



TRABAJO FINAL INTEGRADOR

TEMA:

CONDUCCIÓN DE OPERACIONES EN ZONAS DE EMERGENCIA.

TÍTULO:

**LA CONDUCCIÓN DE LAS OPERACIONES DE PROTECCIÓN CIVIL
EN ZONAS DE EMERGENCIA Y SU INTERACCIÓN CON AGENCIAS
NO MILITARES.**

AUTOR: MAYOR (EA) SANTIAGO PALACIOS

TUTOR: TENIENTE CORONEL (EA) CARLOS GUILLERMO MERLO

Año 2023

Resumen

La ocurrencia cada vez mayor de desastres naturales y antrópicos ha generado la tendencia de que los Estados empleen sus Fuerzas Armadas (FFAA) como apoyo a sus sistemas nacionales de emergencias. Los organismos provinciales y nacionales han requerido al Ministerio de defensa la participación del instrumento militar (IM) enmarcado en las operaciones de protección civil en su modalidad de ayuda humanitaria.

Ante una situación de emergencia, el Estado, a través del sistema nacional para la gestión integral del riesgo (SINAGIR) en un trabajo interministerial junto con la secretaría de coordinación militar de emergencias (SCME), solicita al comando operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas la activación de un comando conjunto en la zona afectada, con la finalidad de organizar y conducir los elementos de las FFAA para mitigar los efectos adversos que provocan los desastres naturales.

Dependiendo del tipo de desastre ocurrido, existen una variedad de agencias estatales y privadas que, formando parte del SINAGIR, deben actuar de forma simultánea a las organizaciones militares dentro de la zona de emergencia para preservar las vidas humanas, infraestructura y medio ambiente. Es cada vez más frecuente que estas organizaciones, de naturaleza distinta a la castrenses, actúen de manera conjunta con la finalidad de potencializar sus capacidades.

En la zona de emergencia y ante el requerimiento expreso de la autoridad civil responsable, el comando conjunto de la zona de emergencia deberá, además de organizar y conducir el elemento militar de trabajo, estar en condiciones de poder ejecutar la coordinación de las acciones y sincronizar los esfuerzos de las agencias intervinientes. Las directivas y planes vigentes no establecen cómo se debe desarrollar dicha interrelación ni que alcance tiene la autoridad de coordinación delegada a la autoridad militar sobre los otros entes participantes en la fase respuesta.

Palabras Clave

Emergencia – Coordinación – Agencias – Interoperatividad – Autoridad

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I. El Marco Legal de las Operaciones Interagenciales.....	9
1.1 Normativas Nacionales Relacionadas a las Actividades Interagenciales	10
1.2 Normativa Referencial de las Actividades Interagenciales.....	13
1.3 Conclusiones Parciales del Capítulo I.....	15
Capítulo II. Principios y Procedimientos de la Coordinación Interagencial.....	17
2.1 La Doctrina Vigente sobre la Cooperación Interagencial	17
2.2 El Estudio de Casos como Ejemplo de la Coordinación Interagencial	20
2.3 Conclusiones Parciales del Capítulo II	26
Conclusiones Finales	28
Bibliografía	31

Introducción

La participación de las FFAA en la fase respuesta ante un desastre natural o antrópico data del año 1944 en el que un terremoto de gran magnitud afectó parte de la provincia de San Juan destruyendo su capital y departamentos aledaños generando miles de víctimas fatales. En ese entonces, el Regimiento de infantería de montaña 22, ubicado en la ciudad de San Juan, sin ningún tipo de experiencia previa sobre cómo proceder ante emergencias de esa naturaleza, puso a disposición la totalidad de su personal y medios para colaborar con el rescate y la evacuación de la gran cantidad de damnificados. Posteriormente participó, junto a otros organismos nacionales, provinciales y municipales, de la reconstrucción de la ciudad. Años más tarde, también en la provincia de San Juan, el 23 de noviembre de 1977, otro sismo afectó la ciudad de Caucete, en esa oportunidad y a partir de las experiencias obtenidas previamente, el entonces comando del Cuerpo de Ejército III y la Brigada de montaña VIII desplegaron parte de sus elementos dependientes y participaron no solamente de la evacuación de la población, sino que además operaron centros de evacuados, removieron escombros, brindaron atención sanitaria y distribuyeron víveres y agua, entre otras tareas.

En el año 1998, y a raíz de las precipitaciones extraordinarias en la parte alta y media de las cuencas de los ríos Paraná y Uruguay, el cauce de estos cursos de agua desbordó afectando a siete provincias del litoral y obligó la evacuación de aproximadamente 121 mil personas y alrededor de 755 mil hectáreas quedaron anegadas (Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda, 2018). En esa oportunidad la respuesta estuvo a cargo del poder ejecutivo de la Nación quien nuevamente dispuso el empleo de las FFAA estableciendo un comando en la zona de desastre litoral con la misión de coordinar las operaciones de apoyo FFAA, fuerzas de seguridad y policiales en las zonas afectadas (Santiago, 2010).

En este sentido, la participación del IM en territorio nacional para apoyar a los sistemas de emergencia federales ha ido en aumento año tras año. Según la Dirección militar de asistencia en emergencias (2022), sólo en el año 2021, se ejecutaron 38 operaciones de protección civil en su variante de ayuda humanitaria, desplegando aproximadamente a 412 efectivos. Esa cifra fue en aumento en el año 2022 provocado principalmente por los incendios forestales ocurridos en las provincias de Corrientes, Misiones y Entre Ríos. Es por ello por lo que las operaciones de protección civil, pese a ser una de las misiones subsidiarias de las FFAA, ocupan actualmente una posición

primaria en las actividades diarias que se ejecutan en las unidades y comandos, constituyendo una oportunidad para el IM de planificar y ejecutar funciones, actividades y tareas que no son centrales en el adiestramiento operacional, como lo son las relacionadas a la logística. Asimismo, el reconocimiento social, la posibilidad de mejorar el conocimiento del propio territorio y la generación de estrechos vínculos con las autoridades civiles, facilitarían la ejecución de todas las actividades relacionadas a asuntos civiles en un potencial teatro de operaciones durante un conflicto armado.

La existencia e involucramiento de un número cada vez mayor de organismos estatales como privados durante la respuesta a un desastre natural, genera la necesidad de que las FFAA se encuentren en condiciones de poder interactuar y coordinar con ellos, con la finalidad de complementar esfuerzos con la finalidad de ejecutar una respuesta más eficiente y que afecte lo menor posible a la población. Tal como lo expresa el proyecto de reglamento de protección civil (EMCFFAA, 2019a), un desastre puede considerarse como la interacción entre una amenaza y una población, que genera una interrupción en el normal funcionamiento de esta. Bajo este mismo concepto, los desastres naturales o antrópicos provocan severos daños físicos y generan víctimas fatales afectando no solo al ámbito productivo, sino que también al medioambiente y al desarrollo social.

Actualmente coexisten una serie de factores que incrementan la cantidad de desastres naturales: el cambio climático, el aumento de actividades productivas en zonas rurales o la deforestación para fines económicos entre otros. Por ello, en la conferencia especial sobre seguridad de la Organización de Estados Americanos (Comité de Seguridad OEA, 2003), se determinó que la seguridad de los Estados está siendo afectada no sólo por las amenazas de tipo tradicionales, sino que también se incluyen nuevas amenazas, entre ellas los desastres naturales y el deterioro del medio ambiente.

Lo expresado anteriormente ha generado que los Estados empeñen parte de su IM como un recurso de apoyo durante la fase respuesta frente a distintos tipos de desastres. Las FFAA en el marco regional y casos particulares como el ejército de tierra del Reino de España se encuentran readaptadas en su equipamiento, organización y adiestramiento con la finalidad de disponer de organizaciones de tipo permanentes o transitorias para dar una respuesta rápida e integral para mitigar las consecuencias provocadas por las distintas catástrofes. Dentro de Sudamérica existen ejemplos concretos sobre el empleo de las FFAA como apoyo a los sistemas nacionales de emergencias, así lo detalla Henin (2021) en su trabajo final integrador donde en el segundo capítulo describe la forma en que la República de Perú y la República de Colombia han desarrollado organizaciones

multipropósito de nivel gran unidad de combate para el empleo en situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales. En la misma temática, pero en esta oportunidad empleando organizaciones transitorias, es el caso de la República de Chile. Así lo detalla González López (2016) en su publicación, donde explica de qué manera fue organizado, desplegado y empleado el IM chileno durante la fase respuesta en la tercera región de Atacama a partir de los aluviones experimentados en marzo del 2015, siendo este, el antecedente que serviría de base para que la emergencia nacional y la protección civil constituyan una de las actuales cinco áreas de misión de las FFAA chilenas.

En el ámbito local y con respecto a la participación de las FFAA en actividades y tareas relacionadas al apoyo durante emergencias, el decreto 1691 (PEN, 2006) las ampara y las contempla como una de las misiones subsidiarias previstas para el empleo del IM en territorio nacional. Asimismo, establece que la solicitud para su ejecución deberá ser originada a través de organismos nacionales. Es por ello por lo que las FFAA constituyen un instrumento sumamente valioso del Estado nacional para afrontar las consecuencias generadas por los distintos desastres naturales. En este mismo sentido Sánchez (2014), en su investigación, concluye que las características propias de las FFAA como su despliegue territorial, la capacidad de operar en cualquier ambiente operacional, sumado a su capacidad de alistamiento, las transforman en un instrumento fundamental para la respuesta ante cualquier emergencia.

