

E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

Colaboración en medio de una crisis: El Departamento de Defensa durante el Huracán Katrina

Introducción¹

El martes 23 de agosto de 2005, el Centro Nacional de Huracanes observó una depresión tropical a unas 200 millas al sureste de las Bahamas. Una semana después el huracán Katrina se había convertido en el mayor desastre natural en la memoria reciente de los Estados Unidos, afectando 92 mil millas cuadradas y con un saldo de 1,800 muertos, además de la destrucción de gran parte de una ciudad importante.



Este caso obtuvo el primer premio en nuestra competición de casos de estudio y simulaciones de "Collaborative Public Management, Collaborative Governance, and Collaborative Problem Solving" 2009-2010. Fue revisado anónimamente en dos ocasiones por un comité de expertos y académicos. Fue escrito por Donald P. Moynihan of the University of Madison-Wisconsin y editado por Martha Haddad Ketcham. Este caso está pensado para ser discutido en clase y no se pretende sugerir cuál es el tratamiento correcto o incorrecto de la situación descrita. Ha sido realizado por E-PARCC, que forma parte de la Iniciativa de Gestión Colaborativa de la Maxwell School, en la Syracuse University, una subsección del Programa de Análisis y Resolución de Conflictos. Este material puede ser copiado tantas veces como se desee siempre que los autores reciban todo el reconocimiento por su trabajo.

¹ Este caso de estudio fue preparado por Donald P. Moynihan de la Escuela de asuntos Públicos La Follette, de la Universidad de Madison-Wisconsin. Utiliza distintas fuentes, en especial *A failure of Initiative*, Un reporte del Comité del Senado sobre política interior, seguridad y asuntos gubernamentales. Detalles bibliográficos completos están en la Guía del Profesor.

El huracán Katrina dejó tras de sí una serie de imágenes. Una ciudad inundada. Víctimas haciendo señas desesperadas de auxilio. Los muertos y los desplazados. Entre esas imágenes había muestras de fallas gubernamentales y algunos éxitos limitados. Michael Brown, el asediado Director de la Agencia Federal de Gestión de Emergencias (FEMA por sus siglas en inglés), fue elogiado por el presidente Bush por un “excelente trabajo” tan sólo días antes que fuera requerido nuevamente en Washington para pedirle la renuncia. El Teniente General Russel Honoré, quien lideró la respuesta militar ante Katrina, ofreció una imagen contrastante de autoridad y determinación. El Alcalde de Nueva Orleans, Ray Nagin, lo describió como “el tipo John Wayne”. La llegada de Honoré a Nueva Orleans conllevó un gradual retorno al orden. La mayoría de los residentes que aún estaban varados en la ciudad se hizo eco de los sentimientos de una niña que le gritó a un convoy que entraba a la ciudad: “Gracias Sr. Ejército”.



El Alcalde de Nueva Orleans Ray Nagin, el Director de la FEMA Michael Brown, el Presidente George W. Bush y la Gobernadora de Luisiana Kathleen Blanco. © Jim Watson/AFP/Getty Images

Estas imágenes enmarcan una narración simple de lo que sucedió a causa del Huracán Katrina. La FEMA y su organización superior, el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) fallaron. Su fracaso fue parcialmente arreglado por los esfuerzos militares. Hay algo de verdad en este relato, pero también es engañoso porque enmarca la respuesta ante Katrina en términos de las capacidades de organizaciones individuales. Nos lleva a pensar que para resolver “problemas muy malos” es cuestión de encontrar la organización adecuada.²

² Por ejemplo, muchos pensaron que la lección fue que el DOD necesitaba encargarse de la crisis. El Congreso modificó en 2006 la Ley de Insurrección para reducir los límites legales sobre la intervención del DOD en desastres naturales u otras crisis. Sin embargo, los 50 gobernadores objetaron contra esta nueva disposición federal y el Congreso la removió en 2007.

La torpe respuesta ante Katrina no fue una falla de organizaciones individuales, sino de la colaboración. La colaboración es una cualidad necesaria para la respuesta ante una crisis, simplemente porque no hay una sola organización que pueda responder por sí sola a una crisis a gran escala. Una red de auxilio es necesaria. La FEMA por sí misma es una Agencia relativamente pequeña y carece de la capacidad para responder directamente, inclusive ante un desastre mediano. Su papel principal es promover la coordinación de organizaciones estatales, locales y federales, así como también a los actores privados y de la sociedad civil. La FEMA depende de la voluntad de otras organizaciones para sumarse a la red de ayuda ante una crisis, las cuales, a su vez, son conducidas por los mandos responsables que tienen estas organizaciones, las decisiones estratégicas de sus líderes y sus normas culturales.

Este caso examina la colaboración entre la FEMA y la organización más importante durante la emergencia de Katrina: El Departamento de Defensa (DOD). En varias ocasiones el DOD parecía acuciado por la inercia, mientras que otras veces se saltaba reglas para proveer de recursos antes que la FEMA los pidiera. La naturaleza compleja de la relación entre estas dos organizaciones subraya que aún cuando los diferentes actores tengan la misma meta y la coordinación sea esencial, el trabajo conjunto no siempre es fácil. Para entender el contexto de esta relación debemos primero volver a los datos básicos sobre Katrina, a fin de conocer las políticas federales que pretenden fomentar la colaboración en medio de una crisis.

Trasfondo: El Huracán Katrina

El viernes 26 de agosto a las 11 a.m. el Servicio Meteorológico Nacional advirtió que el Huracán Katrina se dirigía hacia Nueva Orleans. La Gobernadora de Luisiana, Kathleen Blanco, se preocupó al grado de declarar el estado de emergencia. Después, el Servicio Meteorológico Nacional revisó su predicción. Se predijo que a las 4 p.m. la tormenta llegaría a la costa del Misisipi. Hacia las 4 a.m del sábado se esperaba nuevamente que Nueva Orleans fuera afectada. El sábado se inició una evacuación voluntaria en Luisiana, el presidente Bush declaró el estado de emergencia y la FEMA así como los servicios estatales de emergencia comenzaron operaciones de 24 horas. Hacia las 7 p.m. del sábado, el Servicio Meteorológico Nacional advirtió que los diques podrían ser rebasados ocasionando una inundación catastrófica.

