Rol de las Fuerzas Armadas en la protección de infraestructura crítica

John Griffiths Spielman
Jefe de Estudios en Seguridad y Defensa AthenaLab

Imagen: Infodefensa.com

Marzo 2020

Rol de las Fuerzas Armadas en la protección de infraestructura crítica ante emergencias, desastres naturales o estados de excepción constitucional

John Griffiths Spielman
Jefe de Estudios en Seguridad y Defensa AthenaLab

En la coyuntura de seguridad existente desde el 18 de octubre del año pasado, un tema recurrente, y a la fecha materia de ley en el Congreso Nacional, ha sido la debida protección de infraestructura crítica (IC)[1] por parte de las Fuerzas Armadas, cuando diversas instalaciones se ven amenazadas, principalmente por efectos de alteraciones al orden público que afectan a la población nacional. De ahí que la IC requiera ser acotada a un significado compartido, desde la cual se puede prever el impacto que tendría el desempeño de las Fuerzas Armadas (FFAA) en el escenario de seguridad nacional en desarrollo.

INTRODUCCIÓN

Una primera consideración respecto de este tema es reconocer que la participación de las Fuerzas Armadas en la protección de infraestructura crítica, de acuerdo con la Constitución Política chilena, solo se debe considerar cuando la seguridad nacional se vea afectada por algún fenómeno natural, como lo es en caso de desastres y catástrofes naturales, o bien por eventos provocados por la acción humana con la finalidad de afectar seriamente el orden público o cometer actos terroristas. Por cierto, lo anterior será siempre el resultado de una decisión política que nace de la evaluación de los respectivos Estados de Excepción Constitucional que existen a la fecha en el ordenamiento jurídico. La pregunta es: ¿cuándo se está ante un problema de seguridad nacional?, toda vez que el mismo texto constitucional no define la seguridad nacional explícitamente.[2]

Una respuesta es evaluar lo que está en riesgo o siendo amenazado; las repercusiones para la integridad y vida de los ciudadanos, su seguridad personal, desarrollo y bienestar; luego analizar si su solución compete la coordinación de algún instrumento de poder de un Estado[3], la mayoría de estos o, en definitiva, de todos ellos. Finalmente, si la solución al problema se puede obtener en estado de normalidad o bien enfrentamos un contexto de

[1] Para los efectos de este trabajo, consideramos que la infraestructura crítica es aquella que satisface y asegura las necesidades basicas de la población. A modo de ejemplo, las instalaciones que aseguran el abastecimiento de agua (plantas de tratamiento y suministro), y alimentación (depósitos y centrales de reparto), transporte (motorizado y Metro), energía (plantas eléctricas, centrales de distribución, subestaciones eléctricas), desplazamiento de las personas o transporte, comunicaciones y tecnología. En síntesis, son aquellas que satisfacen necesidades primarias que posibilitan la vida de las personas o tienen un alto y directo impacto en su bienestar.

[2] El legislador y la respectiva Comisión estimó necesario no definirla ya que es una condición que debe ser evaluada permanentemente en un contexto cambiante, no lineal, evolutivo y de gran incertidumbre, pero en sintesis tiene que ver con todo fenómeno que afecte el interés y supervivencia nacional. Ver Griffiths John. "El Papel de las Fuerzas Armadas en la Constitución Política". Documento de Trabajo N.7. AthenaLab. Santiago de Chile Febrero, 2020.

[3] Se alude a los clásicos instrumentos de poder de un Estado: Diplomático, Informacional, Militar y Económico.

excepcionalidad constitucional, determinar la naturaleza del fenómeno y sus alcances es clave.

Si es en estado de normalidad, entonces habrá que usar la fuerza pública en su modalidad de orden y seguridad, para la regulación de lo afectado. Contrariamente, si la solución requiere la adopción de medidas especiales, entonces habrá que decretar el estado de excepcionalidad respectivo, dándole a las autoridades militares las atribuciones necesarias para el cometido de su tarea o función. Sin embargo, lo que no se puede hacer es adoptar medidas extraordinarias en estado de normalidad[4]. Si se enfrenta una situación o emergencia, entonces procede decretar el estado de excepcionalidad constitucional correspondiente.

Otra alternativa es evaluar soluciones hoy no previstas, legislando en consecuencia para efectuar las modificaciones necesarias, si así se desea, con pleno respeto a las normas, las leyes y la integridad física de todos los actores, donde aquellos que evidentemente rompan las disposiciones de convivencia pacífica o jurídicas que rigen a toda sociedad, asuman la responsabilidad de sus actos. En otras palabras, alinear la responsabilidad de la fuerza con las atribuciones delegadas para ese fin. Tener las responsabilidades sin contar con las atribuciones propias, es el camino más directo a la inacción y el fracaso.

