio nacional, con la finalidad de recuperar, como se dijera, el orden y asegurar el normal desarrollo de las actividades del país.

Fue en dicho contexto y en lo inmediatamente posterior que se detectaron falencias y aspectos a revisar en los protocolos de acción de las FF.AA. emanadas desde el gobierno, lo que produjo desacuerdos entre las autoridades ejecutivas y organismos como el Instituto Nacional de Derechos Humanos, con respecto de las llamadas Reglas de Uso de la Fuerza, lo que puso en difícil condición a los integrantes de las Fuerzas Armadas. El mantenimiento del orden y la preservación de la paz entre otros elementos que forman parte de la razón de ser de las Instituciones de la Defensa, se vieron cuestionados en el ejercicio que significó, en la práctica, un férreo control en terreno con el objetivo de proteger a la población, instituciones y recursos vitales del país⁷.

A lo anterior se sumó, posteriormente, una circunstancia excepcional. El año 2019 sorprendió al mundo de la manera más desafortunada que podía esperarse con la pandemia causada por la propagación del virus SARS-CoV-2, que ya estamos acostumbrados a llamar comúnmente

⁶ Fuente: www.senado.cl

⁷ Fuente: <https://www.ejercito.cl/nuestro-compromiso#:~:text=La%20raz%C3%B3n%20de%20ser%20del,externa%2C%20as%C3%AD%20como%20constituir%20una>

“coronavirus”. El 3 de marzo de 2020 se registró el primer caso de contagio en el país, generando alarma y sobresalto en las autoridades y en la sociedad civil, que veían lejana la posibilidad de que la pandemia se extendiera a lo largo y ancho del territorio como lo hizo durante los meses siguientes.

En poco más de un año desde que el virus se introdujo en Chile, se ha formulado un plan de acción desde el gobierno central que se evalúa día a día y que se ha ido adaptando a los requerimientos del momento, con una estrategia sanitaria que hoy en día es ejemplar por su nivel de testeo (que ostenta en sus resultados una profunda disminución en la tasa de positividad) y trazabilidad, y por la agilidad en el proceso de vacunación de la población con un 62,2%⁸ de población-objetivo vacunada al 19/05/2021.

En este aciago contexto, el papel que han cumplido las FF.AA., incluso hasta nuestros días, ha sido notable. Se abocaron a la fiscalización de personas en la vía pública en horario de toque de queda y durante las restricciones de circulación devenidas de las cuarentenas, así como también en cordones sanitarios y aduanas sanitarias, normalmente en apoyo a Carabineros de Chile. Se entregaron kits de higiene en campamentos, se organizó el acopio y distribución de más de 2.5 millones de cajas de alimentos, se realizaron más de 124 millones de controles por Covid-19, se evacuaron por vía aérea cerca de 251 pacientes críticos. Todo ello fue posible con un modelo de conducción estratégica y de liderazgo participativo en el que convergen, además de las citadas instituciones, organismos públicos y privados. De la misma manera y, a diferencia de la descoordinación en términos generales que se puso de manifiesto a la hora de abordar la contingencia producto del 18-O, en este caso, las indicaciones emanadas desde las altas jerarquías políticas fueron comunicadas de mejor manera y entendidas de forma transversal por todos los organismos del Estado, con lo cual existieron instrucciones claras que facilitaron la rápida actuación de las instituciones de la Defensa.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario señalar que, de igual forma, quedaron de manifiesto puntos de vista encontrados a partir de la interpretación legal de ciertas normas por parte de las autoridades políticas y los tribunales de justicia, impactando en las labores de las fuerzas llamadas a controlar a la ciudadanía.

En dicho sentido, hubo dos etapas bien delimitadas en las que se dio parte de las labores específicas que las FF.AA. desarrollarían dentro del plan de lucha para la combatir la pandemia y

⁸ Población-objetivo vacunada con 1° dosis. Fuente: www.gob.cl/yomevacuno/

para contrarrestar los efectos económicos de la crisis que sobrevino (sobre todo en el sector empleo). La primera de ellas se inició con la Declaración de Alerta Sanitaria, que data del 4 de febrero de 2020 y que mediante el Decreto Supremo N°4, indica entre las funciones del personal de las FF.AA. la facilitación de instalaciones y personal sanitario y el traslado de insumos médicos, entre otras.

La segunda etapa comenzó el 18 de marzo de 2020 y se mantiene vigente hasta nuestros días. A partir de ella se le asignó a las FF.AA. el control del orden público, el resguardo de infraestructura crítica, y tareas de asistencia sanitaria y logística, además del control de entrada y salida de las zonas afectadas, la protección de obras de arte y servicios de utilidad pública, la organización del acopio de alimentos y la facultad de impartir instrucciones a los funcionarios del Estado que se encontraran en la zona demarcada, con el objetivo de subsanar los efectos de la calamidad pública (Biblioteca Nacional del Congreso, 2020)

A pesar de los aspectos positivos y las cifras alentadoras, en el camino recorrido durante la última serie temporal observada (2018-2020) y conforme a lo reseñado, se logró comprender la importancia de actualizar algunos protocolos y a su vez, el alto valor de la claridad en las reglas de uso de la fuerza. Y si bien el camino se ha ido perfeccionando sobre la marcha, resulta evidente que aún queda trabajo por hacer para alcanzar los objetivos deseados. En este sentido es importante reconocer que una planificación interministerial, así como con los organismos contralores⁹, es la base mínima para fortalecer todos estos procesos de reacción con miras a dar respuesta eficaz y una reconstrucción diligente en momentos críticos, protegiendo el actuar de quienes deben hacer cumplir las disposiciones emanadas desde el poder ejecutivo, a través de la cadena de mando.

Por su parte, la adaptación de las FF.AA. a las nuevas circunstancias, en este caso, fue crucial y sus buenos resultados fueron percibidos y reflejados en las encuestas de opinión ciudadana. Un indicador representativo de la apreciación de la labor realizada por las FF.AA. durante los dos momentos mencionados, es el índice de percepción de confianza en las instituciones que, en la Figura 1, condensa la información de cuatro períodos para siete instituciones.

⁹ Entenderemos por organismos contralores a la Contraloría General de la República, al Instituto Nacional de Derecho Humanos y a la Fiscalía Nacional

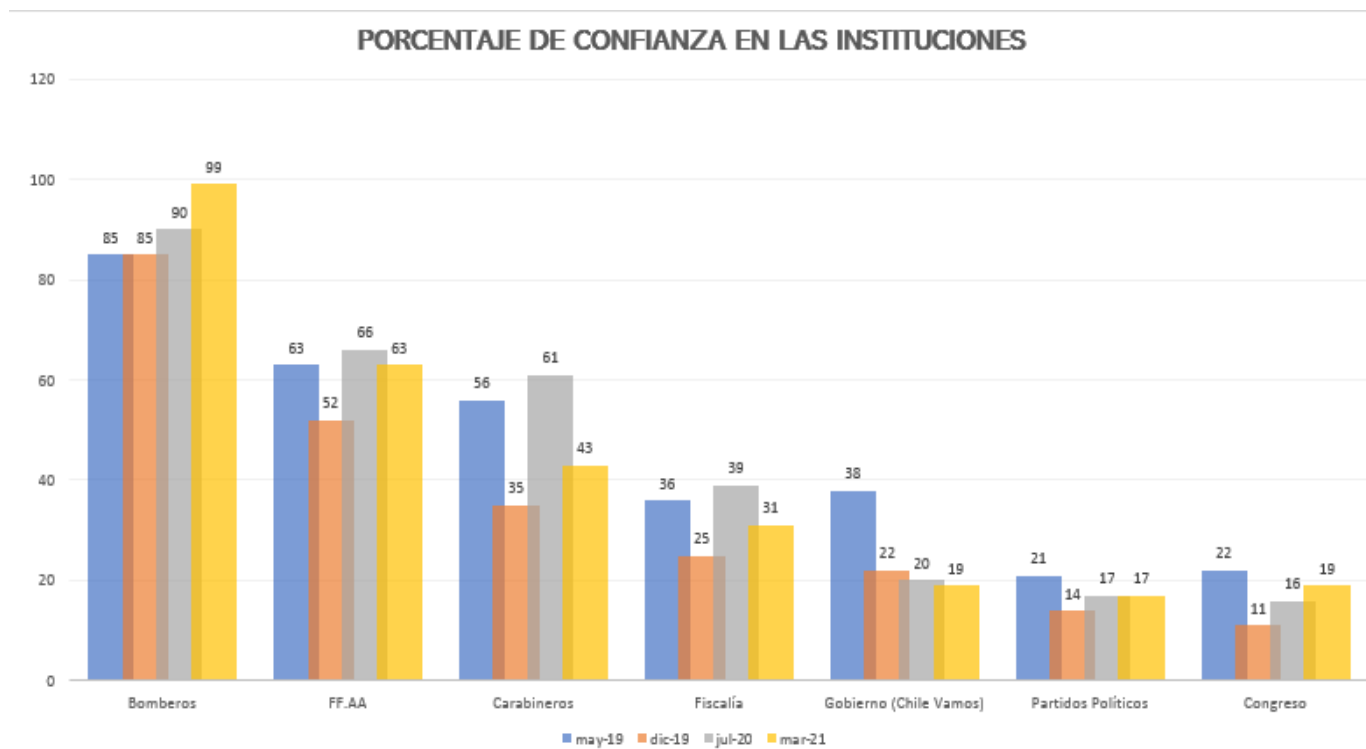


Figura 1. Porcentaje de confianza en las instituciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos encuesta Cadem <https://www.cadem.cl/wp>

Como muestra la representación de los datos, en el extremo izquierdo, con un porcentaje alto de confianza encontramos a los Bomberos de Chile, organización que, en la etapa previa al estallido social, durante el estallido social y luego de él, y luego de atravesar el primer año de pandemia, mantuvo una imagen íntegra a los ojos de los ciudadanos. En el otro extremo y para los mismos periodos observamos la percepción negativa que se tiene del Congreso y de los Partidos Políticos, con números muy bajos. Por su parte, tanto las FF.AA. como Carabineros de Chile se encontraban en niveles estables en un escenario pre-estallido social, para luego descender considerablemente la percepción de confianza en ambas instituciones post- octubre de 2019, situación que se revierte hacia 2020 en relación con la ejecución de labores que la pandemia exigió, estimándose que ello guarda relación con la necesaria limitación de libertades individuales tras del bien común.