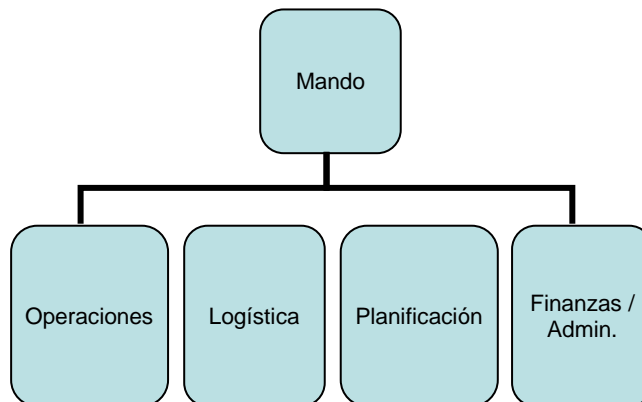
El Alcalde de Nueva Orleans, Ray Nagin, ordenó una evacuación obligatoria a las 9:30 a.m. del domingo y el Superdomo fue abierto como refugio de última instancia. Katrina tocó tierra a las 6:10 a.m. del lunes; posteriormente, en esa misma mañana, los diques se rompieron y fueron rebasados, lo cual condujo a una inundación desastrosa, aunque el Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus siglas en inglés) y la Casa Blanca no se enterarían de esto hasta muy temprano en la mañana del martes. Las operaciones de búsqueda y rescate comenzaron el lunes por la tarde, pero las comunicaciones también comenzaron a fallar en ese momento. El Secretario del DHS Michael Chertoff declaró el martes por la tarde que se trataba de un incidente de Relevancia Nacional. El jueves, los autobuses llegaron finalmente para comenzar la evacuación del Superdomo, aunque las evacuaciones del Superdomo y de otro refugio, el Centro de Convenciones Morial, no se completaron hasta el sábado, e incluso algunas personas estuvieron varadas en autovías hasta el lunes.

Una catástrofe tan grande como Katrina es diferente a otros desastres. Requiere más de todo, especialmente recursos y servicios de emergencia. Al mismo tiempo, la tormenta redujo la capacidad de los servicios de emergencia, sobre todo de las fuentes locales y estatales. Aún cuando los servicios trabajaron con capacidades reducidas, Katrina también creó una demanda sin precedentes de acciones y suministros, tales como comida, agua, búsqueda y rescate, evacuación y refugios. Por ejemplo, en los días posteriores a Katrina, 563 refugios de la Cruz Roja Americana o los refugios estatales de emergencia albergaron 146,292 personas que carecían de comida adecuada, agua, servicios médicos y baños.

Coordinando la respuesta a la Crisis

El gobierno de los Estados Unidos había luchado por crear formas que permitieran lidiar con los retos de promover la colaboración organizacional en medio de una crisis. Tras los ataques del 9/11 se creó el mandato del DHS como un modelo particular para la coordinación de la respuesta frente a una crisis. Este modelo fue el Sistema de Mando en Incidentes (ICS por sus siglas en inglés). El ICS fue una innovación de los agentes contra los incendios forestales de California al principio de los setentas, quienes procuraron encontrar un lenguaje común, conceptos de gestión y comunicaciones que facilitarían la coordinación. La innovación clave de la ICS fue centralizar temporalmente la autoridad para dirigir múltiples organizaciones. El mando de incidentes designado dirige y coordina los esfuerzos tácticos de muchos organismos utilizando funciones estandarizadas de operaciones para responder a una crisis, logística, planificación, finanzas y administración (ver figura 1 y apéndice 1 para detalles adicionales).

Figura 1: El ICS



En los años que siguieron a la creación del ICS, los profesionales del medio percibieron que tendría éxito en reducir los problemas de la coordinación y mejorar la efectividad de la respuesta al fuego. A medida que creció su reputación, los servicios de emergencia fuera de California comenzaron a usar el ICS para combatir los incendios forestales y para otras tareas, tales como la limpieza de material peligroso, terremotos e inundaciones.

En 2004, el DHS estableció un nuevo Plan Nacional de Emergencia (NRP por sus siglas en inglés) el cual requería que todos los servicios federales en la materia utilizaran el modelo del ICS, al igual que todos los agentes estatales y locales que recibieran ayudas del DHS. Katrina fue el primer desastre a gran escala que ocurrió después de la introducción de las nuevas políticas sobre gestión de emergencias y representó su primera prueba. Pero el ICS fracasó en su tarea de proveer unidad de mando y dirección clara de los servicios de emergencia durante Katrina. Nadie se hizo cargo en las primeras etapas del desastre. Había tres mandos operativos principales en el terreno durante Katrina con oficiales federales a la cabeza:

- La Oficina Conjunta del Terreno y el Oficial Coordinador Federal (FCO): El NRP establece que el FCO (William Lokey, de la FEMA) sea el jefe de los servicios federales de emergencia. El FCO forma un mando unificado con el oficial estatal de coordinación, quien es el responsable de coordinar necesidades locales y estatales, así como sus acciones con las acciones federales. De acuerdo al modelo clásico de ICS la Oficina Conjunta del Terreno es *la* unidad al mando. Pero en el caso de Katrina, había otros dos centros de mando.
-
- El Oficial Rector Federal (PFO): El NRP creó el puesto de PFO para fungir como los ojos y oídos del DHS en el terreno, pero no para tomar decisiones operativas. El Secretario Chertoff nombró a Michael Brown como PFO el martes, el día anterior a la llegada del huracán. Pero Brown carecía del entrenamiento necesario para el puesto y pensó que era una distracción innecesaria de sus deberes. Brown hizo un pésimo trabajo de comunicación con Chertoff, por lo cual el Secretario del DHS le pidió que no hiciera nada más y se quedara en Baton Rouge. Hubo mucha confusión entre los oficiales del DHS sobre el papel del PFO. Algunos parecían creer que era en realidad el mando en el terreno, teniendo más peso que el FCO. En un ejercicio de los servicios de emergencia antes de Katrina, esta confusión se había manifestado pero no se resolvió. El PFO que sustituyó a Brown, el Almirante Thad Allen, no aclaró esta confusión, sino que hizo un mando aparte que tomaba decisiones operativas sin trabajar de forma coordinada con la Oficina Conjunta del Terreno. En términos prácticos, esta tensión fue resuelta finalmente cuando Allen también tomó el papel de FCO.
- Fuerza Conjunta de Trabajo Katrina: Este mando dirigió las fuerzas del DOD. El General Honoré, quien lideró esta operación, tomó las peticiones locales y estatales, para desarrollar acciones sin coordinarse con la Oficina Conjunta del Terreno.

De acuerdo al NRP, los oficiales estatales y locales deberían haber trabajado con la Oficina Conjunta del Terreno, pero la multiplicidad de mandos de agencias federales hizo que sea más difícil establecer líneas claras de coordinación intergubernamental.

Hubo otros factores que limitaron el potencial de colaboración entre oficiales federales y los locales y estatales. La mayor parte de la infraestructura local y estatal fue destruida, además los primeros grupos de emergencia fueron también víctimas de la inundación. Muchos servicios locales de emergencia perdieron recursos de ayuda, fueron evacuados o se quedaron aislados por causa de la inundación. En Nueva Orleans, por ejemplo, los autobuses de la ciudad se vieron afectados por la inundación, pese a que fueron colocados en zonas que no habían sido afectadas

por inundaciones anteriores. En cualquier caso, la mayoría de los chóferes potenciales ya habían sido evacuados. Los centros operativos de emergencia preestablecidos no se pudieron utilizar debido a la inundación o a otros daños, con lo que se suprimió una base para operaciones de mando, con el resultado de una pobre coordinación y una pérdida de tiempo mientras los agentes buscaban nuevos locales dónde ubicarse. Los agentes federales estaban demasiado lejos para ser efectivos y el transporte, en su mayoría, no se podía utilizar. Las comunicaciones también fueron seriamente dañadas, esto limitó la capacidad para determinar una evaluación de la situación, compartir información y coordinar la acción. Alrededor de tres millones de líneas telefónicas se perdieron en los estados afectados, incluyendo centros del 911. Los teléfonos móviles también fueron afectados, con aproximadamente 2 mil sitios de conexión fuera de servicio y con muy pocos lugares para cargar los teléfonos, debido a la falta de energía.

Pero el potencial para la colaboración intergubernamental también fue minado antes del huracán Katrina, a causa de los cambios en las políticas después del 9/11. La FEMA pasó a formar parte del nuevo DHS en 2002, con lo cual redujo la capacidad para mantener su papel tradicional de eje en las relaciones intergubernamentales durante las emergencias. La agencia perdió recursos que le permitían reunir los trabajos de la planificación intergubernamental que eran esenciales para construir esas relaciones. También perdió influencia política y autoridad para ofrecer apoyos a los trabajos estatales y locales de prevención, esto le dio menos razones a los gobiernos locales y estatales para hacer caso a la FEMA. A medida que la FEMA entró en declive, también la moral de la agencia se fue a pique. Altos directivos abandonaron sus puestos, llevando consigo décadas de relaciones con sus contrapartes estatales y locales.

La visión del DOD sobre la respuesta a una crisis

En el caso de las agencias federales, el NRP había identificado responsabilidades específicas en los desastres con antelación, para reducir la confusión cuando ocurriese una crisis. El DHS esperaba que con esto se estableciera una base para la colaboración en casos de crisis. La FEMA identificaría una necesidad y la comunicaría a las agencias federales correspondientes, quienes entonces podrían proveer los recursos solicitados. Reflejando su importancia externa, el DOD tenía responsabilidades en casi todas las funciones de apoyo en una emergencia, según contemplaba el NRP (ver apéndice 2).

Sin embargo, este proceso se hace más complicado por la forma como el DOD asume su papel en una crisis. El DOD tiene sus propias directivas que reflejan una renuencia a ser involucrado durante una crisis, además de tener reticencias en cuanto a la colaboración interagencial.³ Esta política determina que el DOD se involucrará “sólo cuando otras fuentes locales, estatales o federales no se encuentren disponibles y sólo si el apoyo de la Defensa no interfiere con la misión primordial del DOD o la capacidad para responder a contingencias operativas”. La postura oficial del DOD es que no puede ser parte de ningún mando de incidentes que no esté bajo el control de los oficiales del DOD, argumentando que no puede recibir órdenes de ninguna agencia federal comandada por civiles, excepto por el Presidente y el Secretario del DOD.

³ Subdirección del personal de Inteligencia, Mando del Ejército de Estados Unidos para el Entrenamiento y la Doctrina (DCSINT). 2005. *DSCINT Handbook No. 1.04: Apoyo de la Defensa a las Autoridades Civiles*.

