

Facultad del Ejército  
Escuela Superior de Guerra  
"Te Grl Luis María Campos"



## **TRABAJO FINAL INTEGRADOR**

**Título: "Capacidad actual de una División de Ejército para afrontar catástrofes naturales o antrópicas"**

**Que para acceder al título de Especialista en Conducción Superior de OOMMTT  
presenta el Mayor Cesar Augusto PAZ.**

**Director de TFI: CR Gustavo Adolfo VISCEGLIE.**

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de septiembre 2020.**

## **RESUMEN**

El estudio analiza las capacidades actuales que posee una División de Ejército para afrontar los efectos que provocan las catástrofes naturales o antrópicas en el territorio de la República Argentina, desarrollando actividades de apoyo a la comunidad nacional e internacional, específicamente *Ayuda humanitaria*. Del análisis ejecutado se desprende que la legislación vigente limita el desarrollo de medios específicos para ayuda humanitaria dentro del División de Ejército así como la asignación de recursos, lo que lleva a que, para cumplir con la misión subsidiaria de apoyo a la comunidad la División de Ejército debe, con los medios asignados, organizarlos de tal manera que le generen nuevas capacidades acordes a la problemática de esta naturaleza.

Los efectos que ocasionan las catástrofes sobre las personas y los recursos no le permiten al Estado el desarrollo normal de sus actividades. Para afrontar esta contingencia, el Estado posee a las Fuerzas Armadas como el principal instrumento, pero, la misión principal no es la ayuda humanitaria, sin embargo en tiempo de paz establece prioridad a esta misión subsidiaria pero con los mismos medios y capacidades que dispone para la ejecución de la tarea principal.

Con la investigación se alcanza el objetivo de determinar la capacidad actual que posee una División de Ejército para afrontar un desastre natural o antrópico con los medios y estructuras disponibles. En ese sentido el resultado obtenido demuestra que la División de Ejército está en capacidad de resolver un problema de esta naturaleza actuando en el marco de una operación de ayuda humanitaria para mitigar los efectos adversos que provocan las catástrofes en el territorio de la República Argentina.

## **PALABRAS CLAVES**

Capacidades – Protección - Civil – División.

## INDICE

<b>RESUMEN .....</b>	<b>I</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I Catástrofes naturales o antrópicas .....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Marco teórico y conceptual.....</b>	<b>6</b>
<b>Clasificación de catástrofes.....</b>	<b>6</b>
<b>Las catástrofes según su origen .....</b>	<b>7</b>
<b>Catástrofes naturales.....</b>	<b>7</b>
<b>Catástrofes Antrópicas.....</b>	<b>14</b>
<b>Conclusiones parciales .....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO II Marco legal y reglamentario .....</b>	<b>20</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>20</b>
<b>Análisis de leyes y decretos .....</b>	<b>21</b>
<b>Análisis de directivas y planes .....</b>	<b>27</b>
<b>Conclusiones parciales .....</b>	<b>34</b>
<b>CAPÍTULO III Responsabilidad y Capacidades de la División de Ejército .....</b>	<b>35</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>35</b>
<b>Funciones y Responsabilidades .....</b>	<b>35</b>
<b>Medios disponibles y estructura .....</b>	<b>39</b>
<b>Capacidades disponibles .....</b>	<b>43</b>
<b>Conclusiones parciales .....</b>	<b>49</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>51</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>57</b>

## TABLA DE CONTENIDOS ILUSTRACIONES

<b>Figura 1: Zona de responsabilidad de una DE .....</b>	<b>38</b>
--	-----------

## TABLAS

<b>Tabla 1: Clasificación de catástrofes .....</b>	<b>6</b>
--	----------

<b>Tabla 2: Distribución de medios .....</b>	<b>39</b>
--	-----------

<b>Tabla 3: Capacidades de la DE .....</b>	<b>44</b>
--	-----------

## INTRODUCCIÓN

En el transcurso de la historia del planeta se han sucedido diferentes catástrofes naturales o antrópicas, en nuestro país cuatro décadas otrora los estos desastres generaban en la sociedad la cualidad de la generosidad y todos los medios del país se ponían a disposición para apoyar a la sociedad ante la adversidad, pero sin coordinación alguna, lo que generaba discrepancias, puja de poder e intereses económicos, empleo de medios no acordes a la situación y todo otro problema que surgía a raíz de no tener un sistema a tal fin.

Los cambios continuos desde el punto tecnológico y social fueron generando un contexto en el cual ya la sola buena voluntad de la sociedad no bastaba para afrontar los problemas que surgieran ante las catástrofes, esto llevó a establecer un sistema capaz de actuar en forma coordinada y reducir los efectos de las catástrofes naturales sobre la población, fue así que en el país se engendraron diferentes organismos con ese objetivo, en el año 1999 se crea Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), que fue reemplazada en el año 2016 por el Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR) organismo que se mantiene hasta la actualidad.

El Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo recibe la colaboración de los demás ministerios de la Nación, por lo cual el Ministerio de Defensa por intermedio de sus Fuerzas Armadas (FFAA) bajo el comando del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas brinda su apoyo para que el sistema tenga a su disposición uno de los medios que se considera más capacitado por su espíritu más que por su equipamiento.

El EMCFFAA emitió la directiva Nro 11/2014, Para la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias (Apoyo a la Comunidad, Ayuda Humanitaria y Asistencia Humanitaria), el Comandante Operacional de las FFAA emite el Plan Nro 02/ 14 (Para

la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias, contribuyente a la Directiva del JEMCFFAA Nro 11/ 14), por el cual asigna al JEMGE la responsabilidad del planeamiento y conducción de Operaciones de Protección Civil, esta asignación de responsabilidades genera por parte del Jefe del Estado Mayor del Ejército la elaboración de la Directiva Nro 899/ DGOD/ 15 (Bases para el Planeamiento y Ejecución de las Operaciones de Protección Civil.

Una catástrofe, natural o antrópica, sea cual fuere la magnitud, provoca efectos adversos para la sociedad, la infraestructura y dentro de la sociedad para los responsables de actuar en ese contexto para minimizar los daños y apoyar a la comunidad afectada, los elementos que actúen en el seno de las consecuencias inmediatas de una catástrofe lógicamente deben tener, más allá de la fortaleza espiritual, ciertas condiciones que le permitan cumplir con sus objetivos. Ante estos antecedentes, en los que la División de Ejército (DE) es la principal organización que posee el Ejército Argentino para cumplimentar los requerimientos de apoyo solicitados por la autoridad civil, es que la necesidad de preguntarse ¿Cuál es la capacidad de una DE para afrontar una catástrofe natural? Este interrogante es la guía de que posee la investigación para alcanzar el objetivo general de Determinar la capacidad actual que posee una DE para afrontar una catástrofe natural con los medios y estructuras disponibles.

Para alcanzar el objetivo general la investigación se apoya sobre tres objetivos específicos, el primero es identificar el marco teórico referido a catástrofes naturales o antrópicos, el segundo identificar el marco legal y reglamentario que regula el desempeño de la DE y su comparativa con el Ejército de Chile y el tercero es identificar las funciones asignadas a la DE para la Protección Civil – Ayuda Humanitaria y

determinar los medios disponibles y la estructura ordenada para su cumplimiento en comparación con el Ejército de Chile.

En la actualidad las misiones de Protección Civil – Ayuda Humanitaria asignadas a una DE, en relación a su responsabilidad territorial y sus medios disponibles, exigen que la organización adecue sus capacidades, partiendo de que los elementos que le dependen requieren que la DE le genere las condiciones para que puedan desempeñarse correctamente, y radica allí que la capacidad de la DE dependerá de los medios y capacitación de sus elementos.

Radica la importancia de este estudio en que en la actualidad la temática Protección Civil ha generado dentro de la fuerza una conciencia de pertenencia que se ha acentuado en sus hombres como en la sociedad a raíz de los últimos acontecimientos meteorológico que han puesto a la luz de los medios de comunicación la participación activa del Ejército en acciones de Protección Civil, el autor entiende que es fundamental acrecentar esta presencia en la sociedad a través de acciones eficaces, para lo cual la organización, en este caso la DE, debe estar preparada equipada e instruida para llevar a cabo esta tarea. Hoy la DE es más propensa a afrontar una catástrofe natural que un conflicto bélico.

Si bien la problemática de afrontar catástrofes naturales con los medios disponibles de la Nación se encuentra enmarcada primordialmente dentro del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR), el tema se va a desarrollar en el contexto del alcance de las responsabilidades de una DE sobre la cual recae las funciones asignadas de Protección Civil – Ayuda Humanitaria para así relacionar las responsabilidades asignadas con sus capacidades actuales.