A partir de lo anterior surge la interrogante acerca de cuáles fueron las diferencias (más allá de las distinciones obvias) que permitieron a nuestras FF.AA. enfrentar de mejor manera y con mejores resultados la coyuntura crítica del 18-O por un lado y, por otro lado, la compleja

situación en que nos emplazó la pandemia por coronavirus. Para ellos debemos observar en perspectiva desde la óptica de las lecciones aprendidas y no aprendidas.

Lecciones Aprendidas y no aprendidas

La gestión de riesgos es un proceso que, en sus distintas etapas, desagrega los elementos de una realidad tipo o escenario particular para abordar, por una parte, uno o varios fenómenos que afectan a una población o porción de ésta en un periodo de tiempo y, por otra, tomar acciones al respecto ya sean de prevención, de reparación u otras. Por su parte, la finalidad de elaborar e internalizar, a partir de allí, un nuevo marco de acción para hacer frente a dichos fenómenos, a través de políticas, acciones y estrategias aplicadas en los distintos niveles del gobierno y de la sociedad, genera Lecciones Aprendidas, que no es otra que la de optimizar los procesos destinados a proteger a las comunidades.

Cabe destacar que lo señalado no tendrá validez ni efectividad si dichas lecciones y las consecuentes modificaciones a los procesos anteriormente desarrollados, a pesar de estar escritas, no son llevadas adelante por todos los sectores de la sociedad, transformándose, en ese caso, en Lecciones no Aprendidas.

En nuestro país, la carta magna expresa la obligatoriedad de “resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia” en su artículo 1º, capítulo 1. Por lo anterior, podríamos inferir que esta es y ha sido siempre una de las prioridades del Estado, para la cual existe una sólida trayectoria de legislación normativa e incluso normas de disposiciones excepcionales para momentos críticos como el que nos toca vivir hoy en día. Sin embargo, la realidad es que existe un largo camino de ensayo y error en el que las grandes dificultades han imperado sin embargo han servido para evaluar y elaborar estrategias de mitigación, respuesta y reconstrucción aplicables a circunstancias similares futuras.

Para validar lo anterior, la tendencia muestra que en Chile la institucionalidad dedicada a mitigar los riesgos de los desastres de tipo natural y antrópicos, habituales en nuestro país, ha realizado una labor que, con el correr de los años, ha incrementado su actividad científica en pos de entender cada vez mejor el origen y las causas de los desastres, para identificar señales de

alarma y prevenir a la población en situaciones de peligro inminente. Ejemplos de ellos son ONEMI, SERNAGEOMIN, CONAF¹⁰, entre otros.

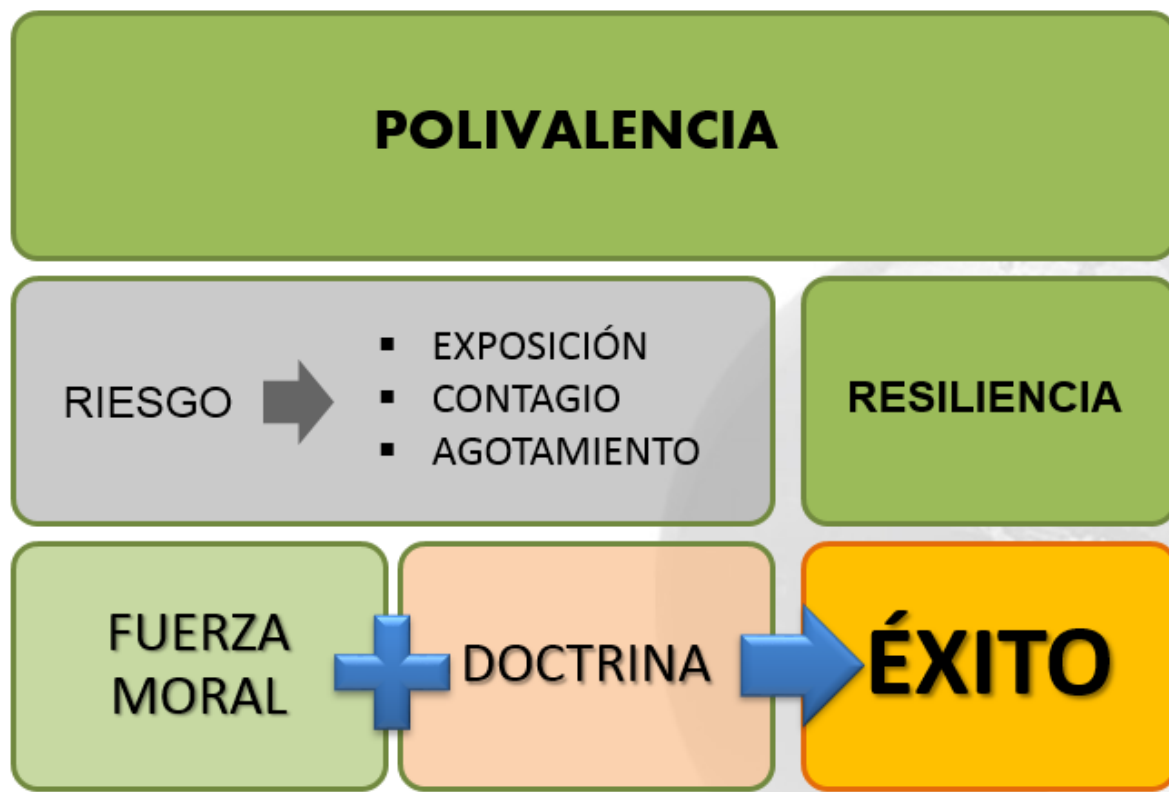
El desafío latente para el país, entonces, ya no se limita a los riesgos derivados de eventos meramente naturales sino que, además, tienen que ver con los clivajes políticos y las grietas sociales que producen una binariedad que, en ocasiones como estas, pueden ser catalogadas como emergencias complejas de tipo singular como la que estamos viviendo hoy en día, agravados, por la difusión viral de una zoonosis que ha llevado al límite la capacidad del sistema de salud y las habilidades de gestión política de las autoridades, algo sin precedentes en la historia reciente, o por lo menos en el siglo XXI.

Podríamos señalar que, el actuar de las instituciones del Estado, a partir de las Lecciones Aprendidas en el caso de desastres naturales, ha sido cercano al óptimo tanto en la fase de Preparación en el ciclo de manejo de riesgos, así como en las etapas de Mitigación y Respuesta y Reconstrucción. En la vereda opuesta, tenemos la experiencia del manejo de las emergencias complejas resultantes, por un lado, de las condiciones políticas, económicas y sociales del 18-O, y posteriormente, de la pandemia que sacude al mundo entero desde fines de 2019. En ambos casos Chile no estaba preparado para afrontar, en primer lugar, una escalada de violencia tan profunda como la que se desató en las calles luego del estallido social, lo que se evidenció de forma clara en la indefinición de carácter político que dificultó el flujo de la comunicación entre autoridades, FF.AA., de Orden y Seguridad y sociedad civil, situación que atizó las confrontaciones. En segundo lugar, al igual que casi la totalidad de los países del mundo, no nos encontrábamos preparados para la incursión de un virus de tan acelerada propagación y nivel de letalidad como el Sars-COV-2.

En ambas situaciones, la ausencia de la etapa de Preparación, a pesar de indicios de ambos eventos en otros países, nos llevó a la incertidumbre sobre los cursos de acción y toma de decisiones en las fases de Mitigación y Respuesta, que esperamos poder sortear con éxito para encarar en un futuro próximo la etapa de Reconstrucción. Otro factor que contribuyó a los desfavorables resultados obtenidos durante la crisis del 18-O fue la existencia de indefiniciones procedimentales que generaron que, a pesar de que las FF.AA. cumplieron a cabalidad con las tareas impuestas, el efecto de sus acciones no fuera el esperado. Sin embargo, no todo fue negativo.

¹⁰ SERNAGEOMIN (Servicio Nacional de Geología y Minería), encargada de la vigilancia volcánica, entre otras tareas y CONAF (Corporación Nacional Forestal) responsable, además, del manejo de los incendios forestales.

El buen desempeño observado en las FF.AA. durante el último tiempo está estrechamente ligado al desarrollo de una condición de polivalencia (ver figura 2) en la que se destacan tres elementos: la fuerza moral, la doctrina, y la capacidad de resiliencia. Con ello, a pesar de la permanente exposición y agotamiento a los que se les somete, y el peligro de contraer Covid-19, se traza una ruta con mayores probabilidades de éxito.



*Figura 2. Características representativas de las FF.AA. en Chile.
Fuente: Elaboración Propia.*

Lo anterior no significa que no existan elementos por corregir, sino que, muy por el contrario, aún hay profundos desafíos que, desde la complementariedad con otros organismos del Estado, deben analizarse para encaminarnos hacia el Estado Final Deseado.

