



Materia: Taller de Trabajo Final Integrador

## TRABAJO FINAL INTEGRADOR

Tema: Empleo de las Fuerzas Armadas. Desastres naturales y Protección civil

Título: EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS EN SITUACIONES DE DESASTRES NATURALES EN EL TERRITORIO NACIONAL

Autor: Capitán de Corbeta de I.M. Horacio SÁNCHEZ  
Prof. Dra. Lucía Alejandra Destro  
Fecha de entrega: 23 de octubre

2014

## **RESUMEN**

Actualmente, las Fuerzas Armadas tienen la misión subsidiaria de participar en apoyo a las Operaciones de Protección Civil empleando capacidades circunstancialmente remanentes en las Fuerzas. Ésta se da durante la etapa de respuesta ante desastres naturales o antrópicos cumpliendo tareas de ayuda humanitaria exclusivamente.

Las nuevas líneas de pensamiento definen nuevos conceptos de seguridad y enumeran a los desastres naturales como una de las amenazas a la seguridad del Estado porque afectan el desarrollo de la vida humana y la infraestructura donde se sustenta el desarrollo económico del país.

Tomando el concepto de seguridad del Estado en relación a los desastres naturales y habida cuenta que algunos países determinaron a los desastres naturales dentro de las amenazas a la seguridad nacional, tal es el caso de España y Chile, la participación del Instrumento Militar en el ámbito local argentino bien podría intentar redefinirse considerando tanto la demanda de protección por parte de la ciudadanía como la preparación, jerarquización, disciplina y disponibilidad que poseen las FFAA, debido a que se encuentran en mejores condiciones que otras instituciones para brindar ayuda humanitaria e infundir confianza en la población.

En este trabajo se propone redefinir el empleo de las FFAA en el proceso de respuesta y protección de la sociedad ante la ocurrencia de desastres naturales dentro del territorio nacional.

**Palabras clave:** Protección civil, securitización, desastres naturales, nuevas amenazas a la seguridad nacional, Roles de las FFAA

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	1
Palabras clave: .....	1
INTRODUCCIÓN .....	3
CAPITULO 1. LAS FUERZAS ARMADAS Y SU CONTRIBUCION A LA SEGURIDAD INTERIOR ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL PRODUCIDAS POR DESASTRES NATURALES.....	5
Nuevos conceptos de <i>desastres</i> .....	5
Emergencias Complejas .....	7
Seguridad y Concepto multidimensional de las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados. 7	
Concepto de seguritización.....	9
Conclusión del Capítulo 1 .....	10
CAPITULO 2. LA PARTICIPACION DE LAS FUERZAS ARMADAS EN OPERACIONES DE AYUDA HUMANITARIA.....	12
Previsión de empleo actual de las FFAA.....	12
Aptitud de las FFAA para apoyar actividades de protección civil .....	13
Conclusión del capítulo 2 .....	14
CAPITULO 3. LA RESPUESTA DEL INSTRUMENTO MILITAR EN OPERACIONES DE PROTECCION CIVIL ANTE SITUACIONES DE DESASTRES NATURALES.....	16
Capacidades de las FFAA de acuerdo a los planes vigentes de Protección Civil .....	16
Proyecto de Unidad de Respuesta Rápida ante Emergencias (URRE) .....	17
Conclusiones capítulo 3.....	19
CONCLUSIONES .....	20
BIBLIOGRAFÍA.....	23
Libros y Revistas .....	23
Documentos Oficiales.....	23
Ponencias .....	24
Recursos electrónicos .....	24
Leyes y Decretos .....	24
Planes.....	24

## INTRODUCCIÓN

Los desastres naturales constituyen un fenómeno que está generando un creciente interés por el alcance de las consecuencias que puede tener sobre un Estado, considerando el grado de afectación en el desarrollo de la vida humana y la infraestructura sobre la cual se sustenta el desarrollo económico de un país<sup>1</sup>.

Los nuevos conceptos sobre amenazas que afectan a la integridad de una Nación se asocian no solo a las agresiones militares externas, sino que está orientando hacia una conceptualización “multimodal” que adiciona aspectos políticos, económicos, sociales, de salud poblacional y ambiental. En la Declaración de Seguridad de las Américas, la OEA define como “nuevas amenazas” para las Naciones al terrorismo, la pobreza extrema y la exclusión social, los riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente, la trata de personas, los ataques de seguridad cibernéticos, los incidentes o accidentes con materiales peligrosos, el acceso, posesión o uso de armas de destrucción masivas por parte de terroristas y los desastres naturales.

El Estado Nacional cuenta con diversos instrumentos para hacer frente a desastres naturales para articular la respuesta más apropiada. Uno de esos instrumentos son las FFAA por las características propias de su organización, procedimientos y medios disponibles, pudiendo ofrecer aportes significativos.

En la actualidad, existen planes en vigor que establecen el empleo de las FFAA en “Operaciones de Protección Civil” y en los que se indica cómo serán empleados los medios, las relaciones de comando, la organización geográfica de los Comandos de las zonas de emergencia, las actividades a desarrollar, etc.

Desde el año 2010 hasta la fecha se han desarrollado ejercicios de protección civil conjunto y con participación de distintos organismos civiles, lo que sumado a la constante participación real en incidentes de menor magnitud ocurridas en el país, le aportan a las Fuerzas un aceptable grado de preparación y comprensión de la problemática.

---

<sup>1</sup> Ortiz Muñoz Pablo y Morales Diego Arancibia; “El rol de la Defensa en el manejo de desastres naturales: el caso de Chile, México y España”; publicación Estudios de Seguridad y Defensa (ESD); Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE); N° 1; Santiago de Chile, Junio 2013; p. 118.

Asimismo, las FFAA llevan diez años operando en forma ininterrumpida en la misión de paz en Haití con un Batallón Conjunto. Es importante esta experiencia por tres motivos principales: las tropas desplegadas cumplen funciones de seguridad con un alto grado de profesionalismo en una situación real permanente, cumplen funciones de asistencia humanitaria y de cooperación con distintas agencias y organismos no gubernamentales y el tercer motivo es que el área de operación es un entorno de extrema pobreza y de características similares a un área de desastre. En dicho ambiente operacional, las FFAA argentinas participaron activamente en los desastres ocurridos como consecuencia del huracán del 2008 y el terremoto del 2010.

