



**ESPECIALIZACIÓN EN ESTRATEGIA OPERACIONAL  
Y PLANEAMIENTO MILITAR CONJUNTO  
TRABAJO FINAL INTEGRADOR**

**TEMA:**

La Defensa Civil y la Protección Civil en el Teatro de Operaciones.

**TÍTULO:**

El rol de las Fuerzas Armadas en tareas de Defensa Civil y Protección Civil en un  
Teatro de Operaciones.

**AUTOR:** My Christian Ceferino MENDEZ.

**PROFESOR:** Miguel Ángel GRATACOS.

**TUTOR:** CR (R) Horacio SANCHEZ MARIÑO

**Año 2017**

## **RESUMEN**

El presente trabajo pretende abordar un área de suma importancia y complejidad, la cual adiciona al ambiente operacional un factor de planeamiento el cual difícilmente un Comandante de un Teatro de Operaciones (CTO) pueda abstraer en su concepción del diseño operacional.

La Defensa Civil (DC) y la Protección Civil (PC) en la Argentina presentan una serie de vacíos legales e institucionales que nacen de los propios organismos nacionales y se derivan, en parte, a las organizaciones militares. No obstante ello, las Fuerzas Armadas (FFAA) se presentan como el elemento mejor organizado y capacitado para llevar adelante ambas actividades, sin ser los responsables directos de las mismas.

A todo esto, se le suma un glosario relativamente nuevo y profuso, y que Argentina aún no ha asimilado acabadamente. Un ejemplo de ello reside en los mismos términos de Defensa y Protección civil, los cuales presentan confusión en cuanto a su interpretación.

El presente trabajo desarrolla en sus tres capítulos un análisis que parte desde la evolución histórica normativa e institucional de la Defensa y la Protección Civil, para luego concentrarse en cada una de ellas enmarcadas en un Teatro de Operaciones (TO).

## **PALABRAS CLAVES**

Defensa – Protección - Civil – Subsidiarias.

## INDICE

<b>RESUMEN</b> .....	I
<b>INDICE</b> .....	II
<b>TABLA DE CONTENIDOS</b> .....	III
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I</b> .....	4
<b>Análisis del marco legal e institucional de la Defensa Civil en Argentina</b> .....	4
1. Introducción .....	4
2. Evolución legal e institucional de la Defensa Civil en Argentina .....	4
3. Breve aclaración sobre la Defensa Civil y su glosario.....	8
<b>CAPÍTULO II</b> .....	11
<b>Las FFAA y la Defensa Civil</b> .....	11
1. Introducción .....	11
2. Aspectos legales específicos de las FFAA y la Defensa Civil.....	11
2. Determinación de un Teatro de Operaciones y sus implicancias.....	13
3. Doctrina de las Fuerzas Armadas relacionadas a la Defensa Civil.....	14
3.1 Operaciones de Protección Civil.....	15
3.2 Asuntos Civiles .....	15
3.3 Defensa Aeroespacial .....	16
3.4 Ciberdefensa .....	16
4. Criterios organizacionales generales.....	17
<b>CAPÍTULO III</b> .....	19
<b>Las FFAA y la Protección Civil</b> .....	19
1. Introducción .....	19
2. Aspectos básicos relacionados a la PC.....	19
3. Operaciones de Protección Civil.....	20

4. Actividades a desarrollar.....	22
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>26</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>31</b>
<b>ANEXO 1 – GLOSARIO.....</b>	<b>34</b>

## **TABLA DE CONTENIDOS**

### **ILUSTRACIONES**

1 - Diferencia entre una organización militar de una de PC.....	18
2 - Etapas de un Desastre.....	20
3 - Representación de la DC y sus áreas relacionadas.....	29

### **TABLAS**

1 - Cuadro Comparativo Protocolos Ginebra / Reglamento PC FFAA Argentina.....	22
---	----

## INTRODUCCIÓN

A modo abordar esta investigación es preciso dejar en claro tres aspectos relevantes, no relacionados necesariamente entre sí, que deberán ser ineludiblemente tenidos en cuenta para el posterior desarrollo del trabajo.

Primero, hay que comprender la diferencia que Argentina hace sobre la Seguridad y la Defensa. Una simple divergencia semántica equivaldría a que la primera es la finalidad de la segunda. No obstante ello, y sin ánimos de entrar a rayar en las causas por las que Argentina adopta estas diferencias, veremos a grandes rasgos que la Seguridad es concebida puertas adentro, y la Defensa puertas afuera. Esto no es una crítica al actual sistema. Muchos países lo adoptan, aunque sus enfoques son más flexibles y se han adaptado con el correr del tiempo.

Segundo, concentrándonos ahora en la Defensa, básicamente existen en el mundo dos modelos de concebirla: el primero en donde el Estado considera que la función Defensa es integral. De los intereses nacionales derivan directamente los objetivos de Defensa para todos los componentes del poder nacional. El segundo, en donde el Estado considera que la función Defensa es exclusiva del componente militar. Se establecen primero objetivos políticos para todos los componentes del poder, y de ellos desprenden objetivos de Defensa para las Fuerzas Armadas. Este último caso es el utilizado por Argentina. Esta concepción tiende a la compartimentación de los elementos de poder de un país, y atenta contra la coordinación, la cooperación y la interacción entre los mismos.

Tercero, es necesario citar un breve antecedente de la Defensa Civil en Argentina, para poder comenzar el análisis desde un punto de partida no tan lejano. En el año 1939 se creó el Comando de Defensa Antiaérea, organismo que cumpliría con las medidas de la Defensa Civil. Años después, con el Decreto Ley 6250 del año 1958 (convalidada por la Ley 14.467, aún vigente) se creó la Defensa Aérea Pasiva Territorial, pasando este organismo del ámbito del Ejército al de la Fuerza Aérea Argentina. Cabe resaltar que inicialmente sólo se concebía a la Defensa Civil (Defensa Aérea Pasiva Territorial en ese entonces) como medidas tendientes a aliviar los efectos de la guerra sobre la población. En el año 1950, siguiendo el modelo estadounidense, se incrementaron las obligaciones de este organismo, sumando el apoyo a las emergencias de tipo natural o antrópicas, creándose una oficina de

Defensa Civil perteneciente al Ministerio de Guerra. Posteriormente, durante la presidencia del general Juan Carlos Onganía en el año 1968, se constituyó el Sistema Civil de Defensa, bajo jurisdicción del Ministerio de Defensa. Veinte años después, durante la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín, se promulgó la Ley de Defensa Nacional (Nro 23.554 - 1988). Es ahí que la Defensa Civil reemplaza a la Defensa Aérea Pasiva, manteniendo el criterio dual de afrontar eventos adversos originados por los conflictos armados como los provocados por los agentes de la naturaleza y el hombre (Quiroga, 2007). A partir de esta ley comenzaremos a realizar un análisis del marco legal e institucional, para luego continuar con el rol de las FFAA en la DC y la PC propiamente dichas.

El autor ha determinado como alcance del presente trabajo, abordar el marco normativo e institucional de la Defensa Civil y Protección Civil en Argentina, para conocer cuáles son las injerencias de las distintas instituciones en este tema que conforman el Sistema de Defensa Nacional. También pretende profundizar sobre el rol de las Fuerzas Armadas en tareas de DC y PC, pero exclusivamente en caso de un conflicto armado. Es por ello que se enmarca parte del trabajo en un probable Teatro de Operaciones, aunque tampoco se indagará en los aspectos legales que conlleva la demarcación del mismo. Se dejará de lado a las Operaciones de Protección Civil (OPC) en tiempo de paz, si bien se harán algunas referencias necesarias para comprender algunos conceptos. Tampoco se analizará en detalle la actual estructura que tienen las FFAA para afrontar estas actividades, ni se propondrán organizaciones afines.

Se ha planteado el siguiente interrogante que ha orientado el desarrollo de la problemática de investigación: ¿Cuáles son las actividades a cumplir por las Fuerzas Armadas en relación a la Defensa Civil y la Protección Civil dentro de un Teatro de Operaciones?

El autor ha establecido como objetivos de investigación:

**Objetivo general:**

Determinar las actividades que deben realizar las Fuerzas Armadas en lo que respecta a la Defensa Civil y Protección Civil en el marco de un Teatro de Operaciones.