A su vez, los beneficios de optimizar los procesos anteriormente mencionados, tomar decisiones oportunas mediante claridad en la comunicación y la identificación de responsabilidades, generará un apoyo público para las políticas de gestión de riesgos, lo que permitirá reducir significativamente los costos sociales, económicos y ambientales (OECD, 2014) que ponen en jaque la gobernabilidad en un mundo caracterizado por la volatilidad, la

incertidumbre, la complejidad y la ambigüedad, y en el que los riesgos y amenazas se diversifican constantemente.

Consideraciones Finales

Los riesgos y amenazas del mundo que habitamos hoy son globales, transversales, interdependientes, y multidimensionales, por lo cual las estrategias para el manejo de estos deben tener como mínimo los mismos componentes de base, o apuntar a ello. Las lecciones aprendidas poseen un gran valor a la hora de discutir, planificar, elaborar, seleccionar y aplicar dichas estrategias, mismo valor que las lecciones no aprendidas deben tomar en el momento de considerar los puntos débiles de cada plan de acción.

Además, las condiciones geográficas, climáticas y meteorológicas de Chile, a las que se sumó una coyuntura político social de efervescencia que además vino a agravarse con el advenimiento de la crisis económico-sanitaria producto de la pandemia por Sars-COV-2, han configurado un panorama escabroso en el que la labor de las FF.AA., junto a otras instituciones públicas, se ha visto permanentemente desafiadas.

Un aspecto que no queremos dejar de señalar entre los hallazgos de nuestra observación es que se evidencia una notoria diferencia en la percepción de la población hacia las FF.AA. cuando estas actúan frente a un evento o catástrofe natural que cuando lo hacen durante un desastre antrópico, vale decir, frente a un problema político-social, o en el caso del Covid-19. Este punto debe ser considerado con particular atención por parte de las autoridades, ya que no es adecuado exponer a las instituciones de la defensa al desprestigio o a acciones legales en su contra a causa de una mala asignación de tareas más aún cuando para ellas, no cuentan con un marco regulatorio adecuadamente consensuado a nivel nacional.

En nuestro caso, una legislación pertinente y que se adapte a las características y, sobre todo a las exigencias de los tiempos que corren, una educación en materia de gestión de manejo de riesgos que mantenga en constante capacitación a los tomadores de decisiones y autoridades con atribuciones decisorias en contextos de crisis, la participación ciudadana activa y una activa planificación territorial que tome en cuenta las particularidades de las realidades locales, resultan clave para garantizar efectividad gubernamental y resultados convenientes.

Estamos convencidos que las FF.AA. son y serán cada vez más actores relevantes en este escenario, porque la sociedad chilena está ajustando sus instituciones y sus formas de funcionar de

acuerdo con los tiempos que corren, a las nuevas necesidades de la sociedad, a la posición relevante que Chile está tomando en la región y ante el mundo, a las proyecciones de política internacional y el nuevo pacto social que se está sellando mientras transitamos la pandemia.

Lo que está más que claro es que los desafíos que enfrenta nuestro país, hoy en día, son diversos y complejos, muy distintos a los que se tenían diez o veinte años atrás, pero no son diferentes a los de muchas otras naciones y, si bien el control del cambio climático es un factor relevante e imperecedero que es necesario abordar mediante el esfuerzo conjunto de la comunidad internacional, en el plano general, se ha comprendido que debe ponerse a las instituciones a la altura de nuestros tiempos, y sus líderes deben apuntar a la innovación y multidisciplinariedad como eje transversal de la planificación, valorando cada vez más, la existencia de liderazgos estratégicos y de tipo inclusivo.

Por último, el fortalecimiento del diálogo y un abordaje de las problemáticas y construcción de las vías de solución desde un óptica multidimensional y con una participación que complementa las habilidades de acción de diferentes organismos, mejorará sustancialmente la aptitud nacional para fortalecer los programas de manejo de desastres y emergencias complejas, por lo que uno de los horizontes, a corto plazo, debe ser incrementar la capacidad de preparación teniendo como referencia las lecciones aprendidas y no aprendidas de su historia reciente.

Bibliografía

- Aguilera Castillo, M. (2017) Análisis al proceso de rehabilitación del ciclo de gestión de riesgos.
- CEPAL. (2002). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio naturales.
- CEPAL. (2014). Manual para la evaluación de desastres. Santiago de Chile.
- Constitución Política de Chile.
- Decreto 104>> Biblioteca Nacional del Congreso.
- Ministerio del Medio Ambiente (2019) Quinto Reporte del Estado del Medio Ambiente. Recuperado de: <https://sinia.mma.gob.cl/quinto-reporte-del-estado-del-medio-ambiente/>
- OECD. (2014). Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos. Chile.

- ONEMI. (2014). Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres. Santiago de Chile.
- Organización de las Naciones Unidas (2008) Preparación ante los desastres para una respuesta eficaz. Recuperado de:
https://eird.org/publicaciones/2909_OCHADisasterpreparednesseffectiveresponseSPA.pdf
- Plan Nacional de Protección Civil (2002). Decreto N° 156 del 12 de marzo de 2002. Instrumento indicativo para la gestión integral
- PNUD. (2012). Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País.
- UNESCO. (2012). Análisis de riesgos de desastres en Chile. Chile.

Challenges for international collaboration in a response to Volcanoes

LTC Jozette McLean¹
MCIPS Chartered, LLM, MMAS, MSc
Acting Director Strategic Logistics
Trinidad and Tobago Defence Force Gender Advisor
Chairman, Chief of Defence Staff Military Women's Initiative

Introduction

Complex emergencies are situations of disrupted livelihoods and threats to life produced by warfare, civil disturbance, and large-scale movements of people, in which any emergency response has to be conducted in a difficult political and security environment (WHO, 2002). Often, complex emergencies are also exacerbated by natural disasters. When the resilience of social and ecological systems is overwhelmed by multiple stressors, interventions must be applied on multiple levels.

Vulnerability of SIDS

Limited physical space

Small population but high density and increasing pressure on limited land resources

Vulnerability to natural hazards

¹ PROFESSIONAL SUMMARY: Lt Col J McLean is the most senior woman in the Trinidad and Tobago Defence Force is married and is a mother of 1 son. She is a passionate advocate for military women, women's equality, education, fitness, and public procurement reform. She believes that her legacy will be the lives that she has touched, the knowledge imparted and the individuals she has inspired. EDUCATION: Lt Col McLean holds a Master in Public Procurement Law and Policy from the University of Nottingham, a Master in Military Arts and Science from the Command and General Staff College, Fort Leavenworth Kansas and a Master of Science in Logistics Management from the University of Lincoln. She also possesses a Certificate in Procurement Fraud and Ethical procurement and Supply and is Chartered MCIPS certified. PROFESSIONAL EXPERIENCE: Lt Col McLean's military career spans twenty-four (24) years where she attended military institutions such as the Royal Military Academy, Sandhurst, the Caribbean Junior Staff College in Jamaica, the US Army Logistics University, the UK Defence Logistics Staff School and the US Army Command and General Staff College in Fort Leavenworth Kansas. During her career, she has held several logistics and command appointments. These include Logistics Branch Chief, G4, Quarter master and the Logistics Operations Officer for the Fifth Summit of the Americas and the Commonwealth Heads of Government Meeting in 2009. She was also Commanding Officer of the Logistics Battalion and Commandant of the Army Learning Center. She is currently the Chairman of the CDS Military Women's Initiative, Ag Director Strategic Logistics and Gender Advisor. SPECIAL HONORS She attended the US Army Command and General Staff College Fort Leavenworth where she won the first Female International Iron Major Award for fitness.

Relatively small watersheds and threatened water supplies

Biodiversity is most threatened given their high degrees of endemism and levels of biodiversity
(small size, isolated and fragility of island ecosystems)

Narrow range of land resources

Costly public administration and infrastructures (transport and communications), limited institutional capacities