Por lo dicho anteriormente en este trabajo se propone redefinir el empleo de las FFAA en el proceso de respuesta y protección de la sociedad ante la ocurrencia de desastres naturales dentro del territorio nacional.

La propuesta se sustenta en que la participación de las FFAA en la contribución a la Seguridad Interior y Ayuda humanitaria en los momentos iniciales de ocurrido un desastre natural facilita la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos, evitando la generación de un ambiente inestable y desfavorable para la organización y ejecución de la respuesta.

Para el logro de los objetivos planteados se recurre al análisis de diversas fuentes de información tales como: artículos, trabajos de investigación e informes disponibles en Internet, tanto regionales como internacionales, así como leyes y reglamentos existentes.

Cabe aclarar que si bien no se proponen modificaciones al marco legal vigente, se plantea un concepto diferente en donde el empleo de las FFAA persigue la Protección del Estado ante desastres naturales.

Los contenidos del trabajo se presentan organizados en tres capítulos que responden respectivamente a cada uno de los siguientes objetivos específicos: (i) explicitar la conveniencia de la participación de las FFAA en la contribución a la seguridad interior ante situaciones de emergencia nacional producidas por desastres naturales; (ii) analizar la participación de las FFAA en operaciones de ayuda humanitaria y (iii) especificar la posible respuesta que puede brindar el Instrumento Militar para llevar a cabo operaciones de Protección Civil ante las situaciones mencionadas.

## **CAPITULO 1. LAS FUERZAS ARMADAS Y SU CONTRIBUCION A LA SEGURIDAD INTERIOR ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL PRODUCIDAS POR DESASTRES NATURALES**

El presente capítulo pretende arribar a conclusiones que demuestren que es viable que las FFAA puedan contribuir a la Seguridad Interior, sin ser ésta la misión primaria que se le asigna a la Defensa Nacional, ante situaciones de desastres naturales. La finalidad ulterior ante un desastre natural, como lo indican los planes de contingencias de las FFAA, es salvar vidas, reducir el sufrimiento y disminuir las pérdidas que pudieran ocurrir en las propiedades públicas y privadas. En este sentido, el Estado Nacional direcciona y coordina los distintos esfuerzos de protección civil<sup>2</sup>.

En dichos planes de Protección Civil no se profundiza en la problemática de la seguridad. Por tal motivo, para fundamentar la importancia que puede brindar el instrumento militar en la función seguridad es necesario interiorizarse en cuáles son los nuevos conceptos de desastres que se manejan en el mundo, las emergencias complejas, seguridad y el concepto multidimensional de las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados, y de securitización.

Cuando la emergencia nacional es declarada se activan todos los sistemas de protección civil donde las FFAA forman parte de ese sistema. El escenario más complejo que se puede presentar son las ciudades por la basta concentración de población que requiere un esfuerzo significativo para dar respuesta, dado que las pérdidas materiales y afectación de servicios hacen que un problema se multiplique con el pasar de los días y aparezcan nuevas problemáticas, por ejemplo las vinculadas a la seguridad<sup>3</sup>.

### **Nuevos conceptos de *desastres***

Los conceptos de desastres han cambiado con el tiempo; cuando comenzaron a ser estudiados científicamente se los consideró como fenómenos de la naturaleza con características inevitables, impredecibles y que impactaban azarosamente en las comunidades, haciéndose especial énfasis en la reacción, la atención y la respuesta de los afectados. A finales del siglo XX se dio un nuevo enfoque y se determinó que los fenómenos naturales no generan necesariamente un desastre y que

---

<sup>2</sup> Armada Argentina; Plan de contingencia protección civil del Comando de la Zona de Emergencia Atlántica (CZEATLAN) “PROTECCIÓN”; Cuerpo de la orden; p. 3

<sup>3</sup> Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Oficina Nacional de Emergencia –ONEMI; Academia de Protección Civil; República de Chile; Manual del participante curso: operaciones de emergencia nivel I; 6° edición; revisión 2013; capítulo I; p. 75

eso está relacionado con las comunidades y el grado en que son propensas a sufrir daños. Aparecen las definiciones de amenazas, vulnerabilidades y capacidades.

El riesgo de ocurrencia de un desastre está dado por la relación existente entre las amenazas y las vulnerabilidades, estas últimas son los valores de daño que está dispuesta a soportar una comunidad la cual nunca es valor cero.

$$\text{RIESGO} = \frac{\text{AMENAZAS} * \text{VULNERABILIDADES}}{\text{CAPACIDADES}}$$

Cuando las amenazas aparecen de manera súbita, se presentan manifestaciones generalmente violentas que se producen en cortos períodos de tiempo con enormes pérdidas humanas y materiales, exigiendo un esfuerzo de respuesta muy significativo en la totalidad de un área en forma simultánea, aumentando la vulnerabilidad de una comunidad al dificultar su resistencia y recuperarse ante el impacto producido en una situación de desastre<sup>4</sup>.

De la relación entre las amenazas y vulnerabilidades surgen las capacidades para dar respuesta frente a la ocurrencia de un evento adverso. Estas capacidades están dadas por la infraestructura, los medios físicos y la habilidad que tiene la sociedad para afrontar y gestionar la situación de riesgo. Un desastre de enormes magnitudes produce un colapso de la capacidad de respuesta que debe ser movilizadada, la que debe estar en un alto grado de alistamiento. En esta capacidad que tiene una Nación para dar respuesta en forma inmediata se encuentran las FFAA cuyo aporte puede ir más allá de contribuir con la ayuda humanitaria e incluir su empleo en seguridad interior en los momentos iniciales del desastre.