El empleo del IM como apoyo al sistema de emergencia nacional debe ser entendido como una operación militar, en particular denominada como de protección civil, entendiéndose a ésta como “(...) la participación de las FFAA, 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 Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFFAA)” (EMCFFAA, 2019a, pág. 61).

Este tipo de operación tendrá como finalidad emplear las capacidades duales del IM complementando a las agencias nacionales para la mitigación de los efectos adversos que provocan los desastres sobre la población y el medio ambiente. Tal como lo describe la definición citada, como así también concluye Murador (2020) en el capítulo I de su investigación, el apoyo de las FFAA durante la fase emergencia es necesaria y está legalmente prevista, pero siempre deberá enmarcarse subordinada a la conducción civil del organismo que las solicita. Sin embargo, la conducción de los medios militares puestos a disposición será responsabilidad de un miembro de las FFAA designado como comandante de la zona de emergencia. Entendiendo a la zona de emergencia como “(...)

aquella del territorio nacional, originada en acontecimientos de origen natural o antrópico, en la cual se registra una situación que requiere de la acción inmediata por parte del Poder Ejecutivo Nacional” (EMCFFAA, 2019b, pág. 194).

La conducción de operaciones de protección civil en una zona de emergencia obligará al comandante a organizar y emplear un elemento militar de trabajo de acuerdo con el tipo de desastre ocurrido y en virtud del apoyo solicitado por la autoridad competente. Cualquiera fuese el efecto o función solicitada, las actividades y tareas ejecutadas por el personal de las FFAA no se ejecutarán en un compartimento estanco, sino que, por el contrario, las relaciones con otros organismos o agencias será permanente y de características sinérgicas. Ello obligará al comandante o al jefe del elemento, a ser competente en la coordinación de actividades con los titulares de otras organizaciones no militares para vincular los efectos de sus acciones con la finalidad de aumentar la capacidad de apoyo a la población, evitar superposición de esfuerzos y emplear de la manera más eficiente los medios disponibles. Esta interacción surgida entre los medios militares y no militares durante la ejecución de operaciones se denominará operaciones interagenciales.

Previamente es necesario definir los dos conceptos centrales que fueron empleados recurrentemente durante esta investigación. Los conceptos son los relacionados al término agencia y al de operaciones o ambientes interagenciales. Se considera fundamental establecer su significado ya que, si bien son de uso común en el ámbito de las FFAA, ninguno de ellos se encuentra descripto en la doctrina vigente. Es por lo que, por similitud de significados, se utilizó lo establecido en la doctrina específica del Ejército de la República Federativa del Brasil en su reglamento sobre operaciones en ambientes interagenciales (2013). A fines de unificar conceptos en la investigación, se consideró como agencia a toda organización con estructura formal, sea gubernamental o no, militar o civil, nacional o internacional y por consiguiente se define como una operación o un ambiente interagencial a aquel que surja de toda interacción de las FFAA con otras agencias, con la finalidad de conciliar intereses y coordinar esfuerzos para el logro de objetivos o fines convergentes que busquen el bienestar común.

En la República Argentina, el concepto de interacción entre distintas agencias del Estado para brindar una respuesta integral ante una emergencia tiene su primer antecedente en el año 1999. A través del decreto 1250 (PEN, 1999) se crea el sistema federal de emergencias (SIFEM) con la finalidad de articular los esfuerzos entre las distintas agencias gubernamentales participantes. Este sistema garantizó, a través de una

dirección centralizada, la coordinación y empleo de los recursos militares y no militares. El SIFEM se encontraba bajo la órbita de la jefatura de gabinete de ministros y conformaba el gabinete de emergencias, el cual era presidido por el jefe de gabinete. Cabe destacar que dicho gabinete tenía la potestad de convocar a sus organismos base, entre los que se encontraban las FFAA, y ordenar el apoyo a través de organizaciones militares principalmente para la evacuación y atención de los miles de argentinos evacuados en las zonas más afectadas.

En los años siguientes a la creación del SIFEM, la creciente actividad del IM en la fase respuesta ante un desastre fue fundamental para la mitigación de los efectos negativos sobre la población civil y a razón de ello, en el año 2013 y en el marco del Ministerio de defensa se crea secretaría de coordinación militar en emergencias (SCME) con la finalidad de coordinar el despliegue del IM para desarrollar funciones, actividades y tareas vinculadas con la prevención y respuesta ante emergencias y desastres naturales, constituyéndose como el organismo idóneo para determinar el mejor empleo y aprovechamiento de los medios y recursos disponibles. A partir de su creación, la SCME planifica y coordina las actividades necesarias para asistir a los organismos gubernamentales una vez que los sistemas de gestión de riesgo nacionales consideren necesaria la participación del IM por la magnitud de la contingencia. De esta forma, la SCME constituye el elemento de coordinación de nivel estratégico para el empleo de los medios de las FFAA en situaciones de emergencia.

En el año 2014 la directiva de política de defensa nacional (DPDN) (PEN, 2014) ya establece como lineamiento a cumplimentar, la participación de las FFAA en tareas de asistencia a la comunidad en plena articulación con otras agencias pertenecientes al Estado nacional, de nivel provincial y municipal. Aspecto que es ratificado expresamente en las DPDN del año 2021 (PEN, 2021) donde se impulsa la ejecución de un proceso de capacitación conjunta, combinada e interagencial para el apoyo ante emergencias, eventos adversos y desastres. Concepto evidenciado a través de la participación de las FFAA en la Operación General Manuel Belgrano, en la que se realizó un despliegue masivo en apoyo de las acciones ejecutadas durante la pandemia de *COVID-19*.

Como una evolución del concepto del SIFEM, en el año 2016 y a partir de la sanción de la ley 27287 (PEN, 2016) se conforma el sistema nacional para la gestión integral del riesgo y la protección civil (SINAGIR). El SINAGIR conforma la expresión más acabada de sinergia y empleo multiagencial, ya que su fuerza operativa está conformada por reparticiones de los distintos ministerios, incluyendo al de Ministerio de defensa

representado por sus FFAA y articula directamente con la SCME como enlace. Con ello se puede apreciar que, desde la creación del SIFEN y hasta la actual vigencia del SINAGIR, las operaciones o interacciones interagenciales en el nivel estratégico están debidamente previstas y el Estado nacional establece claramente las responsabilidades, atribuciones y autoridad para ser llevadas a cabo.

Sin embargo, esto se vuelve más difuso a medida que uno se focaliza en lo que efectivamente ocurre dentro de una zona de emergencia. De acuerdo con lo que estrictamente se establece en el plexo normativo, la responsabilidad de lo que ocurre dentro de una zona de emergencia y cómo se emplean los medios nacionales, provinciales y municipales durante la fase respuesta es exclusiva de la autoridad gubernamental correspondiente. No obstante, la autoridad gubernamental tiene la potestad de otorgar autoridad de coordinación al comandante o jefe del elemento militar de trabajo, basándose en las capacidades de su organización, la experiencia en la actividad o la competencia para la conducir organizaciones en ambientes considerados como complejos. Muestra de ello, entre otros casos, fueron las operaciones de ayuda humanitaria y rescate en el pasado sismo en la provincia de San Juan durante el año 2021, donde el jefe del Regimiento de infantería de montaña 22 llevó adelante la conducción de las actividades en el lugar y coordinó las actividades con el municipio de Pocito, el Ministerio de desarrollo humano de la provincia de San Juan y otras organizaciones que se presentaron para contribuir con los damnificados (EMCFFAA, 2023).

La temática de las operaciones interagenciales fue abordada previamente con distintos enfoques en trabajos y publicaciones académicas.

Desde el punto de vista de los ambientes interagenciales durante la ejecución de operaciones cívico-militar, Segura (2016) concluye que la forma de lograr la integración y armonización entre todas las agencias participantes durante un conflicto es a través del fortalecimiento de los conceptos de coordinación y cooperación y habiendo desarrollado un ambiente de confianza mutua a partir del conocimiento mutuo, el trabajo y el adiestramiento en la paz. Por su parte Soldat (2018) analiza las particularidades propias de las operaciones interagenciales y cómo estas influyen en el proceso de planeamiento que realiza un comandante operacional, destacando que en los conflictos actuales, las operaciones entre distintas agencias es una realidad innegable y la capacidad de adaptación de las FFAA sumada a la aplicación de principios como la unidad de esfuerzo, comunicación o flexibilidad serán la forma en que se pueda operar de forma sinérgica para el cumplimiento de la misión.

Coincidiendo en que la flexibilidad y adaptabilidad deben ser las características más predominantes de todo organismo que opera en un ambiente interagencial, Clement (2020) concluye además que la planificación preventiva y desarrollo de planes de contingencia facilita la integración, agilizando tiempos y posibilitando una respuesta integral ante una emergencia, en particular su investigación se nutrió y analizó aspectos propios de la Operación Belgrano, la cual se encontraba en desarrollo. Por último y atendiendo a las condiciones personales del comandante operacional, la investigación de Casis (2019) se focaliza en la necesidad de desarrollar en los oficiales competencias relacionadas a la negociación, entendiendo la gran influencia que tienen en el ambiente operacional la presencia de otras agencias durante el desarrollo de un conflicto y la responsabilidad del comandante del teatro de operaciones de llegar a acuerdos que permitan direccionar sinergias manteniendo el equilibrio organizacional.