El presente TFI se basará inicialmente en el estudio de la legislación vigente los

reglamentos y directivas emanadas que generan el marco en el que se desenvolverá la DE, apoyándose en estudios anteriores que han tratado la problemática por niveles superiores a la DE del EA como ser: estudios sobre la necesidad y factibilidad de disponer de comandos conduzcan y elementos ejecuten operaciones cívico militares para brindar Apoyo a la Comunidad ante desastres naturales, estudios sobre la organización de un sistema cívico – militar integrado de Protección Civil, en la región Noroeste, estudios sobre las exigencias de aptitudes, capacitación, preparación académica y profesional y experiencia de los conductores de defensa civil, estudios sobre el rol de las FFAA en los desastres naturales en el territorio nacional y por último el estudio sobre las capacidades que dispone el Ejército Argentino con su estructura y medios disponibles para el año 2011 en el cual se plasmaron aquellas acciones necesarias para mejorar esta capacidad, pero este estudio fue desarrollado con anterioridad a la nueva directiva de Jefe del Estado Mayor General del Ejercito Nro 899/DGOD/ 15 (Bases para el Planeamiento y Ejecución de las Operaciones de Protección Civil), con lo cual las capacidades asignadas al Ejército Argentino en el año 2011 pueden diferir en la actualidad.



# CAPÍTULO I

## Catástrofes naturales o antrópicas

### Introducción

El presente capítulo desarrolla los conceptos referidos a catástrofes con la finalidad de identificar el marco teórico referido a catástrofes naturales o antrópicas. La definición del marco teórico sobre esta problemática es necesaria ya que es el motor por el cual los elementos del Ejército Argentino se empeñan en la tarea de mitigar los efectos de estos desastres.

El capítulo expone una diversidad de tipos en la clasificación de las catástrofes, pero el trabajo de investigación se limita a las más comunes en el territorio de la República Argentina, y que a lo largo de la historia del país más recurrentes se han convertido, por lo cual son en las que el Ejército Argentino ha adquirido una experiencia relevante que le permite hacer una apreciación profunda en busca de maximizar su capacidad con los medios actuales.

Para el desarrollo del presente capítulo es necesario mencionar que no se hace diferencia entre catástrofe y desastre, al respecto la doctrina conjunta RC 13-02 *Protección Civil*, bajo la cual se desempeñan las FFAA de la República Argentina, dice que catástrofe es:

Situación consecuente de un evento adverso, de origen natural, antrópico o social, en la mayoría de los casos repentino, que causa graves daños en la vida, bienes y medio ambiente, que altera o interrumpe las condiciones de vida y sobrepasa la capacidad de respuesta de la autoridad de la zona afectada para el pronto retorno a la normalidad, motivo por el que debe requerirse el apoyo a la instancia siguiente. Suele emplearse como sinónimo, el término desastre. (RC 13-02, 2018, pág. 56)

La doctrina en su definición de catástrofe resalta la costumbre de utilizar el término desastre como sinónimo de catástrofe, en tal sentido dice lo que sigue.

Interacción entre una amenaza y una población vulnerable que, por su magnitud, crea una interrupción en el funcionamiento de una sociedad y/o sistema a partir de una desproporción entre los medios necesarios para superarla y aquellos medios a disposición de la comunidad afectada. (RC 13-02, 2018, pág. 57)

Mencionadas las definiciones de catástrofe y desastre se deja sentado que en el presente trabajo ambos términos son sinónimos.

### **Marco teórico y conceptual**

Teniendo en cuenta los aspectos referidos en la introducción, se comienza el análisis de los conceptos que abordan la temática de catástrofes obtenidos durante la investigación de otros trabajos sobre la temática y sitios especializados.

Habiendo definido el concepto de catástrofe es necesario clasificarlas y analizarlas para de esta manera poder determinar los efectos que pueden causar cada uno de los tipos de catástrofes. Esta determinación de efectos permite posteriormente en el capítulo III enfrentarlos con la determinación de las capacidades de una DE.

### **Clasificación de catástrofes**

Las catástrofes se pueden clasificar de la siguiente manera:

**Tabla 1: Clasificación de catástrofes**

Según su origen	Naturales	Meteorológicos
		Topográficos
		Telúricos y tectónicos
	Antrópicos	Guerra
		Accidentes
		Contaminación de fuente
Según su daño potencial	Peligro para el hombre	Pérdida de vidas durante el evento.
		Propagación de enfermedades infectocontagiosas.

	Envenenamientos.
Desorganización de servicios	Paralización de servicios.
	Destrucción de obras públicas.
	Trastorno de actividades normales.
Perdidas Económicas	Daños y pérdidas mayores.
	Pérdidas y efectos menores.

Fuente: elaboración propia según dice: (Cortez, 2011, pág. 18)

El cuadro de las clasificaciones de las catástrofes pretende exponer en forma rápida los tipos de desastres que pueden sucederse, y a su vez, expone una clasificación por sus efectos. No es tan importante conocer el tipo de catástrofe como conocer sus efectos, aquí radica la importancia de este capítulo, debido a que se deben identificar los efectos que afectan a la población que sufre una catástrofe con la finalidad de mitigar esas consecuencias. No caben dudas de que los efectos sobre el hombre son los más importantes y son los que motivan aún más el empleo de los elementos del Ejército Argentino.

### **Las catástrofes según su origen**

Las catástrofes según su origen se clasifican en naturales y antrópicas, en el presente capítulo se desarrollaran los conceptos de cada origen de un desastre para establecer el marco teórico que corresponde y guía el presente trabajo investigativo. El trabajo se encuadra en solo un tipo de catástrofe que son las más recurrentes en el territorio de la República Argentina, y son las naturales.

#### **Catástrofes naturales.**

Los conceptos de cada término utilizado en el presente trabajo son definidos por diferentes autores y bibliografías así como sitios de internet, no es la intención del autor

hacer un análisis semántico de cada definición. Por lo que, se exponen algunas definiciones y se plasma una idea general de cada concepto.

La naturaleza como sistema único multiespacial adopta diferentes expresiones o manifestaciones que se conocen como fenómenos naturales, estos fenómenos naturales combinados con el ambiente en el que se desarrollan y la infraestructura existente provoca los denominados desastres o catástrofes naturales. Los fenómenos naturales conviven con la sociedad en forma permanente, una lluvia que puede pasar desapercibida, una ola de frío o el calor del verano son fenómenos naturales que se encuadran en fenómenos rutinarios o periódicos. Otros fenómenos naturales son más esporádicos como los Tsunamis, terremotos o erupciones volcánicas.

Los fenómenos naturales concebidos como frecuentes o esporádicos pueden o no provocar una catástrofe o desastre natural, esta opcionalidad sobre provocar o no un desastre depende del lugar, de la previsión adoptada y la infraestructura existente.

Las catástrofes naturales más comunes son: inundaciones, derrumbes y deslizamientos, erupciones volcánicas, incendios, terremotos.

### ***Inundación.***

Como se menciona anteriormente se encuentran un sinnúmero de definiciones, por lo que, se rescata lo que sigue.

...Puede producirse por lluvias continuas, un deshielo rápido en grandes cantidades, o ríos que reciben un exceso de precipitación y se desbordan, y en menor proporción la destrucción de represas.

Las inundaciones fluviales se desarrollan lentamente, a veces durante días en cambio las inundaciones repentinas suelen desarrollarse en minutos, sin señales visibles de lluvia, estas suelen tener consecuencias mayores en cuanto a destrucción y costo de vidas humanas.

Los riesgos de inundación no importa donde uno viva, pero si es importante si la zona es baja, cerca de agua o aguas debajo de la represa. Aún los arroyos pequeños, alcantarillas, lechos secos o intermitentes pueden tener crecidas a veces impensadas. (Cortez, 2011, pág. s/n)

Por su parte el ente máximo de regulación de las actividades de protección civil en la República Argentina menciona sobre inundación lo siguiente.

En las inundaciones se conjugan causas naturales y humanas. Entre los factores naturales se encuentran los geográficos y los meteorológicos. El aumento de las precipitaciones es otro factor natural que hace que se saturen los reservorios del subsuelo y se eleven así las napas, provocando mayores inundaciones.