Limited funds and human resource skills

limited capacity to adapt to climate change

RRM CARICOM/ CDEMA

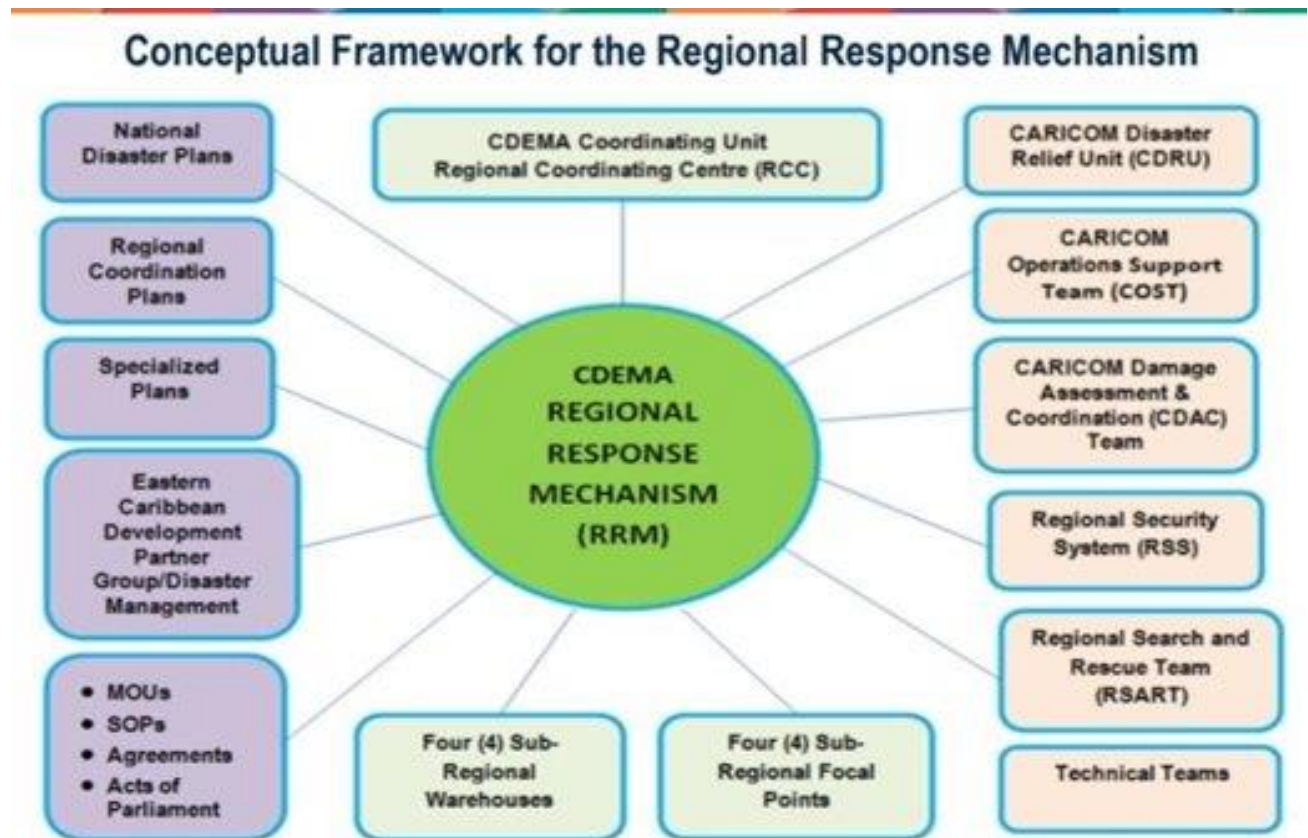


Illustration 3: Framework

Disaster traits vs relief requirements

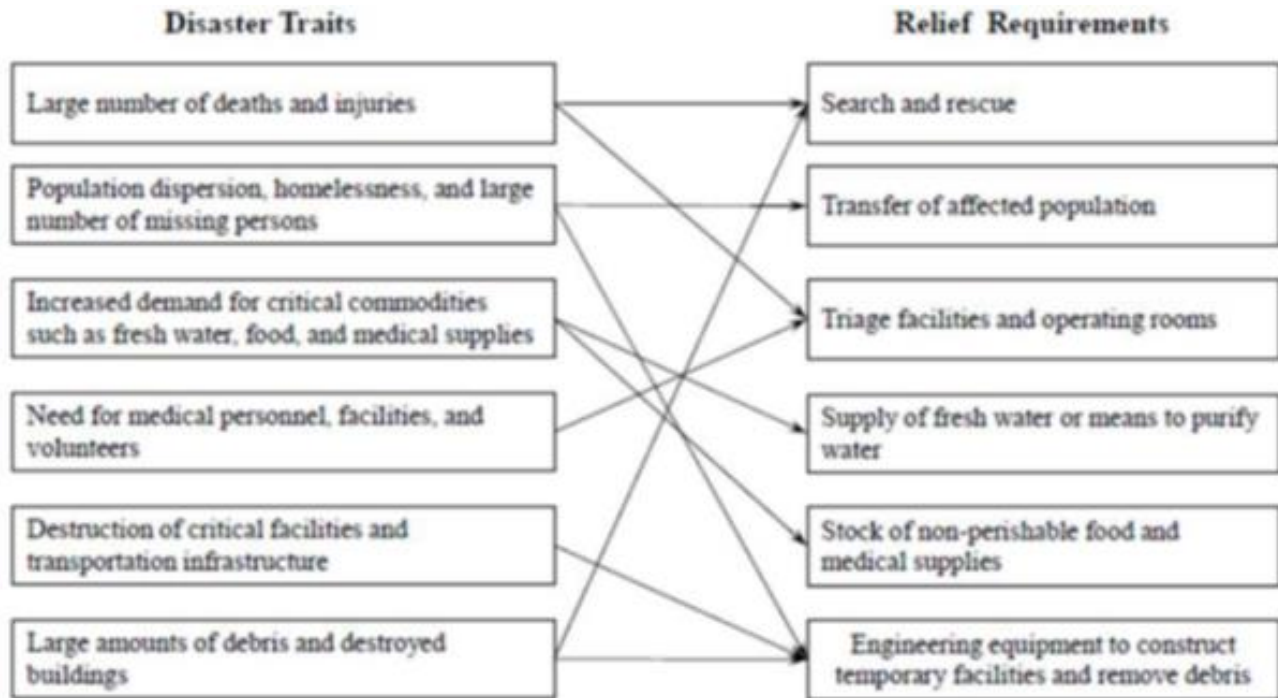


Illustration 4: Disaster traits vs Relief requirements

Characteristics of Volcano Emergencies

Volcanic eruptions produce a variety of different hazards, including pyroclastic flows, lahars, lava flows, ballistics, ash fall, lightning, gases, and aerosols. Effects:

- Loss of life and livelihoods in exposed communities
- Damage critical infrastructure
- Displace populations
- Disrupt business
- Add stress to already fragile environments
- Modest total loss of life, however, a small number of eruptions are responsible for a large proportion of these fatalities, demonstrating the potential for devastating mass casualties in a single event
- Disruption to air traffic
- Economic losses

- Unpredictable length of emergency

Opportunities for International Collaboration

- Relief of immediate needs vs a “Relief to Self-Reliance” framework
- Access to affected areas
- Recovery
- Psychosocial support
- Volunteers, health and mental health practitioners, logistic specialists, government officials, and others from multiple nations, domestic and international non-profit organizations, businesses, and civil society groups have all worked together for a common goal of restoration

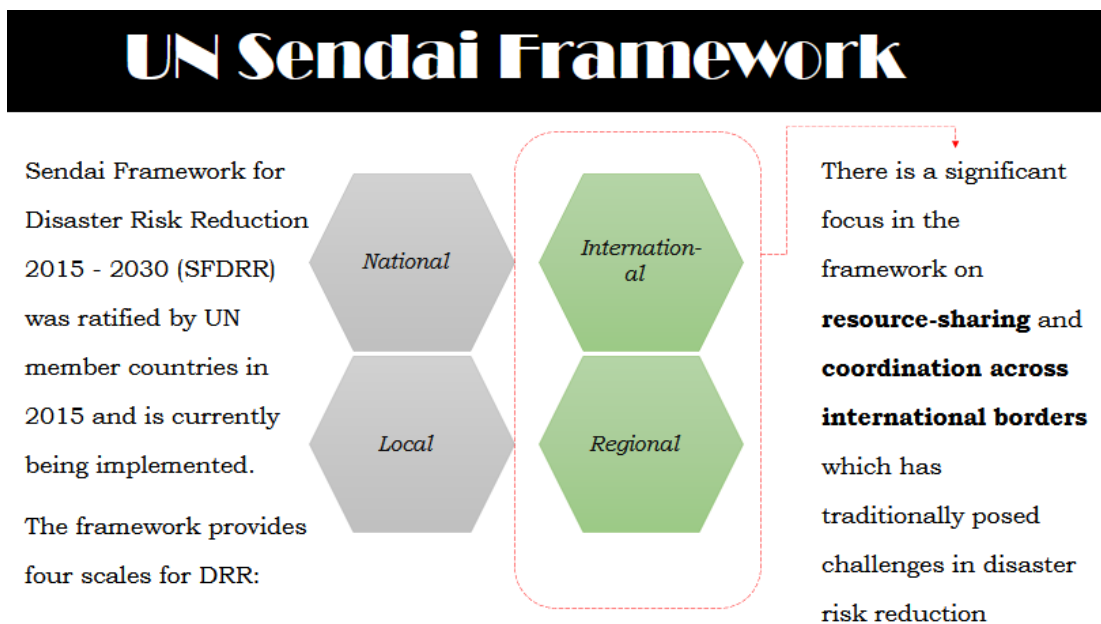


Illustration 3: UN Sendai Framework

Challenges for International Collaboration

- Limited regional and local capacity
- Geographical issues
- Political governance and institutional factors
- Scaling

- Multiple hazard management
- Vulnerability of SIDS
- Infrequency of volcano response
- Plugging into the RRM system

Geographical Issues

Expertise and Monitoring Resources

A 2019 survey conducted by Donovan and Oppenheimer highlighted that many volcanoes around the world have the potential to affect multiple nations by sea and air given their proximity. However, many of these countries are already struggling to prioritise scarce resources and often do not prioritise volcano monitoring and capacity development to respond to adverse events. Consequently, little infrastructure is in place for managing these events.

Given the infrequency of volcanic eruptions some governments remained unconvinced of the need to invest heavily in capacity development. This creates a huge imbalance of expertise and resources between nations. Additionally, where partnerships exist donor countries can prioritise research agenda and take ownership of valuable data. Therefore, international collaboration, which is critical to assisting developing countries, must be conducted within a framework of mutual respect and trust.

Scaling the Impact

The Ash and dust from the erupting La Soufriere volcano on the Caribbean Island of Saint Vincent blanket parts of the island of Barbados, over 110 miles away. This illustrates the need for involvement of neighboring countries to be actively involved in monitoring and developing mitigation strategies. The eruption can also cause migration issues among neighboring states. Therefore, scenario planning which involves correct scaling of the potential impacts requires regional and international collaboration.

Some authors have however highlighted that the dangers of the scaling concept. The main challenge is the overriding of the rights of local persons based on what may be perceived as the bigger picture. This is an important consideration in developing a collaboration framework as well intended scientist and other officials can be insensitive to local cultural and social issues.

Geopolitical risk

“Before the eruption Montserrat enjoyed high levels of political and fiscal independence from the UK in disaster risk management and other investment decisions, but the volcanic crisis highlighted low levels of capacity and the inherent instability in this system. A new co-governance regime was established after the crisis, characterized by greater UK intervention in local investment decisions and some loss of political sovereignty” (Wilkinson, 2015).