Dentro de estas limitaciones, el DOD ofrece dos formas de capacidad de respuesta ante la crisis. Primero, cuando se requiera, el DOD puede proporcionar ayuda a las autoridades civiles, pero considera estas solicitudes de las agencias como peticiones de asistencia más que órdenes de algún mando. El DOD facilita la coordinación mediante un Oficial Coordinador de la Defensa que trabaja con el Oficial Coordinador Federal y la Oficina Conjunta del Terreno en el lugar del incidente. El Oficial Coordinador de la Defensa es el mando *in situ* de los recursos del DOD, a menos que se establezca un mando separado. Segundo, si la situación es muy seria, los militares pueden decidir establecer un mando separado para dirigir sus propias fuerzas. Durante Katrina, esto cobró forma como la Fuerza Conjunta de Trabajo Katrina comandada por el General Russel L. Honoré.

Otra limitante de la colaboración del DOD durante una crisis es una serie de reglas autoimpuestas. Los procedimientos para revisar las solicitudes de asistencia se establecieron por la Directiva 3025.15. del DOD en 1997. Las peticiones se supone que deben partir del Oficial Coordinador Federal al Oficial Coordinador de Defensa, quien a su vez las canaliza a través del Comando Norte (NORTHCOM, una parte del DOD cuya esfera de operaciones incluye a los Estados Unidos) a la Secretaría Ejecutiva de la Oficina del Secretario de Defensa, y de ahí al Director Adjunto de Apoyo Militar (JDOMS). La validez y legalidad de la petición es revisada en cada etapa y se espera que ofrezca un estimado de la duración del apoyo. Se pide al JDOMS que considere el impacto en el presupuesto del DOD (si es que el DOD tiene interés en participar), la legalidad de la acción, el posible daño a los civiles y el efecto en la preparación para misiones en el exterior. La recomendación del JDOMS pasa normalmente al Estado Mayor Conjunto y requiere la aprobación del Presidente; sin embargo, en los momentos de desastre o si las autoridades locales necesitan ayuda inmediata, el DOD puede moverse con mayor rapidez.



Teniente del Ejército de Estados Unidos General Russel Honoré (izq.), comandante de la Fuerza Conjunta de Trabajo Katrina; Mayor del Ejército de Estados Unidos General Bill Caldwell, Comandante de la 82ª División Aerotransportada; y el Secretario de la Defensa Donald H. Rumsfeld discuten los trabajos de auxilio durante el huracán Katrina en el aeropuerto de Nueva Orleans, La., el 4 de septiembre de 2005. Fotografía del Departamento de Defensa tomada por el Técnico de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, Sargento Kevin J. Gruenwald.

La precaución del DOD en su papel durante una crisis refleja una preocupación de ser arrastrado a misiones no militares y convertirse en servidor de otras organizaciones. Esta inquietud no es nueva. En su análisis clásico de las relaciones civiles-militares, Samuel Huntington sostenía que el DOD necesitó y buscó una medida de autonomía. A cambio, los militares podrían mantener una ética de profesionalismo que enfatizaba obediencia a un mando civil.

El recelo ante una cooperación interagencial se refleja en la historia del DOD. Al interior mismo del Departamento, diferentes culturas de servicio y rivalidades entre distintas secciones han restringido la coordinación. La desconfianza del trabajo con otros se ha vuelto más problemática a medida que al DOD se le ha pedido emprender una serie de nuevas tareas, que necesitan la coordinación con actores externos, como lucha contra el terrorismo, diplomacia, nation building, guerra contra las drogas, mantenimiento de paz y respuesta a crisis. Muchos dentro de la milicia ven estas actividades como misiones desagradables porque no están relacionadas directamente con ganar guerras. De hecho, estas responsabilidades tienen su propio nombre. Operaciones Militares distintas a la Guerra (MOOTW por sus siglas en inglés).

Un antiguo directivo del Estado Mayor Conjunto se burlaba de la preocupación del Pentágono por las misiones desagradables, declarando con frecuencia que “los hombres de verdad no hacen MOOTW”. El estratega militar Michael Barnett señala que quienes abogan por las MOOTW han tenido que enfrentar una cultura hostil en el DOD: “En el mundo machista de los militares no era difícil ver quiénes perderían esta lucha doctrinal: obviamente el tipo que sólo habla de ‘asuntos

diferentes a la guerra'. ¿Quién, después de todo, se une a la milicia para hacer cosas distintas a la guerra? Es decir, ¿esas no se llaman Cuerpos de Paz?''.

El DOD durante Katrina

Muchos agentes de los servicios de emergencia, incluidos algunos oficiales del DOD, sugirieron que la respuesta del DOD durante Katrina era lenta. Otros oficiales del DOD defendieron la velocidad de la respuesta, señalando que habían hecho a un lado las reglas burocráticas. Ambas caracterizaciones son precisas al grado de que reflejan dos etapas distintas en la respuesta del DOD. En el primer período, antes e inmediatamente después del paso del huracán, el DOD tomó una postura esencialmente reactiva, mientras aguardaba las demandas de las autoridades civiles. En el segundo período, que comenzó el martes, el día después del huracán, el DOD tomó una postura mucho más proactiva, caracterizada por la cultura militar del “puede hacerse” que llevó al DOD a poner de lado sus propias reglas y procedimientos a favor de una mayor efectividad.

Período uno: “¿Por qué no se reduce el papeleo?”

Tanto los oficiales del FEMA cuanto los del estado de Luisiana describieron la respuesta inicial del DOD como lenta y burocrática. Scott Wells, un oficial de la coordinación federal con 30 años de experiencia militar, describió el proceso del JDOMS como “más que torpe. Es más que engorroso. Simplemente toma mucho tiempo para su ejecución”.