...Entre las causas por acción humana, las inundaciones se producen cuando se intervienen en los sistemas naturales sin conocer las características del sistema y sin evaluar las consecuencias. Por ejemplo, eso sucede ante el crecimiento descontrolado de las ciudades, ante el insuficiente y escaso mantenimiento del sistema de desagüe pluvial, el relleno y ocupación de franjas costeras que dificultan aún más el drenaje, así como con el desmonte y la sojización, entre otros. (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019)

Las inundaciones son los desastres más asiduos en el territorio de la republica argentina, y el Ejército Argentino ha participado directamente como el principal medio que posee el estado para efectuar la evacuación de los afectados. Hasta el momento todas las participaciones de los elementos del Ejército Argentino en inundaciones han sido bien valoradas por la sociedad, las actuaciones de su personal ha servido para alcanzar el estado final deseado de las autoridades civiles y así proteger a la población.

Los resultados de estas participaciones han sido positivos, es decir la capacidad que demostró el elemento empeñado ha sido acorde a los efectos que provoca una inundación. Si el éxito de una operación de este tipo depende de la relación *efecto y capacidad*, se debe tener en cuenta los efectos a afrontar.

Las inundaciones provocan diversos efectos sobre la población y sobre la infraestructura. El efecto más terrible de esta naturaleza es la muerte por ahogamiento, es lo primero que se piensa como efecto sobre las personas cuando se habla de inundación, pero una inundación trae una variedad de otros efectos, al respecto el Ministerio de Salud y Desarrollo Social dice lo que sigue.

Desde el punto de vista de la salud pública, un desastre se define por su efecto sobre las personas y sus consecuencias sobre la salud y los servicios de salud.

La experiencia de desastre por inundaciones muestra que éstas provocan un número inesperado de muertes, lesiones y enfermedades que habitualmente exceden las capacidades instaladas de los servicios locales de salud, los que suelen resultar afectados e influir en su capacidad de respuesta frente a la emergencia. Asimismo, las inundaciones pueden tener efectos adversos sobre el ambiente y la población al aumentar el riesgo de enfermedades transmisibles, lesiones y peligros ambientales que incrementan la morbilidad.

Con posterioridad a las inundaciones, se encuentra presente el potencial para el desarrollo de brotes de enfermedades transmitidas por el agua (*E. coli* enterotoxigénica, *Shigella*, hepatitis A, leptospirosis, giardiasis), por vectores, enfermedades respiratorias, y aumento de enfermedades endémicas en las áreas afectadas por la inundación.

Del mismo modo, durante y luego del evento, la salud mental de la población que ha sido gravemente afectada (que ha tenido que abandonar su hogar, perdido o dañado bienes personales, o ha sufrido la lesión/enfermedad o pérdida de un ser querido), puede verse afectada manifestándose a través de estrés postraumático u otros cuadros psicológicos. (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019)

Los efectos mencionados no son los únicos y pueden surgir una serie de efectos a los servicios básicos como ausencia de agua potable, luz o gas. Ante todos estos efectos que provoca una inundación la DE, como elementos del Ejército Argentino para mitigarlos, será la organización capacitada para operar en ese ambiente de desastre.

### ***Derrumbes y deslizamientos.***

Los derrumbes y deslizamientos son fenómenos que provocan daños que requieren de trabajos pesados para mitigar sus efectos, por lo que la capacidad de una DE para este tipo de tareas va a ser muy diferente a las capacidades requeridas para una inundación.

Diferentes autores definen a los derrumbes como dice a continuación.

...son deslizamientos de tierra relacionados con las avalanchas pero en vez de ser de nieve, suelen ser de tierra, rocas, lodo, fragmentos de construcciones, etc. Estos deslizamientos pueden ser provocados por terremotos, erupciones volcánicas o inestabilidad de la zona circundante. Los deslizamientos de barro y lodo son un tipo especial de deslizamiento, cuya causa es el agua que penetra en el terreno a causas de las lluvias fuertes, modificando el terreno y provocando deslizamientos, esto ocurre con frecuencia en zonas montañosas y cuando las lluvias se materializan por períodos prolongados. (Cortez, 2011, pág. s/n)

Por su parte el Ministerio de Salud y Desarrollo Social entiende que este desastre es definido como sigue.

Los deslizamientos son ríos de barro, tierra, rocas, limo, arena u otros elementos saturados de agua. Arrastran árboles, rocas, viviendas, basura, escombros, vehículos, destruyendo todo a su paso. Es un fenómeno que se puede predecir dónde va a ocurrir (espacio) pero no cuándo (tiempo).

Se producen tras lluvias intensas y prolongadas, deshielos rápidos, por la poca firmeza del suelo y/o como resultado de terremotos o erupciones volcánicas. Sin embargo casi siempre, los deslizamientos son provocados por la acción del ser humano: deforestación en laderas, cerros o montañas; formas inadecuadas de siembra en las montañas; construcción de viviendas en laderas, urbanización y caminos no planificados en zonas de montañas. (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019)

Dadas las características de este fenómeno, es evidente que los efectos van a ser totalmente diferentes a los que provoca una inundación como se vio anteriormente. Los efectos que un derrumbe genera suceden en forma súbita, por lo que la población por lo general es sorprendida por este tipo de desastres. Los efectos sobre las personas, inicialmente van desde las lesiones leves, pasando por traumatismos hasta la muerte. Otros efectos que pueden sucederse son: accidentes vehiculares, cortes de vías de comunicación y corte de servicios básicos, todos efectos que provocaran daños colaterales.

### ***Erupciones Volcánicas.***

Las erupciones volcánicas, en el colectivo social, son uno de los desastres naturales que más temor provoca por sus efectos. Se han hecho innumerables documentales y películas sobre volcanes y sus erupciones, lo que ha llevado a instalar en una sociedad que los daños que pueden provocar estos fenómenos son aún más nocivos que una inundación.

Este fenómeno natural se encuentra definido como dice a continuación.

Las erupciones volcánicas son el resultado del ascenso del magma y de los gases que se encuentran en el depósito interno del volcán.

En este sentido, las erupciones están compuestas por una mezcla de magma, gases volcánicos y fragmentos de roca del cerro o montaña que se rompe.

Los productos de las erupciones pueden manifestarse como flujos de lava, flujos piroclásticos (gas y lava), lluvia de cenizas y emisiones de gas, entre otros. De todos los peligros volcánicos la lluvia de cenizas es la que abarca una mayor superficie y afecta a un mayor número de personas y bienes materiales. (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019)

Los efectos que provoca una erupción volcánica pueden dividirse en dos grupos, lo que provocan el magma y rocas, y los que provocan las cenizas. En primer lugar el magma y rocas calientes pueden provocar quemaduras y traumatismo, y en segundo lugar las cenizas provocan problemas respiratorios e intoxicación, las cenizas pueden prolongarse por un tiempo indeterminado dependiendo de la cantidad y la actividad del volcán, por lo que sus efectos sobre la población pueden surgir en forma inmediata o paulatinamente a lo largo de la permanencia de las cenizas.

### ***Incendios.***

Los incendios suelen ser atribuidos a la acción irresponsable de los seres humanos, pero no se debe descartar que los incendios surjan también en forma natural, en ese sentido el Ministerio de Salud y Desarrollo Social dice lo que sigue.

Los Incendios silvestres se producen en general en tiempos de sequía, cuando la vegetación está más seca y presenta un mayor riesgo de combustión. Se caracterizan por propagarse rápidamente y sin control por la vegetación.

Pueden ser incendios forestales, de arbustos, de pastizales o de turba. Las causas pueden ser naturales (por la caída de un rayo, por ejemplo) pero más frecuentemente son causados por los seres humanos por negligencia o de manera intencional.

En nuestro país en general se producen lejos de las zonas pobladas o con poca densidad de población. (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019)

Este fenómeno es otro que, junto a las inundaciones, se ha convertido en rutinario, los elementos de las DE han sido empleados en este tipo de catástrofes en innumerables



ocasiones debido a que es una responsabilidad primaria de sofocar incendios en los terrenos de instrucción que cada elemento tiene bajo su jurisdicción. Los elementos de la DE generalmente son empleados en incendios producidos en zonas silvestres y no tanto en zonas urbanas.

Los efectos principales sobre las personas son las quemaduras, la afección de las vías respiratorias y la muerte; y los efectos sobre el territorio van desde la deforestación hasta el debilitamiento de estructuras edilicias.

### ***Terremotos.***

Los terremotos son fenómenos naturales que se producen más en ciertas zonas del territorio de la república Argentina que en otros, como por ejemplo las zonas precordilleranas y centro del país. Relacionado con este fenómeno se dice lo siguiente.