Geopolitical risk has traditionally been a barrier to international collaboration on volcanic and other crisis. The case of Montserrat volcanic eruption demonstrates the danger of other nations imposing their will as an outcome of the crisis. Other examples include inducements of international aid (bilateral, multilateral, tied or project) and using the opportunity to exploit gaps in trade.

Is Aid reaching those who need it?

What do people need most in developing countries?

Who is benefiting most from Foreign Aid?

What are some different ways we could spend the same amount of money on Foreign Aid and get different results.

Political, Governance and Institutional Factors

Political, Governance and Institutional structures can cause barriers to international collaboration. The need for cross border agreement and common operational frameworks is critical when preparing for and responding to volcanic event. CDEMA has sought to provide a framework for regional response to disasters in the Caribbean. However, this is often complicated by other existing agreements such as bilateral arrangements and existing overseas territories. In many political pressures has caused governments to circumvent the regional response mechanism.

Boundary types	Political boundaries	Functional boundaries	Disciplinary/epistemic boundaries	Temporal boundaries
	Boundaries between nation states Boundaries between provinces Vertical boundaries – local/provincial/national	Boundaries between policy areas: transport, geology and mines, interior, healthcare, agriculture, air quality	Scientific: seismics, geochemistry, social... Decision-making Emergency response	Syn-eruption hazards; post-eruption hazards; long-term community impacts, restructuring, recovery
Issues arising	Legitimacy; data sharing; communication; coordination; institutions	Communication; coordination; leadership; disparate capacities	Communication; expertise; legitimacy; roles/remits	Long-term management; crisis response; surge capacity; mobilisation

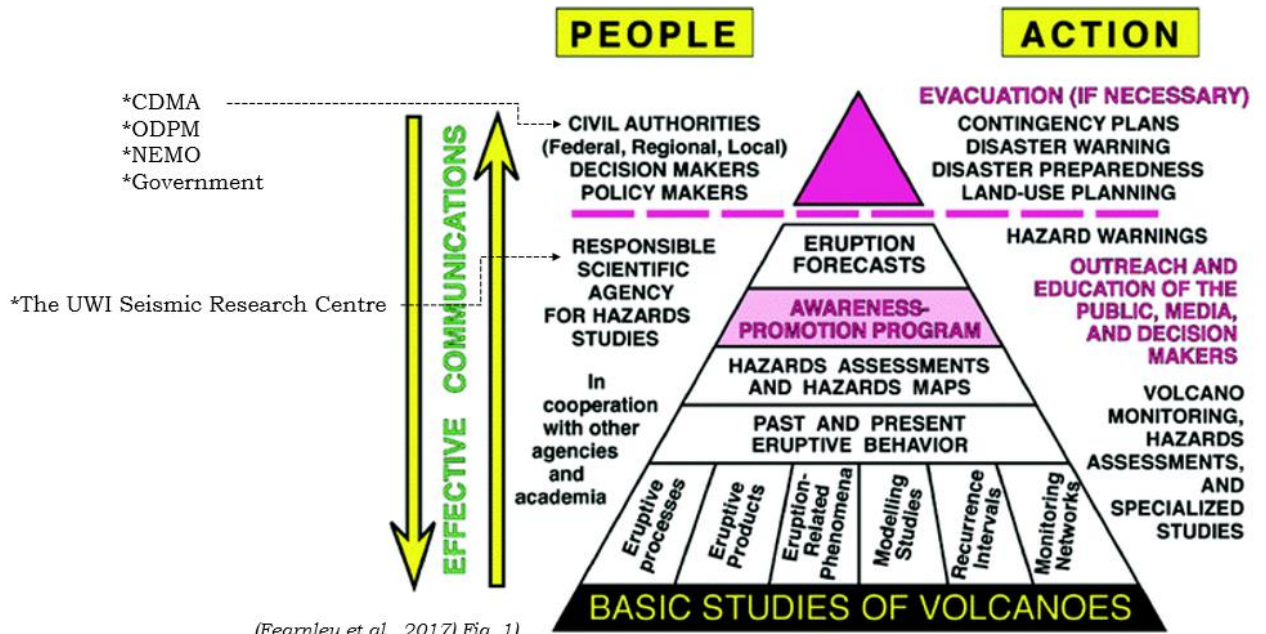
Summary of boundary types

Illustration 4: Geographical Issues and the Politics of Scale

Multiple Hazard Management

Volcanic eruptions present one of the most difficult and unpredictable natural challenges. Several hazards are associated with volcanoes and can occur at the same time. The effects vary in scale based on proximity for the eruption site and require coordination at multiple levels to manage fall out. Having recently visited St. Vincent and the Genadines, some of the multiple hazards include:

- The hazards closer to the volcano include pyroclastic flows, flows of mud, gases and steam, earthquakes, blasts of air, heavy ash fall, evacuation of most affected areas.
- Among the hazards in distant areas are the effects of toxic volcanic ashes and problems of the respiratory system, eyes and skin, as well as psychological effects, injuries, transport and communication problems, waste disposal and water supplies issues, and power outage.
- Further effects are the deterioration of water quality, fewer periods of rain, crop damages, damages to animal livestock and abandoned pets, and the destruction of vegetation.



(Fearnley et al., 2017) Fig. 1)

Illustration 5: Idealized Program to Reduce Volcanic Risk

EL PAPEL DE LA JID EN CASOS DE EMERGENCIAS COMPLEJAS Y DESASTRES DE GRAN MAGNITUD

(resumen de presentación)

Coronel EP Raúl Devoto¹
Asesor de Gestión del Riesgo de Desastres

La presente exposición tendrá tres partes: una introducción, en la que voy a tocar necesariamente algunas definiciones, después rápidamente pasamos al papel de la JID en los desastres; una segunda parte que es el papel de la JID; y al final, unas consideraciones finales.

Empezando el primer punto yo les pregunto si existen los desastres naturales. Ojalá que estos tres días el expositor en el tema que abarque, insista con ustedes ya que son los mejores de los países. Quiere decir que ustedes llegarán a ser autoridades en un futuro, por eso deben hablar con propiedad. Por eso se tiene que definir bien el término de desastres naturales. Para mí es conveniente corregir el término. Yo pongo dos ejemplos, por ejemplo, la Junta Interamericana de Defensa pertenece al Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN).

¹ Peruano, de la ciudad de Lima. Bachiller en ciencias militares, Escuela Militar de Chorrillos, Lima, Perú, experto en Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) y especialista en contaminación (QBRN: Contaminación Química, Biológica, Radioactivo y Nuclear). MBA Universidad Del Pacífico, Lima, Perú. Maestro en Desarrollo y Defensa Nacional, Centro de Altos Estudios Nacionales, Lima, Perú. PUESTO ACTUAL: Asesor en Gestión del Riesgo de Desastres de la Junta Interamericana de Defensa (JID), en Washington DC, de enero 2020 a la fecha. ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: Ha realizado diversos cursos en el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Curso de capacitación para el manejo plataforma geoespacial del Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (SIGRID) 2017. Pasantía GRD en la Guardia Nacional de West Virginia, EEUU 2015. Intercambio de expertos en GRD, con el Ejército Argentino, realizado en la ciudad de Buenos Aires, ARGENTINA, jul 19. Curso Taller sobre Gestión de Cadáveres después de los Desastres, del Comité Internacional de la Cruz Roja, realizado en la ciudad de Bogotá, COLOMBIA, 2019. Participación en diversos Seminarios de GRD organizado por el Grupo Consultivo y de Ayuda Militar y el Departamento de Defensa EEUU en la ciudad de Lima, Perú. Participa como expositor en diversos Seminarios Internacionales en representación del Ejército (Conferencia Mundial de Ingeniería en “Reducción del Riesgo de Desastres”, con el Comando de Ingeniería del Ejército de Colombia, con la Escuela Superior de Guerra). Moderador en el Seminario “Protección de Infraestructura Crítica en caso de desastres” organizado por la JID en Washington DC, dic 2020. Organizador del Ejercicio de Simulación de desastres en la JID, para comprobar el funcionamiento del sistema interamericano para la respuesta, mayo 21. ALTA ESPECIALIZACIÓN EN CONTAMINACIÓN QBRN: Curso Taller en Seguridad Química, Respuesta ante Emergencias y Eventos de contaminación QBRN, realizada en la ciudad de Lima, Perú julio 17. Simposio de Manejo de Crisis en Contaminación QBRN, Universidad de Padua, realizado en la ciudad de VERONA, ITALIA set 17. Reunión de expertos de Centros de Entrenamiento QBRN, en la ciudad de DOHA, QATAR en dic 17. Curso Básico “Asistencia y Protección en QBRN”, ciudad de ANKARA, TURQUÍA, jun 18 Curso Avanzado “Asistencia y Protección en QBRN”, ciudad de BEIJING, CHINA, set 18 Ejercicio Regional en Emergencias Químicas, ciudad RIO DE JANEIRO, BRASIL, jun 19. Intercambio de expertos en contaminación QBRN en la Escuela Conjunta QBRN de las Fuerzas Armadas de Italia, realizado en la ciudad de RIETI, ITALIA, jun 19.

Asimismo, la CEPREDENAC, que es el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. Ambos llevan este término, pero no puedo evitar corregir este término. Fíjense, somos conscientes que una persona común lo puede hacer porque esto se repite siglo por siglo. En el medio académico es importante hablar con propiedad. Esta costumbre les ha costado a las sociedades miles de vidas y pérdidas económicas. No existe este término porque si los desastres son naturales eso implica que la responsabilidad es de la naturaleza. El otro sería que la sociedad no interviene en el proceso de las pérdidas. No existe ese término. El CONRED ha empleado bien el término ya que inclusive en su ley aclaran que son ambos: natural y provocado. El otro ejemplo es la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. No pusieron la palabra naturales. Otra cosa es hablar del origen del desastre.