### **Objetivos particulares:**

- Analizar el marco legal e institucional vigente en materia de Defensa Civil y Protección Civil.
- Plantear el rol de las Fuerzas Armadas en actividades de Defensa Civil en el caso de un conflicto armado.
- Identificar las actividades de Protección Civil previstas en caso de un conflicto armado por parte de las Fuerzas Armadas.

Se ha establecido como hipótesis que en caso de conflicto armado, las actividades a realizar por las Fuerzas Armadas en tareas de Defensa Civil no están determinadas, en tanto que las relacionadas a la Protección Civil sí lo están, pero escaso es su desarrollo doctrinario.

La investigación ha seguido un proceso metodológico descriptivo, cualitativo y no experimental. Descriptivo, porque se construirá el conocimiento a través de la obtención de información y el análisis bibliográfico de datos primarios y documentales, provenientes de material impreso (reglamentos conjuntos y específicos de las FFAA argentinas y revistas nacionales e internacionales), publicaciones de internet y clases correspondientes al Curso de Oficial de Estado Mayor del Ejército Argentino (Seminario de Protección Civil), la Especialización en Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto, la Licenciatura en Protección Civil y Emergencias cursada por el autor en la Universidad Nacional Tres de Febrero y en la Maestría en Gestión de Riesgos de Desastres, cursada por el autor en el Instituto Internacional de Estudios Globales para el Desarrollo Humano. De igual modo busca enunciar características distintivas y diferenciadoras de la DC y PC y aplicarlas a nuestra doctrina. Cualitativo, porque el estudio de la DC y PC es propio de las ciencias sociales, en este caso particular también de las ciencias militares. No experimental, porque se analizará la problemática de la DC y PC en Argentina en su contexto, sin tener dominio ni influencia alguna en las variables a abordar.

## CAPÍTULO I

### Análisis del marco legal e institucional de la Defensa Civil en Argentina

#### 1. Introducción

Teniendo en cuenta los aspectos referidos en la introducción, comenzaremos el análisis legal e institucional de la Defensa Civil a partir de la promulgación de la Ley de Defensa Nacional (Nro 23.554 – Año 1988). Asimismo, sobre el final del capítulo se consignarán algunas referencias conceptuales que ayudarán a comprender diversas definiciones sobre la temática, de modo de aclarar probables interrogantes que al lector le surjan, y de complementar el glosario que se adjunta al presente trabajo de investigación.

#### 2. Evolución legal e institucional de la Defensa Civil en Argentina

En primer lugar, es necesario acudir a la Ley Suprema. La Constitución Nacional se refiere en términos generales, estableciendo en el preámbulo su primera manifestación: (...) *con el objeto de... proveer la defensa común (...)*. Y en su artículo 41° que *"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano (...)* Las autoridades proveerán a la protección de este derecho (...) *Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.*

Siguiendo el orden de jerarquización de leyes, continúa ahora sí la Ley de Defensa Nacional 23.554. Es importante resaltar que este instrumento legal se refiere exclusivamente a tiempo de guerra, ante el accionar de un enemigo externo. En su Art 33° establece: (...) *Se entiende por defensa civil el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen puedan provocar sobre la población y sus bienes, contribuyendo a restablecer el ritmo normal de vida de las zonas afectadas, conforme lo establezca la legislación respectiva.* También se remarca en su Art 9° que la Defensa Civil (...) *es una parte del Sistema de Defensa Nacional.* Este aspecto es muy importante, porque si bien se infiere que las Fuerzas Armadas son parte solidaria de esfuerzo de DC, no son

responsables exclusivas de las mismas. No obstante ello, no debemos olvidar que la concepción de la Defensa en la Argentina es exclusiva de las FFAA, tal como se describió en la introducción.

La ley de Defensa tardó dieciocho años en reglamentarse, habiéndose dictado en ese largo transcurso una serie de normas que modificaron sustancialmente la concepción de la Defensa Civil. Es por ello que continuaremos el análisis en orden cronológico, para evitar confusiones. En el año 1992 se dictó la Ley de Seguridad Interior Nro. 24.059. Lo primero a analizar es lo siguiente: en su Art 23 estipula que *El empleo de las fuerzas de seguridad y policiales nacionales fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal estará estrictamente sujeto al cumplimiento de alguno de los siguientes supuestos:*

- a) Cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada;*
- b) Cuando se encuentran gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal;*
- c) En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil.*

Y en el Art 26: *El Consejo de Seguridad Interior establecerá los contactos necesarios con el resto de los organismos nacionales y provinciales cuyos medios se prevea emplear en operaciones de seguridad interior o situación de desastre según las normas que reglan la defensa civil, a fin de coordinar su asignación en forma y oportunidad.* Aquí le otorga la responsabilidad de DC a las Fuerzas de Seguridad. Es la primera divergencia legal en el tema. Otra interpretación podría apuntar a la complementación en tareas de Defensa Civil entre las fuerzas de seguridad y policiales con las FFAA. Cuatro años después de la promulgación de esta ley, la ex Dirección Nacional de Defensa Civil es transferida del ámbito del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior (Decreto 660/96 del P.E.N.) Y luego, por Decreto 1410/96 del P.E.N. cambia su nombre a Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC), pasando a la Secretaría de Seguridad Interior, organismo del Ministerio del Interior. Como dato de interés, vale la pena agregar que la palabra “protección” entró en boga en la década de los ‘90, debido a su perfil más proactivo, y en muchos países

se empezó a dejar de lado la palabra “defensa” (relacionado a defensa civil) al ser, entre otras acepciones, un término de carácter reactivo.

En el año 1999 se crea a través de un Decreto Nacional (1250) el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM). Básicamente, este era un organismo coordinador de las posibilidades y capacidades nacionales preexistentes de todos los organismos de base que pudieran servir para afrontar eventos adversos de origen natural o antrópicos.

Tres aspectos importantes son necesarios remarcar aquí: primero, que la entrada en vigencia de este decreto fue el paso urgente y necesario para la recepción de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo luego de una gran inundación sufrida en la Mesopotamia (este aporte no se haría efectivo por parte del organismo internacional en tanto y en cuanto Argentina no tuviera una legislación de gestión de emergencias seria). Segundo, que esta legislación solo contempló desastres naturales, dejando de lado otras amenazas o riesgos como los consecuentes de un conflicto armado. Y tercero, que este decreto fue de adhesión. Las provincias quedaron en libertad de sumarse o no, y de hecho muy pocas lo hicieron (Quiroga, 2007). Tal vez aquí comenzó a diseminarse la diferenciación entre Defensa Civil y Protección Civil. La mayoría de las provincias mantuvo sus leyes provinciales de Defensa Civil vigentes desde la presidencia de Onganía. A la vez, la nación seguía por su parte sin contar con una ley específica, salvo por el decreto del SIFEM.

Ahora bien, con el correr del tiempo, el SIFEM no fue empleado adecuadamente y sufrió diversas críticas. A decir verdad, todo fue una pelea de recursos entre Ministerios. Tal fue el desconcierto normativo-institucional, que en caso de un desastre natural, podía emplearse o bien la Ley de Seguridad con la creación de un Comité de Crisis o el Decreto del SIFEM, dentro de la órbita de la Jefatura de Ministros y conducido por el Gabinete de Emergencias (GADE). La realidad es que el SIFEM en poco más de diez años cambió de dependencia en reiteradas oportunidades, comenzando desde su creación en la Jefatura de Ministerios, pasando por el ex Ministerio de Justicia y DDHH (Decreto 357/2002), Ministerio del Interior (Decreto 1067/2004) y finalmente Ministerio de Seguridad (Decreto 636/2013), sin contar un sinnúmero de modificatorias intermedias de carácter organizativo.

En resumen, el ámbito ideal hubiese sido la Jefatura de Gabinete, debido a que la Protección Civil es una función que comprende diversos campos de acción, y que debe ser conducida desde el más alto nivel. Al pasar al Ministerio de Interior, se mantuvo ese amplio espectro y el espíritu federal del SIFEM. No obstante ello, se le quitó jerarquía.

Finalmente, al depender del Ministerio de Seguridad, la Protección Civil terminó por convertirse en un servicio con fuerte peso en la etapa “respuesta”, restando importancia al resto de las etapas que comprenden un evento adverso (este aspecto se profundizará más adelante). Para citar un ejemplo en este controvertido periodo en nuestro país, podemos citar las inundaciones de Buenos Aires en 2012. Allí se aplicó la Ley de Seguridad y se conformó un Comité de Crisis. El SIFEM no tuvo injerencia alguna.