Las investigaciones realizadas previamente se han basado en los ambientes interagenciales que surgen como producto de conflictos armados a desarrollarse dentro de un teatro de operaciones con las consecuencias legales que ello implica. Sin embargo, aún no se ha analizado cómo se debe conducir una organización militar durante una operación de protección civil, en la cual se vincula permanentemente con otros entes y, de ser necesario por requerimiento de la autoridad, centralizar la coordinación de actividades y apoyos con organismos que mantienen una estructura y cultura organizacional diferente a la castrense.

El análisis de las experiencias obtenidas en la Operación Belgrano sumado a las directivas y planes relacionados a las operaciones de protección civil sirvieron de base para establecer principios y recomendaciones que deberán ser tenidas en cuenta en cada oportunidad en que una organización militar desarrolle tareas de apoyo de manera simultánea a otras organizaciones.

Asimismo, en relación con su alcance, esta investigación se limitó a analizar la modalidad de ayuda humanitaria dentro de las operaciones de protección civil, ya que esta variante es la ejecutada por las FFAA en territorio nacional durante la respuesta federal ante un desastre de grandes magnitudes, donde los comandos conjuntos de zona de emergencia deberán cooperar con las autoridades constituidas y a su requerimiento, para recuperar la normalidad vital de la zona afectada.

Esta investigación fue iniciada a partir del siguiente interrogante: ¿Cómo se debe desarrollar, ante el requerimiento de la autoridad civil competente, la coordinación de actividades entre las agencias militares y no militares durante la ejecución de una

operación de protección civil?. Y durante su desarrollo buscó determinar qué aspectos deberán ser tenidos en cuenta, al momento en que el comandante de la zona de emergencia o el jefe de un elemento militar de trabajo presente en la zona deba dar cumplimiento a lo requerido por la autoridad civil en cuanto a asumir la responsabilidad en la coordinación de las actividades de todos los organismos presentes y disponibles en el lugar. Entendiendo que las características de empleo y forma de organización de las agencias no militares puedan diferir de lo que habitualmente un miembro de las FFAA conoce y sobre lo que posee experiencia.

Para dar respuesta al interrogante inicial se estableció un objetivo general que buscó evaluar el plexo normativo vigente relacionado a las operaciones de protección civil para determinar la forma en que se pueden coordinar actividades entre agencias militares y no militares dentro de una zona de emergencia. A partir del empleo del método deductivo y con la finalidad de alcanzar el objetivo general, se trazaron dos objetivos específicos, el primero de ellos, relacionado al análisis de las leyes y decretos vigentes relacionados a la participación de las FFAA como parte del sistema nacional de emergencias para definir los límites legales en el que se debe desarrollar la coordinación interagencial y el segundo, vinculado al análisis de los reglamentos, directivas y planes conjuntos de las FFAA relacionados a operaciones de protección civil y casos ocurridos a nivel nacional para definir qué principios y procedimientos deben ser empleados en la coordinación interagencial. Los resultados de cada uno de los objetivos serán presentados en los correspondientes capítulos, seguido de las conclusiones y el aporte profesional del autor.

La investigación se diseñó de forma descriptiva y se utilizó como técnica de validación el análisis bibliográfico, documental, la entrevista a participantes de operaciones de protección civil y la lógica. Solo fueron utilizados documentos legales en vigencia provenientes de fuentes abiertas y reservadas, debido a que ello conforma el marco legal y determina los límites de actuación de las FFAA en territorio nacional como apoyo a la autoridad civil para la mitigación de efectos adversos producidos por desastres naturales o antrópicos.

Capítulo I. El Marco Legal de las Operaciones Interagenciales

La coordinación de actividades entre agencias militares y no militares debe responder a la necesidad de la autoridad responsable de garantizar el empleo eficiente de los medios disponibles buscando evitar la duplicidad de esfuerzos. En la República Argentina, la coordinación entre distintas agencias dentro del nivel estratégico militar está ejecutado por la SCME, dependiente del Ministerio de defensa.

Esta secretaría funciona como una instancia de coordinación civil del despliegue de las FFAA en tareas de prevención, respuesta inmediata y reconstrucción ante situaciones de emergencia o desastres, así como en otras tareas de apoyo a la comunidad. En el nivel operacional las actividades de coordinación están bajo la responsabilidad de la DIMAE, la cual cumple esta función, resultando además el primer interlocutor, visible y permanente con la SCME, tanto para las actividades propias de la asistencia como a las de planeamiento, capacitación y adiestramiento.

Esta dirección constituye una instancia permanente del comandante operacional de las Fuerzas Armadas (COFFAA) y se encarga de entender, planificar, gestionar, coordinar y dirigir todas las operaciones y actividades de apoyo que lleven a cabo las FFAA, relacionadas con las operaciones de protección civil (EMGFFAA, 2020). En el ámbito del nivel táctico y al momento en que se ejecutan las funciones, actividades y tareas propias de las operaciones de protección civil, existe la posibilidad de que la autoridad legal responsable en la zona de emergencias requiera al comandante de la zona de emergencia o al jefe del elemento militar de trabajo presente, ejecutar la coordinación de actividades de todas las agencias involucradas.

Ante esa circunstancia, este miembro de las FFAA deberá dar cumplimiento a lo solicitado y conducir la coordinación diaria de actividades con todos los agentes involucrados. Por ello, la finalidad del presente capítulo fue la de analizar las leyes y decretos vigentes relacionados a la participación de las FFAA junto con otros entes como parte del sistema nacional de emergencias para definir los límites legales en los que se debe desarrollar la ejecución de coordinación interagencial en la zona de emergencia por parte de un integrante de las FFAA. Asimismo, también se empleó como normativa referencial, las publicaciones y el manual de operaciones interagenciales de la Conferencias de Ejércitos Americanos (CEA) de la cual la República Argentina forma parte como miembro fundador debido a que establecen criterios orientadores que deben ser tenidos en cuenta para la ejecución de la actividad.

1.1 Normativas Nacionales Relacionadas a las Actividades Interagenciales

En esta sección se analizaron todas aquellas normas de nivel nacional que enuncian y describen cómo se gestionan las actividades entre actores estatales ante una situación de emergencia. A su vez, también se utilizaron las distintas directivas políticas de defensa nacional entendiendo que el Presidente de la Nación es el comandante en jefe de las FFAA por lo que le corresponde diseñar su política y conducirlas. Las directivas vigentes correspondientes a los años 2014, 2018 y 2021 e imparten directivas claras que establecen rigurosamente los criterios y lineamientos a los que deberá ajustarse la política de defensa, la política militar y, consecuentemente, la organización y el funcionamiento del IM.

El preámbulo de la Constitución nacional (PEN, 1994) establece que proveer la defensa común es un objetivo de todos los representantes del pueblo argentino. Dicho concepto fortalece la idea de que toda actividad relacionada con la defensa de los individuos parte de un concepto integrador entre todas las reparticiones del gobierno nacional. Cuando la defensa común de los habitantes es requerida a partir de la aparición de los riesgos y amenazas generadas por los distintos desastres naturales o antrópicos en nuestro territorio, el Estado nacional dispondrá de un sistema de agencias para proteger y disminuir los efectos adversos que puedan afectar a la población argentina. Este sistema que nuclea a los distintos actores gubernamentales para lograr un acción mancomunada y coordinada ante cualquier tipo de desastre está representado por el SINAGIR (PEN, 2016).

Tal como se expresó en la introducción de esta investigación, el SINAGIR será el organismo encargado de determinar la organización y la forma en que se articularán las distintas agencias de los diferentes niveles gubernamentales para complementar y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y posteriormente la recuperación de las áreas afectadas. De esta forma se reemplazó al sistema federal de emergencias abarcando otros aspectos como la reducción de las causas del riesgo, y por, sobre todo, el empleo coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia, tendiendo a establecer, mediante acciones de recuperación, iguales o mejores condiciones existentes al momento del impacto adverso. La acción en la respuesta ante la crisis, como así también la prevención, es posible solo a través de planificación coordinada entre los distintos niveles gubernamentales, la población y las instituciones especializadas en el manejo de situaciones de riesgo. El SINAGIR, desde su creación,

tiene por objeto integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos estatales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para prevenir y mitigar las consecuencias de situaciones de emergencia.

El decreto reglamentario 383 (PEN, 2017) de la ley de creación del SINAGIR, establece, entre otros aspectos, cómo es el proceso para la declaración de emergencias y cuáles son las fuerzas operativas que dispone el PEN para combatir los efectos negativos provocados por el desastre. Esto nos permite inferir sobre las agencias que podrán encontrarse dentro de una zona de emergencias y con cuáles de ellas, las FFAA participantes, deberán coordinar las actividades para lograr los efectos requeridos. Según el decreto, los miembros operativos serán: (pág. 4)

- a) Fuerzas Armadas.
- b) Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales.
- c) Fuerzas Policiales Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- d) Los sistemas públicos de salud.
- e) El sistema nacional de bomberos, entendiéndose por este, tanto a los cuerpos oficiales profesionales como a los voluntarios previstos en la ley 25054 y sus modificatorias.
- f) Los organismos públicos nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipales competentes.
- g) Toda entidad privada que sea convocada por las autoridades de defensa civil.