Ahora en este marco de acción de Hyogo se definió muy bien los términos peligros, que es igual de las amenazas, la vulnerabilidad, qué es el riesgo y la gestión del riesgo de desastres. Es importante porque hay una fórmula que dice que el riesgo es igual al peligro o amenaza por la vulnerabilidad. Puede ocurrir un peligro, sí, puede haber un huracán en medio del mar, pero ¿va a ocasionar un desastre? No, porque no hay nadie que lo sufra. Vamos a explicar qué cosas son las amenazas o los peligros, que son lo mismo. Se entiende como un evento físico potencialmente perjudicial o sea un fenómeno o una actividad humana que puede ocasionar pérdidas de vida, lesiones y degradaciones. Incluye la parte geológica y biológica o antrópica. Eso es lo que debemos tener muy claro. Ahorita tenemos el fenómeno del niño que es el principal modulador de la variabilidad climática interanual de todo el mundo y está bien pegado a la región. Ha afectado a todos los países. Cuando hay mucha inundación en un lado, en la costa este, Brasil y Argentina están en terribles sequías. Es muy perjudicial. En los terremotos se producen por tres motivos: el sistema de falla geológica, una falla como la de San Andrés, tenemos en sistema del cinturón de fuego del pacífico (80% actividad mundial). Asimismo, tenemos los temblores de las placas. Ese movimiento hace que se produzcan muchos sismos. Entonces tenemos todo en la región que nos perjudica. Tenemos que estar atentos, alertas.



RIESGO = PELIGRO/AMENAZA x VULNERABILIDAD



Ilustración 11: Ejemplos de Peligro/Amenaza x vulnerabilidad

Ahora vamos a explicar lo que es la vulnerabilidad: se entiende por las condiciones determinadas por factores o procesos físicos sociales, económicos o ambientales que aumentan la susceptibilidad y disposición de una comunidad al impacto de amenazas. Este concepto se ha sacado de la Naciones Unidas de una reunión en Ginebra. Las imágenes de la diapositiva son exclusivamente de Perú. El tema de la construcción. Vulnerabilidad por fragilidad, las dos fotos de la izquierda. Informalidad y mala construcción. La otra es la vulnerabilidad por exposición. Esas viviendas están construidas debajo de postes de alta tensión. Si tiembla la gente puede terminar quemada. La foto de abajo muestra cómo si tiembla las casas se pueden caer al agua. Esa es la exposición. Vulnerabilidad por exposición y fragilidad. Existe gran vulnerabilidad por exposición y fragilidad en los países de la región debido a la infraestructura.



RIESGO = PELIGRO/ AMENAZA x VULNERABILIDAD



Ilustración 12: Ejemplos de vulnerabilidad

Muestro fotos de una favela en Brasil, en un cerro en Ecuador, otro de Lima y finalmente la ciudad El Limón en Guatemala. El riesgo de desastre surge ya cuando las amenazas o peligros interactúan con factores de vulnerabilidad como físicos. Dicen que los fenómenos meteorológicos son los que constituyen la gran mayoría de los desastres. No los más catastróficos, esos serían los terremotos.



EXISTE GRAN VULNERABILIDAD POR EXPOSICIÓN Y FRAGILIDAD EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN



Favela de ~~Cangalo~~ en Rio de Janeiro (Brasil).



Cerro Santa Ana en Guayaquil (Ecuador).



Cerro El Pino en Lima (PERU).



El Limón en Ciudad de Guatemala.



Ilustración 13: Ejemplos en Brasil, Ecuador, Perú y Guatemala

Para sensibilizar, porque hay que enfocarse en cómo solucionar los problemas, hay que emplear la empatía. Solamente póngase a pensar en la impotencia de los damnificados. Ahí sentirán las ganas de querer ayudar. Los temblores son los que producen mayor daño, la mayor frecuencia es de fenómenos meteorológicos, pero los más catastróficos son estos. Aquí hay una secuencia de los terremotos en la región. Tenemos Ecuador en abril 2016, México 2017, Perú 2007, Chile 2015, Haití 2010 y Chile 2010. Chile tiene el récord del terremoto más catastrófico. Les quería comentar sobre el marco de SENDAI que es el que está vigente hasta 2030. Cuando cambian el tema de Hogyo se enfocó en la propuesta y se determinó que lo más importante es la prevención. Lo principal es comprender el riesgo de desastre. Tenemos que enseñar más en el colegio, las universidades. Esta es una gran oportunidad para que entiendan bien esto.



ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS A NIVEL REGIONAL

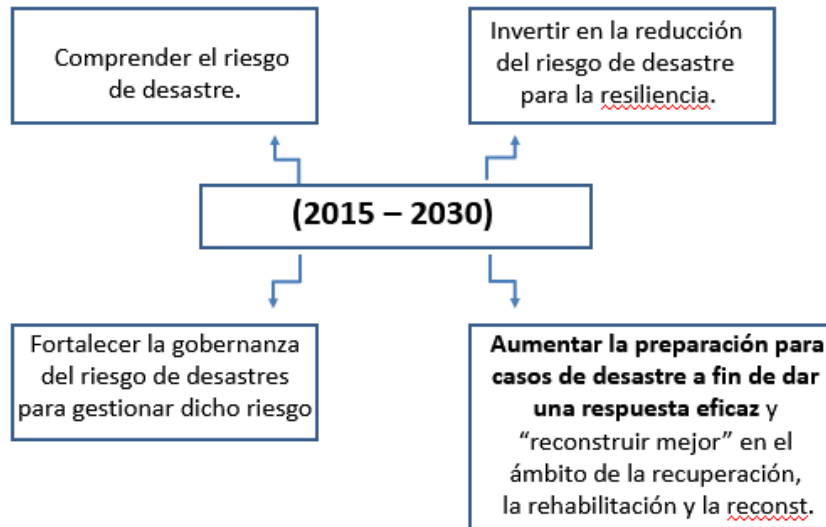


Ilustración 14: Terremotos en la Región

¿Cuáles son las herramientas mundiales? Se marcaron unas guías para que los Estados comiencen a trabajar en ello. Los objetivos nacionales, habían llegado a 31 pero después de que Perú participó implantó otra meta nacional que fue el 32º: trabajar en reducción de desastres. Ya con el marco de SENDAI también Chile y Perú, por ejemplo, ya hicieron su plan estratégico y tienen que ir cumpliendo metas.



MODELO DEL MARCO DE SENDAI



Fuente: Elaboración a partir de los datos de (UNISDR, 2015)

Ilustración 15: Modelo del Marco de SENDAI
Fuente: Elaboración a partir de los datos de UNISDR, 2015

Se trata de que las autoridades inviertan. ¿Por qué no invierten en la prevención? Esto lo escuché de unos economistas del Banco Interamericano de Desarrollo. Ellos dijeron que es muy complejo, pese a estar en SENDAI, entre ellos dicen que los países deben reducir la vulnerabilidad mediante la implementación de políticas que tengan ese propósito. Sin embargo, es difícil convencer a los políticos que inviertan en mitigación porque requiere costos en el presente con un posible pago en el futuro cuando probablemente ya haya otro gobierno: o sea, los créditos no se lo llevan quienes invierten. A los políticos les interesa lo mediático, por ejemplo, es mejor construir escuelas que invertir en mejorar la educación para que se vea al largo plazo. Nadie invierte en eso porque no se verá reflejado. Es igual acá, no se invierte en prevención porque no se verá. Los incentivos para invertir en mitigación pueden ser bajos porque los funcionarios públicos esperan un incremento importante en la ayuda internacional. Siempre el país afectado está esperanzado en la ayuda internacional. Mejor no invierto y espero ayuda externa. El centro William Perry nos pone a ver luces y sombras: ¿qué está bien y qué está mal? Las buenas decisiones de mitigación de reducir el riesgo van a impactar incluso en el Producto Interno Bruto.



CONSECUENCIAS ECONÓMICAS



Los impactos directos de los desastres naturales pueden variar significativamente

The ten largest events by number of killed people over population (1970 - 2017)

Rank	Country	Year	Description	# Of People Killed	# Of People Killed (per million inh.)	Damages (US Millions, 2014)	Damages as % of GDP
1	Haiti	2010	Earthquake	222,570	22.258	8,253	120.8%
2	Peru	1970	Earthquake	66,794	5,007	3,070	7.1%
3	Bangladesh	1970	Storm	300,000	4,612	501	1.0%
4	Nicaragua	1972	Earthquake	10,000	3,922	4,545	141.2%
5	Guatemala	1976	Earthquake	23,000	3,485	3,952	22.9%
6	Myanmar	2008	Storm	138,366	2,796	4,179	12.6%
7	Honduras	1974	Storm	8,000	2,615	2,463	52.2%
8	Honduras	1998	Storm	14,600	2,358	5,235	72.9%
9	Sri Lanka	2004	Earthquake	35,399	1,841	1,568	6.4%
10	Bangladesh	1991	Storm	138,866	1,277	2,940	5.7%

n.a. Not available.

Source: Authors' calculations based on EM-DAT and WDI databases.