En 2006, la ley de Defensa Nacional se reglamentó a través del Decreto 727/2006. Como se mencionó anteriormente, esta norma fue dictada 18 años después cuando en casi dos décadas las realidades de la Argentina y del mundo habían cambiado. Del análisis de esta norma, surge que nada se menciona sobre la Defensa Civil o la Protección Civil. Además, en su Art 3 establece que *El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de la adquisición de equipos y/o medios, como así tampoco (...) situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley 24.059 de Seguridad Interior*. Esto aparta casi de pleno a las FFAA en las tareas de DC o PC. Analizaremos con más detalle este tema en el capítulo siguiente, dejando también algunas leyes específicas que le conciernen exclusivamente a las FFAA.

Avanzando en el tiempo, por Decreto 15/2016, se creó en el ámbito del Ministerio de Seguridad, la Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes. Como Subsecretarías dependientes, una de Gestión Integral de Riesgos de Desastres y otra de Protección Civil. Además, en Octubre de 2016 se sancionó la ley 27.287 – Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. Esta norma significó un gran avance en la materia, aunque aún resta esperar tanto su reglamentación como la confección de los reglamentos internos y de funcionamiento del Consejo Nacional y del Consejo

Federal de Gestión Integral de Riesgo. Esta ley sustituye además al antiguo SIFEM, y se constituye como el primer plexo normativo específico en materia de gestión de riesgos y la PC después de muchos años de discusiones. En su cuerpo comprende además un glosario que unifica criterios. No obstante ello, continua nombrando indistintamente a organismos de Protección Civil/Defensa Civil, empleándolos como sinónimos. Además, es una ley concerniente a los eventos adversos naturales o de origen antrópicos exclusivamente (no contempla los efectos de una guerra sobre la población).

Por último, y si bien como norma internacional tiene carácter constitucional, se tratará el Protocolo Adicional I de Ginebra (1977), el cual establece criterios esclarecedores sobre la Protección Civil. En su Art 61 estipula: (...) *se entiende por protección civil el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias (N.d.A: las cuales serán abordadas en el siguiente capítulo), destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia.*

Lo importante aquí es resaltar que este documento internacional, el cual nuestro país está adherido, se refiere particularmente a una situación de conflicto armado.

### **3. Breve aclaración sobre la Defensa Civil y su glosario**

Hasta aquí pudimos evidenciar como ha sido la evolución del marco legal general de la Defensa Civil y Protección Civil en Argentina, y como las instituciones afines han ido cambiando más por intereses políticos que por necesidades de base. En el momento en que el organismo nacional cambió de nombre de Defensa Civil a Protección Civil, se generó una confusión generalizada y poco se ha trabajado para subsanarla. Incluso en el glosario de la reciente Ley 27.287 – Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, estos vocablos no aparecen de modo taxativo. Solo se mencionan tangencialmente organismos de Defensa Civil/Protección Civil en el cuerpo de la norma, aludiendo a instituciones provinciales y municipales las cuales usan de modo indistinto uno u otro nombre, como si fueran sinónimos.

Las FFAA, como parte integrante de la Asociación Iberoamericana de Organismos de Gobierno de Protección y Defensa Civil, emplean su glosario, el cual está contenido en el reglamento PC 13-02 Protección Civil (2007). No obstante ello, cabe aclarar que muchos conceptos han sido adaptados a sus necesidades, comenzando por el DC y PC. Estos conceptos se definen del siguiente modo:

*Defensa Civil: parte de la Defensa Nacional (...) que comprende un conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que el conflicto armado, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen, puedan provocar sobre la población, sus bienes y/o medio ambiente; contribuyendo a restablecer el ritmo normal de la vida de las zonas afectadas, conforme lo establezca la legislación vigente (nacional y Protocolo de Ginebra). Su planeamiento, coordinación y ejecución es interministerial, involucrando a los factores de poder. La DC comprende entre sus funciones generales, a la Protección Civil.*

Protección Civil:

*-Para el ámbito nacional: responsabilidad general del Ministerio del Interior y primaria del SIFEM, durante la paz como en las distintas formas del conflicto armado, cuya finalidad es preparar a la sociedad para afrontar emergencias o catástrofes de origen natural y/o antrópicas, con los recursos disponibles en su seno y/o recibidos mediante cooperación internacional. Se instrumenta mediante la gestión de emergencias*

*-Para el ámbito militar conjunto: participación de las Fuerzas Armadas, ante el requerimiento de las autoridades civiles, proporcionando un apoyo subsidiario, prioritariamente durante la etapa de respuesta y eventualmente en las otras, coordinado por el EMCFFAA. Se materializa con las modalidades de: Apoyo a la Comunidad, Asistencia Humanitaria y Ayuda Humanitaria.*

Si bien el concepto de PC ha quedado desactualizado a partir de la Ley 27.287 – Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (2016), queda claro que la DC es un concepto integral que incluye a la PC y que se aplica en la guerra, en tanto que la PC puede ejecutarse tanto en la guerra como en la paz, dedicada exclusivamente a desastres naturales.

Estas serán entonces las acepciones que se tomarán como base para los dos capítulos siguientes. Para cualquier otro concepto, puede consultarse en el glosario que se encuentra al final de este trabajo (Anexo 1).

## **CAPÍTULO II**

### **Las FFAA y la Defensa Civil**

#### **1. Introducción**

En el presente capítulo se desarrollarán algunos aspectos legales de la Defensa Civil que están más ligados a las FFAA. Asimismo, se consignarán brevemente cuestiones referidas a la creación de un Teatro de Operaciones. Además, se abordarán todas operaciones afines a la DC, como así también algunos criterios organizacionales generales que contribuirán al desarrollo de esta investigación.

#### **2. Aspectos legales específicos de las FFAA y la Defensa Civil**

Ya habiendo tratado el marco legal general, nos resta particularizar algunas normas concretas afines a las Fuerzas Armadas.

Con respecto a la Ley 24.948 – Restructuración de las FFAA (1998), se establece en la misma el empleo del instrumento militar en las siguientes modalidades:

- Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación.
- Operaciones en el marco de las Naciones Unidas.
- Operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la ley 24.059.
- Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Las operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación se constituyen en la misión primaria del instrumento militar. Con respecto a las otras modalidades, la Directiva 1691/06 – Organización y Funcionamiento de las FFAA agrega la participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, llamándolas a todas ellas misiones subsidiarias. Asumen este nombre al ser aquellas no comprendidas en la misión primaria y no ser concebidas, diseñadas, planificadas ni tampoco dirigidas para enfrentar a una fuerza enemiga u obtener objetivos en el marco de una situación de crisis, de conflicto armado o de guerra que involucre la existencia de una fuerza opuesta a enfrentar de carácter estatal perteneciente a otro país (Ejército Argentino, 2015, p. XIV-1).

Ahora bien, la Directiva 1691/06 estipula (respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos ante casos o situaciones de catástrofes, desastres naturales o cualquier otra circunstancia que se determine con arreglo a las leyes vigentes) que deberá considerarse que, si bien son importantes requerimientos de la Nación que ineludiblemente deben ser atendidos a través de las capacidades operacionales y logísticas de las Fuerzas Armadas, como misión subsidiaria del instrumento militar esta participación de las Fuerzas Armadas en tales operaciones de apoyo se realizará a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de las mismas. Esto pone una luz de alerta, dado a que los medios por lo general siempre serán escasos (lo son en la actualidad, en la paz), y las capacidades remanentes (si bien estarán en función a la misión que deba cumplirse) serán prácticamente nulas. También debe tenerse en cuenta que “apoyo a la comunidad” se refiere en este caso a lo que para las FFAA son las Operaciones de Protección Civil. Una vez más, nos encontramos con una dicotomía semántica.

Por otra parte, volviendo sobre lo mencionado en el capítulo anterior, en el Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional 726/06, el Art 3 refiere: *El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de la adquisición de equipos y/o medios, como así tampoco... situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley 24.059 de Seguridad Interior.* Este artículo reviste una inverosimilitud sin precedentes.