Con todo, la seguridad nacional si se puede ver afectada por situaciones en estados de normalidad y con mayor razón en estados de excepcionalidad constitucional. Definir el contexto, medidas y los adecuados instrumentos de poder a utilizar es propio del ordenamiento constitucional, jurídico y de plena responsabilidad de la conducción política y no militar.

NOCIÓN DE INFRAESTRUCTURA CRITICA Y ESTADO DEL ARTE A NIVEL INTERNACIONAL

Un primer comentario sobre la infraestructura crítica es tratar de consensuar una noción común o significado compartido. Podríamos afirmar que, sobre la base de una pirámide, el primer nivel de infraestructura critica esté dado por aquella que satisface necesidades básicas de la población. A modo de ejemplo, las instalaciones que aseguran el abastecimiento de agua y alimentación, transporte, energía, desplazamiento de las personas o transporte, comunicaciones y tecnología. En síntesis, son aquellas que satisfacen necesidades primarias que posibilitan la vida de las personas o tienen un alto y directo impacto en su bienestar.

Luego encontramos un segundo nivel de esta pirámide, dado por infraestructura que no amenaza directamente la vida de las personas, pero que complementa las necesidades básicas anteriores, como un adecuado sistema de salud, servicios financieros, de protección civil y emergencias, y otros en el ámbito de lo estratégico, socioeconómico y sociocultural. Son relevantes, pero no necesariamente afectan directamente la supervivencia de la población. En un tercer nivel esta toda la infraestructura de esparcimiento y entretención que es necesaria para un sano nivel mental y desarrollo personal, deseable pero no vital para la supervivencia. En definitiva, la infraestructura crítica objeto de este artículo es aquella que se define como base de esta pirámide y sin la cual la vida e integridad de la población se ven seriamente afectadas. En este nivel se encuentran las instalaciones a proteger que son vitales para la supervivencia, ya sean públicas o privadas. Son estas instalaciones las que se deben resguardar siempre en estados de normalidad, pero más aún en estados de catástrofe o convulsión interna que afecten el orden público y el estado de derecho. No existe

[4] Por estado de normalidad se asume el funcionamiento del Estado, sin que el orden público se vea sobrepasado ni el estado de derecho comprometido. Es decir, sin cuestionamientos al plano interno.

una definición internacional consensuada de infraestructura crítica, pero podemos especificar algunas nociones conforme han sido explicitadas, por Estados u Organismos Regionales, a partir de inicios del siglo XXI, conforme al siguiente cuadro:[5]

PAÍS	AÑO	DEFINICIÓN
Alemania	2009	"Infraestructura crítica son aquellas instalaciones y organizaciones de mayor importancia para la comunidad cuya falla o deficiencia para funcionar podría causar escasez continua de suministros, disrupciones significativas del orden público u otras consecuencias dramáticas".
Australia	2010	"Infraestructura crítica se define como aquellas instalaciones físicas, cadenas de suministros, tecnologías de la información y redes de comunicación, las que, de ser destruidas, degradadas o indisponibles por un período prolongado, tendrían un impacto en el bienestar social y económico de la nación, o afectaría la habilidad de Australia para conducir la defensa nacional y asegurar la seguridad nacional."
Estados Unidos	2009	"Infraestructura crítica se define como sistemas y activos tanto físicos como virtuales, tan vitales para los Estados Unidos, que la incapacidad o destrucción de tales sistemas y medios podrían tener un impacto debilitador de la seguridad nacional, seguridad económica nacional, salud pública nacional, o cualquier combinación de estas dimensiones".
Unión Europea	2008	"Infraestructura crítica se refiere a un activo, sistema o parte de este localizado en Estados miembros, que es esencial para la mantención de las funciones sociales vitales, como salud, seguridad, bienestar económico y social de la población, que de ser afectadas por la destrucción o disrupción de ellas tendría un impacto significativo en un Estado miembro como resultado de la falla para mantener dichas funciones".

De este cuadro rescatamos la idea que las distintas definiciones son más restrictivas o amplias, pero el elemento común es que la noción de infraestructura crítica se refiere a instalaciones específicas que por su relevancia son cruciales para la sobrevivencia humana, afectando seriamente el bienestar de la población y por ende la seguridad individual, así como la seguridad nacional.

Por otra parte, las Naciones Unidas han definido la infraestructura crítica como:[6]

> *Las estructuras físicas primarias, instalaciones técnicas y sistemas que son sociales, económicos y operativamente esenciales para el funcionamiento de la sociedad o comunidad, ambos en circunstancias de normalidad o en extremas circunstancias ante una emergencia… Instalaciones críticas son los elementos de la infraestructura que apoyan servicios esenciales en una sociedad. Ellos incluyen instalaciones como sistemas de transporte, aeropuertos, puertos, electricidad, agua y sistemas de comunicaciones, hospitales y centros de salud, bomberos, policía y servicios de la administración pública.*

En dicha definición, encontramos los mismos elementos comunes destacados anteriormente y referidos al bienestar de la población y su seguridad individual.