Un desastre natural en una ciudad de importantes dimensiones, como puede ser las ciudades de San Juan y Mendoza con muchas construcciones verticales, numerosa población y asentada en una zona de riesgo, puede disminuir su vulnerabilidad con un empleo masivo e inmediato de las FFAA en diversas actividades como ser sanidad, seguridad, ayuda humanitaria, transporte y muchas otras actividades propias de la protección civil.

---

<sup>4</sup> Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Oficina Nacional de Emergencia –ONEMI; Op. Cit.; capítulo I; p. 16.

## **Emergencias Complejas**

Las emergencias complejas es una enmarañada red de problemas interrelacionadas que complejizan la situación originada por un desastre natural. El departamento de asuntos humanitarios de la ONU declara "... que dada la relación de las causas y las consecuencias de las emergencias complejas, la acción humanitaria no podrá ser totalmente efectiva si no está relacionada con una estrategia comprensiva para la paz y seguridad, los derechos humanos, el desarrollo económico y social"<sup>5</sup>.

Las emergencias complejas pueden ser descritas en 4 flagelos: la guerra, las enfermedades, la hambruna y los desplazamientos. No obstante ello, los desastres naturales al igual que los colapsos económicos y sociales encienden conflictos violentos, generando también una emergencia compleja, que está asociada a conflictos internos, violencia, ocasionando desplazamientos masivos de personas, hambruna o escasez de recursos y/o servicios, y hasta el colapso de instituciones políticas, económicas y sociales que se encontrarán debilitadas. Es decir que en una zona de emergencia por desastre se presentan múltiples problemáticas transformando un entorno complejo<sup>6</sup>.

En este tipo de crisis aguda donde se presentan características de necesidad alimentaria y violencia que se multiplica producto de saqueos, desesperación de las personas en situación extrema y defensa de bienes personales (justicia por mano propia), se puede apreciar que las Fuerzas de Seguridad (FFSS) se verían dificultadas para cumplir su tarea en una ciudad colapsada.

## **Seguridad y Concepto multidimensional de las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados**

Antes de abordar el tema de seguridad es importante aclarar que en nuestro país en la Argentina la Seguridad de una Nación está comprendida por la protección que debe brindar el Estado frente a agresiones externas mediante la Defensa Nacional y frente a movimientos internos que pongan en riesgo la pacificación de la sociedad por medio de la Seguridad Interior. En este trabajo, como bien fue aclarado en la introducción, no se pretende proponer un cambio legislativo sino abordar

---

<sup>5</sup> Bardi Julio J.; Gestión de riesgo en desastres y emergencias complejas; Centro de estudios estratégicos; Emergencias complejas; Buenos Aires; 2004, p. 76.

<sup>6</sup> Ibid p. 76.



académicamente la forma en que las FFAA pueden aportar a la seguridad en situaciones de catástrofes naturales.

En primer lugar, es importante conceptualizar la idea de seguridad y a partir de ello asociarlo a la línea de pensamiento que se pretende seguir para unificar el sentido de la palabra seguridad. Cuando se define el concepto de seguridad se está indicando que se garantiza la protección a un bien valioso como ser el derecho la vida de los individuos, la integridad física o bienes públicos, la democracia, la paz, etc. La forma de instrumentar legalmente su aplicación es mediante las leyes de seguridad interior y la Ley de Defensa Nacional.

Los nuevos conceptos de seguridad de los Estados, a diferencia de las tradicionales definiciones que la asociaban a las amenazas por controversias o disputas territoriales entre dos países y las agresiones militares exteriores, se están orientando hacia una conceptualización “multidimensional” que adiciona aspectos políticos, económicos, sociales, de salud poblacional y ambiental.

La Declaración de Seguridad de las Américas en la OEA definió dentro de las “nuevas amenazas” a la Seguridad de las Naciones a los desastres naturales<sup>7</sup>.

Como indican los pensadores de la Escuela de Copenhague, la seguridad es un concepto multidimensional que involucra al Estado, sociedad y al individuo y las amenazas afectan a todo su conjunto y no solo a una parte de ellas<sup>8</sup>. Esto implica que la problemática de la seguridad no se puede abordar desde una sola arista porque las amenazas a la integridad de una región no vienen por una sola vía, por ende se abre un abanico de posibilidades para atender la cuestión seguridad<sup>9</sup>.

Habiendo definido el concepto de emergencias complejas que se presentan en las zonas de catástrofes no se puede omitir pensar en esta problemática sin aducir la clara necesidad de securitización del problema, dado que es una obligación del Estado garantizar la seguridad pública, donde la seguridad no es un derecho sino una condición necesaria para la existencia de los derechos individuales. Cuando la seguridad pública pasa al otro extremo por el incremento de la violencia y caos generalizado, pelagra la integridad, estabilidad y viabilidad del Estado no por una

---

<sup>7</sup> Muñoz Soto Daniel; La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica; publicación política y estrategia; academia nacional de estudios policos y estrategicos (ANEPA); Nro. 113; Santiago de Chile; enero-julio 2009; p.129

<sup>8</sup> Pérez Hugo; Un aporte sobre los “security studies”; seminario de práctica pre-profesional I; UAI subsede Buenos Aires; 2013; p. 5

<sup>9</sup> Restrepo Orozco Gabriel Antonio; el aporte de la escuela de Copenhague a los estudios de seguridad; revista fuerzas armadas y sociedad; Universidad autónoma de Madrid; Nro.1; Madrid; año 20; p. 148

amenaza externa sino por una amenaza interna. Es por ello que en otros países, como es el caso de México, se emplea el término de Seguridad Nacional con legislación única que engloba la Defensa Nacional y la Seguridad Interior<sup>10</sup>.

No obstante ello, en la Argentina se contempla el empleo de las FFAA en operaciones de seguridad interior estableciendo que serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior en aquellos casos excepcionales en que a criterio del Presidente de la Nación considere que los medios del sistema de seguridad interior sean insuficientes para cumplir con los objetivos de resguardar la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones<sup>11</sup>.