El personal de la FEMA estaba frustrado por los casos donde el DOD pudiese haber sido más receptivo para procesar las demandas. Tomó 24 horas para que el DOD procesara las órdenes de helicópteros que inspeccionaran el daño. FEMA pidió ocho equipos de rescate para aguas rápidas, escuadrones entrenados y equipados para trabajar en una ciudad inundada, así como también equipo de las bases aéreas Travis y March en California. Mientras que los enlaces del FEMA trabajaron toda la noche llenando las peticiones, se dijo en la mañana que el Secretario Rumsfeld no estaba disponible para aprobar las peticiones (Rumsfeld estaba en San Diego, su agenda incluía un partido de béisbol de los Padres de San Diego). En cierto momento, cuando se dijo que las reglas del Pentágono no permitían la adquisición rápida de un bote para albergar a los que se habían quedado sin casa, el Director de la FEMA Michael Brown preguntó: “¿Por qué no se reduce el papeleo?”

Los oficiales del gobierno estatal encontraron una burocracia similar. Andy Kopplin, Jefe de Gabinete para la Gobernadora de Luisiana, Blanco, pidió al Pentágono que se permitiera el uso de cuatro helicópteros que estaban en la Base Aérea del Fuerte Polk en Luisiana. El martes por la mañana Kopplin llamó a la base y se le dijo que la Gobernadora necesitaba hacer la petición al DOD para que se pudiese permitir la salida de los helicópteros. Tras pasar muchas horas al teléfono, los helicópteros no fueron enviados hasta el día siguiente. Puesto que los pilotos se habían pasado la jornada parados en la pista esperando órdenes, habían excedido su tiempo permitido de vuelo para el día y no se les permitió volar.

El DOD argumentó que la mayoría de los retrasos en el procesamiento de las peticiones de ayuda se debió a la vaguedad de los requerimientos de la FEMA. Desde la perspectiva de los oficiales de la FEMA, que trabajaban bajo condiciones difíciles, el DOD demandaba un nivel excesivo de

detalles, con lo cual se creaba una barra de información que no podría ser proporcionada en el caos de Katrina. Scott Wells dijo que el DOD quería “conocer el 80 o 90 por ciento de la información antes de asignar un recurso”. Cuando el DOD revisaba las peticiones las devolvía con frecuencia a la FEMA para aclarar distintos puntos.

Algunos oficiales del DOD en las líneas del frente compartieron la frustración de los otros agentes de emergencia. El Capitán Michael McDaniel, el enlace de la Marina con la FEMA dijo: “JDOMS es tristemente célebre, o lo ha sido, ‘Bien, no puede pedirlo de esa forma. Tiene que hacerlo así’. Está bien, dígame cómo necesito pedirlo. ¿Sabe? Sólo necesito un helicóptero de apoyo aquí”. El Coronel Don Harrington, el enlace del DOD y la Guardia Nacional con la FEMA estaba de acuerdo en que “en efecto, hubo algunos retrasos por unas 9,153 razones diferentes, eso creó un poco de angustia... Creo que es simplemente algo cultural a lo largo de todo el proceso... Sólo una reticencia cultural de querer asegurarse que el análisis de la misión está hecho y que todas las opciones se han explorado antes de recurrir al DOD”.

El General Honoré también instó a ser más proactivos. El domingo por la tarde contactó a NORTHCOM, para pedirles que consideren qué tipo de apoyo podrían proveer; obtuvo la respuesta a las 2 a.m. del día siguiente. Sin embargo, sin las órdenes de desplegar los recursos por parte del JDOMS, NORTHCOM estaba reacio a explorar opciones, demorando la capacidad del DOD de volverse un participante activo en la respuesta. El Mayor General Richard Rowe, Director de Operaciones del NORTHCOM, se dio cuenta de que “el Mando Unificado de Fuerzas y el Estado Mayor no hacían nada” y no querían que se hiciera ninguna petición desde el interior de la milicia hasta que la FEMA no haya emitido sus peticiones. Este enfoque entorpeció la capacidad para detallar los tipos de apoyo que el DOD podría proveer inmediatamente. En un correo electrónico a Honoré 12 horas después de que el huracán tocó tierra, Rowe explicó que el retraso para proveer esta información se debía a que estaban “un tanto paralizados por el deseo del JDOMS de esperar [la petición de apoyo]”.

Al esperar por peticiones específicas y examinar con cuidado cada una de ellas a través del JDOMS, el DOD retardó su capacidad de respuesta. El hecho de que el DOD culpara a la FEMA por sus fallas en preparar peticiones adecuadas de asistencia indica que el DOD trataba a Katrina como un desastre igual a otros. El DOD empleó una práctica de “arrastre” –asumiendo que la respuesta ante la crisis ocurriría desde los niveles inferiores– más que de “empujar”. Una orientación de “empuje” habría hecho que el DOD se moviera rápidamente para desplegar los recursos sin peticiones formales y que se estableciera un mando separado. El DOD aplicaría un enfoque de “empuje” una vez que los oficiales superiores se dieran cuenta de la dimensión de la catástrofe. La decisión para cambiar de enfoque fue tomada en una reunión de la cúpula del DOD el martes por la mañana.

Período dos: El cheque en blanco

Al igual que otros oficiales federales fuera de Luisiana, el alto mando del DOD pensaba que en Nueva Orleans el problema habría pasado el lunes por la noche como mucho. El martes por la mañana se reunieron el asistente del Secretario, Paul McHale, el Subsecretario Gordon England (quien hacía las veces de Secretario en ausencia de Rumsfeld) y el Presidente del Estado Mayor,

General Richard Myers. Les preocupaba que los reportes de los medios estuviesen minimizando los daños y que la FEMA no hiciera sus peticiones de forma oportuna. El Subsecretario England dijo al Estado Mayor Conjunto y a los representantes de los servicios militares que “debían echarse para adelante” y que el NORTHCOM debería tener todos los recursos que necesitara. El martes por la tarde, el General Myers repitió estos compromisos a sus Jefes del Estado Mayor, añadiendo que podían proceder bajo órdenes verbales, de él mismo o del Subsecretario England, para proveer de los recursos que necesitara el Almirante Timothy Keating, comandante del NORTHCOM. Se le dijo a Keating por England que tenía un cheque en blanco para responder a Katrina. Una orden posterior dio mayor autonomía a los agentes del DOD, con lo que se amplió la orden verbal de Myers para permitir a los comandos la intervención donde quiera que viesen una necesidad.