Posteriormente a la reglamentación del SINAGIR, en el año 2020, a través de la ley 27547 (PEN, 2020) se incorpora como uno de los miembros operativos a la organización de la Cruz Roja argentina, por ser considerada como una sociedad de socorro voluntaria y con carácter de asociación civil de bien común y sin fines de lucro. A través de esta normativa la Cruz Roja argentina colaborará con las autoridades del Estado nacional, de las provincias, y de los municipios que la convocaren, en situaciones de desastres o emergencias públicas, poniendo a disposición sus recursos humanos y materiales en beneficio de todas las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad.

En adhesión a lo expresado anteriormente, a su vez, la resolución 47 (Ministerio de Seguridad, 2022) establece el procedimiento para el registro de asociaciones civiles, voluntarias, fundaciones y organizaciones no gubernamentales en la gestión integral del riesgo, lo que permite que este tipo de instituciones, no enumerada inicialmente como miembros operativos del SINAGIR, participen mediante acciones destinadas a la gestión

del riesgo, la respuesta ante situaciones de emergencia y/o desastre o el manejo de la crisis.

Las distintas modificaciones a la normativa del SINAGIR dan cuenta de que podrán interoperar en una zona de emergencia, no solo organismos estatales, sino que también organismos privados de distinta índole. Esto permite visualizar la complejidad que en la actualidad representa el trabajo interagencial, entendiendo que cada uno de los agentes participantes presenta características diferentes y formas de operar variadas.

Una vez determinados quiénes podrán conformarse como participantes ante la ocurrencia de un hecho adverso, el decreto reglamentario 383 (PEN, 2017) establece que, en caso de una emergencia mayor o desastre, la junta de protección civil presidida por la autoridad civil jurisdiccional, de acuerdo al nivel de emergencia, estará a cargo de la coordinación operativa de todos los elementos humanos y materiales destinados a mitigar los efectos negativos, pudiendo poner en funcionamiento un comando operativo de emergencias (COE). De esta forma, todos miembros operativos, incluida la Cruz Roja argentina, como también las demás organizaciones y el voluntariado deberán seguir las directivas e indicaciones de las estructuras operativas oficialmente designadas para intervenir en la crisis a través de sus tareas de apoyo. Este aspecto es de suma importancia ya que establece claramente la responsabilidad primaria de la autoridad civil jurisdiccional en la conducción de los medios disponibles para el logro de los objetivos.

Con respecto a las directivas políticas de defensa nacional (DPDN), en el año 2009, a través del decreto 1714 (PEN) se aprobó la DPDN 2009 en cuyo texto se remarca la tendencia en el aumento del empleo de los elementos militares para contribuir a la gestión y contención de acciones durante catástrofes naturales y/o situaciones de emergencias humanitarias. Siendo percibida una creciente cooperación entre las FFAA y agencias estatales con el objetivo de superar emergencias.

En el año 2014, se aprobaba la DPDN 2014 (PEN), la cual, desde el punto de vista de la coordinación interagencial y empleo del IM en apoyo las situaciones de emergencia, destaca fundamentalmente el empleo de la, recientemente creada, SCME. La cual tenía como misión principal coordinar las actividades con el resto de las agencias públicas de nivel nacional, provincial, municipal, con competencia directa en la atención y mitigación de situaciones de desastre, funcionando como ente coordinador entre el accionar de las FFAA con las demás agencias del sistema nacional de protección civil.

Por último, en la DPDN 2021 (PEN, 2021) se establece además que teniendo al SINAGIR ya como el elemento núcleo de la coordinación de los recursos del Estado, los

lineamientos políticos para el Ministerio de defensa en materia de gestión de riesgos son: el empeño del IM con el objeto de cumplir tareas de relacionadas a las operaciones de protección civil en todas sus variantes, la garantía de un accionar eficaz y coordinado con otros organismos estatales a través del desarrollo de marcos doctrinarios, protocolos, planes, ejercicios y adiestramiento, y por último la contribución a través de la producción, organización y sistematización de la información producida por las FFAA con los sistemas de alerta temprana a la gestión integral de riesgo.

De esta forma se aprecia que los lineamientos políticos en relación con el empleo del IM en operaciones de protección civil han evolucionado a lo largo del tiempo en el concepto de integración e interoperabilidad entre las FFAA y otras agencias intervinientes, generando un marco normativo que avala la eventual coordinación de actividades entre estas agencias.

1.2 Normativa Referencial de las Actividades Interagenciales

En esta sección se analizaron las publicaciones generadas a través de los últimos ciclos de conferencias desarrolladas por la CEA. Las mismas tuvieron la particularidad de tener como temática central, el desarrollo de las operaciones interagenciales y el empleo del IM para la realización de las operaciones de protección civil. Siendo la interacción de las FFAA con otras organizaciones, un tema central de todos los Estados miembros dada la evolución y aparición de los desastres naturales y antrópicos como uno de los principales riesgos en la defensa colectiva de una Nación.

La CEA surge a partir de su primera conferencia en el año 1960 en Panamá con el objetivo inicial de convocar a los ejércitos de toda América para abordar temas comunes que ayuden a lograr una sinergia en la región y afrontar de manera combinada e integral posibles amenazas. En ese año se creó teniendo a la República Argentina y otros 16 Estados como miembros fundadores (Conferencia de Ejércitos Americanos, 2023). La finalidad de CEA es el análisis, debate e intercambio de ideas y experiencias relacionadas con materias de interés común, en el ámbito de la defensa. Con ello se pretende acrecentar la colaboración e integración entre los ejércitos y contribuir desde el punto de vista del pensamiento militar aplicado a la defensa nacional. Una particularidad que rige la CEA es la abstención de buscar la creación de doctrina ya que la finalidad es compartir experiencias y conocimientos, dejando la libertad de cada ejército pueda, a partir de lo

compartido, generar su propia doctrina relacionada a la temática dado que los marcos normativos en cuanto al empleo del IM son diferentes entre ellos.

Reforzando este concepto, el manual de operaciones interagenciales (Conferencia de Ejércitos Americanos, 2017) establece como uno de los principios de toda operación interagencial, la legalidad, entendiéndola como la necesidad de que todos los actores participantes de las operaciones interagenciales deberán tener un decreto legal para el ejercicio de su actividad, ya que cualquier agencia debe someterse a la fuerza imperativa de la ley. Y en particular, uno de los factores de éxito de este tipo de operaciones es que, cuando alguno de ellos deba desarrollar la coordinación de acciones, esta autoridad debe delegarse mediante un decreto legal de conocimiento de todos los participantes siempre que sea posible.

Con respecto a la coordinación entre los distintos niveles de la guerra, el manual destaca los siguientes conceptos: inicialmente las relaciones entre las FFAA y las agencias no militares se dan en todos los niveles, siendo la delegación de autoridad la forma de facilitar las conexiones y la toma de decisiones. Los niveles estratégicos definen los actores civiles y militares que participarán en las acciones basado en las competencias de cada uno y se definen los objetivos y el alcance de las acciones. A nivel operacional, el Estado Mayor Conjunto operativiza el concepto estratégico y activa la zona de emergencias. Por último en el nivel táctico se desarrollan las medidas de coordinación por el comandante del componente designado, quien es responsable de establecer, explotar y mantener la coordinación con los participantes civiles y militares de la operación.

En lo particularmente abordado en este capítulo, con respecto a la relación entre la coordinación de actividades con otras agencias y el marco normativo que lo ampara, el manual detalla que la coordinación es el proceso por el cual se intentan conciliar los intereses y concentrar los esfuerzos para lograr un objetivo, tarea o propósito común. Es por ello por lo que el coordinador de acciones debe estar legalmente constituido, ya que debe tener la autoridad para transmitir su intención a los otros entes, conciliar intereses y dirigir esfuerzos en la ejecución de las actividades. Esto está fundamentado a que las relaciones entre agencias militares y no militares siguen paradigmas distintos a los utilizados exclusivamente en el ámbito militar, donde la unidad de comando garantiza la unidad de esfuerzo. Sin una autoridad legítimamente embestida, apoyada por una organización de la cual emanan las decisiones, la organización militar no podría desarrollar la coordinación de acciones.

1.3 Conclusiones Parciales del Capítulo I

Teniendo presente que la finalidad de este capítulo fue analizar el marco normativo relacionados con la participación del IM y otros entes no militares para definir los límites legales en lo que se debería ejecutar la coordinación interagencial en una zona de emergencia, se concluye en los siguientes aspectos.

Inicialmente, tanto la ley de creación del SINAGIR como su decreto establecen que la coordinación podrá llevarse a cabo entre agencias estatales, no estatales, organizaciones no gubernamentales, entes privados, fundaciones y hasta individuos convocados voluntariamente para mitigar los efectos adversos durante las fases respuesta, rehabilitación y recuperación.