Para empezar, habla de Sistema de Defensa Nacional, aludiendo a las FFAA, cuando un sistema no es solo un instrumento sino un conjunto de ellos. Recordemos que el Sistema de Defensa Nacional lo conforman, según el Art 9 de la Ley de Defensa Nacional, el Presidente de la Nación, el Congreso, el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las FFAA, las tres FFAA, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina y el pueblo de la Nación mediante su participación activa en las cuestiones esenciales de la defensa, tanto en la paz como en la guerra de acuerdo a las normas que rijan la movilización, el servicio militar, el servicio civil y la defensa civil. Segundo, y a colación del artículo más arriba mencionado, los elementos componentes del Sistema de Defensa Nacional son todos responsables solidarios de las acciones descritas,

incluyendo a la Defensa Civil. Tercero y esencial, no se concibe asignar una misión (primaria o subsidiaria) sin la mínima posibilidad de la capacitación, planificación ni equipamiento.

## **2. Determinación de un Teatro de Operaciones y sus implicancias**

Yendo a los aspectos más específicos, dijimos que la Defensa Civil tiene un carácter integral (incluye a la Protección Civil) y que se aplica en el caso de un conflicto armado. En Argentina, tal circunstancia ameritaría una serie de cuestiones particulares, resumidas del siguiente modo:

- Que se produzca una invasión de una fuerza armada perteneciente a un actor estatal.
- Que el P.E.N. determine un Teatro de Operaciones (TO), lo cual incluirá: su denominación, una delimitación geográfica, su puesta en vigencia y la designación de un Comandante, el cual dependerá exclusivamente del Comandante en Jefe de las FFAA.

Hecho esto, el Comandante Operacional tendrá el control sobre el espacio determinado como TO. Si bien el art 29 de la Ley de Defensa Nacional establece que en caso de un conflicto armado las autoridades nacionales mantendrán su vigencia, el Art 6 de la Constitución Nacional reseña que el gobierno federal puede intervenir en el territorio de las provincias en caso de invasiones exteriores. Además, la Ley 26394 – Justicia Militar, en su Anexo III da instrucciones a la población civil para tiempo de guerra y otros conflictos armados.

En su Art 1, dice: *En ocasión de conflictos armados, en las zonas de operaciones y/o de combate, podrán dictarse normas instrucciones destinadas a proveer a la seguridad de las tropas, materiales e infraestructura al éxito de las operaciones y, en su caso, a establecer la policía en dichas zonas.* Esto le otorga al Cte TO la autoridad necesaria para tomar todas las medidas necesarias para llevar adelante las actividades de Defensa Civil (para el caso de este trabajo particular).

Se agrega en el Art 3: *Las normas instrucciones obligan con fuerza de ley a todas las personas que se encuentren en las zonas de operaciones y/o combate según determine la norma. No se impondrán obligaciones innecesarias o que lesionen la intimidad o los deberes de conciencia.* Además, que estas normas instrucciones

*serán publicadas mediante la orden del día para conocimiento del personal militar, en los periódicos y en carteles que serán fijados en los sitios públicos, o por cualquier otro medio, para conocimiento de personas sin estado militar. (Art 4)*

Otro aspecto a tener en cuenta es la movilización. Cualquier estado involucrado en un inminente conflicto armado deberá activar este proceso, el cual posee una íntima relación a la Defensa Civil. La Ley de Movilización Argentina Nro. 17649/1968 fue derogada por la Ley de Defensa Nacional 23554/88. Así, la Argentina quedó desposeída de un instrumento fundamental que permitiera organizar sus recursos ante la necesidad en que se planteara una situación no únicamente de guerra o conflicto, sino, también, para cualquier otra actividad de apoyo que la defensa nacional determinara necesaria dentro del marco normativo vigente. (Tourné, 2014).

En 2009 surgió el proyecto de ley 3340/09 en la Cámara de Senadores, titulado Ley de Movilización. Si bien no llegó a tratarse, este documento presenta algunos aspectos interesantes.

La movilización se entiende como la adecuación de los medios, recursos y actividades de la Nación, para satisfacer las exigencias de la defensa nacional en caso de guerra o conflicto armado de carácter internacional. Se concreta mediante un conjunto de previsiones, medidas y procedimientos destinados a obtener el pleno despliegue y empleo del potencial nacional, ante la amenaza que para la existencia de la sociedad y la vida y bienes de sus integrantes, representan las eventualidades precedentemente referidas. En su concepción y ejecución, la movilización materializará la contribución de todos los ciudadanos a la Defensa Nacional, ya sea en su preparación en tiempo de paz, o con el aporte de su esfuerzo y sacrificio en caso de guerra. (Proyecto de ley 3340/09).

Es así como un elemento fundamental que contribuiría a la Defensa Civil no se encuentra reglamentado. Sin este punto de partida, muy difícil será asignar responsabilidades y coordinar acciones.

### **3. Doctrina de las Fuerzas Armadas relacionadas a la Defensa Civil**

No existe un listado de actividades en la doctrina de las FFAA argentinas sobre la Defensa Civil. Es por ello que se abordarán entonces actividades relacionadas que contribuyan a aclarar el panorama.

### **3.1 Operaciones de Protección Civil**

Si bien este tipo de operaciones se tratarán en el próximo capítulo, existen dos reglamentos conjuntos de Protección Civil, el reglamento de Protección Civil – PC 13-02 - (2012) y el reglamento de Procedimientos para las Fuerzas Armadas en misiones de Protección Civil – PC 23-10 (2012). Por lo desarrollado hasta aquí, vemos que todos los aspectos relacionados con PC están íntimamente relacionados con la DC como parte integrante. Se infiere que las actividades se realizarán tanto en la paz como en la guerra. Para dar un ejemplo, en el caso de un rescate en estructuras colapsadas (producido ya sea por un terremoto o por el accionar enemigo) la actividad será la misma, cambiando solo el contexto de seguridad de la escena. Esto nos lleva a otro interrogante: ¿Qué actividades comprende la Defensa Civil que van más allá de las especificadas en la Protección Civil? O acaso, ¿Las actividades de Defensa Civil y la Protección Civil son las mismas, difiriendo únicamente la situación coyuntural? Trataremos de abordar esta respuesta más adelante.

### **3.2 Asuntos Civiles**

Asuntos Civiles en un área del campo de la conducción de Operaciones (ROB 00-01 Conducción de las Fuerzas Terrestres - 2015). Comprende *todas aquellas actividades que realiza un comandante durante un conflicto armado, para mantener adecuadas relaciones entre sus fuerzas militares y las autoridades y población civil, que tiendan a minimizar las interferencias que pudieran producirse sobre las operaciones militares en curso.* (Reglamento de Asuntos Territoriales – PC 15-01 – 2007). Entre las operaciones relacionadas a esta función se encuentran: movilización militar, DC, PC, preparación territorial, acciones de comunicación a la población y apoyo a la seguridad territorial.

La doctrina sobre esta área es escueta, y no proporciona información relevante sobre lo aquí investigado (DC y PC), ni tampoco sobre otro dato que podría contribuir al tema.

La preparación territorial comprende una serie de tareas que se desarrollarán antes del inicio de las hostilidades (durante la paz), previendo las modificaciones del terreno necesarias para la ejecución de operaciones, según un planeamiento determinado (ROD-04-01 Conducción de Ingenieros – 2012). Si bien el reglamento aclara que estas actividades son alusivas a las operaciones militares, según la situación podrían incluirse también otras que requiera la población civil.

### **3.3 Defensa Aeroespacial**

La Defensa Civil, como se mencionó al principio, nació con la Defensa Aérea, hoy llamada en la doctrina conjunta Defensa Aeroespacial (DA). La DA posee una clasificación particular la cual no abordaremos en detalle en este trabajo. No obstante ello, dentro de la DA se encuentra la Defensa Aeroespacial Directa Pasiva (DADP), la cual comprende un conjunto de medidas preventivas y actividades tendientes a anular o disminuir los efectos de los ataques aeroespaciales enemigos. Incluye entre otras, el uso de fortificaciones, refugios, enmascaramiento, dispersión, medidas de engaño, control del movimiento y oscurecimiento. En el ámbito civil, *estas medidas y actividades, que abarcan a la población en carácter general, a los bienes públicos y privados, a los servicios esenciales, al mantenimiento del orden, etc, corresponden a la Defensa Civil. Las autoridades militares deben coordinar con la DC de las comunidades adyacentes las necesidades emergentes de la Defensa Pasiva.* (PC 23-05 – Procedimientos de Defensa Aeroespacial Directa para la Acción Militar Conjunta – 2009). Encontramos aquí algunas actividades mencionadas de manera clara y concisa con relación directa a la DC.