Estos líderes del DOD previeron que toda la atención de la Casa Blanca estaba ahora enfocada en Katrina; como resultado de esto, su papel se ampliaría considerablemente. El Almirante Ed Giambastiani, Vicepresidente del Estado Mayor, envió un email al Almirante Keating a las 4:59 p.m del martes diciendo: “Cualquier cosa que se le ocurra, póngala en marcha inmediatamente: transportes, helicópteros, camiones, anfibios, LCAC’s, C-17s, C-130s, barcos-hospitales, equipos médicos... lo que sea. Exagerar es mejor que escatimar. POTUS [el Presidente Bush] está regresando a D.C. esta noche sólo para esto”.

El cambio hacia un enfoque de “empuje” se reflejó en la decisión enormemente inusual de basarse en órdenes verbales. En casi todos los casos, el despliegue de recursos se hace por órdenes escritas que son monitoreadas electrónicamente. El asistente del Secretario, McHale, recordó: “El mensaje del Subsecretario de Defensa, consistente con la recomendación dada por el Presidente del Estado Mayor, fue actuar bajo el sentido de urgencia y minimizar el papeleo y la burocracia lo más que se pueda”. El Almirante Keating entendió la orden como “Estamos desplazando todo lo que creemos que la FEMA pudiera necesitar. No habrá obstáculos del DOD o del Estado Mayor”. El cambio hacia órdenes verbales buscó evitar que el papeleo habitual retrasara la respuesta. El DOD entraría en acción en consonancia con las necesidades de la situación y se encargaría después del papeleo.

El cambio hacia una medida proactiva se sintió de inmediato en la zona afectada. El Capitán McDaniel señaló que “El péndulo osciló de un lado al otro mediante esta estrategia. O sea, se pasó de tener que quitar los dedos del Secretario Rumsfeld de un paquete de helicópteros...y este gorila de 100 libras va y dice ‘Ok, lo tenemos’. Y ¡boom!, todas las compuertas se abren”. Esta nueva respuesta llevó a la FEMA y al personal del DHS a alabar al DOD. El Subsecretario del DHS Michael Jackson lo describió como “uno de los mejores ejemplos de eliminar el papeleo burocrático y ponerse con el trabajo”.

El DOD ya no asignaba recursos analizando minuciosamente los requerimientos de la FEMA. Si las peticiones no eran muy específicas, los oficiales del DOD llenaban ahora los detalles faltantes y continuaban. Además, el DOD buscó anticipar las peticiones de la FEMA movilizandolos recursos que pensaba apropiados. Cuando la FEMA pedía recursos, el DOD estaba listo para proveerlos. Si el DOD creía que algunos recursos pudiesen ser útiles pero la FEMA no los había pedido aún, el DOD los ponía de todos modos en operación, después elaboraba los requerimientos y se los enviaba a la FEMA para que se los devolviese al DOD mediante canales

oficiales. Por ejemplo, el Comando de Transporte del Ejército comenzó un puente aéreo desde el aeropuerto de Nueva Orleans a las 8 a.m. del jueves, pero no fue sino hasta el jueves por la tarde que el DOD recibió la misión de realizar las evacuaciones aéreas; la tarea no fue procesada sino hasta el viernes. La mayoría de los recursos militares desplegados, con valor de \$805 millones, estaban ya en proceso de ejecución al momento de ser aprobados oficialmente por el Secretario de Defensa el 5 de septiembre.

Al mismo tiempo, el nombramiento de Honoré para liderar la Fuerza Conjunta de Trabajo Katrina proporcionó otros medios con los cuales las limitaciones normales de los procedimientos pudieron evitarse. Honoré comenzó por encontrar una forma de mover a sus tropas cerca del centro de la acción sin esperar órdenes. “Sólo pensaba en ‘llegar ahí’, porque la primera regla de la guerra es que tienes que llegar ahí”. A falta de órdenes explícitas para movilizarse, una vía formal que estableció Honoré fue a través de un ejercicio de entrenamiento. Inventó el “Ejercicio Katrina” a fin de mover a sus tropas hasta Camp Shelby en Misisipi antes de que el huracán tocara tierra. Esperar por una petición oficial de asistencia u órdenes de despliegue no era el estilo de Honoré: “Algunas personas a veces responden, ‘vamos a esperar hasta que pidan algo’. Pero en este caso estábamos frente a un caso en el que teníamos que salvar vidas. No podíamos esperar [por una solicitud de emergencia] o no debíamos esperar. Si había capacidad teníamos que empezar a movernos”.

Las directrices del JDOMS permitieron que los comandantes militares locales hicieran uso de los recursos sin permiso previo, a fin de “salvar vidas, evitar el sufrimiento humano o minimizar daños demasiado graves a las propiedades bajo condiciones inminentemente serias”. Honoré, en muchas ocasiones, reemplazó el procedimiento del JDOMS, tomando peticiones de los oficiales locales y estatales, evaluándolas y desplegando los recursos. Por ejemplo, los oficiales de Luisiana no hicieron una petición formal para que se desplegaran fuerzas del servicio activo, sino simplemente se lo pidieron a Honoré. Las fuerzas en servicio buscaron sobrevivientes, asistieron en rescates y mantuvieron la ley y el orden.