Por otra parte, a nivel hemisférico, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó durante el año 2017, la resolución AG/RES 2907 denominada "Promoción de la

[5] Claudia Bach, Anil K. Gupta, Sreeja S. Nair y Jörn Birkmann. Critical Infrastructures and Disaster Risk Reduction. National Institute of Disaster Management, Ministry of Home Affairs y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. New Delhi, India. 2013. Pág. 6. Citado de OECD "Protection of Critical Infrastructure". 2008. Disponible en www.oecd.org

[6] Ibid. Pág. 7. Citado de U.N. "Terminology on Disaster Risk Reduction". ISDR 2009. Geneve. Pág. 8)

Seguridad Hemisférica: Un enfoque multidimensional". En dicho texto, el organismo internacional encomendó una reunión de expertos, en el ámbito de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) y de los miembros de dicho organismo, para estudiar la protección de infraestructuras críticas en casos de desastres naturales, para el pasado primer semestre del año 2018, solicitándole a la Junta Interamericana de Defensa (JID) un estudio sobre protección de dicha estructura por parte de medios militares.[7]

Con todo, y a pesar de no existir una definición consensuada, ya que esta surgirá de una política pública de cada gobierno particular en una situación diferente, podemos sostener que la infraestructura crítica de cualquier Estado es aquella que es vital para el funcionamiento de la población o de una sociedad, respecto de su sobrevivencia y cuya interrupción o destrucción tiene efectos significativos en la seguridad de las personas. Por cierto, deben ser especificadas y detalladas de acuerdo con la realidad particular de cada país, para poder priorizar su eventual protección. Existe un consenso mayoritario, en la aceptación de la participación de las Fuerzas Armadas en la protección de infraestructura crítica en situaciones de catástrofes o desastres naturales, la pregunta es si ¿es ello necesario y eficiente en situaciones de crisis en que existe la intencionalidad explicita de afectarlas a través del uso de la violencia y con serio riesgo para la población? A priori, nos parece que dicha situación debe ser estudiada ya que aquellas instalaciones deben ser protegidas convenientemente en estados de normalidad y con mayor razón en estados de excepcionalidad constitucional o en crisis sociales, ya que el bienestar de la población, incluidos los que potencialmente pudieran atentar contra ella, así lo ameritan.

PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA CRÍTICA

Si observamos el panorama internacional, se evidencia que en lo general y en estado de normalidad, la protección de la infraestructura crítica esta en el ámbito de las fuerzas policiales, correspondiéndole a cada gobierno la tarea de coordinar qué medidas generales de protección sean cumplidas por organismos en instalaciones públicas y privadas, ya que muchas instalaciones están en esos dominios.

En dichas situaciones de normalidad debemos considerar, además, que la infraestructura crítica puede ser afectada por el ataque previsto a través del ciberespacio, dimensión en la que hoy se puede causar grave daño a la infraestructura o las instalaciones físicas. De ahí la necesidad de abordar adicionalmente este tema como política de Estado, y como parte de un sistema de seguridad mayor.

El problema se presenta cuando los Estados no enfrentan una situación de normalidad en el orden interno y enfrentan crisis o revueltas que afectan el Estado de Derecho y el orden público, en donde sí se requiere asegurar la protección de los servicios e instalaciones vitales para la población.

Esto demanda la imperiosa necesidad de pensar hoy, en el caso nacional, qué modelo se va a implementar, para enfrentar el problema ineludible de proteger la infraestructura crítica, de la que depende nuestra seguridad, desarrollo y bienestar.

Al respecto, los autores Recalde y Racines, en clara referencia al empleo de las Fuerzas Armadas en la defensa de infraestructura crítica, señalan que[8]:

[7] Junta Interamericana de Defensa. JID. Secretaria de la JID. División Análisis y Manejo de Información. Estudio sobre Protección de Infraestructura Crítica en Caso de Desastre Natural. JID. Washington D.C. 27 Abril 2018. Pág. 7.
[8] Recalde Morillo Fernando y Pablo Racines Duque. "La Protección de las Infraestructuras Criticas en el Ámbito de las Fuerzas Armadas". Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa. Vol. IV. N.5. 2019. Quito, Ecuador. Pág. 6.

Los Estados han tenido a su disposición las Fuerzas Armadas, por ser un actor que está organizado y preparado para actuar en forma permanente cuando sea requerido, con las capacidades y competencias para la prevención, mitigación o la restauración de infraestructuras que han sido interrumpidas o destruidas y que han causado daño en la salud, seguridad o el bienestar de los ciudadanos.