### **3.4 Ciberdefensa**

El espacio cibernético es *el ámbito virtual en el que se desarrollan actividades de creación, procesamiento, almacenamiento, intercambio y visualización de datos e información digital, a través de redes, software, hardware y firmware de dispositivos electrónicos, cuyo carácter distintivo está dado por el empleo excluyente de las tecnologías de información y comunicaciones. Constituye un ámbito de actuación operacional del Instrumento Militar y otros actores cibernéticos* (Apuntes de Seminario “Ciberdefensa” – ESG -2015).

Sin intentar adentrarnos en este complejo, extenso y relativamente nuevo ámbito, nos encontramos con un área de suma relevancia e injerencia en materia de DC. Para dar un ejemplo, si un país sufre un ciberataque, no solo sus FFAA sino toda su población sufrirían de sus consecuencias, las cuales podrían incluir la no disponibilidad de sus recursos esenciales (luz, gas, agua, etc), o de internet (hoy en día la casi totalidad de operaciones bancarias se realizan a través de redes informáticas).

En la Argentina recién se están organizando distintas áreas gubernamentales afines. Al momento se creó la Subsecretaría de Ciberdefensa, perteneciente a la Secretaría de Investigación, Desarrollo y Producción para la Defensa del Ministerio de Defensa, y la Subsecretaría de Tecnología y Seguridad, perteneciente al Ministerio de Modernización. No existe aún doctrina propia en esta área.

Para visualizar su importancia, podemos acudir a un trabajo de investigación producido por el Ministerio de Defensa de España sobre la Ciberdefensa. En este resalta que *el ciberespacio debe ser tenido en cuenta tanto desde el punto de vista de la Defensa Civil como el militar pues como el ciberespacio es un dominio hecho por el hombre, se ha hecho tan crítico como la tierra, el mar, el aire y el espacio y su importancia irá en aumento.* (Ministerio de Defensa de España, 67)

#### **4. Criterios organizacionales generales**

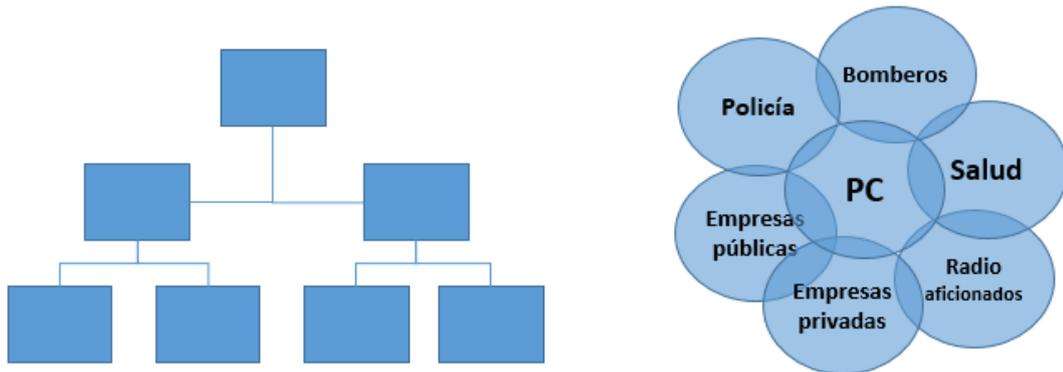
Si bien no es finalidad de este trabajo abordar sobre parámetros organizacionales, es necesario referirnos de modo sucinto sobre algunos aspectos importantes relacionados a esta temática. La Defensa Civil es en definitiva un compendio de actividades llevadas a cabo por varias instituciones. Según Mintzberg, cuando habla sobre los distintos parámetros de diseño estructural de las organizaciones, establece una serie de hipótesis. Una de ellas estipula que ante un entorno hostil (como lo sería un conflicto armado) las organizaciones deberían propender a centralizar las tareas.

Cuando un entorno es complejo (también sería el caso de una guerra) las organizaciones deberían descentralizar la ejecución de las tareas (Mintzberg, 1979). Es por ello que la realización de tareas de DC en un entorno caótico se vería ante una dualidad coyuntural. Por un lado, una conducción centralizada (ya sea por la autoridad civil a cargo o por el Comandante del TO) y a su vez una descentralización en la ejecución de las mismas llevadas adelante por diversos organismos, ya sean

civiles, pertenecientes a fuerzas de seguridad o militares (Ej: ONG(s), Bomberos, Unidades Militares de Respuesta a la Emergencia, entre otros).

Por otro lado, vale reflexionar sobre la diferencia básica entre una organización militar de una de PC. En el siguiente gráfico podemos contemplar ambas.

**Ilustración 4 - Diferencia entre una organización militar de una de PC**



Fuente: elaboración propia

Mientras que en una organización del tipo militar vemos una estructura mucho más rígida, formal y verticalista, con una cadena de mando lineal, en la otra se evidencia una organización del tipo ad-hoc, informal y sin una cadena de mando definida. En la primera, la comunicación transcurre a través de diversos filtros, en tanto que en la segunda es más fluida. La organización militar es idónea para escenarios hostiles en tanto que la de PC es preferible en ambientes complejos en donde resulta más eficaz una organización que pueda descentralizar sus actividades e interactuar permanentemente. Es entonces que en un episodio de desastre natural u antrópico en el contexto de un conflicto armado es en donde las cualidades de ambas organizaciones se deben conjugar para arribar a una mejor solución.

## **CAPÍTULO III**

### **Las FFAA y la Protección Civil**

#### **1. Introducción**

En el presente capítulo se desarrollarán inicialmente aspectos básicos relacionados a la PC que servirán de base para el resto del desarrollo. Posteriormente nos adentraremos de lleno a las Operaciones de Protección Civil llevadas a cabo por las FFAA para luego terminar por desarrollar las actividades a llevarse a cabo en las mismas, haciendo un detallado análisis y comparando diversas fuentes.

#### **2. Aspectos básicos relacionados a la PC**

Dos aspectos son necesarios aclarar antes de pasar al desarrollo de este capítulo. El primero de ellos vuelve sobre lo semántico. Una emergencia no es sinónimo de desastre. Una emergencia es una situación que involucra un daño provocado por un evento adverso de origen natural o antrópico que por su magnitud, puede ser atendida por los medios localmente disponibles.

Es una cuestión de niveles de gestión. Es decir, que si por ejemplo se produce a nivel provincial una inundación y esta puede ser atendida con personal y medios de la propia comunidad, estaremos frente a una emergencia. Si esta inundación crece y los medios para atenderla resultan insuficientes, estaremos en presencia de un desastre, por lo que será necesaria la intervención de medios federales. Es por ello que bajo este concepto las FFAA, como medios dependientes de la nación, no deberían intervenir en emergencias, solo ante el evento de un desastre y como última opción.

El otro aspecto necesario a aclarar son las fases que tiene una catástrofe.

**Ilustración 5 - Etapas de un Desastre**



Fuente: apuntes de la Materia “Gestión de Desastres” – Licenciatura en Protección Civil y Emergencias – Universidad Nacional Tres de Febrero

El gráfico es un modo muy esquemático de mostrar las distintas etapas, tanto previas como posteriores a un desastre. Lo importante es comprender que existe una superposición sustancial en la realidad. Por ejemplo, pueden darse conjuntamente acciones de prevención y de mitigación. Las FFAA actuarán fundamentalmente en la etapa Respuesta, y eventualmente en la Rehabilitación a solicitud.

### **3. Operaciones de Protección Civil**

El componente terrestre clasifica las Operaciones de Protección Civil del siguiente modo:

- Ayuda Humanitaria: modo de acción que desarrollan las fuerzas terrestres en casos de emergencias, catástrofes naturales y/o antrópicas y/o limitaciones sociales críticas para proteger vidas humanas, la infraestructura y el medio ambiente.
- Asistencia Humanitaria: modo de acción que ejecutan las fuerzas terrestres para satisfacer los requerimientos dispuestos por el PEN, ante pedidos internacionales en el contexto de Naciones Unidas o como acción solidaria de cooperación internacional, en casos de catástrofes naturales o antrópicas, a fin

de apoyar el fortalecimiento de la capacidad de autosuficiencia de una comunidad afectada por crisis sociales o problemas endémicos.

- Apoyo a la Comunidad: modo de acción para favorecer y/o facilitar el desarrollo social y económico de una zona, a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida y bienestar de la población.