Ahora el DOD estaba claramente involucrado en los servicios de emergencia. Estas fueron buenas noticias para la FEMA, ya que habían sido testigos de las objeciones del DOD para realizar misiones no militares y ahora la FEMA veía el lado “puede hacerse” de la cultura del DOD. Pero eso no significó que la FEMA y el DOD tuviesen ahora una relación colaborativa sin complicaciones. Al comprometerse a un esfuerzo total, el DOD hizo a un lado a la FEMA, diciéndole a la FEMA qué recursos proveería antes que la FEMA pudiese formular las peticiones. En su testimonio ante el Senado, Scott Wells de la FEMA vinculó la ayuda del DOD con la que prestaría un gorila de 800 libras: “Se supone que uno está a cargo de ese gorila y es responsable de él, pero el gorila de 800 libras hará lo que quiera en el momento que quiera y de la forma que quiera. De este modo, con la estructura del DOD se pierde el control dentro de la organización”.

El establecimiento de la Fuerza Conjunta de Trabajo Katrina reflejó la autonomía del DOD. La Fuerza de Trabajo representaba esencialmente un mando separado además del mando civil de la Oficina Conjunta del Terreno y el Oficial Rector Federal. La Fuerza de Trabajo hizo poco por coordinar con otros mandos los requerimientos que recibía de los oficiales estatales y locales. Esto debilitó aún más la perspectiva de contar con un mando unificado para responder a la

emergencia. Por ejemplo, los oficiales de la FEMA habían diseñado un plan para evacuar el Superdomo y planearon hacerlo de esa forma el miércoles por la mañana. Pero el General Honoré dijo a la Guardia Nacional en el Superdomo que cancelara esos planes. A petición de la gobernadora Blanco, Honoré implementó un plan de evacuación aparte sin informar a la FEMA. Otro ejemplo fue la recuperación de cuerpos y su almacenamiento, una tarea en la que el DOD se impacientó ya que el Departamento de Salud y Servicios Humanos, la agencia oficial que tenía esta responsabilidad, respondía con lentitud. Eventualmente, el DOD tomó la iniciativa de identificar y almacenar los cadáveres. En estos ejemplos, el DOD simplemente avanzó y ejecutó tareas cuando sintió que la coordinación con otras agencias sólo retardaba el proceso.

La respuesta agresiva del DOD en este período hizo fácil de olvidar su inercia inicial. Fue ampliamente elogiado tras los trabajos de Katrina. Un comité especial del Senado resaltó los esfuerzos extraordinarios del DOD para ayudar a restaurar un cierto sentido del orden, pero también señaló “una reticencia cultural’ a comprometer recursos del Departamento para misiones de apoyo a civiles a menos que sea absolutamente necesario”.⁴ Esta combinación de elogio y crítica reflejó los resultados combinados de la colaboración entre la FEMA y el DOD, además de plantear algunas preguntas. ¿Es posible estructurar la colaboración en situaciones de crisis? ¿Qué barreras limitan tales colaboraciones y cómo pueden superarse? ¿Qué motiva la coordinación entre las agencias? ¿Cuál es el papel que juegan las reglas organizacionales, la cultura y el liderazgo al momento de dar forma a una colaboración? Encontrar respuestas a estas cuestiones plantea un reto actual para los generadores de políticas, quienes buscan desatar los beneficios de una respuesta ante las crisis que pueda coordinar todo el espectro de capacidades del gobierno federal y otros agentes, pero que además lo haga con la rapidez que demande una condición de crisis.

Conclusión

Hay muchas razones por las que la respuesta ante el huracán Katrina fue insuficiente. Este caso no intenta lidiar con todos esos problemas, sino que se enfoca en sólo un par de ellos, aunque de mucha importancia, de la red de la respuesta frente a Katrina. Esta red vio cómo un gran número de organizaciones respondieron a una meta central: reducir el sufrimiento y la pérdida de vidas a consecuencia del huracán. Más de 500 organizaciones fueron identificadas como involucradas en la respuesta inmediata post-Katrina (ver apéndices 2 y 3).

Es difícil imaginar a un solo mando dirigiendo a todas las organizaciones que respondieron al huracán Katrina. En parte esto se debe al tamaño de la red. Muchos agentes, especialmente de los sectores privados y no gubernamentales, no estaban involucrados en la planificación pre-crisis, no estaban familiarizados con el ICS y simplemente trataban de ayudar de la mejor forma como fuera posible. En contraparte, el DOD tenía responsabilidades pre-establecidas y un entendimiento, mejor que el promedio, del ICS. Aún con estas ventajas, la colaboración entre el DOD y la FEMA no siempre fue sencilla. Fomentar la colaboración intergubernamental y la colaboración entre el gobierno las organizaciones privadas y de la sociedad civil supone un reto

⁴ Comité del Senado de los Estados Unidos para la Seguridad Nacional y los Asuntos Gubernamentales. 2006. *Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared*. Washington D.C.: Government Printing Office, p. 26-19.

aún mayor. Pero si el gobierno federal ante una crisis tiene problemas para coordinar a sus propias agencias, es poco probable que sea capaz de fomentar la colaboración con otros grupos.

Apéndice 1: Características del ICS de acuerdo al Departamento de Seguridad Nacional

- Terminología Común
- Espacio de control manejable
- Organización modular: la estructura del mando puede expandirse para equipararse a la naturaleza del incidente mientras se mantenga un espacio de control manejable. Si la crisis aumenta, pueden incorporarse mandos de incidentes adicionales, todo bajo el control de un solo mando de zona.
- Administración por Objetivos: los actores deben identificar los objetivos, crear tareas, planes, procedimientos y protocolos para alcanzar las metas. Planes escritos de acción durante un incidente deben producirse de forma regular (habitualmente a diario).
- Locales y edificios predeterminados: la planificación debe identificar locales y edificios para las operaciones del ICS durante un incidente.
- Administración extensa de recursos: procesos para categorizar, ordenar, despachar, monitorear y recuperar los recursos que den cuenta oportuna de la utilización de los mismos.
- Comunicación integrada.
- Creación y transferencia del mando: la agencia con la autoridad jurisdiccional primaria puede identificar al comandante en el incidente.
- Cadena de mando y unidad de mando: líneas claras de autoridad donde todos tengan un supervisor designado.
- Mando Unificado: si hay una jurisdicción compartida, podría haber muchos comandantes en el incidente. Si es así, deben trabajar juntos como un solo equipo.
- Responsabilidad: los agentes de los servicios de emergencia deben integrarse mediante los procedimientos del ICS; el plan de acción de un incidente debe seguirse.
- Despliegue: el personal/equipo debe responder sólo cuando se le solicite o haya sido despachado.
- Gestión de la información y de inteligencia: debe establecerse un proceso para reunir y compartir información de inteligencia relacionada con el incidente.