### **Concepto de seguritización**

Siguiendo la línea de pensamiento de la escuela de Copenhague, éstos pensadores consideran que se entiende por seguridad cuando una autoridad política declara una condición de emergencia y de esta manera se reclama el empleo de cualquier medio que sea necesario para neutralizar el desarrollo de una amenaza. A partir de este concepto, cualquier tema puede ser considerado aceptable de ser seguritizado si es justificado adecuadamente como una amenaza a la supervivencia, y en caso de que se requieran medidas de emergencia y acciones por fuera de los cánones normales de los procedimientos políticos. A este proceso se lo llama seguritización<sup>12</sup>.

Este puede ser un punto de partida de un debate académico para que las FFAA en carácter excepcional puedan dar pronta respuesta a una problemática compleja como son los desastres naturales, valiéndose en la disponibilidad potencial de un recurso valioso y polifuncional con que cuenta el Estado Nacional. Su alto grado de alistamiento lo convierte en una alternativa de primer recurso para intervenir en los momentos iniciales del desastre, formando parte de esos medios necesarios para neutralizar una amenaza.

---

<sup>10</sup> Ugarte Salazar Pedro; “Redefining security and reexamining policy to identify the causes of insecurity in Mexico”; trabajo presentado en “; trabajo presentado en congreso de Insecurity, Democracy and Law; SELA; Santiago de Chile; 10 al 13 de junio de 2010; pp. 4 y 5

<sup>11</sup> República Argentina; Ley de Seguridad Interior; Nro. 24.059; sancionada el 18 de diciembre de 1991; promulgada el 6 de enero de 1992, Artículos 2 y 31.

<sup>12</sup> Vega Eugenia María; La ampliación del concepto de seguridad: aportes para un debate en la región sudamericana; p.5; recuperado de <http://redintercol.org/Vega-Maria-Eugenia-Ampliacion-concepto-seguridad.pdf>

Evocar la seguridad en situaciones de desastres naturales es importante para legitimar el uso de la fuerza y justificación de medios extraordinarios como lo son las FFAA en su aplicación del artículo 31 de la Ley 24059 de Seguridad Interior.

Los pensadores de la escuela de Copenhague diferencian la securitización de la seguridad, entendiendo que en el primero se pueden emplear medios extraordinarios como ser las fuerzas militares o del Estado en sus múltiples esferas de actuación<sup>13</sup>.

El proceso de securitización es exitoso cuando la amenaza declarada por la política es socialmente aceptada y representa una amenaza crucial. Es por ello que tiene un alto contenido del empleo de la lingüística para construir una amenaza existencial por parte del Estado, que es el actor que securitiza, logrando legitimizar las medidas extraordinarias<sup>14</sup>.

### **Conclusión del Capítulo 1**

Los nuevos conceptos de desastre hacen un mayor énfasis en las causas que generan que las comunidades se vean tan afectadas y remarcan que estas están directamente relacionadas con las vulnerabilidades y las amenazas. En tal sentido, si se logra minimizar las vulnerabilidades, las consecuencias son menores y también se debe incrementar las capacidades de esa comunidad para responder oportunamente. Por ello, las FFAA pueden aportar a la Seguridad Nacional dentro de un entorno de emergencias complejas como un instrumento de esa capacidad, dado que los desastres naturales se encuadran dentro de las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados porque pueden ser generadores de desórdenes internos que, eventualmente contribuirán a hacer que estos colapsen.

Actualmente, la Seguridad Interior no es una tarea de las FFAA y no deberían incluirse en sus tareas, pero teniendo en cuenta la complejidad y grado de afectación que ocasionan los desastres naturales, se concluye que bajo esta condición excepcional las FFAA pueden contribuir al restablecimiento de un ambiente estable y seguro en los momentos iniciales de ocurrido el suceso adverso. Esta opción no es una situación ilegal pues está establecido en la Ley de Seguridad Interior que las FFAA actúen en Seguridad Interior cuando las FFSS se vean superadas, hecho que es muy probable que suceda por la cantidad de personal y medios que implica el esfuerzo de despliegue y sostenimiento para controlar una ciudad ampliamente urbanizada. Las FFAA con su

---

<sup>13</sup> Pérez Hugo; Op. Cit.; p. 4

<sup>14</sup> Brauch Hans Günter; Conferencia magistral seguridad y su reconceptualización; Centro regional de investigación multidisciplinarias UNAM; Cuernavaca, México; 13 de octubre de 2009; pp. 9 y 10

amplio grado de alistamiento representan una capacidad ociosa que el Estado Nacional puede emplear en situaciones extremas como esta. Para que ello ocurra se necesita securitizar la problemática por parte del poder político y justificarla adecuadamente para lograr emplear medios excepcionales y legitimar su uso.

## **CAPITULO 2. LA PARTICIPACION DE LAS FUERZAS ARMADAS EN OPERACIONES DE AYUDA HUMANITARIA**

En este capítulo se analizará cuál es la previsión de empleo actual de las FFAA en operaciones de ayuda humanitaria, cuáles son las características que distinguen al instrumento militar de otras organizaciones que participan en la respuesta, para luego concluir sobre la conveniencia de que las FFAA sean comprometidas en los momentos iniciales de ocurrido el evento adverso.

Antes de introducirnos en el tema es conveniente definir los conceptos de *emergencia* y *desastre* o *catástrofe* para entender el nivel de responsabilidad y conducción que tendrá la respuesta. La *emergencia* es una situación consecuente de un evento adverso que afecta a una comunidad sin exceder su capacidad de respuesta, y *desastre* o *catástrofe* es cuando sobrepasa la capacidad de respuesta de dicha comunidad y se debe requerir el apoyo a la instancia de conducción superior; por ejemplo un desastre provincial es a su vez una emergencia nacional.

Si bien las FFAA pueden apoyar en emergencias regionales, este análisis se concentra en las emergencias nacionales donde se instrumenta la respuesta federal.