Ilustración 16: Consecuencias económicas
Fuente: EM-DAT and WDI

Vamos a pasar rápidamente a los datos histórico de la JID. Como saben fue creado en 1942 a raíz de la segunda guerra mundial. No fue hasta 1975 que la propia JID, los que se encontraban ahí en ese momento, hicieron el estudio especial sobre preparación y operaciones de socorro para casos de desastres. Eso a raíz de que en el Perú en 1970 sucedió un terremoto. Esto no significa que fuera el primero, pero sí fue importante porque murieron 70,000 personas. El terremoto hizo que una gran parte de un nevado, un bloque de hielo gigantesco se desprendiera y cayera sobre un lago. Al final se fue por la quebrada y sepultó a toda una población. Ahí ya no hubo operación de rescate. El Estado lo convirtió en un campo santo. Cada país tiene sus normas legales. Por eso se hizo ese estudio en el '75. Entonces ya hubo una intervención militar y comienzan sus estudios para involucrarse en el tema. En 2006 se incorpora a la Organización de Estados Americanos. En el año 2020, después de la asamblea con la declaración de Santiago, nombran a la JID como Secretaría Permanente del MECODE. A partir de 2021 se crea la División de Gestión del Riesgo de Desastres en la JID. Todos los Estados son partes de la Organización de Emergencias Químicas. Normalmente van militares de unidades especializadas de defensa. Este tipo de unidades también trae bomberos y policías.

Entre los organismos regionales e internacionales está el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres que tiene 11 entidades como la JID o el Banco Interamericano. La OEA

también creó el Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia. Sólo Argentina ha aportado y varios no han contestado. Son herramientas que se han creado, pero no han funcionado. Existe la Red Interamericana para la Mitigación de Desastres. Otro organismo político es la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. También está la Oficina de la ONU para la Reducción de los Desastres. También hay organismos subregionales, por ejemplo, el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres. Después está el Centro de Prevención de Desastres Naturales de América Latina. Tenemos las conferencias militares especializadas de las fuerzas armadas. Cada año se lleva a cabo la Conferencia de Ejércitos Americanos. Después la Conferencia Naval Interamericana, seguida del Sistema de Cooperación de Fuerzas Aéreas de las Américas y la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas. De estos mecanismos hay muy buenos ejemplos.

En el 2017 sucedió el fenómeno del niño costero y se inundó gran parte del Norte de Perú. Cayeron puentes y se bloquearon carreteras y se tuvo que transportar todo por avión. Ahí tuvo un papel importante la SICOFAA ya que llegaron los aviones del Cono Sur. Brasil llevó dos tripulaciones, fue el único que llevó dos porque por norma de los pilotos no pueden volar más de cierta cantidad de horas. Es una lección aprendida. Cuando uno quiere cooperar más, envía dos tripulaciones. Eso lo hizo el SICOFFA y funcionó como un reloj.

En el 2018 en la Declaración de Cancún ya se había planteado el aumentar datos y pedir a través de los delegados que traigan información de rescate de su país. Cada país tiene un delegado ante la JID. También se tocó la posibilidad de crear equipos móviles de entrenamiento, Colombia ha avanzado mucho en este aspecto. En cuanto a asistencia humanitaria y socorro en caso de desastres pidieron coordinación civil-militar en la atención de un desastre. Es multisectorial, todos intervenimos. Igual capacitación en materia de respuesta a desastres: desde nivel táctico hasta nivel operativo. Ahí se inició la propuesta de mecanismo de cooperación para desastres de los países de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Ya habían ocurrido casos de cooperación como, por ejemplo, Katrina en el 2005. Hubo una gran experiencia con el huracán. Cuando Haití, casi todos los países, incluso los cascos azules, llegaron a ayudar. Si no hubiese sido por Estados Unidos, Haití ya habría perdido la posibilidad de control. Estados Unidos llegó con su fuerza aérea para reorganizar los puertos para aterrizar.

En 2018 nació en Cancún este sistema de cooperación. Este gran logro que ha tenido la creación de las unidades militares especializadas que realizan acciones de ayuda humanitarias y

respuesta a la población. Se le conoce como Cooperación Subregional FFAA. Pasa algo en Guatemala, por ejemplo, donde tienen su batallón, pero pueden llamar a otros de Nicaragua ya que tienen la misma preparación. En ese contexto: ¿cómo participa la JID? El propósito de proporcionar a la OEA y a sus Estados Miembros servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre los temas relacionados con asuntos militares de defensa en el hemisferio para contribuir al cumplimiento de la carta de la OEA. Esta es la estructura de la JID.

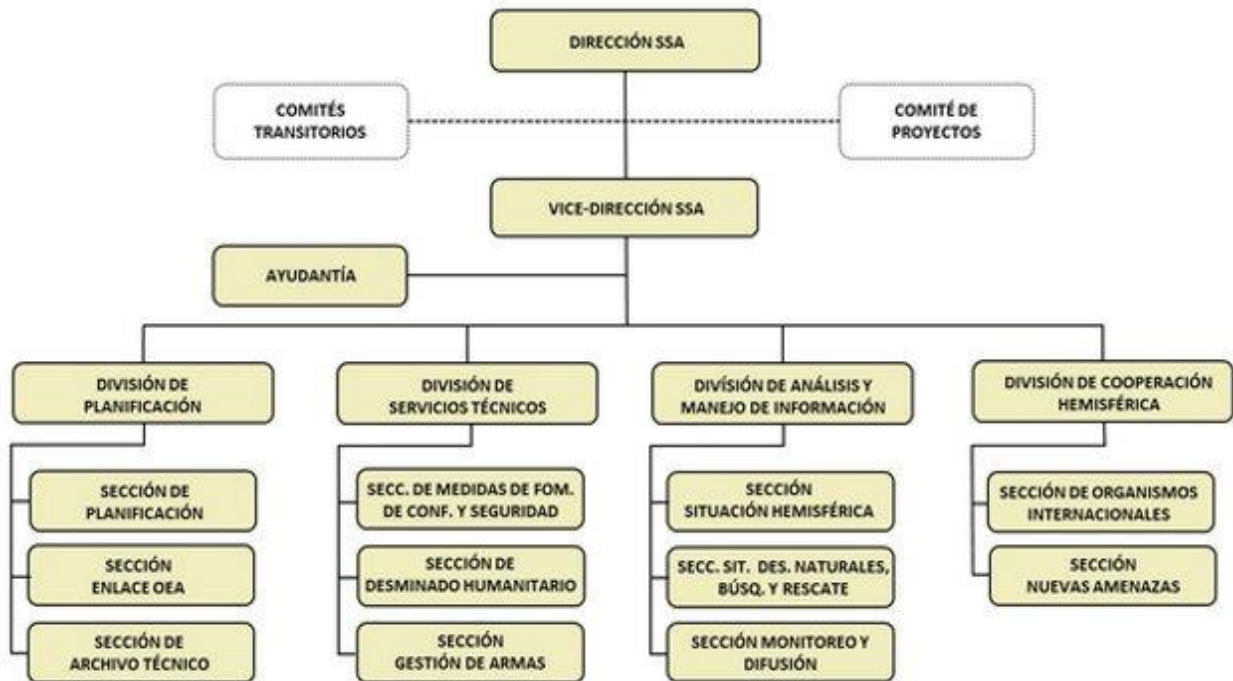


Ilustración 17: Estructura de la JID

A pesar de los cambios que se han dado, esta División de Análisis y Manejo de la Información fue cambiada por la División de Gestión del Riesgo de Desastres y ahí se crearon dos secciones: de desastres de origen natural y de origen antrópico. En la segunda se ven todos los temas de contaminación, esta división recientemente creada es el Órgano de la Subsecretaría de Servicios de Asesoramiento. Es responsable de prestar asesoramiento técnico y consultivo a la OEA, sobre los temas de desastres que afectan a la Región y conducir actividades relacionadas de la GRD: fortalecer la interacción con las distintas organizaciones regionales, subregionales y hemisféricas, involucradas en la GRD. Mantener actualizada la Base de datos de capacidades militares, puntos focales, lecciones aprendidas, etc. Se identifican las lecciones aprendidas.

Disponer el monitoreo constante de las distintas situaciones que repercuten en el hemisferio provocadas por algún fenómeno natural o antrópico. Recopilar, analizar y difundir la información correspondiente a desastres o sobre alguna situación hemisférica distinta que afecte la estabilidad regional.

La JID no es un órgano operativo, solamente asesoran técnicamente al país afectado directamente. Ya las relaciones internacionales determinan lo demás. Primero se tiene que crear la necesidad, el país afectado determina lo que necesita y la JID le da asesoría técnica, pero ellos tienen que solicitar la ayuda. Se ha reducido el número de oficiales en la JID y la OEA ha reducido mucho el presupuesto. Como parte de nuestro asesoramiento técnico tenemos un plan para mejorar la orientación y asesoría de la JID al sistema interamericano en casos de desastres. Su objetivo es contribuir a las acciones de asistencia ofrecidas a una población impactada por un desastre, para reducir los efectos dañinos y salvaguardar la vida de las personas afectadas. Ese es el gran objetivo del plan. Tenemos cuatro premisas:

- Respetar la soberanía, que ya lo dice la convención de Oslo, y las normas legales de los Estados en cualquier situación.
- Aprovechar al máximo las lecciones aprendidas en desastres ocurridos en el pasado.
- Considerar como elemento fundamental la participación de los delegados del Consejo y la cooperación de todas las organizaciones involucradas.
- Facilitar el apoyo y optimizar la respuesta en caso de un desastre y en ningún momento la Junta tomará un papel operativo.

Tenemos tres fases de acciones muy claras.

- El antes, con la previsión y evaluación de los desastres por los países y la actualización del Banco de Datos.
- El durante, es la activación de la red JID y de la Célula de Optimización de la Respuesta Efectiva (CORE).
- El después es informar y consolidar las lecciones aprendidas. Como hacer doctrinas para que todos aprendan.