Fuente: Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, 2004. *Sistema Nacional de Gestión de Incidentes*.

Apéndice 2: El papel del DOD en las Funciones de Respuesta ante desastres según el Plan Nacional de Emergencia.

Función de Apoyo a Emergencias	Rol Específico del DOD
1. Transporte	Servir de enlace entre el ESF #1 y el transporte militar para desplazar recursos y proporcionar asistencia para contratar aeronaves civiles.
2. Comunicaciones	Utilizar sus recursos para procurar las comunicaciones propias y coordinar otros problemas de comunicación con el Coordinador Federal de Comunicaciones en Emergencias.
3. Obras públicas e ingeniería.	Los cuerpos de Ingenieros Militares proporcionan asistencia técnica, de ingeniería y de gestión de la construcción.
4. Combate al fuego	Encabezar el combate al fuego en las instalaciones del DOD y ayudar a otras agencias para extinguir el fuego en zonas que no pertenezcan al DOD.
5. Anexo a la gestión de emergencias.	Sin rol específico.
6. Cuidado de la población, vivienda y servicios humanos	Los Cuerpos de Ingenieros Militares deben proporcionar hielo y agua, inspeccionar los refugios para verificar su acondicionamiento y asistir en la construcción de refugios temporales y en la reparación temporal de la vivienda.
7. Apoyo de recursos	Sin rol específico.
8. Salud pública y Servicios Médicos	Transportar a los pacientes a instalaciones de cuidado médico, asistir en los servicios de almacenamiento de cadáveres; adquirir y transportar material médico; proporcionar material médico del DOD, productos hemoderivados, personal médico, servicios de laboratorio y apoyo logístico.
9. Búsqueda y rescate en la ciudad	Cuando se solicite, fungir como la fuente primaria de aeronaves de ala rotativa y ala fija para apoyar las operaciones de búsqueda y rescate en la ciudad; el Cuerpo de Ingenieros Militares proporciona (1) entrenamiento y análisis de integridad estructural (2) evaluaciones sobre la seguridad de los edificios (3) monitoreo de la estabilidad de los edificios y(4) otros servicios.
10. Respuesta frente a Materiales Peligrosos y Petróleo	Proporcionar la coordinación federal en el lugar de los hechos y dirigir las acciones de respuesta en las fugas de materiales peligrosos mediante sus barcos, instalaciones, vehículos, municiones y armas; el cuerpo de Ingenieros Militares proporciona servicios de respuesta y asistencia en la recuperación cuando se involucren aparatos de dispersión radiológica y artefactos nucleares improvisados.
11. Recursos agrícolas y naturales	Calcular (1) la disponibilidad de los suministros alimenticios del DOD y las instalaciones para su almacenamiento, (2) el equipo de transporte en puntos cercanos al área afectada y (3) la asistencia técnica, de laboratorios y diagnóstico; y asistir en el manejo de animales; desarrollar planes apropiados; el Cuerpo de Ingenieros Militares debe proveer su pericia y recursos para asistir en la recogida de escombros y cadáveres de animales.
12. Energía	Coordinar misiones de emergencia de los equipos de energía, mediante actividades de restauración de energía, además de proporcionar el apoyo necesario.
13. Protección pública y seguridad	Si lo ordena el Presidente, sofocar insurrecciones y proporcionar pericia y asistencia en los sistemas físicos y electrónicos de seguridad.
14. Recuperación de la	Proporcionar asistencia técnica en la planificación comunitaria, ingeniería civil

comunidad a largo plazo	y evaluación de los riesgos de peligros naturales, además de apoyar la estrategia nacional de vivienda, remoción de escombros, restauración de los edificios públicos y de la infraestructura.
15. Asuntos externos	Sin rol específico más que proporcionar el apoyo que se le solicite.

Fuente: Reporte del Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales.

Apéndice 3: Número y tipo de organizaciones involucradas en la respuesta al huracán

Katrina

Tabla 1

Distribución de la Frecuencia de las Organizaciones Identificadas en el Sistema de Emergencia del Huracán Katrina

FUENTE DE FINANCIAMIENTO

Fuente: *Times Picayune*. Nueva Orleans, LA., 27 de agosto de 2005 - 19 de septiembre de 2005

Tomado de Comfort, Louise. *The Dynamics of Policy Learning*, artículo no publicado.

Nivel de Jurisdicción	N	%	N	%	N	%	N	%
Internacional	11	2.1%	3	0.6%	5	0.9%	0	0.0%
Nacional	0	0.0%	24	4.5%	75	14.1%	1	0.2%
Federal	67	12.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Regional	1	0.2%	7	1.3%	26	4.9%	0	0.0%
Estatal	79	14.8%	7	1.3%	4	0.8%	2	0.4%
Sub-Regional	11	2.1%	12	2.3%	9	1.7%	0	0.0%
Local / Condal	55	10.3%	3	0.6%	1	0.2%	0	0.0%
Distrito	27	5.1%	2	0.4%	0	0.0%	0	0.0%
Ciudad	53	9.9%	27	5.1%	21	3.9%	0	0.0%
Totales	304	57.0%	85	15.9%	141	26.5%	3	0.6%