### **Previsión de empleo actual de las FFAA**

Las FFAA actualmente tienen la misión subsidiaria de participar en operaciones de protección civil, cuando estas sean convocadas para brindar apoyo. La participación de las FFAA no es tener un rol protagónico y de conducción de este tipo de operaciones sino que su accionar debe responder siempre al concepto de cooperación con las autoridades en la recuperación de la normalidad vital de la zona de emergencia. El ejercicio de la autoridad quedará siempre bajo la órbita de la administración pública, y la autoridad militar designada tendrá la función de coordinar con dicha autoridad civil el apoyo con los medios del instrumento militar. Es importante dejar claramente expresado que en las operaciones de protección civil esto quiere decir que no se prevé que la autoridad militar pueda asumir el control integral de la conducción<sup>15</sup>.

En los planes de contingencia para el empleo de medios del instrumento militar, no se prevé que la autoridad militar pueda asumir, ni al menos en circunstancias extraordinarias, la conducción temporalmente de la operación.

---

<sup>15</sup> Armada Argentina; Plan de contingencia protección civil...Op. Cit.; Cuerpo del Plan; p. 3

En las operaciones de protección civil, la participación de las FFAA solo está prevista en la ayuda humanitaria para proteger vidas humanas (interés vital), la infraestructura pública, privada y el medio ambiente, y para ello normalmente participará de la etapa de respuesta y no tanto en la etapa de mitigación y reconstrucción. Esto indica que las FFAA deben dar especial atención al alistamiento y adiestramiento, en ese orden, de sus medios para estar en condiciones de responder en tiempo y forma<sup>16</sup>.

Además, para que las FFAA actúen debe existir un requerimiento previo. Es decir que los organismos nacionales canalizarán los requerimientos a través del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) y éste determinará quién tiene la responsabilidad de dar cumplimiento. Para el caso de las FFAA, el SIFEM encaminará el requerimiento a través del Estado Mayor Conjunto (EMCO) quién de acuerdo al efecto a cumplir, asignará a las distintas fuerzas. Sin embargo, no es el EMCO sino las FFAA las que determinarán los medios a empeñar<sup>17</sup>.

### **Aptitud de las FFAA para apoyar actividades de protección civil**

Las FFAA constituyen un elemento fundamental para estructurar el Sistema de Protección Civil en el nivel nacional, porque posee características que las convierten en un instrumento apto para actuar y contribuir con otros organismos del Estado de respuesta a desastres naturales. Estas características son en particular tres<sup>18</sup>:

- Una de las principales ventajas con la que cuenta el instrumento militar es la presencia porque se encuentra distribuido en la totalidad del territorio nacional, lo que le permite tener una posición favorable inicial para constituir una pronta respuesta.
- Posee una masa de personal considerable y que se encuentra disponible en forma inmediata para ser desplegados sin mediar demoras. A su vez, este personal posee capacitaciones heterogéneas, lo que le permite cumplir multiplicidades de funciones.
- Los medios materiales con que cuentan las FFAA, en gran medida, son de uso dual. Esto quiere decir que los mismos medios que se emplean para cumplir con la misión principal de la

---

<sup>16</sup> Armada Argentina; Plan de contingencia protección civil...Op. Cit.; Anexo Delta; pp. 4 a 6

<sup>17</sup> Ministerio de Defensa; Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; República Argentina; Publicación PC 13-02 "P" Protección Civil (proyecto); revisión 2012; Cap. 5; art. 5.08; p. 29

<sup>18</sup> Ministerio de Defensa; Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; República Argentina; Publicación PC 13-02 "P"... OP. Cit.; p. 41

Defensa Nacional pueden ser de utilidad para responder ante emergencia producto de desastres naturales.

De las lecciones aprendidas por la Armada de Chile en el terremoto ocurrido en dicho país en el año 2010 se indica que si bien las operaciones de protección civil no es la misión principal de las FFAA, éstas constituyen una herramienta de primer orden por su disponibilidad, alto grado de organización e importante potencial humano, material y operativo, a lo que se suma que pueden operar en cualquier parte del territorio nacional<sup>19</sup>.

En lo que a preparación de las FFAA se refiere, se destacan los ejercicios conjuntos y en algunos casos combinados de protección civil que desde el año 2010 se fueron realizando anualmente hasta la fecha. Este tipo de ejercitaciones le permite a la FFAA interactuar con distintas agencias gubernamentales, no gubernamentales, FFSS y otras, lo que le posibilita adquirir mayor experiencia, principalmente en la coordinación de esfuerzos, mejora en los procedimientos y aprendizaje de las tareas a realizar.

La misión de paz en Haití, es otro de los escenarios que ha aportado experiencias; en éste caso en la asistencia humanitaria y bajo condiciones reales de desastres. Aquí no solo se capitalizó la experiencia sino que también permitió demostrar el alto grado de preparación que posee el personal militar para adaptarse rápidamente al cambio de situación y modificar sus tareas para comenzar a asistir a la población afectada. Pese a trabajar en un ambiente desfavorable con inseguridad, extrema pobreza y desesperación con miles de pérdidas humanas, el personal militar se desempeñó de manera satisfactoria.

## **Conclusión del capítulo 2**

En todos los casos en que se empleen las FFAA, éstas siempre estarán subordinadas a una autoridad civil a quién brindarán el apoyo. Esta condición no es algo novedoso ya que en la gran mayoría de los países, como por ejemplo España, adoptan la misma modalidad de conducción para dirigir las operaciones de protección civil.

Si bien está previsto que las FFAA sean empleadas en distintos niveles de protección civil, lo que se quiere resaltar aquí es su participación en emergencias en el nivel nacional. Para que se emplee el Instrumento Militar se ha mencionado que hace falta un requerimiento que llega al EMCO por

---

<sup>19</sup> Chaigneau Álvarez José Ignacio; La Armada de Chile en operaciones de ayuda humanitaria; revista *revismar*; Nro 4; Santiago de Chile; año 2012; p. 335

medio del SIFEM. Este procedimiento genera demoras en la respuesta que puede brindar el Instrumento Militar, para lo cual debería considerarse su empleo en los momentos iniciales del desastre.

Si bien estar presente en los momentos iniciales del desastre es un gran desafío para las Fuerzas, no hay dudas de que están preparadas para funcionar con normalidad en ambientes hostiles, ya sea por la preparación mental del militar como por los medios que disponen y que, consecuentemente, se caracterizan por operar en cualquier ambiente operacional y en condiciones desfavorable por su resistencia particular.