Figura 1

Fuerzas operativas participantes en la zona de emergencia



Nota. Este diagrama representa la variedad de entes que podrán estar involucrados durante una emergencia. (Elaboración propia)

Con respecto a los agentes potencialmente involucrados, no se establece legalmente ninguna jerarquía de unos sobre otros, considerando a la totalidad como medios operativos del sistema de protección civil. La única autoridad reconocida recae en el responsable del sistema de protección civil empeñado, según sea municipal, provincial o nacional. La autoridad responsable conducirá las actividades y ejecutará la coordinación operativa de los medios disponibles a través de un comando operativo de emergencias (COE).

La coordinación de las actividades de las agencias involucradas solo podrá ser ejecutada por el comandante de la zona de emergencia o por el jefe del elemento militar de trabajo, únicamente habiendo sido previamente solicitada por la autoridad responsable, quien además deberá delegar la autoridad de coordinación correspondiente y poniendo en conocimiento de ello a todos los organismos intervinientes. Dicha delegación de autoridad, independientemente de la forma en que se realice, deberá contener el alcance y atribuciones correspondiente pero no podrá delegar la responsabilidad ni la autoridad para determinar las distintas prioridades en el empleo de los medios en lo que se refiere a la evacuación de supervivientes.

Capítulo II. Principios y Procedimientos de la Coordinación Interagencial

Una vez definidos los límites legales previstos para que un miembro de las FFAA, en su rol como comandante de una zona de emergencia o el jefe del elemento militar de trabajo, pueda ser autoridad de coordinación, es preciso determinar sobre la base de la doctrina vigente y sobre el estudio de casos previos, cómo debe ejecutarse esta actividad interagencial en el marco de las operaciones de protección civil. Es por ello por lo que, en el presente capítulo, se analizaron los reglamentos, directivas y planes conjuntos de las FFAA y se estudiaron aquellos casos ocurridos a nivel nacional para definir qué principios y procedimientos deberán ser empleados durante la coordinación interagencial. Con respecto a la doctrina actual, se utilizará exclusivamente la doctrina del ámbito conjunto por entender que las doctrinas específicas de cada Fuerza Armada se encuentran en concordancia con esta. El estudio de casos se realizó sobre dos operaciones de protección civil, en su modalidad de ayuda humanitaria, en una misma provincia, bajo la conducción de un mismo ápice estratégico estatal, pero de naturaleza totalmente distintas. La primera de ellas como resultante de un fenómeno natural como la afectación de un alud a una población civil y la otra relacionada a lo ocurrido como consecuencia del *CO-VID 19*, en el marco de la Operación General Belgrano.

2.1 La Doctrina Vigente sobre la Cooperación Interagencial

La doctrina es concebida como el conjunto de principios y normas que orientan o se aplican en la concepción, planeamiento y ejecución de las actividades. El cuerpo doctrinario de las FFAA es un elemento dinámico, el cual, con el paso del tiempo, podrá ir modificándose y adaptándose para cumplir su función principal, la de orientar al militar en la ejecución de sus funciones. Como fue detallado en la introducción de este trabajo, el concepto de operaciones o actividades interagenciales no está definido expresamente en los reglamentos vigentes, por lo que parte de esta investigación pretende constituirse como base para su incorporación dado que las actividades interagenciales son un hecho presente en las operaciones de protección civil tal como lo demuestran los casos de estudios empleados y como registra la DIMAE en su diario de guerra (2022).

El glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta define una comisión mixta como “(...) aquella constituida por representantes interagenciales y/o por representantes de más de un Estado” (EMCFFAA, 2019b, pág. 51), es decir que la doctrina conjunta confirma la existencia de situaciones en las que agencias militares y

entes no militares desarrollarán actividades interrelacionadas. El proyecto de reglamento sobre protección civil (EMCFFAA, 2019a) define las funciones que cumplirán las FFAA para satisfacer los requerimientos de las autoridades civiles, entre ellas enumera a la función apoyo a la organización de centros de operaciones de emergencia (COE). Si bien no describe qué alcance tiene o qué actividades y tareas se contemplan, el reglamento determina que la conducción de las operaciones en la zona de emergencia se desarrollará desde un COE y lo define como aquellas instalaciones oficiales, dedicadas a la dirección y coordinación de las funciones, actividades y tareas a ejecutar. Se puede identificar una concordancia entre lo establecido en el decreto reglamentario sobre el funcionamiento del SINAGIR y la doctrina vigente, ya que ambos contemplan el uso de una única instalación que funcione como el lugar desde el cual el ápice estratégico planifique, dirija, organice, coordine y controle la ejecución de las actividades y tareas que desarrollan la totalidad de entes involucrados en la zona de emergencia. En ese mismo sentido, el manual de procedimientos para las FFAA en misiones de protección (EMCFFAA, 2015) contempla como procedimiento ante situaciones de catástrofe, el empleo y operación del COE. Esta organización podrá variar su magnitud, composición y organización según sea necesario para facilitar la toma de decisiones de la autoridad correspondiente. Cuando este reglamento define qué actividades y tareas se desarrollan en un COE, advertimos que una gran cantidad de ellas están destinadas a la actividad interagencial: (pág. 96)

Establecimiento de enlaces con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Integración de las distintas agencias y organismos.

Determinación de necesidades de apoyo de las agencias y organismos intervinientes.

Exposición y análisis y de las capacidades de los organismos.

Integración y coordinación en el empleo de los medios de ejecución.

Elevación de registro e informes sobre la ejecución.

Actualización de la carta de situación de los medios de ejecución de las distintas organizaciones, elementos a disposición y empeñados.

Al analizar lo descripto en la doctrina se advirtió que la coordinación interagencial responde a otra naturaleza y finalidad diferente al apoyo a la organización COE, por lo que se consideró, para esta investigación, como una función aparte proponiendo su definición como parte de los aportes profesionales.

Lo analizado en los dos principales reglamentos conjuntos sobre las operaciones de protección civil permite determinar que, independientemente de quién sea el responsable de llevarla a cabo, la coordinación interagencial deberá desarrollarse en el marco del COE donde cada agencia interviniente deberá participar a través de su autoridad, representante o mínimamente con un enlace que cumpla esa función.

En relación con las directivas y planes emanados por las autoridades en el ámbito conjunto, se analizaron las dos que se encuentran en vigencia y que definen los lineamientos en los que deberán ejecutarse las operaciones de protección civil para cada una de las FFAA. El jefe del EMCFFAA en su directiva para la coordinación militar de asistencia en emergencias (2020), establece los lineamientos generales para adecuar el plan de coordinación militar de asistencia en emergencias y determina que la conducción de las operaciones militares conjuntas de protección civil se realizará a través del COFFAA. Asimismo, entre los criterios para la confección de dicho plan, fija que la organización, doctrina y medios a emplear durante las operaciones buscarán optimizar la interoperabilidad entre sus elementos, ya sea de forma conjunta, combinada o interagencial. Si bien no establece precisiones sobre cómo se deberán ejecutar las interacciones entre agencias, asigna como responsabilidad a la Dirección general de educación, adiestramiento y doctrina, la realización de ejercitaciones de protección civil, en todas sus modalidades, con la finalidad de profundizar el conocimiento y los procedimientos en el marco de la acción militar conjunta e interagencial. De esto se puede inferir que las actividades interagenciales para este tipo de operaciones, deberán iniciarse previamente a su empleo, para poder consolidarse durante la ejecución de la fase respuesta.

Por su parte y siguiendo los lineamientos del jefe de Estado Mayor Conjunto, el COFFAA en su Plan de coordinación militar de asistencia en emergencia (2020) conforma los comandos conjuntos de zona de emergencia sobre la base de los organismos existentes. Estos comandos tienen como función, además de la organización y conducción de los elementos de las FFAA participantes en la emergencia, facilitar la coordinación de esfuerzos con autoridades provinciales y nacionales apoyando y respondiendo a los requerimientos que estos puedan solicitar. En cuanto a la acción interagencial y durante la emergencia, el comando conjunto tendrá un oficial superior o jefe de enlace que integrará el COE provincial o municipal, quien tendrá como función asesorar a la autoridad civil sobre el mejor empleo de los medios militares y transmitirá los efectos deseados solicitados al comando conjunto. Por último, en ese mismo documento el

Comandante operacional define veinte funciones que podrán ser ejecutadas por las FFAA durante las operaciones de protección civil y detalla la función apoyo a la organización de centros de operaciones de emergencia como el despliegue de medios en instalaciones de campaña, civiles o mixta en apoyo a la junta de protección civil de los distintos niveles para completar los COE existentes o implementarlos totalmente en caso excepcional.

Por lo tanto, lo ordenado por el jefe del Estado Mayor Conjunto como por el COFFAA, contemplan la actividad y coordinación interagencial, sin embargo, sin detallar qué actividades o cómo se debe realizar, pero entendiendo que la misma se deberá enmarcar en la función de apoyo a la organización del COE y que dentro de este organismo, el jefe de enlace u oficial superior tendrá directa relación con la autoridad civil. Esta relación será permanente ya que este oficial de enlace deberá asesorar, en función de las capacidades del elemento militar de trabajo, sobre el mejor empleo de las organizaciones militares involucradas en la zona de emergencia, pero no coordinará sobre las actividades de otras agencias, sin el requerimiento expreso de quien preside el COE.