En una revisión de la literatura existente sobre Fuerzas Armadas y su papel en la protección de la infraestructura crítica, encontramos un artículo que dice[9]:

Los paradigmas de protección de infraestructura crítica varían desde un mayor protagonismo de la Seguridad pública, como en el caso español; a un rol predominante de la defensa en el caso uruguayo; situándose entremedio el caso ecuatoriano, donde la responsabilidad en este ámbito es compartida entre ambas carteras.

Es en este punto en que existen diversos modelos, en que sí se considera la participación de las Fuerzas Armadas en su protección. En nuestra opinión, en situaciones de graves desordenes públicos, en que instalaciones vitales para la sobrevivencia y seguridad humana se vean afectados, el tema pasa a ser un tema de seguridad nacional, en que los medios a emplear no siempre serán suficientes. Luego, si dichas instalaciones o servicios pueden ser protegidos por las Fuerzas Armadas, es una decisión política tomando en cuenta el bien común general de la población a través de una legislación adecuada que asegure que esta función se lleve a cabo conforme a los más altos estándares del uso de la fuerza, pero alineando dicha responsabilidad con las debidas atribuciones para la debida protección del personal que se emplea y los ciudadanos. Cuando se enfrenta un problema de seguridad nacional, es clave articular la totalidad de los instrumentos de poder de un Estado, bajo un proceso interagencial o interinstitucional, y en el contexto de una estrategia, en la que se define el cómo y énfasis, del empleo de medios y efectos, para el logro de los que se desea.

Mas aún hoy en la práctica existen instalaciones protegidas por las FFAA, y el Ejército en particular, como los Centros de Estudios Nucleares que, si cuentan con protección militar, dada su sensibilidad y riesgo. Definir entonces, ¿qué instalaciones, en qué modalidad jurídica, y quienes deberán cumplir con esa función?, es una necesidad acorde al escenario actual. No debemos olvidar que la mayoría de estas instalaciones se encuentran en áreas terrestres, lo que demandará seguramente un énfasis mayor en el empleo del Ejército que cuenta con cuadros de conscripción voluntaria y profesional, que será necesario analizar para no sobrecargar el conjunto de misiones operativas a cumplir.

Se debe considerar, además, que quién pretenda destruir instalaciones críticas vitales para la sobrevivencia y seguridad humana, debe estar sujeto a la penas, sanciones y reacción de las fuerzas encargadas de su protección, toda vez que el bien a cautelar es el adecuado orden público y estado de derecho, requisito sobre el que se sustenta toda la actividad del Estado, en su principal función de velar por la seguridad, desarrollo y bienestar. Si el ataque contiene la intención de causar daño, es violento en su esencia y tiene el serio riesgo de afectar la integridad personal poniendo en riesgo la vida de ciudadanos civiles, policiales o militares, la respuesta a través de una acción de fuerza es plenamente legítima.

[9] Horzella Bárbara. Protección de Infraestructura Crítica y Fuerzas Armadas. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. BCN. Asesoría Técnica Parlamentaria. Santiago de Chile, Diciembre 2019. Pág. 5. Disponible en https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28141/1/BCN_Proteccion_IC_Conceptualizacion_y_experiencia_comparada.pdf

CONSIDERACIONES FINALES

- Existen diversas posturas sobre la protección de la infraestructura crítica. Desde las más restrictivas que dejan en todo evento la protección a las fuerzas policiales, hasta opiniones más permisivas que buscan darle a las Fuerzas Armadas, en situaciones de crisis, determinadas misiones específicas de protección a ciertas instalaciones vitales para la comunidad, bajo normas y legislación adecuada. La única opción que no podemos adoptar es no hacer nada.

- Definir la noción de infraestructura crítica en el caso nacional se torna en un imperativo para definir qué instalaciones se deberán proteger, de acuerdo con el ordenamiento jurídico que se deba establecer. Esto, sin perjuicio de proteger el legítimo derecho que poseen las Fuerzas Armadas de defender sus propias instalaciones militares.

- Lo anterior involucra considerar cuáles instalaciones son las prioritarias y en poder de quiénes están. Existe infraestructura crítica que pertenece al Estado, que es pública, y otra en manos privadas. Lo relevante es asegurar la protección del servicio y definir la forma de abordarlo, alineando responsabilidades con atribuciones.

- Resuelta la idea de legislar en este ámbito, se hace presente la imperiosa necesidad de desarrollar la doctrina, entrenamiento, equipamiento y procedimientos en la fuerza encargada de proveer la seguridad respectiva. Definir solo el cuerpo legal no es suficiente si dichas disposiciones no permean el actuar de los organismos afectados.

- Finalmente, se estima que a problemas excepcionales, debemos pensar soluciones adecuadas al contexto y realidad que se enfrenta o terminaremos prisioneros de normas pensadas para otra época y entorno.

UNIVERSIDAD DE CHILE

WWW.ATHENALAB.ORG