Un terremoto consiste en la vibración de la corteza terrestre ocasionada por la liberación repentina de energía que se produce por el reacomodo de las placas internas del globo terráqueo. La mayoría de los terremotos son seguidos por réplicas, algunas de las cuales pueden ser tan fuertes como el terremoto mismo. Muchas muertes y lesiones serias pueden ocurrir como consecuencia de éstas. (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019)

Los efectos que provoca este tipo de catástrofe dependen del lugar y magnitud del terremoto, sobre las personas provoca muerte, traumatismos que van desde leves hasta graves. Otros efectos pueden provocar efectos secundarios sobre la población, como ser, la afección sobre el sistema de agua potable y cloacas, el corte de vías de comunicación y la destrucción de viviendas. La falta de vías de comunicación lleva al desabastecimiento de alimentos e insumos médicos. Todos estos efectos provocaran en forma indirecta efectos sobre la salud de la población.

En los párrafos precedentes se expresó en forma sintética las catástrofes naturales más comunes que pueden producirse en el territorio de la República Argentina y se

remarcó principalmente los efectos que producen estos fenómenos sobre las personas y la infraestructura.

### **Catástrofes Antrópicas**

Las catástrofes antrópicas son aquellos desastres que se producen a causa de la acción directa del hombre, los fenómenos antrópicos no pueden ser todos predecibles como los desastres naturales, o no pueden dar una alerta previa como los fenómenos naturales, pero en cambio sí pueden prevenirse aún más que los desastres naturales. A diferencia de un desastre natural, la prevención de los desastres antrópicos en todos sus casos, bien ejecutados, conlleva a que este fenómeno no se produzca o que sus efectos sean nulos sobre la población, aspecto que no es menor debido a que el empleo de los elementos de una DE depende de los efectos que provoque un desastre.

La clasificación de los desastres antrópicos comprende los efectos generados por las guerras, por los accidentes, por la contaminación de fuentes y por las pandemias, este último si bien el virus que provoca una pandemia puede tener origen natural o tecnológico, el autor considera que la pandemia es un fenómeno antrópico, ya que el virus se encuentra con una sociedad vulnerable ya sea por sus usos y costumbres como por acciones de sus políticas.

#### ***Efectos de la guerra.***

En el transcurso de la vida del hombre desde sus inicios hasta la actualidad la violencia ha sido un medio para dirimir disputas, existieron contiendas sin reglas, luego con reglas morales hasta llegar a la concepción de reglas de las guerras. La doctrina del Ejército Argentino entiende sobre guerra lo que sigue.

En sentido estricto, implica la confrontación armada entre dos o más actores; el último y máximo estadio en la escalada de un conflicto.

En un sentido clásico, refiere a la dimensión interestatal, esto es al enfrentamiento bélico entre dos o más Estados o entre coaliciones de estos. En la dinámica de este enfrentamiento, el Estado, como entidad políticamente organizada, recurre, o puede recurrir, además del Instrumento Militar, al empleo de cualquiera de los que constituyen la totalidad de sus recursos de poder disponibles. Glosario (ROB 00-01, 2015, pág. 2)

De la definición expresada se desprende que una guerra es un enfrentamiento, y que de este enfrentamiento participan dos o más actores. Estos actores en busca de obtener su estado final deseado, van a utilizar los medios puestos a disposición, en la confrontación de medios durante la guerra se generan efectos secundarios o daños colaterales que en cierto nivel pueden o no ser aceptados por los estados o actores enfrentados en pos de alcanzar su objetivo. Estos efectos generados por la guerra serán el motivo de empleo de la DE para mitigarlos.

Los efectos generados por las guerras a lo largo de la historia han sido clasificados por el colectivo social y por la humanidad como cruentos, debido a que principalmente mujeres y niños son los principales afectados. Los daños que produce una guerra se resumen en los siguientes.

...problemas de salud de vasto alcance, como epidemias, falta de agua y acumulación de desechos, así como movimientos de personas desplazadas y refugiados, escasez de víveres, hambre, etc...vulnerabilidad alimentaria, económica y, principalmente, de salud, debido a que aumenta la demanda de servicios de salud por la violencia causada por los conflictos, además de que estos servicios se dificultan por la misma violencia.

Los conflictos violentos entrañan enormes costos económicos y sociales, así como efectos considerables sobre el medio ambiente. (Cortez, 2011, pág. s/n)

Los efectos que se mencionan no suceden en forma asilada o individual, sino que son efectos que están relacionados y surgen en cadena o en forma simultánea, este tipo de efectos representan un desafío importante para una DE debido a que los elementos asignados a la DE para efectuar tareas de protección civil no son ejecutan esta función en forma exclusiva. Los elementos de una DE participan directamente de la guerra, su

capacidad de responder a los efectos de una guerra finalizada la misma se verá afectada en función de la degradación sufrida.

### ***Accidentes.***

Los elementos de una DE rara vez van a ser empelados en un accidente automovilístico, y es porque, al referirse de accidente no es el simple suceso de un choque entre vehículos.

La doctrina de *Seguridad contra accidentes* (1996) entiende por accidente a: “todo suceso eventual o acción que ocasiona, en forma involuntaria o no intencional, un determinado grado de daño a las personas, otros seres vivos u objetos” (pág. 1).

Los efectos de los accidentes surgen por consecuencia de hechos o sucesión de hechos, que en cierta medida pueden ser simultáneos. Los accidentes pueden evitarse y la herramienta para evitarlos es la prevención, como se mencionó anteriormente no pueden predecirse pero si prevenirse. El origen de un accidente puede provenir de diferentes fuentes, por el factor humano, por el factor material o por el medio ambiente.

Los accidentes más comunes que se pueden encontrar son los incendios, que ya fueron descritos dentro de las catástrofes naturales, también pueden ser accidentes producidos por el hombre; los derrumbes de grandes obras. Pero pueden sucederse otros tipos de accidentes de magnitud que amerite el empleo de la DE para mitigar sus efectos.

### ***Contaminación de fuentes.***

La contaminación de fuentes es un desastre antrópico que puede producirse en forma lenta y progresiva, o en forma abrupta y esta podrá catalogarse dentro de accidentes. La contaminación de fuentes el Mayor Cortez (2011) dice que el *Diccionario Enciclopédico Larousse Ilustrado Ed 2010* la define como: “la alteración

*de una sustancia u organismo por efecto de residuos o agentes provenientes de la acción humana o por la presencia de gérmenes microbianos” (pág. s/n).*

La contaminación de fuentes puede clasificarse en contaminación física y contaminación química. La primera, el Mayor Cortez (2011) dice que es: “un intercambio de energía entre persona y ambiente en una dimensión y velocidad tan alta que el organismo no es capaz de soportarlo” (pág. s/n), como lo es la radioactividad, y la segunda el Mayor Cortez (2011) dice que es: “toda sustancia orgánica e inorgánica, natural o sintética que tiene probabilidades de lesionar la salud de las personas en alguna forma o causar otro efecto negativo en el medio ambiente” (pág. s/n), como pueden ser los gases y desechos tóxicos.

Los efectos que genera la contaminación de fuentes tienen un grado de complejidad que no basta la simple mano de obra de los elementos de una DE o del empleo de medios tradicionales simples, por el contrario para sofocar los efectos de este tipo de catástrofes es necesario del empleo de equipos especiales, de personal capacitado en la problemática y de interacción con organismos especializados.

### ***Pandemias.***

La Organización Mundial de la Salud (2020) dice que es “la propagación mundial de una nueva enfermedad”. Una pandemia se define principalmente por su velocidad de propagación y su alcance a nivel geográfico. La OMS dice que una pandemia se produce.

...cuando surge un nuevo virus gripal que se propaga por el mundo y la mayoría de las personas no tienen inmunidad contra él. Por lo común, los virus que han causado pandemias con anterioridad han provenido de virus gripales que infectan a los animales. (Organización Mundial de la Salud, 2020).

Las características de la propagación de una pandemia están dadas por la capacidad del virus que la provoca y la capacidad de contención de este virus, por lo que los efectos

que generen las pandemias sobre la población dependerá exclusivamente de la estructura sanitaria y los usos y costumbres de la sociedad.

Los efectos de una pandemia son múltiples más allá de las pérdidas humanas como principal efecto a contrarrestar. La economía es una estructura que, a causa de la globalización, la pandemia termina golpeando en cadena, en primer lugar afecta a los socios económicos lo que provoca la caída de los precios de las materias primas, la ruptura de las cadenas logísticas, el desabastecimiento, la devaluación y caída de la moneda, disminución del comercio interior así como el cierre de actividades turísticas y transportes entre otras. En lo social los efectos de la pandemia apuntan directamente a los usos y costumbres, cambios de hábitos y presión psicológica sobre la población ante un nuevo paradigma.

Los múltiples efectos de las pandemias difícilmente puedan ser mitigados por la sola acción individual de una DE, indiscutiblemente será una tarea inter-agencial buscando maximizar el efecto sinérgico de estas agencias.