### **CAPITULO 3. LA RESPUESTA DEL INSTRUMENTO MILITAR EN OPERACIONES DE PROTECCION CIVIL ANTE SITUACIONES DE DESASTRES NATURALES**

En este capítulo se buscará explicar cómo se encuentran organizadas las FFAA en la actualidad para dar respuesta a los planes de contingencia y analizar las ventajas y desventajas que presenta. Asimismo, se comparará con otras variantes que se están proponiendo para arribar a conclusiones que permitan proporcionar un concepto claro sobre la capacidad de respuesta que puede brindar el instrumento militar.

#### **Capacidades de las FFAA de acuerdo a los planes vigentes de Protección Civil**

El primer aspecto a tener en cuenta es que las FFAA tienen como prioridad cumplir con la misión principal asignada a ellas y que está dado por la defensa de los intereses vitales de la Nación ante amenazas externas. En tal sentido, y como se ha mencionado más arriba, la participación del Instrumento Militar en operaciones de protección civil es una misión subsidiaria.

Otro aspecto a resaltar es que las Fuerzas no adquirirán material específicamente para este tipo de operaciones; esto seguramente esté de manera directa relacionado a la afectación de partidas presupuestarias que tal esfuerzo deba requerir. Por tal motivo, los planes de contingencia definen el concepto de capacidades operativas y logísticas de empleo dual de los medios que disponen las FFAA. Esa dualidad significa que los mismos medios que el Instrumento Militar adquiere para dar respuesta a las tareas que se desprenden de la misión principal y que sean de aplicación en actividades de protección civil, serán puestos a disposición para ser requeridos a orden.

En este sentido y debido a que las Fuerzas mantienen constantemente afectados determinados medios, se estableció en los planes de protección civil del EMCO que dentro de esos medios duales antes mencionados se pongan a disposición los que circunstancialmente se encuentren remanentes<sup>20</sup>.

En los primeros planes de contingencia ante desastres naturales se establecía el concepto de “capacidades remanentes” y en tales circunstancias las FFAA declaraban pocas, aduciendo que no disponían completas las capacidades para cumplir con la Defensa Nacional; menos aún de capacidades remanentes. Ante este inconveniente se cambió el contenido de los planes y se estableció como medios a poner a disposición aquellos que otorguen capacidad dual y que estén

---

<sup>20</sup> Armada Argentina; Plan de contingencia protección civil...Op. Cit.; Cuerpo del Plan; p. 7

disponibles en ese momento. Esta aclaración permitió disponer de mayor cantidad de medios (personal y material) por lo tanto cada Fuerza completó los listados de medios que reúnen esas características.

El problema que esto presenta es cómo están organizados esos medios. Más que disponer de capacidades se cuenta con planillas donde se listan todos los medios disponibles pero que no representan capacidades. Por ende, si es una capacidad se dice que existiría una aptitud que posee una organización para cumplir determinada tarea que se le asigna, es decir debería existir una organización con sus respectivos medios asignados y que esto no debiera modificarse sustancialmente. Cuando los Comandos de Zona de Emergencia deben poner a disposición las Fuerzas para operaciones de protección civil, acuden al listado de medios disponibles y conforman una organización que tiene la complejidad de integrar medios de las tres FFAA. A su vez, cabe recordar que los medios de las FFAA se ponen a disposición cuando son requeridos por las autoridades civiles.

### **Proyecto de Unidad de Respuesta Rápida ante Emergencias (URRE)**

Una alternativa a la problemática mencionada para definir con mayor claridad las capacidades, es el proyecto que fue impulsado por la Armada Argentina (ARA) en diciembre del 2013, más específicamente por la Infantería de Marina, que consiste en organizar Unidades de Respuesta Rápida ante Emergencias (URRE); y que fue concebida para permitir ampliar la posibilidad de respuesta por parte de la ARA.

Esta Unidad se caracteriza por tener un diseño modular, logrando responder a la necesidad de desplegar una capacidad conveniente en virtud de la contingencia que se presenta. Dicha modalidad tiene la ventaja de permitir economizar recursos y evitar, simultáneamente, colapsar el sistema logístico al mantener desplegado medios no aptos para la tarea a ejecutar. Asimismo, esta modalidad permite que un mismo medio material sea utilizado en el módulo operacional desplegado, evitando la duplicidad de aquellos<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Armada Argentina, Comando de la Infantería de Marina; proyecto de Organización de la Unidad de Respuesta Rápida ante Emergencia (URRE); Título 1; p. 2

Ésta organización se puso a prueba durante un ejercicio realizado en la localidad del dique Paso Piedras donde se determinaron la organización de los módulos operacionales, y las capacidades complementarias que quedaron definidas por las siguientes<sup>22</sup>:

- Módulo centro de comando de operaciones de emergencias.
- Módulo transporte y evacuación.
- Módulo alojamiento y racionamiento.
- Módulo asistencia sanitaria.
- Módulo depósito y distribución.
- Módulo búsqueda y rescate.
- Módulo obtención, potabilización y almacenamiento de agua.
- Módulo movimiento de suelo y demoliciones.
- Módulo tratamiento de sustancias peligrosas.
- Módulo apoyo lucha contra incendio.

Este tipo de organización permite mantener un alto grado de alistamiento, lograr un adiestramiento centralizado de todos los medios que conforman cada uno de sus módulos y contar con una organización más eficiente.

Crear unidades de respuesta inmediata ante desastres naturales no es un concepto nuevo, por ejemplo el caso de España que cuenta con las Unidad Militar de Emergencia (UME) cuya creación data del año 2005. Es una organización permanente, tiene carácter conjunto y es dependiente del Ministerio de Defensa de España. Tiene la misión de intervenir en cualquier parte del territorio de España<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Armada Argentina, Comando de la Infantería de Marina...Op. Cit.; Título 1; p. 2 a 7

<sup>23</sup> Ministerio de Interior; Dirección general de protección civil y emergencias; Reino de España; La dirección general de protección civil y emergencias; Madrid; cap. 1; p. 7

La UME solo es empleada en circunstancias en que la emergencia se da en el nivel nacional, y si bien es una Unidad íntegramente militar, es puesta a disposición de las autoridades civiles en caso de emergencia. Su finalidad es ser una Unidad de primera intervención de las FFAA españolas<sup>24</sup>.