Ahora bien, la Ayuda Humanitaria *constituye el esfuerzo principal de la respuesta de protección civil. Su importancia es tal que en casos de conflicto armado la operación de ayuda humanitaria se mantendrá; mientras que la asistencia humanitaria y el apoyo a la comunidad estarán supeditados a la decisión del PEN.* (ROB 00-01 CAP 14 ART 14.009)

En el marco de un conflicto armado, efectuar asistencia humanitaria requeriría disponer de unas FFAA de considerable envergadura que le permita llevar a cabo ambas acciones (los enfrentamientos bélicos y los compromisos humanitarios en otro país), algo que a priori no resulta coherente. El apoyo a la comunidad, que se traduce en actividades varias tales como: campañas sanitarias de prevención, repartición de material didáctico en escuelas, mantenimiento de infraestructura, etc, no parece ser compatible a ser llevadas adelante por las FFAA durante un conflicto armado. Es por ello que el reglamento lo supedita a una decisión del PEN.

No obstante ello, la aplicación del modo ayuda humanitaria durante un conflicto armado también conlleva sus complicaciones. En situaciones de conflicto armado, *serán aplicables en cualquiera de las partes de la organización territorial, aun dentro del TO correspondiendo siempre la responsabilidad integral a las autoridades constituidas. El Comandante deberá precisar el grado de influencia sobre sus operaciones de los eventos adversos y sus consecuencias, contando para ello con el asesoramiento y planeamiento que le proporcionará el campo de Asuntos Civiles. La cooperación del CTO a las acciones de PC que conduzcan las autoridades, será excepcional, supeditada a la situación existente y dispuesta exclusivamente por el Presidente de la Nación. Otros Comandos estratégicos operacionales, acorde a la situación y a las prioridades de empleo operacional, podrán ser empeñados en apoyo a las autoridades.* (PC 13-02 Protección Civil, Art 1.03).

Además de los reglamentos específicos, el Estado Mayor Conjunto de las FFAA ha emanado una directiva (JEMCFFAA 11/2014 - PARA LA COORDINACION MILITAR DE ASISTENCIA EN EMERGENCIAS) la cual regula el accionar de las FFAA en tareas de PC. A su vez, el Ejército Argentino como componente de mayor injerencia en la materia, también emanó la Directiva 899/15 – Bases para el Planeamiento y la Ejecución de Operaciones de Protección Civil. Cabe aclarar que tanto la Armada Argentina como la Fuerza Aérea Argentina no poseen elementos de planeamiento ni de ejecución afines. De las dos directivas mencionadas surgen básicamente los lineamientos a las fuerzas para el accionar en OPC durante la paz.

#### 4. Actividades a desarrollar

Por último, el reglamento de PC establece una lista de funciones a modo de compendio en donde pueden resumirse las actividades con que las FFAA pueden apoyar a las autoridades civiles en caso de desastres naturales o antrópicos. Como se mencionó en el capítulo anterior, nos encontramos con una ausencia de tareas de DC en el cuerpo doctrinario de las FFAA. No obstante ello, el Protocolo I de los convenios de Ginebra enumera una lista de tareas humanitarias. Este documento establece que tienen por objetivo *proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes; ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos; y facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia* (Art 61). Este protocolo está basado fundamentalmente en un contexto de conflicto armado. Fue redactado en 1977, y esta titulado bajo el nombre de Protección Civil (aunque como ya se mencionó en numerosas oportunidades, se refiere en este caso a DC).

Se ha realizado un cuadro comparativo que agrupa las actividades de ambos documentos.

**Tabla 2 - Cuadro Comparativo Protocolos Ginebra - Reglamento PC FFAA Argentina**

<b>ACTIVIDADES DE PC (Protocolos de GINEBRA I)</b>	<b>FUNCIONES DE PC (PC 13-02 Art 3.04)</b>
Servicio de alarma	--
Evacuación	Evacuación (aérea, terrestre, fluvial)
Habilitación y organización de refugios	--
Aplicación de medidas de oscurecimiento	--

Salvamento	Búsqueda y rescate
Servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios, y asistencia religiosa	Asistencia humanitaria
Lucha contra incendios	Lucha contra el fuego
Detección y señalamiento de zonas peligrosas	Tratamiento de materiales peligrosos
Provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia	Alojamiento y racionamiento
Ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en las zonas damnificadas	--
Medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables	--
Servicios funerarios de urgencia	--
Asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia	Abastecimiento de todo tipo de efectos
Actividades complementarias necesarias para el desempeño de una cualquiera de las tareas mencionadas	Otras
--	Operación de redes de comunicación de emergencia
--	Organización de centros emergencia
--	Transporte
--	Comunicaciones
--	Demoliciones
--	Construcciones

Fuente: elaboración propia.

Se han colocado las tareas similares en una misma línea, a modo de facilitar la relación de semejanza entre ambas fuentes. Teniendo en cuenta entonces que la

DC incluye a la PC, y considerando que las tareas establecidas por el Protocolo de Ginebra I se denominarían DC de acuerdo a nuestro glosario, surge del análisis del cuadro precedente que la mayoría de las tareas son similares. Además, que algunas funciones tales como “servicio de alarma” u “organización de refugios” tienen una fuerte connotación de contexto de guerra, aunque bien pueden relacionarse o aplicarse a situaciones de catástrofes naturales, adaptadas a tal escenario.

Indagando en el reglamento de Procedimientos para las Fuerzas Armadas en misiones de Protección Civil – (PC 23-10), encontramos un detallado análisis de distintos eventos e instrucciones a tal fin. Entre ellos encontramos:

- Desplazamientos, terremotos, inundaciones y otros peligros físicos
- Epidemias
- Siniestros con gran cantidad de víctimas
- Procedimientos para operación de un Centro de Operaciones de Emergencia
- Comunicación Institucional
- Transporte aéreo, terrestre y marítimo
- Búsqueda y rescate en ambientes particulares
- Centro de evacuados
- Apoyo de abastecimiento de agua potable
- Construcciones / demoliciones
- Remoción de escombros
- Operación de depósitos de insumos / donaciones para afrontar una emergencia

Estando todas estas actividades procedimentadas, poco sería entonces lo restante para agregar. Sí sería necesario organizarlas y adaptarlas a la nueva ley de Gestión Integral de Riesgos (este reglamento fue escrito con bases legales de 2012 enmarcadas en el SIFEM). Faltaría además encuadrar las mismas a la Ley de Defensa si se va a relacionar a la Protección Civil como parte de la Defensa Civil, aspecto que parece redundante pero que en la realidad resulta de suma importancia y poco claro para las autoridades gubernamentales y civiles. Lo fundamental reside en que no deben existir dudas relacionadas a las responsabilidades de planeamiento, de

ejecución y de control, ya sea que sean llevadas a cabo por funcionarios civiles, por militares o por ambos.

## CONCLUSIONES

A lo largo de estos tres capítulos se ha tratado de abordar la problemática de la Defensa Civil y la Protección Civil acotado a un Teatro de Operaciones de un modo integral, a modo de arribar a conclusiones que nos permitan dar respuesta al interrogante inicial y de corroborar la hipótesis planteada.

El aspecto legal de la Defensa y Protección Civil en Argentina sufrió una lenta e intrincada evolución. Es probable que al no ser un asunto de agenda política permanente (como sí lo son las áreas de Salud, Educación, Trabajo, etc), haya sido relegada y postergada. En la actualidad, la Protección Civil posee una normativa reciente y moderna. No obstante ello, aún falta que se reglamente y que los organismos responsables se organicen y trabajen consecuentemente. Por otra parte, la Defensa Civil no está reglamentada más allá de lo escasamente mencionado en la Ley de Defensa Nacional.

El aspecto institucional de la Defensa y Protección Civil ha evolucionado a la par del normativo, reflejándose serios problemas organizativos y de concepción. La Defensa Civil es una responsabilidad compartida por todos los integrantes del Sistema de Defensa Nacional. No obstante ello, y como se mencionó en el punto anterior, al no estar reglamentada adecuadamente no están plasmadas las responsabilidades de cada organismo, existiendo un gran vacío en la materia. La Protección Civil está encaminada, pero lo normativo supera aun a lo organizativo. Esto se ve reflejado en que la Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes pertenece al Ministerio de Seguridad, y esto de por sí le otorga un carácter mayoritariamente reactivo al disponer de los elementos de “respuesta” (FFSS) y escasa injerencia en el resto de los organismos que actuarían en las otras etapas de un desastre.