### **Conclusiones parciales**

Luego de haber descrito y analizado el marco teórico referido a los desastres naturales y antrópicos en busca de alcanzar el objetivo específico de identificar el marco teórico referido a catástrofes naturales o antrópicos, se concluye en forma parcial que, el abanico de desastres naturales y antrópicos existente no es finito, y así sus efectos no son finitos, los desastres naturales no pueden evitarse y si predecirse y prepararse para cuando suceda, es decir da una alerta; los desastres antrópicos son sorpresivos pero pueden prevenirse. En este sentido los elementos de una DE deben afrontar la posibilidad de ser empleados para mitigar los efectos de un sinnúmero de estos que surgen del abanico de posibilidades de desastres. La DE será empleada en cualquier momento para contener los efectos inmediatos de un desastre así como los efectos posteriores y

efectos colaterales, será empleada en forma individual ante un efecto puntual así como en forma inter-agencial ante múltiples efectos como pueden ser los generados por una pandemia.

La descripción de la variedad de efectos que existen ante distintos desastres que pueden producirse en nuestra región, y a los que deberá enfrentar una DE consolidada el interrogante que motiva el presente trabajo que será abordado en capítulos posteriores.

## CAPÍTULO II

### Marco legal y reglamentario

#### Introducción

El presente capítulo tiene la finalidad de identificar el marco legal y reglamentario en el que se deben desenvolver los elementos de una DE y comparar el marco legal de la República Argentina con el marco legal de la República de Chile. La identificación del marco legal se realiza analizando las leyes que prevén el empleo de las FFAA y la documentación sobre protección civil desde el nivel estratégico nacional, el estratégico militar y el nivel operacional.

El análisis inicial abarca estos niveles ya que son el fundamento sobre el cual se desarrolla la doctrina de protección civil, doctrina que se ve reflejada en el *RC 13 – 02 Protección Civil* emitido a nivel operacional, el empleo de una DE se basa en la doctrina de nivel conjunta, no hay doctrina de nivel específico que norme las actividades de protección civil.

El encadenamiento de documentación comienza con la *Directiva de política de defensa nacional (DPDN)*, continua en el análisis de la *Directiva del JEMCFFAA N° 11/ 2014 para la coordinación militar de asistencia en emergencias*, de esta se desprende el *Plan del COFFAA N° 02/14 para la coordinación militar de asistencia en emergencias*, este plan sirve de sustento para la elaboración de la *Directiva contribuyente del JEMGE Nro 899 /DGOD/ 15 Bases para el Planeamiento y Ejecución de las Operaciones de Protección Civil* y finaliza el análisis en el Plan de operaciones que una DE emite para el empleo de sus elementos en tareas de protección civil.



## **Análisis de leyes y decretos**

El marco legal vigente por el cual se establece el empleo de las FFAA se encuadra en *Ley N° 23.554 de Defensa Nacional*, *Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas*, *Decreto N° 727/06 Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional*, *Decreto N° 683/18 Modificación Decreto 726/06*, *Decreto N° 1691/06 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas* y por último la ley que coordina todos los medios en funciones de protección civil, la *Ley 27287 Sistema Nacional para la gestión integral del Riesgo y la Protección Civil*.

La ley de defensa nacional menciona en su artículo 8 las finalidades del sistema de defensa nacional, una de esas finalidades es controlar las acciones de la posguerra, en el capítulo anterior hace referencia los efectos generados por las guerras y se clasifican como desastres antrópicos, por lo que se deduce que, el empleo de las FFAA para cumplir con esta finalidad es el primer punto en donde se empieza a relacionarlas con protección civil. En su artículo 33 se refiere plenamente y sin matices al empleo de las FFAA en operaciones de esta naturaleza al expresarlo como sigue.

El presidente de la Nación aprobará los planes y acciones necesarios para la defensa civil. Se entiende por defensa civil el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos de la guerra, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen puedan provocar sobre la población y sus bienes, contribuyendo a restablecer el ritmo normal de vida de las zonas afectadas, conforma lo establezca la legislación respectiva. (República Argentina, 1988, pág. s/n)

Los dos artículos mencionados refieren en forma general al empleo de las FFAA en tareas de protección civil, en el mismo sentido siendo generalista la *Ley de reestructuración de las fuerzas armadas* en su artículo 6 dice lo que sigue.

La reestructuración considerará el empleo del instrumento militar propio en los siguientes escenarios: Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación; Operaciones en el marco de las Naciones Unidas; Operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la ley 24.059; Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos. (República Argentina, 1998, pág. s/n)

Esta ley mencionada (República Argentina, 1998) establece en su artículo 24 la asignación de recursos para la reestructuración y empleo de las FFAA, pero relacionado a apoyo a la comunidad dice que: “no incluyen los recursos necesarios para la participación de las Fuerzas en Misiones de Paz y en apoyo a la Comunidad, los que deberán ser determinados y asignados para cada misión en especial” (pág. s/n). Relacionado con este último artículo se vislumbra que, la no asignación de recursos para apoyo a la comunidad, está en concordancia con las misiones asignadas a las FFAA.

Las funciones asignadas a las FFAA se hallan expresadas en el Decreto N° 1691/2006 *Directiva sobre funcionamiento y organización de las Fuerzas Armadas*, en el cual se establece la misión principal y las misiones subsidiarias, en ese sentido dice que sobre la misión principal de las FFAA lo siguiente.

La misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes. (República Argentina, 2006, pág. s/n)

Relacionado con la misión principal el *Decreto N° 683/2018 Modificación del Decreto N° 727/06* establece sobre la misión de la siguiente manera.

Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la REPÚBLICA ARGENTINA; la vida y la libertad de sus habitantes, o ante cualquier otra forma de agresión externa que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. (Republica Argentina, 2018, pág. s/n)

La asignación de recursos mencionados precedentemente hace referencia a que solo se realizarán en función a la misión principal de las FFAA, por lo tanto no se reciben recursos para otras misiones como ser las subsidiarias. Otro punto particular está relacionado con la organización, funcionamiento y doctrina de las FFAA, por lo que estas solo se adecuaran a la misión principal y no a las misiones subsidiarias, es

decir no puede haber una organización, función o doctrina que este por sobre la misión principal. Las misiones subsidiarias que establece el Decreto N° 1691/2006 *Directiva sobre funcionamiento y organización de las Fuerzas Armadas* son las que siguen.

...la participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas, la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos y la participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional. (República Argentina, 2006, pág. s/n)

La misión de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos está considerada como una misión subsidiaria, y como tal, es subordinada a la misión principal y como se mencionó, no recibe recursos para esta misión. El decreto analizado hace una consideración sobre esta misión subsidiaria y expresa lo que sigue.

Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos ante casos o situaciones de catástrofes, desastres naturales o cualquier otra circunstancia que se determine con arreglo a las leyes vigentes, deberá considerarse que, si bien son importantes requerimientos de la Nación que ineludiblemente deben ser atendidos a través de las capacidades operacionales y logísticas de las Fuerzas Armadas, como misión subsidiaria del instrumento militar esta participación de las Fuerzas Armadas en tales operaciones de apoyo se realizará a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de las mismas. (República Argentina, 2006, pág. s/n)

La consideración expresada en el decreto establece que las FFAA no deben organizarse, adiestrarse ni equiparse para cumplir la misión de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos, sino que lo deberá hacer con las *capacidades operacionales* remanentes de que poseen las FFAA para cumplir con la misión principal asignada. En ese sentido se entiende que no deben generar capacidades duales o adquirir equipamiento de uso dual.

Las FFAA se insertan en el sistema de apoyo a la comunidad mediante la ley N° 27287 – *Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo*, que en según el decreto

383/2017 que la reglamenta, las FFAA son la principal fuerza operativa del sistema para efectuar el apoyo a la comunidad. La ley que crea el *Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR)* reemplazó en el año 2016 al *Sistema Federal de Emergencias (SIFEM)*, la doctrina que regula la interacción entre las FFAA y el sistema de emergencias de la nación data del año 2012, y fue confeccionada en función al por aquel entonces SIFEM, por lo que al cambiar desaparecer el SIFEM y crearse el SINAGIR la doctrina se encuentra desfasada, en la actualidad el Departamento Doctrina del Estado Mayor Conjunto se encuentra en proceso de actualización del *RC 13-02 Protección Civil*, proyecto de actualización a la que el autor tuvo acceso, aunque aún no fue publicado.

El presente trabajo propone hacer una comparativa legal con el marco jurídico en el que se desenvuelven las FFAA de la República de Chile para ver qué diferencias y limitaciones existen.