2.2 El Estudio de Casos como Ejemplo de la Coordinación Interagencial

Una vez analizados el marco legal, directivas y planes se entrevistaron oficiales superiores del Ejército argentino que participaron en dos operaciones de protección civil de naturaleza diferente, con la finalidad de determinar de qué manera se interrelacionaron las FFAA con otras agencias y si efectivamente tuvieron responsabilidad en la coordinación de actividades en el marco de la asistencia a la autoridad civil dentro del COE. Las preguntas realizadas estuvieron apuntadas a que pudieran transmitir su experiencia personal durante el desarrollo de actividades interrelacionadas con otros entes estatales y privados. Particularmente, el cuestionario estuvo enfocado a expresar de qué manera les fue requerida la ejecución de la coordinación de actividades, cómo les fue asignada esa responsabilidad, qué herramientas o métodos de coordinación emplearon, cómo superaron algún tipo de fricción entre las organizaciones y qué aspectos de su formación como oficial contribuyeron para poder ser competentes en la integración de actividades frente a otras agencias.

La explotación de las fuentes primarias permitió arribar a una aproximación sobre qué principios caracterizan la ejecución de la coordinación, qué herramientas deberán ser empleadas y cómo debe llevarse a cabo la interacción con organismos de características

diferentes a las organizaciones militares en un ambiente complejo y con características de incertidumbre y de cambios rápidos.

El primer caso analizado responde a lo ocurrido el 10 de enero del año 2017 en la provincia de Jujuy, más precisamente en las localidades de Volcán, Tumbaya y Bárcenas, situadas a 40 kilómetros de la ciudad San Salvador de Jujuy. Dichas localidades fueron afectadas por un alud de barro y piedras producido por la caída de abundantes precipitaciones. Este desastre natural provocó dos decesos y más de mil evacuados además de grandes destrozos de viviendas, otros edificios públicos, comercios, servicios básicos y vías de acceso como la ruta 9. Ante esta situación, las autoridades declararon a las localidades de Volcán, Tumbaya y Bárcenas como zonas de desastre con estado de emergencia provincial. (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2023). Una vez declarada la zona de desastre, el Ministerio de defensa a través de la SCME, y las FFAA, a través de la DIMAE activaron el comando conjunto de zona de emergencia Salta para ejecutar una operación de protección civil en modalidad ayuda humanitaria mediante el empleo de los elementos próximos al lugar. Los elementos afectados fueron el Regimiento de infantería de montaña 20, el Grupo de artillería de montaña 5 y la Compañía de cazadores de montaña 5. La entrevista fue realizada al General Hugo Tabbia, quien en ese entonces era Coronel y Jefe del Regimiento de infantería. Los principales conceptos vertidos por el entrevistado serán expresados a continuación (Tabbia, 2023).

Inicialmente el entrevistado expresó que, previamente a lo ocurrido en la localidad de Volcán, en el año 2011 participó en Villa Langostura durante la erupción de cenizas del volcán Peyehue. De esa experiencia extrae que la Unidad en la que prestaba servicios, el Regimiento de infantería de montaña 26, recibió la orden de alistarse y partir hacia la ciudad a contribuir con la autoridad civil del lugar, sin saber qué actividades deberían ejecutar. La desorganización y la cantidad de agencias que se presentaron pudieron ser organizadas a través de la conformación del COE por parte de los efectivos del Ejército argentino. Por ello destaca como principal aspecto sobre las relaciones interagenciales, la necesidad de contar con un lugar físico donde concurran los representantes de cada agencia y que, a través de los requerimientos de la autoridad civil, puedan organizarse las actividades. Esto se relaciona directamente con el principio de la conducción de unidad de comando.

En el caso de la localidad de Volcán, una vez ocurrido el alud, previo al despliegue de los medios militares, se conformó un equipo de evaluación de daños interagencial entre

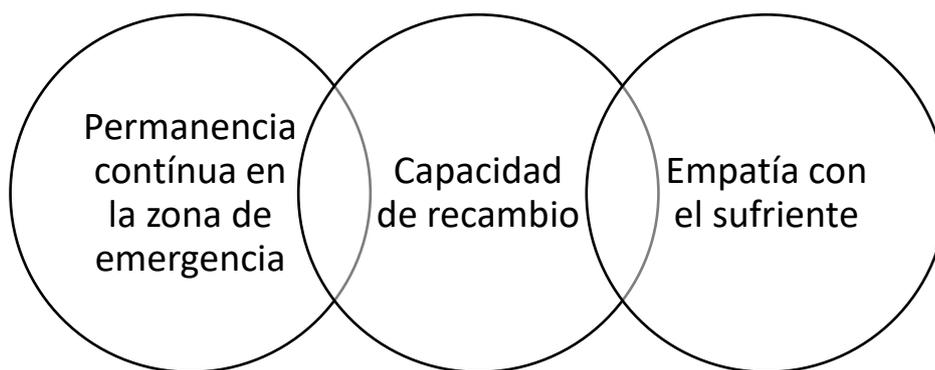
el segundo Jefe de Regimiento de infantería de montaña 20 y el Ministro de seguridad de la provincia, quienes desde el lugar del desastre informaron y propusieron qué medios debían alistarse y organizarse para apoyar a los damnificados.

Una vez que los principales medios llegaron al lugar, se organizó el COE con la presencia del Gobernador como autoridad competente y todos los representantes de las agencias estatales, privadas y organizaciones no gubernamentales. Una de las primeras decisiones que tomó el representante de la gobernación provincial fue la de comunicar a todos los entes la cesión de autoridad sobre el jefe del Regimiento para conducir las actividades diarias que se llevarían a cabo. Esta acción refleja un segundo principio necesario, que es el de legalidad.

Esta decisión con respecto a la autoridad de coordinación, el entrevistado lo atribuye a tres aspectos que son característicos en el desarrollo de operaciones de protección civil por parte de las organizaciones militares: el primer aspecto está relacionado a la permanencia en el lugar ya que las FFAA son las primeras en llegar y las últimas en abandonar la zona de emergencia, segundo, la disponibilidad permanente ya que se opera en todo momento gracias a la capacidad de recambio del personal y por último, la empatía con el sufriente ya que el personal que integra las organizaciones militares muchas veces es oriundo de la zona de emergencia, tal como ocurrió en Volcán.

Figura 2

Características de las organizaciones militares en operaciones de protección civil



Nota. Este diagrama representa los tres aspectos principales que destaca el General Hugo Tabbia durante su entrevista. (Elaboración propia)

Con respecto a la importancia del COE, el General destacó su importancia en el lugar ya que no solo coordina las actividades diarias y se comparte información con las

agencias, sino que además se gestionan otras actividades como por ejemplo el establecimiento de las necesidades de materiales, administración de donaciones, organización del personal voluntario autoconvocado, control de la seguridad ciudadana, empleo de las Fuerzas de Seguridad para prevenir saqueos y un tema no menor, que es la comunicación institucional y relación con los medios de comunicación.

Desde el punto de vista de las herramientas de gestión que utilizó durante la actividad, destaca una gran similitud entre las empleadas en el COE y las que funcionan en un estado mayor para asesorar y asistir a un comandante o jefe. Diariamente, las reuniones de coordinación del trabajo se realizaban en dos oportunidades, a primera hora para definir las actividades y tareas a desarrollar y al finalizar la jornada para reunir la información sobre su estado de cumplimiento, esta información servía de input para el empleo de tableros de control y otros de estilo *kanban*¹. Por último, destacó el uso de sistemas de información geográfica e imágenes satelitales producidas por agencias militares y no militares y el empleo de la radio local para la transmisión de información, partes y órdenes enfocadas a la población civil.

En relación con la fricción entre agencias durante la ejecución de las actividades, el entrevistado mencionó que existieron particularmente entre organizaciones que respondían a uno u otro partido político, pero fueron menores y no dificultaron la ejecución de las actividades. La relación con las FFAA fue óptima, de un gran respeto y un estricto acatamiento de las órdenes y coordinación, aspecto que fue fundamental para evitar la superposición de esfuerzo durante la fase respuesta.

Por último, considera que hay aspectos en la formación como oficial que contribuyeron para poder desempeñarse como coordinador de actividades, los principales son los relacionados al permanente ejercicio de la conducción de organizaciones independientemente de su nivel, lo aprendido durante su ciclo de formación como oficial de estado mayor y su experiencia como miembro de una plana mayor que se tradujo en la capacidad de trabajar en equipo y de asesoramiento al decisor, y la adaptabilidad y flexibilidad para emplear las organizaciones militares en distintas actividades, incluyendo las logísticas.

El segundo caso analizado corresponde a lo ocurrido durante la operación General Belgrano 1 y 2, la cual estuvo bajo la coordinación general del Estado Mayor Conjunto y

¹ Herramienta de gestión de proyectos diseñada para ayudar a visualizar el trabajo, limitar el trabajo en curso y maximizar la eficiencia.

tuvo lugar desde el 19 de marzo del año 2020 e involucró a más de 60.000 efectivos de las FFAA. Las tareas realizadas por el personal militar en todo el territorio nacional se agruparon, entre muchas otras, en disponer de instalaciones militares como centros de vacunación, colaboración en la organización general y asistencia en centros vacunatorios, transporte de personal y material a lo largo de los comandos de zona de emergencia y participación posterior en el plan de vacunación contra el *Covid-19* (Ministerio de defensa, 2021). Bajo ese marco, el Coronel Hernán Aokí, en ese entonces Teniente Coronel, se desempeñó como jefe del Regimiento de infantería de montaña 20 en la provincia de Jujuy desde el año 2019 y tuvo una relevante participación en el COE conformado. Aquellos principales aspectos para destacar sobre la entrevista serán expresados a continuación (Aoki, 2023).