El glosario afín empleado es muy amplio y presta a confusión. Para Argentina la Defensa Civil comprende todas las acciones para aliviar a la población tanto de los conflictos armados como de catástrofes naturales o antrópicas, y la Protección Civil, como parte integrante de la Defensa Civil abocada exclusivamente a las catástrofes naturales. Por otra parte, las normas internacionales introducen el término de Protección Civil a lo que nosotros llamamos parcialmente Defensa Civil.

A partir de la conclusión precedente, la misma confusión que generan los términos Seguridad y Defensa en todos sus enfoques (legales, normativos, doctrinarios e institucionales) se equiparan a los de Defensa Civil y Protección Civil. Esto podría generar desconciertos que en caso de una guerra derivarían en errores de interpretación y eventuales conflictos de responsabilidades.

Las actividades de Protección Civil están estipuladas como una misión subsidiaria para las Fuerzas Armadas. Por ende, al no ser contemplada como parte de su misión primaria, la legislación vigente no contempla la posibilidad de que las mismas puedan formular doctrina, planificar y adiestrarse en la previsión de la adquisición de equipos y/o medios afines. Esta incoherencia dificulta sobremanera la adecuada preparación de las FFAA a tales propósitos.

Las actividades de Protección Civil a realizar por las FFAA en caso de un conflicto armado serían similares a las que realiza en la paz, aunque con mayores restricciones debido a las limitaciones que tendrían las mismas en poder cumplir con ambas misiones al mismo tiempo. No obstante ello, todo esto estaría supeditado a una decisión del Poder Ejecutivo Nacional.

El desarrollo doctrinario de las Fuerzas Armadas es adecuado, aunque debe actualizarse parcialmente debido a la nueva normativa en Gestión Integral de Riesgos. Además, se centra casi exclusivamente para tiempo de paz, haciendo breves referencias para conflictos armados. Esto debería tener un desarrollo más consecuente con la importancia y la complejidad que una guerra comprende. Esto puede derivarse por las restricciones legales existentes y por la excesiva desactualización de las mismas.

Las actividades de Defensa Civil a realizar por las FFAA en caso de un conflicto armado no están determinadas. Esto puede ser debido a una interpretación parcial que asume que son las mismas listadas para la Protección Civil, solo con un cambio lógico contextual. No obstante ello, si nos regimos por lo conceptual en donde la Defensa Civil incluye a la Protección Civil, nos encontramos que hay una ausencia de qué otros aspectos la DC abarca, aparte de aquellos consignados por la PC.

La Defensa Civil y la Protección Civil son actividades que deben ser abordadas desde lo inter agencial, resultando poco recomendable su planeamiento y ejecución de modo individual. Como ya se mencionó, el desarrollo normativo e institucional en el ámbito civil es aun escaso, y se deriva en las FFAA tales falencias.

En el caso de un conflicto armado y la consecuente creación de un Teatro de Operaciones, si bien el Comandante Militar posee atribuciones por ley, las responsabilidades primarias siguen siendo del gobernador electo. Al ser Argentina un país federal, las provincias mantienen una autonomía tal que le confieren al funcionario a cargo toda la responsabilidad en la conducción de su estado, incluso durante una guerra. Es por ello que el Comandante del TO deberá coordinar con este todas las actividades que deban realizarse, incluyendo las tareas de Defensa Civil. Es así que la responsabilidad primaria será del gobernador, y las FFAA serán un elemento más que contribuirán a materializarla. Aquellas eventuales amenazas que pueda propiciar el enemigo y que afecten a la población, también serán acciones que deberán ejecutar las autoridades civiles para mitigarlas. Los jefes militares que auspicien de enlace (aspectos tratados en la función de Asuntos Civiles) deberán asesorar en tiempo y forma.

En el caso de que las autoridades civiles no puedan continuar ejerciendo sus funciones y se retiren de las zonas afectadas, el Comandante Militar deberá contemplar equipos de gobierno propios que asuman esta responsabilidad hasta tanto se estabilice la situación. Claro está que este será un caso excepcional, pero posible. Será así entonces que el compromiso de DC recaerá exclusivamente en las FFAA, hasta tanto se restituyan las autoridades civiles. No obstante ello, cabe recalcar una vez más que las tareas de DC y PC deberán ser llevadas a cabo por todos los organismos presentes en el TO, ya sean civiles o militares, gubernamentales o no, públicos o privados.

Producto de lo estudiado en la carrera de grado de Licenciatura en Protección Civil y Emergencias, en la maestría de Gestión de Riesgos en Desastres y de lo aquí investigado, no debería haber diferencia entre los conceptos de DC y PC, debido a que ambos apuntan a un mismo objetivo, que es básicamente salvaguardar a la población de eventos adversos, sean estos producidos por el hombre o por la naturaleza. También, que sería más adecuado utilizar el término “protección” debido

a que está más acorde con el ciclo del desastre por que contempla medidas preventivas y reactivas (es decir, proactivas). El término defensa no es incorrecto, pero su connotación es más pasiva y exclusivamente reactiva.

De acuerdo a diversos criterios organizacionales, a problemas complejos se requieren soluciones complejas. Que ante ambientes hostiles, es preferible centralizar, en tanto que en ambientes complejos es preferible descentralizar. Es así como la Defensa Civil en un Teatro de Operaciones, al ser una actividad que se presenta en escenarios tanto hostil como complejo, debe abordarse desde una perspectiva flexible, centralizando su conducción pero descentralizando su ejecución.

Se representa un gráfico ilustrativo que materializa de modo esquemático como se inserta la Defensa Civil y la Protección Civil de acuerdo a la legislación y doctrina vigente. Las principales áreas como Organización y Preparación Territorial, Defensa Aeroespacial y Ciberdefensa incluyen en alguna medida actividades contribuyentes a la DC. Se hace referencia a otras áreas afines, debido a que existen un sinnúmero de organismos que participan de alguna manera u otra en actividades de Defensa Civil, pero que no son tan significativas como para incluirlas y desarrollarlas en este trabajo. La Protección Civil se encuentra subordinada a la Defensa Civil, como parte integrante de la misma.

**Ilustración 6-Representación de la DC y sus áreas relacionadas**



Fuente: elaboración propia

A modo de reflexión final, el rol de las FFAA en tareas de DC y PC será preponderantemente de apoyo a las autoridades civiles constituidas, aun en un Teatro de Operaciones. Que no obstante ello, en determinadas situaciones deberá asumir un rol más protagónico, debiendo conducir y actuar con sus propios medios y/o en conjunto con otros provenientes del medio civil, sean estos públicos o privados, con la finalidad de hacer cumplir la misión de las FFAA argentinas, las cuales incluyen proteger y garantizar de modo permanente la vida y la libertad de sus habitantes.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **LEYES Y DECRETOS**

- Constitución Nacional (1994)
- Ley de Defensa Nacional, 23554. (1988)
- Ley de Seguridad Interior, 24059 (1991)
- Ley de Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, 27287. (2016)
- Decreto Nacional 727/06 (Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional) (2006)
- Decreto Nacional 1273/92 (Reglamentación de la Ley de Seguridad Interior) (1992)
- Decreto Nacional 1250/99 (Sistema Federal de Emergencias- SIFEM) (1999)
- Proyecto 3340/09, Ley de Movilización.

### **ÓRDENES Y DIRECTIVAS**

- Directiva JEMCFFAA 11/2014 PARA LA COORDINACION MILITAR DE ASISTENCIA EN EMERGENCIAS (Apoyo a la Comunidad, Ayuda Humanitaria y Asistencia Humanitaria)
- Directiva 899/15 – Bases para el Planeamiento y la Ejecución de Operaciones de Protección Civil – Ejército Argentino.

### **LIBROS**

- Centro de Estudios de la Defensa Nacional; *“La intervención de las Fuerzas Armadas en Apoyo a catástrofes”*; Madrid; Ministerio de Defensa de España; 2008.
- Mintzberg, Henry; *“La estructuración de las organizaciones”*; 1979

## REVISTAS

- Villasante Prieto, Jose Luis; “La Protección Civil en los conflictos armados”; *revista de la Facultad de Derecho*; Vol 6 N°1; Brasilia, Mayo de 1997.
- Bonucelli, Pablo Martín; “La Defensa Civil en el planeamiento militar conjunto”; *revista de la Escuela Superior de Guerra Naval*, Nro 33; Buenos Aires, Octubre de 2011.
- Tourné. Eduardo Miguel; “Ley de Movilización Nacional”; *revista de la Escuela Superior de Guerra Conjunta*, Nro 10; Buenos Aires, Julio de 2014.