En el siguiente gráfico se explica la función y las relaciones. Todo empieza con un desastre en un país que hace un pedido de ayuda humanitaria si es necesario. La OEA tiene su Comité Interamericano de la Reducción de Desastres Naturales, del cual la JID es parte, entonces se le pide que haga un análisis. Los delegados del país afectado y sus vecinos deben estar presentes para mantener el enlace con el Ministerio de Defensa del país. Se enfocan en el sector militar.



Ilustración 18: Funciones, Redes y Relaciones Hemisféricas

El plan para mejorar la orientación y asesoría de la JID al sistema interamericano en casos de desastres está basado en la red JID, el banco de datos, comunicación efectiva del país afectado y el compromiso de delegados. Para que pasen la información y se comprometan a ayudar. Esa red JID era una plataforma llamada APAN que proporcionaba el gobierno estadounidense antes de que la JID pasara a las manos de la OEA en 2006. La base de datos ahora es mucho más simple y está disponible en la página de la JID. Se encuentran las capacidades militares de respuestas para búsqueda y rescate, por ejemplo, los puntos de contacto se encuentran dándole “click” a la banderita de los países y se les comparte su teléfono celular y su correo con el propósito de tener comunicación inmediata. El objetivo de la JID es perfeccionar el Sistema Interamericano de Respuesta a los Desastres Naturales. Los más altos niveles han mantenido este objetivo, así como hemos creado la división este año, ya se están corrigiendo los papeles internos para hablar con propiedad. A través de conferencias que se han ido organizando como la de Protección de Infraestructura Crítica en Caso de Desastres. Antes invitaba a los delegados de los países miembros y a los países que enviaran participantes, uno por país. Las salas se llenaban más o menos de 50 espectadores. Pero una cosa que nos ha traído la pandemia es que se ha masificado el conocimiento, llegando a los 800 participantes. Hay un récord de un coronel de la JID que sus conferencias sobre

derechos humanos y género, en las cuales han asistido incluso 2,400 personas ya que Zoom soporta dicha cantidad. El de derechos humanos llegó a las 8,000 personas. La JID se ha visto obligada a comprar un software para la certificación automática. Asimismo, como les mencioné el 26 y 27 de mayo se está organizando un ejercicio regional de simulación de respuesta ante desastres. Van a participar todas las autoridades de los países de la OEA.

Como consideraciones finales se presentan unas conclusiones sobre el tema que se ha tratado en el Centro Perry: los incentivos políticos tienden a premiar los esfuerzos de reconstrucción exitosos más que alentar las decisiones de planificación acertada. El marco incide en que preparemos la prevención. Hay que invertir en reforzar. Pero una gran conclusión es eso, que los incentivos políticos prefieren reconstruir porque es inmediato más que alentar decisiones en prevención. El cambio climático y la exposición geográfica de nuestro continente a los fenómenos naturales más la vulnerabilidad que existe en nuestros países nos hace susceptibles a mayores desastres. A nivel mundial, la región más vulnerable es Asia. Y seguimos nosotros por la exposición geográfica y el cambio climático. Otra conclusión es que la OEA y la Conferencia de ministros de Defensa de las Américas para la Cooperación Hemisférica de Prevención de Desastres se convierten en una pieza fundamental. Hay que buscar esa cooperación frente a las amenazas y vulnerabilidades del sistema internacional.

En cuanto a recomendaciones, aquí en la JID, destacamos que las naciones no sólo requieren mejores medidas de resiliencia sino también acciones más audaces para mejorar el sistema de cooperación ante desastres. Pero para que esto suceda en toda la región debemos fomentar más medidas de generación de confianza entre los ejércitos de los países miembros. Se trata del intercambio de ideas para conocerse. Un gran paso son los acuerdos binacionales o multilaterales como el de Perú con Chile en caso de desastres, a nivel de ejércitos, a parte hay un acuerdo de facilidades aduaneras. Para facilitar el mecanismo entre ejércitos, los ministros generaron un acuerdo binacional. Por último, crear resiliencia requiere una combinación de factores: más ayuda internacional, planear y crear mejores códigos de construcción. Chile está llegando a ese nivel. Se destruye menos al construir mejor: se trata de construir sismo resistente, no antisísmico. Entonces reforzar los sistemas de respuesta a las emergencias al igual que a las instituciones políticas que toman decisiones. Todos deben capacitarse más.

CONCLUSÃO PROCEEDINGS CE-LSD

Col Francisco Bento Antunes Neto
Força Aérea Brasileira
Professor Assistente - Facultad
Interamerican Defense College
Studies Department

O Colégio Interamericano de Defesa aborda os desafios do enfrentamento das Emergências Complexas e dos Desastres em Grande Escala (CE-LSD) em um seminário realizado em Washington, DC, de 19 a 22 de abril de 2021. Os objetivos do evento visam compreender os fatores e elementos a serem considerados no planejamento civil-militar em CE-LSD, além de conhecer as ferramentas e os procedimentos necessários para receber o apoio internacional.

O seminário virtual reuniu 10 palestrantes de 6 nacionalidades diferentes, interagindo a partir de cinco países das Américas e um da Europa. O evento deste ano abriu o acesso a oficiais externos e especialistas governamentais convidados pelo Comando Sul dos Estados Unidos (USSOTHCAM). Vinte participantes de oito países (Uruguai, Paraguai, Honduras, Guatemala, Equador, Panamá, Costa Rica e República Dominicana) representaram instituições de defesa, segurança e defesa civil para gestão de desastres e outras entidades relacionadas com respostas a emergências.

O Maj Gen. Timothy LaBarge, Comandante da *New York Air National Guard*, compartilhou as experiências da sua organização no enfrentamento de emergências complexas, como o Furacão Sandy e a pandemia COVID-19. Detalhou os desafios para a coordenação civil-militar nesses tipos de evento e por fim, apontou algumas lições aprendidas, como que a “unificação de esforços via unidade de comando é soberano” para o sucesso da missão.

O senhor David Kang apresentou um breve histórico da *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), destacando como a missão da agência se foca na gestão de desastres, particularmente no tocante a preparação, resposta e mitigação. Salientou os impactos para a FEMA com a reforma da lei da gestão de desastres após o furacão Katrina, bem como os eventos desenvolvidos pela agência em resposta a pandemia COVID-19. Ainda, abordou aspectos que são considerados relevantes para o futuro das operações daquela agência.

O senhor Steve Katz destacou os principais aspectos da história da *United States Agency for International Development* (USAID), bem como os desafios que essa agência encontra. Relatou aspectos importantes para a coordenação civil-militar no enfrentamento de CE-LSD e, ainda procedimentos necessários para solicitar o suporte da USAID.

O senhor Nahuel Arenas acrescentou a ideia que a interconexão natural do mundo atual e os efeitos da mudança climática multiplicam os riscos. Sustentou que as agendas globais como o Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SDG), o Acordo de Paris e o Marco de Sendai devem ser implementados em sequência, sendo que um reforça o outro. Apontou, ainda, que a redução do risco de desastres não é responsabilidade de uma única entidade, sendo assim o plano de desenvolvimento e implementação da redução do risco de desastres deve ser compartilhado por vários setores e parcelas da sociedade.

O Dr. Carlos Ojeda abordou a gestão de riscos através das etapas da preparação, mitigação, resposta e reconstrução, analisando a participação das Forças Armadas com foco nas experiências com desastres naturais enfrentados pelo Chile. Por fim, afirmou que os riscos e ameaças que enfrentamos são globais, transversais, interdependentes e multidimensionais, dessa forma o seu enfrentamento deve ter esses mesmos componentes de base.

A Tenente-Coronel Jozette McLean compartilhou as suas experiências com a erupção vulcânica em São Vicente e Granadinas. Citou a organização regional para resposta à crise a RRM CARICOM/CDEMA, relatou as características de uma emergência vulcânica e as lições aprendidas com esse evento.

O Coronel Raúl Devoto apresentou como a Junta Interamericana de Defesa se insere nos eventos de CE-LSD. Os desafios e as limitações estruturais da JID nesse tipo de evento foram apresentados, bem como que a OEA e Conferência de Ministros de Defesa das Américas para a Cooperação Hemisférica de Prevenção de Desastres se convertem em peças fundamentais.

As ideias apresentadas no Seminário CE-LSD capacitaram os alunos da classe 60 do Colégio Interamericano de Defesa sobre o tema. Sendo assim, a classe 60 pode identificar as diversas etapas e os procedimentos durante o período de preparação, organização, resposta, recuperação e mitigação, bem como avaliar o papel das missões das organizações nacionais e internacionais na gestão de desastres e emergências.

Una vez concluidos los tres días de presentaciones se solicitó a los ponentes que resumieran sus comentarios para esta publicación. El IADC no se hace responsable de las opiniones vertidas en los artículos publicados. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o que queden implicadas en sus distintos artículos son las de sus autores y no reflejan necesariamente la política o posición oficial ni del Colegio Interamericano de Defensa, ni de la Junta Interamericana de Defensa, ni de la Organización de Estados Americanas, ni la del país u organización representada por el autor.

Las actas de la *Situación del Hemisferio Occidental* se publican bajo una licencia de Creative Commons Attribution – Non Commercial 4.0 Internacional (CC BY NC). Su contenido es de distribución gratuita, los usuarios pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir o crear un enlace que dirija a esta publicación. El derecho de utilizar este material no releva al usuario de la responsabilidad de otorgar el crédito correspondiente a los autores y a la publicación proveyendo una descripción bibliográfica completa del trabajo. El usuario debe notificar a los autores y a la publicación si intenta realizar algún cambio. El CID no cobra a los autores por presentar sus ponencias y tampoco cobra por la utilización de este material. Para más información sobre esta licencia puede visitar el sitio <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> o envíe una carta a Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA. Para más información sobre el CID, por favor, visite nuestra web www.iadc.edu. Publicada en Washington, D.C. (EE. UU.).