Lo que inició su participación junto al resto de las agencias en la provincia fue una entrevista personal que tuvo con el gobernador y con el doctor Omar Gutiérrez quien se iba a desempeñar como director operativo del COE a conformar. La finalidad de la reunión fue brindar asesoramiento sobre cómo debería estar conformado el COE para afrontar la respuesta, a lo que el entonces jefe de Regimiento propone conformar un grupo reducido de representantes de algunas de las organizaciones estatales participantes y otro agrupamiento mayor, organizados en campos de la conducción integrados por militares y civiles, similar al funcionamiento de un estado mayor. Este agrupamiento interagencial de mayor tamaño contaría con un responsable quien a su vez ejecutaría las funciones propias de un jefe de estado mayor, ese rol fue ocupado por su segundo jefe de Regimiento. El COE quedó conformado por un ápice estratégico personificado en el gobernador y director del COE, un agrupamiento menor de asesoramiento directo donde el entrevistado participó y un estado mayor interagencial organizado por campos de la conducción.

Con respecto a la delegación de la autoridad, no existió ningún documento escrito, sino que el gobernador expresó al resto de los integrantes del COE, que depositaría en el jefe del Regimiento la autoridad para poder coordinar las actividades entre todas las agencias participantes. A partir de ese momento, el Coronel operativizó todas las decisiones y prioridades tomadas en actividades y tareas con la participación constante de los Ministerios de justicia, salud, turismo, desarrollo social, transporte y seguridad de la provincia. Esto referencia al principio de operativización del estado final deseado por la autoridad civil.

La particularidad de este tipo de operación, por su extensa duración y por las diferentes etapas en las que se ejecutó, obligó al COE a readaptar su composición y funcionamiento basándose en la flexibilidad para afrontar las prioridades que fueron variando como, por ejemplo, el traslado de evacuados, el transporte y abastecimiento de oxígeno, la búsqueda y ubicación preventiva de pacientes o la vacunación tipo rastrillaje en las distintas localidades.

Desde el punto de vista de las herramientas o técnicas utilizadas para coordinar las actividades, menciona como principal, las reuniones presenciales al inicio y cierre de la jornada de trabajo, aspecto que permitía el intercambio de información y la actualización del estado de realización de la tarea ordenada, otro aspecto importante fue el empleo de sistemas de información geográfica para la obtención de información en tiempo real sobre flujo de contagiados, vínculos estrechos, internados y posteriormente cantidad de vacunados, dosis, entre otros.

Al tratarse de una operación de larga duración, pudo presenciar situaciones de fricción entre distinta agencia, en particular aquellas relacionadas al desarrollo social que pudieran estar vinculadas a distintas agrupaciones políticas, destaca que la reapertura de la feria mayorista en la localidad de Perico presentó ideas e intenciones en oposición, en particular del intendente de la localidad, quien respondía a su agrupación política. Este episodio fue resuelto a través de su propia intervención en nombre del gobernador, dando por finalizada la coordinación de la actividad y estableciendo la feria mayorista en otra localidad. Asimismo, enfatiza que ninguna agencia involucrada presentó situaciones de tensión o interposición de intereses con el Ejército argentino y que el nivel de predisposición y acatamiento de órdenes fue alto, lo que facilitó el desarrollo de las actividades.

En cuanto a su opinión sobre qué aspectos en la formación del oficial contribuyeron positivamente para la actividad interagencial, menciona el ciclo de formación como oficial de estado mayor y la dinámica con la que se trabaja en una plana mayor, ya que brinda al individuo la competencia para desempeñar trabajo en equipos interdependientes y capacidad de síntesis en las exposiciones ya sea para asesorar o asistir. El empleo de un proceso de planeamiento genera la idoneidad para elaborar modos de acción y una vez adoptado, identificar todas las actividades y tareas necesarias para poder lograr una fina coordinación entre ellas. También la expresión clara y enérgica de los miembros de las FFAA, sumado a su capacidad de resolución generan seguridad, la que otros actores traducen en confiabilidad y sobre todo en los momentos de mayor crisis e incertidumbre.

En particular, entiende que la población civil no siempre tiene la capacidad para conducir recursos humanos y que, si bien pueda tener la idoneidad profesional, se dificulta la transmisión de órdenes y poder coordinar varias tareas entre agencias, aspecto que experimentó con el director operativo del COE.

2.3 Conclusiones Parciales del Capítulo II

Toda coordinación de actividades en el marco interagencial que desarrolle un miembro de las FFAA debe desarrollarse bajo el principio de legalidad, ya que sólo se ejecutará cuando la autoridad civil solicite expresamente la realización de esa actividad y acompañe la misma con una delegación expresa con conocimiento de todos los participantes. La unidad de esfuerzo será otro principio fundamental que se apoyará en la unidad de comando y evitará la superposición de actividades por parte de dos agencias intervinientes. Los cambios de situación y la asignación de prioridades durante la fase respuesta requerirá una dirección y control particularmente flexible y adaptativa que permita registrar diariamente las acciones realizadas por cada agencia que servirá como inputs para la coordinación posterior. La interacción con entes no militares debe establecerse empleando una comunicación efectiva, que permita una correcta interpretación de la actividad ordenada, para ello el coordinador deberá asegurar su entendimiento y evitar malas interpretaciones que posteriormente se traduzcan en efectos indeseados.

Figura 3

Principios que guían en desarrollo de la coordinación interagencial



Nota. Este diagrama representa la interacción de los principios sobre los que deben ejecutarse la coordinación interagencial. (Elaboración propia)

En relación sobre cómo efectuar la coordinación de acciones, el responsable deberá buscar la máxima sincronización de acciones, asegurando que todos los actores participantes conozcan los objetivos y estableciendo el mejor entendimiento posible entre ellos. Para lo cual deberá realizar, entre otras actividades, la interpretación de las intenciones y prioridades de la autoridad civil, identificación de las capacidades de las agencias involucradas, planificación de la coordinación concurrente con los representantes de cada ente, determinación de las actividades a cada actor, conformación de equipos interagenciales de trabajo y centralización de requerimientos comunes y elevación de las solicitudes al decisor.

Las herramientas por emplear podrán variar de acuerdo con la naturaleza de la operación en curso, pudiendo ser las principales, reuniones diarias de coordinación, solicitud de informes diarios de actividades, empleo de tableros de comando, métodos de gestión de actividades como *kanban*, organización interagencial del COE de acuerdo con funciones o campos de la conducción y apoyo en sistemas de información geográfica para la toma de decisiones.

Asimismo, por su complejidad y particularidades, la coordinación interagencial deberá ser contemplada como una nueva función en apoyo a la autoridad civil, separándose del apoyo a la organización del COE, por contemplar actividades y tareas diferentes y con otra finalidad.

Figura 4

Herramientas empleadas en la coordinación interagencial



Nota. Este diagrama muestra las principales herramientas empleadas por los coordinadores de actividades en ambientes interagenciales. (Elaboración propia)

Conclusiones Finales

Teniendo presente que esta investigación surgió a partir del interrogante sobre cómo se debe desarrollar, ante el requerimiento de la autoridad civil competente, la coordinación de actividades entre las agencias militares y no militares durante la ejecución de una operación de protección civil, y que, para poder dar respuesta, se fijó un objetivo general que evaluó el plexo normativo determinando cuáles son los procedimientos y principios para llevarla a cabo, se concluye lo siguiente:

Las interacciones entre organismos militares y no militares son fundamentales en la fase respuesta durante una emergencia, y así están contempladas en las normas nacionales y provinciales, sin embargo, la existencia de un documento rector emanado por el poder ejecutivo nacional que regule las relaciones interagenciales, facilitaría y sistematizaría la forma en que cada dependencia nacional, en este caso las FFAA, establezca sus propios procedimientos y defina la forma precisa de poder ejecutarla.

A partir de la declaración de una emergencia, la autoridad civil que preside la junta de protección civil, cualquiera sea su nivel de actuación, es la única responsable de la gestión de los recursos puestos a disposición. Por lo tanto, la coordinación como parte de este proceso es también su responsabilidad. Un aspecto importante a destacar es que la responsabilidad es intransferible, sin embargo, podrá requerir a un integrante del COE que se desempeñe como coordinador de las agencias participantes previa delegación de la autoridad necesaria. Esto concede legalidad al miembro del COE, que podrá ser un miembro de las FFAA, para tener la autoridad de regular las actividades de todas las organizaciones participantes, siempre con la premisa de poder ejecutar las actividades con la mayor eficiencia posible, evitando la superposición de actividades y logrando la sinergia en el accionar de todos los medios.