## INTERNET

- Protocolos adicionales de Ginebra. Recuperado de <file:///F:/ESCUELA%20SUPERIOR%20DE%20GUERRA/2017/TFI/Articulos/material%20para%20ART/ginebra.pdf>
- Directrices de Oslo, actualización 2007. Recuperado de: <file:///F:/ESCUELA%20SUPERIOR%20DE%20GUERRA/2017/TFI/Articulos/material%20para%20ART/OSLO-GUIDELINES-SPANISH.pdf>
- Proyecto Ley de Movilización. Recuperado de: <file:///F:/ESCUELA%20SUPERIOR%20DE%20GUERRA/2017/TFI/Articulos/material%20para%20ART/proy%20ley%20movilizacion.pdf>

## MANUALES

- Reglamento de Protección Civil – PC 13-02. Edición 2012. Buenos Aires.
- Reglamento de Procedimientos para las Fuerzas Armadas en misiones de Protección Civil – PC 23-10. Edición 2012. Buenos Aires.
- Reglamento de Asuntos Territoriales – PC 15-01 – Edición 2007. Buenos Aires.
- Reglamento de Conducción de las Fuerzas Terrestres – ROB 00-01. Edición 2015. Buenos Aires.
- Reglamento de Conducción de Ingenieros – ROD 04-01 – Edición 2012. Buenos Aires.

- Reglamento de Procedimientos de Defensa Aeroespacial Directa para la Acción Militar Conjunta - PC 23-05 – Edición 2009. Buenos Aires.

### **TRABAJOS DE INVESTIGACION**

- Quiroga, Osvaldo César; *“El caso Argentino de la Defensa Civil”*, Buenos Aires, Julio de 2007.
- Sarco, Gabriel, *“Fuerzas Armadas, apoyo a la comunidad y protección civil”* Buenos Aires, Octubre de 2014.
- Sánchez, Horacio, *“Empleo de las FFAA en situaciones de desastres naturales en el territorio nacional”*, Buenos Aires, Octubre de 2013.
- Ministerio de Defensa de España, *“El ciberespacio, nuevo escenario de confrontación”* Madrid, Marzo de 2012.

### **APUNTES Y OTROS**

- Apuntes de la materia “Gestión de Desastres” de la carrera Licenciatura en Protección Civil y Emergencias, de la Universidad Tres de Febrero.

## ANEXO 1 – GLOSARIO

El presente glosario se ha conformado con lo estipulado en la Ley de Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, 27287 (2016), y con algunos términos provenientes del reglamento de Protección Civil – PC 13-02 – del Estado Mayor Conjunto de las FFAA.

**Alarma:** Avisos o señales por los cuales se informa acerca de la existencia de un peligro y sirve para que sigan instrucciones específicas de emergencia debido a la presencia real o inminente de un evento adverso.

**Alerta:** Estado declarado con anterioridad a la manifestación de una amenaza bajo monitoreo, que permite tomar decisiones específicas para que se activen procedimientos de acción previamente establecidos.

**Amenaza:** Factor externo representado por la posibilidad que ocurra un fenómeno o un evento adverso, en un momento, lugar específico, con una magnitud determinada y que podría ocasionar daños a las personas, a la propiedad; la pérdida de medios de vida; trastornos sociales, económicos y ambientales.

**Defensa Civil:** el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen puedan provocar sobre la población y sus bienes, contribuyendo a restablecer el ritmo normal de vida de las zonas afectadas, conforme lo establezca la legislación respectiva.

**Desastre:** Interacción entre una amenaza y una población vulnerable que, por su magnitud, crea una interrupción en el funcionamiento de una sociedad y/o sistema a partir de una desproporción entre los medios necesarios para superarla y aquellos medios a disposición de la comunidad afectada.

**Emergencia:** Es una situación, un daño provocado por un evento adverso de origen natural o provocado por los seres humanos que, por su magnitud, puede ser atendida por los medios disponibles localmente.

**Evento adverso:** Es una situación, suceso o hecho que produce alteración en la vida de las personas, economía, sistemas sociales y el ambiente, causado por fenómenos de orígenes naturales o provocados por los seres humanos.

**Gestión de la emergencia:** Organización y administración de los recursos y responsabilidades para abordar los aspectos relacionados a las situaciones de emergencia y/o desastres.

**Gestión Integral del Riesgo:** Es un proceso continuo, multidimensional, interministerial y sistémico de formulación, adopción e implementación de políticas, estrategias, planificación, organización, dirección, ejecución y control, prácticas y acciones orientadas a reducir el riesgo de desastres y sus efectos, así como también las consecuencias de las actividades relacionadas con el manejo de las emergencias y/o desastres. Comprende acciones de mitigación, gestión de la emergencia y recuperación.

**Manejo de crisis:** Acciones y medidas que permiten enfrentar las situaciones de emergencias y/o desastres. Constituido por dos componentes: alerta y respuesta.

**Mapa de riesgo:** Representación gráfica, con información cualitativa y cuantitativa, de los riesgos existentes en un territorio (país, provincia, región, zona, municipio, barrio, comunidad) determinado.

**Mitigación:** Conjunto de acciones dirigidas a reducir, atenuar o limitar los efectos generados por la ocurrencia de un evento.

**Peligro:** Capacidad potencial de causar daño que tiene una amenaza.

**Preparación:** Conjunto de acciones orientadas a planificar, organizar y mejorar la capacidad de respuesta frente a los probables efectos de los eventos adversos.

**Prevención:** Acciones dirigidas a eliminar el riesgo, ya sea evitando la ocurrencia del evento o impidiendo los daños.

#### **Protección Civil:**

Para el ámbito nacional: responsabilidad general del Ministerio del Interior y primaria del SIFEM, durante la paz como en las distintas formas del conflicto armado, cuya finalidad es preparar a la sociedad para afrontar emergencias o catástrofes de origen natural y/o antrópicas, con los recursos disponibles en su seno y/o recibidos mediante cooperación internacional. Se instrumenta mediante la gestión de emergencias (desactualizada)

Para el ámbito militar conjunto: participación de las Fuerzas Armadas, ante el requerimiento de las autoridades civiles, proporcionando un apoyo subsidiario, prioritariamente durante la etapa de respuesta y eventualmente en las otras, coordinado por el EMCFFAA. Se materializa con las modalidades de: Apoyo a la Comunidad, Asistencia Humanitaria y Ayuda Humanitaria.

**Reconstrucción:** Conjunto de actividades destinadas a reparar la infraestructura, restaurar los sistemas de producción y recuperar la vida cotidiana de la comunidad afectada.

**Recuperación:** Conjunto de acciones posteriores a un evento adverso que busca el restablecimiento de condiciones adecuadas y sostenibles de vida mediante la reconstrucción y rehabilitación del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad.

**Reducción del Riesgo de Desastres:** Enfoque que incluye el concepto y la práctica de evitar y mitigar el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de las emergencias y/o los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

**Resiliencia:** Capacidad de una comunidad, sociedad o ecosistema de absorber los impactos negativos producidos, o de recuperarse, una vez que haya ocurrido una emergencia y/o desastre. Permite el fortalecimiento a través de la adquisición de experiencias, para disminuir la propia vulnerabilidad.

**Respuesta:** Conjunto de acciones llevadas a cabo ante la ocurrencia de una emergencia y/o desastre, con el propósito de salvar vidas, reducir impactos en la salud, satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada, salvaguardar bienes materiales y preservar el ambiente.

**Rehabilitación:** Conjunto de medidas y acciones destinadas a restablecer los servicios básicos indispensables de la comunidad afectada por un evento adverso.

**Riesgo:** Probabilidad que una amenaza produzca daños al actuar sobre una población vulnerable.

**Sistema de Alerta Temprana:** Mecanismo o herramienta de provisión y difusión de información oportuna y eficaz previa a la manifestación de una amenaza, a cargo de instituciones responsables identificadas, que permite la toma de decisiones.

**Vulnerabilidad:** Factor interno de una comunidad o sistema. Características de la sociedad acorde a su contexto que la hacen susceptibles de sufrir un daño o pérdida grave en caso de que se concrete una amenaza.