El *Manual de operaciones distintas a la guerra en territorio nacional* del Ejército de Chile sobre el marco jurídico expresa lo siguiente.

Las Fuerzas Armadas son instituciones permanentes, al servicio del Estado y, por lo mismo, se organizan y estructuran conforme con los fines y las tareas que dicho Estado les encomiende en el marco de su orden institucional.

El Ejército de Chile en situaciones de desastres naturales o catástrofe en territorio nacional se rige bajo las disposiciones de carácter constitucional, legal y reglamentario, como asimismo de las diversas políticas públicas y, en especial la Política de Defensa Nacional.

En condiciones de normalidad institucional y tal como lo ha refrendado la Contraloría General de la República, en su dictamen de 2009, las Fuerzas Armadas están llamadas a actuar en la medida que el Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Carta Fundamental así lo determine, en el marco de la adopción de medidas destinadas a la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la república o, en su defecto, de acuerdo con la legislación que específicamente considera la acción de las FAs en caso de desastres naturales, como la Ley N.º 16282 y el Plan Nacional de Protección Civil.

Para situaciones de conmoción pública, el ordenamiento jurídico contempla regulaciones especiales enmarcadas en el Sistema de Estados de Excepción

Constitucional, consagrados y regulados por la Constitución Política y la Ley N.º 18415, “Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción Constitucional”, que en lo que es de interés dispone en el artículo 41 que, configurada una situación de calamidad pública, el Presidente de la República podrá declarar el estado de catástrofe que genera como efectos la posibilidad de restringir las libertades de locomoción y de reunión, la requisición de bienes, limitaciones al derecho de propiedad, la adopción de medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el restablecimiento de la normalidad en la zona afectada, quedando estas zonas bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que el Presidente designe.

La potestad de calificar si una situación reviste o no características de calamidad pública está radicada en el Presidente de la República, quien podrá optar por la declaración del estado de excepción constitucional respectivo o alguna otra medida administrativa, en la medida que se haya visto comprometido el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado. (Ejército de Chile, 2011, págs. 9,10)

En esta primera expresión del marco jurídico del Ejército de Chile se denota la primera diferencia sobre la situación en la que se debe desempeñar los elementos empleados en desastre o catástrofes. A diferencia del Ejército Argentino que se desempeña bajo la órbita del Ministerio de Defensa como integrante del SINAGIR, el Ejército de Chile tiene dos posibles situaciones de empleo. En este sentido el manual analizado expresa lo que sigue.

Las operaciones militares distintas a la guerra en territorio nacional se ejercerán en todo momento conforme con la normativa legal vigente, tanto en estado de normalidad como de excepción constitucional, donde existirán procedimientos y atribuciones que permiten hacer esta diferencia.

Esto se produce cuando existe un imperativo de la situación nacional y se ha establecido en determinadas zonas el ejercicio de empleo de medios militares en ayuda a la población civil, con la delegación respectiva de atribuciones por parte del Presidente de la República cuando corresponda. (Ejército de Chile, 2011, pág. 10)

De lo expresado se entiende que el Ejército de Chile puede actuar en una zona de catástrofe bajo una situación normal de autoridad política o puede actuar en una zona de catástrofe bajo excepción constitucional donde se pone por sobre la autoridad política en la zona determinada. Así es que el manual describe los dos casos de la siguiente manera.

Estado de normalidad constitucional: Circunstancias bajo una situación de necesidad pública producto de emergencias, donde no se haya decretado ningún estado de excepción constitucional. El Ejército no contará con atribuciones especiales, salvo las que corresponden al ejercicio de las funciones propias de la institución. El empleo de los medios del Ejército que sean necesarios serán productos de las solicitudes formales de la autoridad civil dispuesta y se materializa

bajo el concepto de operaciones de ayuda humanitaria en coordinación con otros organismos, tales como otras instituciones de la Defensa Nacional, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, cuerpo de Bomberos, Defensa Civil, Cruz Roja u otros, con la finalidad de realizar acciones de apoyo a la población civil en una zona determinada.

En este escenario, la responsabilidad de coordinación y mando para dar solución a estas situaciones es del Ministerio del Interior a través de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) u otro organismo similar si existen modificaciones posteriores y sus representaciones en las regiones del país.

Estado de emergencia y catástrofe: Circunstancias bajo una situación de necesidad pública producto de un desastre natural o provocado por el hombre, donde las atribuciones y facultades legales del comandante de las fuerzas militares son asumidas como jefe de la Defensa Nacional para el estado de catástrofe designado por el Presidente de la República conforme con la legalidad vigente.

A su vez, para situaciones de conmoción pública, el ordenamiento jurídico contempla regulaciones especiales enmarcadas en el Sistema de los Estados de Excepción Constitucional regulados por la Constitución Política y la Ley N.º 18415 en que los comandantes designados por la autoridad competente tendrán las atribuciones y responsabilidades que otorga la ley y los decretos correspondientes. Durante su ejercicio, cuenta generalmente con la cooperación de las autoridades de gobierno y de la población civil, lo que alivia las tareas del mando y de las tropas.

Se aplica la legislación nacional y se aprovecha la organización administrativa, lo que facilita el traspaso de las responsabilidades de gobierno de las autoridades militares a las civiles, cuando estas funciones hayan estado bajo la responsabilidad de un jefe militar, de acuerdo con el decreto de Estado de Excepción respectivo, dispuesto por el poder Ejecutivo.

Las autoridades administrativas continúan desempeñando sus cargos y desarrollando sus labores, sin perjuicio de quedar subordinadas al jefe militar.

En general esta condición está orientada en la fase de ejecución (estabilización y normalización) de una zona afectada por una emergencia, especialmente en el control del orden y de seguridad pública para retornar a la normalidad de la población civil. La autoridad militar designada por el gobierno como “Jefe de Defensa Nacional para la Catástrofe” será de acuerdo con la declaración de estado de excepción constitucional, y tendrá las atribuciones correspondientes que establece la ley en la zona jurisdiccional que se le asigne. Para ello, la autoridad militar materializará todos sus requerimientos y coordinaciones de nivel Ejército con el COT y asume el mando de todos los medios militares y del gobierno regional que están en su zona de empleo. (Ejército de Chile, 2011, págs. 11,12)

Es marcada la diferencia que se encuentran el Ejército Argentino (EA) y el Ejército de Chile (EC) ante desastres naturales o antrópicos en sus propios territorios, mientras que el EA actúa bajo una situación de normalidad constitucional, el EC actúa bajo una situación de excepción con atribuciones especiales, en donde el comandante de la zona de emergencias tiene atribuciones para lo que el manual describe como a continuación se expone.

Asumir el mando de las Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Pública que se encuentran en la zona declarada en estado de emergencia para los efectos de velar por el orden público, reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional, que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción.

Dictar normas tendientes a evitar la divulgación de antecedentes de carácter militar.

Autorizar la celebración de reuniones en lugares de uso público, cuando corresponda, y velar por el orden interno.

Controlar la entrada y salida de la zona declarada en estado de emergencia y el tránsito en ella.

Dictar medidas para la protección de obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros.

Impartir instrucciones para el mantenimiento del orden interno en la zona jurisdiccional y todas aquellas que le otorguen las leyes en su calidad de tal. Anexo 3 (Ejército de Chile, 2011, pág. 7)

Evidentemente es marcada la diferencia, estas medidas que dispone el EC, bien aplicadas, potencian sus capacidades para afrontar catástrofes y mitigar los efectos provocados en la zonas de desastres.

### **Análisis de directivas y planes**

Luego de haber analizado la legislación vigente, el presente trabajo investigativo se enfoca en analizar las directivas y planes emitidos en función de la legislación vigente y que norma los aspectos sobre los cuales la DE debe basarse para empeñar sus elementos en la función de apoyo a la comunidad.

La DPDN en concordancia con la legislación vigente fija la misión principal y las misiones subsidiarias de las FFAA expresado como sigue.

La misión de las FUERZAS ARMADAS, Instrumento Militar del Sistema de Defensa Nacional, consiste en alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, como así también el cumplimiento de las funciones y responsabilidades asignadas por el plexo legal vigente, a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar.

El Instrumento Militar será empleado de forma disuasiva o efectiva ante conflictos originados por agresiones de origen externo contra espacios de jurisdicción nacional, la soberanía, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación de la REPÚBLICA ARGENTINA y la vida y libertad de sus habitantes, o ante cualquier forma de agresión contemplada en la Carta de las Naciones Unidas, sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley

N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. (Republica Argentina, 2018, pág. s/n)

Nuevamente se encuentra expresado que la misión principal de las FFAA es la de ser el principal instrumento del sistema de defensa nacional, dentro de las misiones subsidiarias se establece el apoyo a la comunidad y a su vez se establecen una serie de responsabilidades y funciones en colaboración con otras ares del estado nacional.