Se deberá considerar como agencia a todas las organizaciones participantes que podrán ser de origen público como también privado, nacionales o internacionales e inclusive individuos autoconvocados oriundos del lugar o zonas aledañas. Sobre estos últimos deberá tenerse un tratamiento particular ya que habrá que organizarlos bajo un referente o responsable e identificar qué actividades y tareas serán idóneos de ejecutar en la zona de emergencia para evitar actos o situaciones inseguras para su integridad y para la de aquellos a quienes están apoyando.

La coordinación interagencial deberá ser desarrollada en el marco del COE, por tratarse de la herramienta de gestión de la respuesta, que estará establecida en un lugar

físico y deberá ser integrada por el conjunto de representantes de las diferentes agencias con competencias específicas. Asimismo, el coordinador también deberá tener contacto con un representante de cada organización en el terreno para poder obtener informes directos y asegurar la ejecución de las actividades ordenadas.

Los procedimientos y herramientas empleados por el coordinador variarán de acuerdo con la naturaleza de la respuesta en curso. Prevalecerá todo sistema de decisión que permita visualizar e interrelacionar las actividades ejecutadas en tiempo real, favoreciendo de esta manera la sincronización de los efectos provocados en el terreno. De acuerdo con el momento de la fase respuesta, las reuniones de coordinación podrán ser desde rutinarias hasta diarias. Se deberá priorizar el intercambio de información común a todas las agencias y el empleo de la comunicación efectiva sobre todo cuando los participantes posean cultura organizacional heterogénea.

Por último, las características de empleo de las FFAA, sumado a su capacidad de alistamiento y cohesión interna y su posibilidad de operar con personal y medios de recambio son aspectos que favorecen al personal militar para participar en toda operación de protección civil. Asimismo, la formación del oficial en cuanto a su capacidad de asesorar y asistir a un decisor, conducir organizaciones en todo tipo de operaciones o desempeñarse como miembro de una plana mayor y trabajar en equipo lo convierten en un recurso valioso para integrar un COE y llevar a cabo, en caso de que le sea requerido, la coordinación interagencial.

Como fue expresado en la introducción, los conceptos relacionados a las operaciones interagenciales no están comprendidos en el glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta. Es por ello y como aporte profesional de esta investigación se proponen las siguientes definiciones para ser incorporadas en la doctrina.

Agencia: toda organización estatal o privada, de origen nacional o internacional que, previamente reconocida y autorizada por la autoridad legal competente, podrá desempeñar actividades y tareas dentro de un teatro de operaciones o zona de emergencia. Podrán incluirse fundaciones o personal voluntario autoconvocado siempre que puedan ejecutar sus funciones a través de una estructura definida y bajo la autoridad de un representante.

Operación interagencial: toda interacción entre una organización de las Fuerzas Armadas y otras agencias bajo la conducción de una autoridad competente con la finalidad de coordinar esfuerzos para el cumplimiento de objetivos o fines comunes. Este tipo de operaciones se ejecutarán en el marco de un teatro de operaciones o zona de

emergencia declarada. La interacción tendrá como premisa la convergencia de esfuerzos, evitando la duplicidad de acciones y dispersión de recursos.

Desde el punto de vista de las operaciones de protección civil y la temática correspondiente, se propone la definición e incorporación de una nueva función relacionada directamente con la coordinación interagencial para diferenciar este tipo de actividades de las contempladas en la función apoyo a la organización del COE (EMCFFAA, 2019a).

Apoyo a la coordinación interagencial: Será el conjunto de actividades y tareas que ejercerá un integrante de las Fuerzas Armadas en el marco de un comando operativo de emergencias (COE) en apoyo a la autoridad civil, para coordinar las tareas y sincronizar los efectos de todas las agencias participantes en la zona de emergencia. Esta función solo podrá ser ejecutada a requerimiento expreso de la autoridad civil competente y previa delegación de autoridad de coordinación por sobre todos los entes participantes.

Bibliografía

- Aoki, H. (07 de julio de 2023). Participación en operaciones de protección civil. (S. Palacios, Entrevistador)
- Casis, C. (2019). *La capacidad de negociación del comandante operacional en el contexto interagencial*. Buenos Aires: Escuela de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Clement, N. L. (2020). *Características de una Fuerza Conjunta Argentina capaz de operar de manera interagencial para enfrentar las exigencias actuales de un ambiente operacional complejo*. Buenos Aires: Escuela de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- COFFAA. (2020). *Plan COFFA Nro 03/2020. Para la coordinación militar de asistencia en emergencias*. EMCFFAA.
- Comité de Seguridad OEA. (2003). *Declaración sobre seguridad en las américas*. OEA.
- Conferencia de Ejércitos Americanos. (2017). *Manual de Operaciones Interagenciales*. CEA.
- Conferencia de Ejércitos Americanos. (13 de 08 de 2023). *Conferencia de Ejércitos Americanos*. <https://www.redcea.com/SitePages/Home.aspx>
- DIMAE. (2022). *Diario de guerra de la DIMAE año 2021*. Buenos Aires: Comando Operacional de las Fuerzas Armadas.
- Ejército Brasileiro. (2013). *Operaciones en ambientes interagenciales*. Brasilia: Ejército Brasileiro.
- EMCFFAA. (2015). *Manual de Procedimientos para las Fuerzas Armadas en misiones de Protección Civil*. ESCFFAA.
- EMCFFAA. (2019b). *Glosario de Términos de Empleo Militar para la acción militar conjunta*. EMCFFAA.
- EMCFFAA. (2019a). *Protección Civil*. EMCFFAA.
- EMCFFAA. (31 de 05 de 2023). *Estado Mayor de las Fuerzas Armadas*. <https://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Noticia-2021-01-25-ayuda-sismo.aspx>
- EMGFFAA. (2020). *Orgánico Funcional de la Dirección Militar de Asistencia en Emergencias*. EMGFFAA.
- Gonzalez Lopez, I. (2016). Capacidades de las Fuerzas Armadas (FAs) de Chile para enfrentar emergencias complejas y catástrofes, basado en la experiencia nacional. *Revista del colegio Interamericano de Defensa*, 63-80.

- Henin, M. (2021). *Capacitación necesaria del personal de Tropa de las Unidades de Ingenieros del AMBA para la ejecución de tareas de construcciones en el marco de OPC (Apoyo a la Comunidad)*. Escuela Superior de Guerra.
- JEMCO. (2020). *Directiva JEMCO Nro 01/2020. Para la coordinación militar de asistencia en emergencias*. EMCFFAA.
- Leonardo Murador. (2020). *El Sistema de Protección Civil del Ejército argentino en Operaciones de ayuda humanitaria*. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (22 de Agosto de 2023). *Ladrillos con barro de alud en Jujuy*. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/cofecyt/proyectos-cofecyt/jujuy-ladrillos>
- Ministerio de Defensa. (13 de enero de 2021). *Operación General Belgrano*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/operacion-general-belgrano-las-fuerzas-armadas-cumplen-300-dias-de-trabajo-consecutivos-y>
- Ministerio de Seguridad. (2022). *Resolución 47. RAGIR Instructivo de inscripción*. BORA, del 10 de diciembre de 2022.
- Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda. (2018). *Análisis retrospectivo de las inundaciones: lecciones y recomendaciones*. Organización de las Naciones Unidas .
- PEN . (2009). *Decreto 1714. Por el cual se aprueba la Directiva Política de Defensa Nacional*. BORA, del 10 de noviembre de 2009.
- PEN. (1994). *Ley Nro 24430 - Constitución de la Nación Argentina*. BORA, del 03 de enero de 1995.
- PEN. (1999). *Decreto 1250 - Sistema federal de emergencias*. Buenos Aires: BORA del 04 Nov 1999.
- PEN. (2006). *Decreto 1691. Por el cual se aprueba la Directiva sobre organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas*. BORA del 29 de noviembre de 2006.
- PEN. (2014). *Decreto 2645. Por el cual se aprueba la Directiva de Política de Defensa Nacional*. BORA del 19 de enero de 2015.
- PEN. (2016). *Ley 27287. Creación del Sistema nacional para la gestión integral del riesgo y la protección civil*. BORA del 20 de octubre de 2016.
- PEN. (2017). *Decreto reglamentario 383. Por el cual se aprueba la reglamentación del Sistema Nacional para la Gestión integral del Riesgo y la Protección Civil*. BORA, del 30 de mayo del 2017.

- PEN. (2020). *Ley 27547. Ley de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja*. BORA, del 08 de junio de 2020.
- PEN. (2021). *Decreto 457. Por el cual se aprueba la Directiva de Política de Defensa Nacional*. BORA del 17 de julio de 2021.
- Sanchez, H. (2014). *Empleo de las Fuerzas Armadas argentinas en situaciones de desastres naturales en el territorio nacional*. Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Santiago, M. A. (2010). Las Fuerzas Armadas y la Defensa Civil. *Visión Conjunta*, 5-11.
- Segura, E. E. (2016). Comando y control en escenario cívico - militares. *Visión Conjunta*, 58-68.
- Soldat, R. L. (2018). *Particularidades de las operaciones en ambiente interagencial que el comandante operacional debe que tener en cuenta en su planeamiento*. Buenos Aires: Escuela de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Tabbia, H. (08 de Junio de 2023). Participación en operaciones de protección civil. (S. Palacios, Entrevistador)