### **Conclusiones capítulo 3**

A lo largo del trabajo se hizo hincapié sobre la afectación que ocasiona en una comunidad la ocurrencia de un desastre natural. Es por ello que es de vital importancia lograr una respuesta oportuna en tiempo y forma. Relacionando esto con lo indicado en el presente capítulo se desprende que la modalidad de listar medios no facilita la conformación de organizaciones para lograr los resultados esperados, no sólo por la complejidad que representa agrupar esos medios bajo un comando único, el tiempo de organización que esto significa y lo imprevisible de disponer con esos medios.

En tal sentido, cuando las Fuerzas comprometen capacidades es la misma Fuerza la que ajusta constantemente el plan para garantizar cumplir con la exigencia asumida. Por otro lado, no representa un conjunto de medios sino una organización, adiestrada, alistada y con comando asignado lo que le permite responder con mayor prontitud.

---

<sup>24</sup> Ministerio de Defensa; reino de España; Instituto español de estudios estratégicos; España ante las emergencias y catástrofes. Las fuerzas armadas en colaboración con las autoridades civiles; cuaderno estratégico Nro. 165; Madrid; Cap.4; pp. 146 y 147

## CONCLUSIONES

En la actualidad, las FFAA cada vez tienen más participación ante la emergencia de desastres naturales, tal es el caso del huracán Katrina, el tsunami del sudeste asiático, Fukushima en Japón y el terremoto en Chile, entre otros, y donde han tenido una notable participación. Esto se debe a que los ciudadanos cada vez más demandan seguridad y protección y esperan del Gobierno una respuesta eficaz.

Los riesgos de potenciales desastres naturales pueden mitigarse si se minimizan las vulnerabilidades de las comunidades más amenazadas y adecuando sus capacidades de respuesta. Desde el punto de vista de la seguridad que es la cuestión tratada, las FFAA puede contribuir a la seguridad interior en los momentos iniciales de una emergencia nacional al verse superada la capacidad de respuesta provincial o regional.

Para validar la importancia de los momentos iniciales y la magnitud de la problemática que representa un desastre de grandes proporciones, es oportuno mencionar el terremoto del año 1944 que destruyó el 80 % de la Ciudad de San Juan, dejando un saldo de 20.000 víctimas entre muertos y heridos. Los diarios de la época mencionaban en sus titulares “San Juan destruida” “toda la ayuda que se dé será poca” “el Ejército se ha hecho cargo de los socorros a la población”, dando muestra de una síntesis de los hechos ocurridos que conduce a reflexionar sobre el caos social que puede representar si esta situación llegara a ocurrir en las principales ciudades de la Argentina hoy día.

Cuando se alude a ese “caos” es porque se está en presencia de una emergencia compleja donde la problemática no es una, sino un conjunto de hechos relacionados y multiplicadores causados por la conmoción social y que podrán ser producto de pérdidas humanas y materiales, hechos de violencia generalizada no sólo por el oportunismo sino también por la necesidad a causa de la hambruna por escasez de recursos y falta de servicios. Las emergencias complejas tienen la característica de que se presentan todas esas problemáticas juntas y a gran escala y donde la intervención temprana de las FFAA posibilitaría disponer de una masa de efectivos considerables para contribuir a asegurar un ambiente estable, permitiendo operar a las distintas agencias con adecuada protección.

Asimismo, el establecimiento de ese ambiente estable apuntará a proteger a los individuos y sus bienes materiales, impedir saqueos masivos, inhibiendo la ocurrencia de hechos delictivos. No obstante ello, la finalidad ulterior de las FFAA no debe ser la función seguridad, sino que ante éste

tipo de emergencias será una excepción en respuesta a la necesidad nacional y que debe ser cedida a las FFSS, una vez que éstas puedan asumir el control de la zona de emergencia.

En el presente trabajo se mencionó que la seguridad es un concepto multidimensional que involucra a los individuos, comunidad y Nación y en éste sentido los desastres naturales fueron considerados dentro de las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados. Esto se debe a que el desastre puede generar un incremento de violencia y caos que afectan la estabilidad institucional. Para dar respuesta a ese incremento de conmoción interna, algunos países no tienen mayores inconvenientes en movilizar las FFAA porque al tener el concepto de seguridad nacional pueden hacer uso de ellas, ya que ello está contemplado en una legislación única. En la Argentina se prevé el empleo de las FFAA en caso de que las fuerzas del sistema de seguridad interior se vean superadas. En este sentido, es importante demoler los pre-conceptos existentes con respecto a donde emplear a las FFAA para esta finalidad dado que ello implica entrar en un “terreno escabroso”. No obstante ello, todo lo volcado en el presente trabajo pretende resaltar la importancia del empleo de las FFAA en cuestiones de seguridad interior pero exclusivamente para atender los momentos iniciales de un desastre natural.

Es importante seguritizar la problemática de desastres naturales para permitir al Estado emplear medios extraordinarios como ser las fuerzas militares. Esto requiere que la autoridad política declare una emergencia identificando y justificando adecuadamente una amenaza que amerite tales acciones fuera de los procedimientos normales. Además, se hace necesario que estas medidas cuenten con la aceptación social y que la amenaza sea crucial. En este sentido y considerando que los desastres naturales son un evento adverso que afecta directamente a la comunidad, no se visualiza que existan mayores inconvenientes para el logro del consenso que avale la adopción de dichas medidas.

Con seguridad algunos sectores de la sociedad y gubernamentales podrían poner en dudas la real capacidad de las FFAA para manejar cuestiones de seguridad sin incurrir en el uso desmedido de la fuerza. Sin embargo, esto es más bien un prejuicio.