Si bien el objetivo principal impuesto a las FFAA es la de alistarse, adiestrarse y sostener los medios puestos a disposición para actuar en forma disuasiva o efectiva contra una agresión de origen externo, la normativa hace hincapié que en tiempo de paz las FFAA deben darle prioridad a la ejecución de las misiones subsidiarias, como se mencionó una de ellas es el apoyo a la comunidad. En este sentido la DPDN le asigna al Ministerio de Defensa una serie de responsabilidades al expresar lo que sigue.

Las características geográficas, climáticas, meteorológicas, geológicas y demográficas de la REPUBLICA ARGENTINA ocasionan que numerosas regiones y localidades se encuentren afectadas por desastres naturales o antrópicas. El MINISTERIO DE DEFENSA planificará, el desarrollo a requerimiento, de tareas de asistencia a la comunidad ante emergencias, tanto en el territorio nacional como en el extranjero. (Republica Argentina, 2018, pág. s/n)

La DPDN establece instrucciones para una reforma del instrumento militar con la finalidad de recuperar capacidades, dichas capacidades están dirigidas al cumplimiento de la misión principal, así como adecuar y actualizad el marco doctrinario de las FFAA.

Del análisis de la DPDN, se desprende que se encuentran contempladas las prioridades de adiestramiento, la doctrina, la organización y responsabilidades para cumplir con la misión principal, manteniendo que las misiones subsidiarias como ser apoyo a la comunidad deben ejecutarse con la misma estructura adiestramiento y medios que se poseen para el cumplimiento de la misión principal de disuasión.



La *Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas N° 11/2014*, es el primer documento que emite el nivel operacional para atender la problemática de la misión subsidiaria de apoyo a la comunidad, la directiva expresa la siguiente misión.

EL ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS (EMCFFAA) conducirá las operaciones militares conjuntas de Protección Civil (Apoyo a la Comunidad, Ayuda Humanitaria y Asistencia Humanitaria) a través del COMANDO OPERACIONAL del EMCFFAA (COEMCFFAA) cuando el MINISTERIO DE DEFENSA a través de la SCMAE<sup>1</sup> ordene o autorice el empleo de las FFAA tanto en el País, a fin de preservar la vida, bienes y medio ambiente, como en el exterior para prestar apoyo ante situaciones de Desastre. (Directiva 11/14, 2014, pág. 1)

De la misión se desprende que la conducción de las operaciones de protección civil estará bajo la conducción del estado mayor conjunto a través del comando operacional, la operación consistirá en la participación de las FFAA durante la etapa respuesta ante los eventos adversos de origen natural o antrópicos así como emergencias sociales, y eventualmente en las etapas mitigación y reconstrucción en forma nacional como internacional.

La operación de protección civil se divide en fases, una primera fase denominada *Planeamiento*, esta fase entre las actividades que comprende cabe resaltar la educación, el adiestramiento, el mantenimiento de la capacidad de reacción y la adquisición de los medios necesarios. Esta primera etapa se entiende que se ejecuta desde la emisión de la directiva hasta la ocurrencia de algún evento adverso.

En la siguiente fase a la que la directiva llama *Ejecución* comprende la apreciación de riesgo, el despliegue de medios a la zona del evento, una nueva

---

<sup>1</sup> SCMAE: el Decreto N° 636/2013 del Poder Ejecutivo Nacional, donde se dispone la creación de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias (SCMAE), para minimizar los efectos adversos que puedan afectar ciudades y vastas regiones por desastres de origen natural, antrópico y tecnológico

apreciación presupuestaria o apoyo financiero, y el repliegue de los medios empleados, esta etapa da comienzo cuando se solicita por parte del poder político el empleo de las FFAA y finaliza con el repliegue de los medios de la zona afectada.

La última etapa denominada *Recuperación de capacidades* abarca la elaboración de lecciones aprendidas para alimentar la doctrina vigente, la reparación y mantenimiento de los medios y reposición de los elementos faltantes, y por último la ejecución de tareas remanentes en la zona de desastre.

La directiva contempla cuatro situaciones en las que se pueden llegar a emplear distintos medios pertenecientes a las FFAA, las situaciones planteadas por la directiva abre la posibilidad del empleo conjunto o específico dependiendo de ciertos factores como expresa en lo que sigue.

Cuando la naturaleza del evento sea de una magnitud que pueda ser enfrentada por las fuerzas guarnicionales o jurisdiccionales, sin la necesidad de la conducción inmediata del EMCFFAA.

Cuando la naturaleza del evento y su posterior desarrollo tenga una proyección que imponga el empleo progresivo de las FFAA de las tareas en el nivel guarnicional/jurisdiccional para terminar con las coordinaciones centralizadas por el EMCFFAA.

Cuando la naturaleza del evento sea tal, que desde su inicio deba ser conducido por el EMCFFAA, sea a solicitud del MINISTERIO DE DEFENSA a través de la SCMAE.

Por orden del PODER EJECUTIVO (MINISTERIO DE DEFENSA) en Apoyo a otros países en situaciones de emergencia. (Directiva 11/14, 2014, págs. 2,3)

En estas cuatro situaciones se presentan dos en las que los elementos de una DE pueden llegar a operar en forma independiente, al operar en forma independiente ante un evento adverso la DE empeñada dependerá de sus propias capacidades.

La directiva asigna tareas y responsabilidades como ser la asignación de la conducción de las operaciones conjuntas de protección civil con los medios de las FFAA puestos a su disposición por los diferentes Estados Mayores Generales de las

Fuerzas Armadas (EEMMGGFFAA), asignó la tarea de realizar las coordinaciones pertinentes directamente con la SCMAE del Ministerio de Seguridad. Asimismo y concedió la autorización para coordinar y realizar convenios instrumentales con países, como Chile y Perú.

Otro punto que se destaca es que requerirá, a los EEMMGG el equipamiento necesario que se debe adquirir, para el equipamiento de la Unidad Militar de Respuesta en Emergencia (UMRE)<sup>2</sup>, esta tarea es la primera en la que la directiva menciona la adquisición de un equipamiento específico para afrontar desastres naturales, siendo que el marco legal en ningún momento hace mención a la adquisición de equipamiento, sino que remarca en varias oportunidades que las misiones subsidiarias deben efectuarse con las capacidades remanentes de la misión principal que tienen las FFAA, en este mismo orden de discordancia la directiva (2014) dice que: “Los requerimientos de equipamiento efectuados en el Punto 3.2.11 serán solventados por partidas presupuestarias que el MINISTERIO DE DEFENSA asignará a cada FUERZA” (pág. 4).

Esta directiva ordena la conformación de Comandos de Zona de Emergencias (CZE) con sus respectivas UMRE, estas estarán integradas por diferentes elementos conjuntos, no siendo DE completas sino que elementos integrantes de estas. Estas UMRE deben capacitarse y adiestrarse en protección civil.

*El Plan del Comandante Operacional de las FFAA N° 02/14 para la coordinación militar de asistencia en emergencias, contribuyente a la directiva del JEMCFFAA N° 11/14, establece la misión y el concepto de la operación en concordancia con la*

---

<sup>2</sup> Las Unidades Militares de Respuesta a la Emergencia (UUMMRE) son Elementos especialmente organizados, equipados e instruidos por la GUC de quien dependen para Protección Civil y a disposición del CZE para dar respuesta inmediata a la emergencia o desastre. Anexo 3 (Directiva N° 899/DGOD/15, 2015, pág. 2)

*Directiva 11/14 para la coordinación militar de asistencia en emergencias*, y ordena las tareas que le fueran asignadas al Comando Operacional de las FFAA a través de la mencionada directiva.

Del análisis se desprende una serie de acciones que organizan los medios de las FFAA para afrontar la misión de protección civil, entiéndase que el plexo legal hace referencia a la misión subsidiaria de *apoyo a la comunidad nacional e internacional*, y que este término en el nivel operacional es reemplazado por *Protección Civil*. Entre los puntos destacados del presente plan se resalta lo siguiente.

A partir de la recepción del presente Plan quedan constituidos y activados los Comandos de Zona de Emergencia (CZE), cuyos titulares responderán a las directivas y órdenes emanadas del Comando Operacional de las FFAA, como órgano responsable de la coordinación y dirección operacional de la actividad en tiempo de paz, sin necesidad que sea declarada la Emergencia Nacional, Provincial o Municipal. (Plan 02/14, 2014, pág. 5)

El plan a la misión subsidiaria de protección civil la desglosa en tres modalidades como lo expresa en lo que sigue.