Como argumento a favor, basta con mencionar la misión de la ONU que cumplen las FFAA de la Argentina en forma permanente en Haití desde el año 2004. Las tareas que cumple el Batallón Conjunto Argentino desplegado en dicha isla son específicamente de seguridad y el desempeño ha sido altamente satisfactorio no registrándose hechos que pudieran cuestionar su participación en la misión. Gran número de personal de las Fuerzas ha formado parte del contingente argentino en

Haití en el lapso de 10 años, lo cual permite contar con personal adiestrado y con experiencia en un ambiente adverso caracterizado por la pobreza extrema, lidiando en un ambiente hostil en cuanto a la seguridad, expuesto a múltiples enfermedades efectuando tareas de seguridad en coordinación con policías de la ONU y participando activamente en desastres ocasionados por terremotos y huracanes, entre otras.

Las FFAA poseen características que las transforman en un instrumento fundamental para la respuesta ya que se encuentra distribuido a lo largo y ancho del país, cuenta con una fuerza efectiva de personal y medios considerables, con capacidad para operar bajo cualquier condición meteorológica y en cualquier ambiente operacional. Las Fuerzas están disponibles en todo momento, por lo que esta capacidad ociosa disponible no debe ser desaprovechada para que estas puedan ser empleadas en los momentos iniciales del desastre.

En los últimos años, las FFAA han adquirido cierto grado de adiestramiento permanente en este tipo de operaciones debido a los reiterados ejercicios de protección civil que se desarrollan desde el año 2010 hasta la fecha. A eso debe sumarse, como ya se mencionó, la participación del contingente argentino en Haití en los desastres ocurridos a causa de huracanes y terremotos, como así también a las continuas actividades de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria en sucesos ocurridos en el territorio nacional.

El Estado tiene distintos instrumentos para hacer frente a desastres naturales, uno de ellos son las FFAA que ponen a disposición medios materiales y humanos. Si bien no es su misión principal estas se encuentran en mejores condiciones que muchas otras organizaciones civiles para prestar pronta respuesta debido a características propias de la organización, procedimientos, y medios que hacen que puedan cumplir holgadamente las tareas de Ayuda Humanitaria.

La importancia de contar con organizaciones que cumplan tareas específicas con adecuado adiestramiento y alto grado de alistamiento que permita ser desplegado en corto períodos de tiempo. Para ello se mencionó el proyecto que lleva adelante la Infantería de Marina que es una solución al problema pero que puede adoptar otro formato, siendo lo más importante que cada Fuerza cuente con unidades de despliegue rápido.

A modo de cierre se afirma que el aporte que puede brindar el Instrumento Militar en los momentos iniciales de un desastre contribuirá a la obtención rápida del entorno seguro y estable, abordando de manera integral la problemática de seguridad y ayuda humanitaria.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Libros y Revistas**

- Bardi Julio J.; Gestión de riesgo en desastres y emergencias complejas; Centro de estudios estratégicos; Emergencias complejas; Buenos Aires; 2004.
- Chaigneau Álvarez José Ignacio; La Armada de Chile en operaciones de ayuda humanitaria; revista revismar; Nro 4; Santiago de Chile; año 2012.
- Muñoz Soto Daniel; La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica; publicación política y estrategia; academia nacional de estudios políticos y estratégicos (ANEPA); Nro. 113; Santiago de Chile; enero-julio 2009.
- Ortiz Muñoz Pablo y Morales Diego Arancibia; “El rol de la Defensa en el manejo de desastres naturales: el caso de Chile, México y España”; publicación Estudios de Seguridad y Defensa (ESD); Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE); N° 1; Santiago de Chile, Junio 2013.
- Restrepo Orozco Gabriel Antonio; el aporte de la escuela de Copenhague a los estudios de seguridad; revista fuerzas armadas y sociedad; Universidad autónoma de Madrid; Nro.1; Madrid; año 2010

### **Documentos Oficiales**

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Oficina Nacional de Emergencia –ONEMI; Academia de Protección Civil; República de Chile; Manual del participante curso: operaciones de emergencia nivel I; 6° edición; revisión 2013; capítulo I.
- Ministerio de Defensa; Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; República Argentina; Publicación PC 13-02 “P” Protección Civil (proyecto); revisión 2012; Cap. 5; art. 5.08.
- Ministerio de Interior; Dirección general de protección civil y emergencias; Reino de España; La dirección general de protección civil y emergencias; Madrid; cap. 1.



- Ministerio de Defensa; reino de España; Instituto español de estudios estratégicos; España ante las emergencias y catástrofes. Las fuerzas armadas en colaboración con las autoridades civiles; cuaderno estratégico Nro. 165; Madrid; Cap.4.

### **Ponencias**

- Pérez Hugo; Un aporte sobre los “security studies”; seminario de práctica pre-profesional I; UAI subsede Buenos Aires; 2013.
- Ugarte Salazar Pedro; “Redefining security and reexamining policy to identify the causes of insecurity in Mexico”; trabajo presentado en ”; trabajo presentado en congreso de Insecurity, Democracy and Law; SELA; Santiago de Chile; 10 al 13 de junio de 2010.
- Brauch Hans Günter; Conferencia magistral seguridad y su reconceptualización; Centro regional de investigación multidisciplinarias UNAM; Cuernavaca, México;13 de octubre de 2009.

### **Recursos electrónicos**

- Vega Eugenia María; La ampliación del concepto de seguridad: aportes para un debate en la región sudamericana; recuperado de <http://redintercol.org/Vega-Maria-Eugenia-Ampliacion-concepto-seguridad.pdf>

### **Leyes y Decretos**

- República Argentina; Ley de Seguridad Interior; Nro. 24.059; sancionada el 18 de diciembre de 1991; promulgada el 6 de enero de 1992.

### **Planes**

- Armada Argentina; Plan de contingencia protección civil del Comando de la Zona de Emergencia Atlántica (CZEATLAN) “PROTECCIÓN”; Cuerpo de la orden.
- Armada Argentina, Comando de la Infantería de Marina; proyecto de Organización de la Unidad de Respuesta Rápida ante Emergencia (URRE); Título 1.