Las Operaciones Militares Conjuntas de Protección Civil de las FFAA se concretarán a través de las siguientes modalidades, Apoyo a la Comunidad (AC), Ayuda Humanitaria (Ay H) y Asistencia Humanitaria (As H).

La modalidad AC se relaciona con las actividades tendientes a favorecer y/o facilitar en forma subsidiaria el desarrollo social y económico de una zona, contribuyendo a mejorar la calidad de vida y bienestar de la población (interés vital), sin que necesariamente medie una situación de Emergencia o Catástrofe.

Las modalidades de Ay H y As H que realizan las FFAA, se aplicarán para casos de emergencias, catástrofes y/o limitaciones sociales críticas, dirigidas en forma subsidiaria, para proteger vidas humanas (interés vital), la infraestructura pública, privada y el medio ambiente. El término Ay H es de mayor aplicación en el territorio nacional, mientras que As H se adapta más a los criterios de ONU y Acuerdos Internacionales. (Plan 02/14, 2014, pág. 7)

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente es que, a partir de este punto el trabajo investigativo se va a centrar en la modalidad de Ayuda humanitaria, ya que es la modalidad en la que la DE va a desplegar sus capacidades para afrontar los efectos de un desastre natural o antrópico.

Relacionado con la ayuda humanitaria el plan desarrolla el procedimiento a seguir para la intervención de las FFAA ante la ocurrencia de un desastre, estos procedimientos se basan en dos modalidades, primero en caso de emergencias provinciales o municipales y el segundo en caso de emergencia nacional.

Antes de la implementación del Plan 02/14 las unidades de la DE tenían organizados sus equipos de protección civil, por lo que el *Plan 02/14 Para la coordinación militar de asistencia en emergencias* (2014) dice que: “Se mantendrán las organizaciones de Protección Civil existentes en las distintas Unidades de las FFAA, siempre y cuando no se contrapongan con lo dispuesto en el presente Plan” (pág. 11). Esta orden impartida en el plan genera una capacidad permanente en las DE, pero sin recibir recursos específicos para desarrollar la actividad.

La impartición del *Plan 02/14 para la coordinación militar de asistencia en emergencias* decanta dentro del Ejército Argentino en la generación de la *Directiva N° 899/DGOD/15 Bases para el planeamiento y ejecución de las operaciones de protección civil*, en la mencionada directiva se establece la misión del Ejército Argentino (EA) en la misión subsidiaria de protección civil expresada como sigue.

El EJÉRCITO ARGENTINO participará de operaciones de Protección Civil, a partir de un requerimiento del COFFAA con la autorización del JEMGE para el empleo de los medios de la Fuerza, para prestar apoyo ante situaciones de desastres naturales y/o entrópicos, en el país y/o en el exterior, a fin de asegurar la vida y libertad de sus habitantes. (Directiva N° 899/DGOD/15, 2015, pág. 3).

El territorio de la República Argentina se encuentra dividido en seis zonas de emergencias bajo un CZE, de estas seis zonas, cinco pertenecen al Ejército Argentino, las cuales se conforman sobre la estructura de los Comandos de División que posee el despliegue territorial del EA y por cada CZE se organizan las UMRE necesarias para cumplir con su misión. La directiva del JEMGE establece los CZE y sus

responsabilidades, de las cuales se desprende que los CZE se estructuran sobre las Divisiones de Ejército es decir sobre una DE, por lo que la capacidad de una DE estará dada por las capacidades que se determinen para cada CZE, y cada CZE tendrá capacidades diferentes en función de los mapas de riesgos y amenazas que se configuren según las características de la zona geográfica que por designación le corresponde controlar.

### **Conclusiones parciales**

Finalizando con el segundo capítulo del presente trabajo investigativo en el cual se analizaron los marcos legales y jurídicos tanto de la Republica Argentina y de la República de Chile en materia de protección civil y de haber analizado las directivas y planes en busca de arribar al objetivo específico de identificar el marco legal y reglamentario que regula el desempeño de la DE y su comparativa con el Ejército de Chile, se concluye en forma parcial que, la ley que crea el SINAGIR es posterior a las directivas, planes y doctrina que regulan a la DE por lo que debe analizarse.

La diferencia que existe en el marco jurídico que posee el EC en comparación con el que posee el EA hace que las capacidades del EC para afrontar desastres naturales se vean potenciadas al tener un mayor control de los movimientos y situación en general que sucede en una zona de catástrofes, no es el caso del EA que sigue dependiendo de la autoridad política regional para ejecutar distintas tareas como un simple corte de ruta o restricción de movimientos.

## CAPÍTULO III

### Responsabilidad y Capacidades de la División de Ejército

#### Introducción

El tercer capítulo tiene la finalidad de identificar las funciones asignadas a la DE para la Protección Civil – Ayuda Humanitaria y determinar los medios disponibles y la estructura ordenada para su cumplimiento en comparación con el EC. La identificación de las funciones se obtiene a través del análisis de los planes y directivas en los que las funciones son distribuidas a los elementos que participan en protección civil, así como los medios asignados y la estructura establecida, esto permite arribar a las capacidades de una DE para desarrollar tareas de ayuda humanitaria.

La comparativa con las características del EC en problemas de esta naturaleza sirve para sacar a la luz aquellas particularidades que pueden adaptarse a nuestra organización que permitan potenciar las capacidades propias de la DE.

#### Funciones y Responsabilidades

Para identificar las funciones asignadas y las responsabilidades de la DE en misiones de protección civil se analiza la directiva emitida por escalón superior a la DE, en este caso la *Directiva 899 /DGOD/ 15 Bases para el Planeamiento y Ejecución de las Operaciones de Protección Civil* del JEMGE, porque es la que le impone la misión y funciones a la DE. En este sentido la directiva estipula para la DE las funciones y responsabilidades que siguen.

Los comandos de grandes unidades divisionales y fuerza de despliegue rápido se constituirán en CCZE.

Tendrán autoridad de coordinación con autoridades provinciales y municipales de su jurisdicción.

Prepararán los Planes Generales de Protección Civil Conjuntos, elevándolos al COFFA para su aprobación.

Ordenarán la preparación de los Planes Generales de Protección Civil Específicos y Órdenes Especiales de Protección Civil a sus Elementos dependientes, según corresponda.

Elevarán / remitirán al CAAE y a la Dir Grl Org Doct, copia de los respectivos Planes Generales de Protección Civil Conjuntos.

Asumirán el planeamiento y ejecución general de la operación de Protección Civil (“Apoyo a la Comunidad”, “Ayuda Humanitaria” y “Asistencia Humanitaria”).

Durante la ejecución de los procedimientos de Protección Civil de “Ayuda Humanitaria” y “Asistencia Humanitaria” requerirán al COFFAA (informativo a la Dir Grl Org Doct y CAAE) los apoyos de personal y medios que no puedan ser satisfechos con sus medios orgánicos.

El Cdo DE 3 designará UN (1) Oficial de Enlace ante el COMANDO DE LA ZONA DE EMERGENCIA ATLÁNTICA (CZEA) con responsabilidad territorial e informará / comunicará al CAAE y a la Dir Grl Org Doct.

Asimismo, ante el requerimiento de apoyo por parte del CZEA, mantendrá informado al CAAE y a la Dir Grl Org Doct sobre la evolución de la situación, tareas realizadas y actualización de la designación del Oficial de Enlace ante el CZEA.

Tendrán en cuenta, tanto en el planeamiento como en la ejecución de tareas de Protección Civil, la invitación, en el marco de su capacitación, de las Compañías de Reservistas Voluntarios de su respectiva jurisdicción. (Directiva N° 899/DGOD/15, 2015, pág. 12)

Las responsabilidades expresadas anteriormente son comunes para todas las DE, pero no son las únicas, por más que no se le hayan asignado responsabilidades u otras tareas, la DE durante el proceso de planeamiento de comando, como lo establece el reglamento de *Organización y funcionamiento de los Estados Mayores* (1998), en el paso de análisis de la misión dice que: “Determinación de las tareas a cumplir: enunciado de todas las actividades impuestas o explícitas y deducidas o implícitas, listadas en orden cronológico” (pág. 82), debe determinar otras tareas deducidas de la misión, la cuales se reflejan en el plan de protección civil que elabora para sus elementos dependientes.

La doctrina *Conducción de las Fuerzas Terrestres* en su capítulo II (2015) establece que una Gran Unidad de Combate (GUC) es una DE y entiende que una GUC es: “un agrupamiento de elementos de distintas armas, tropas técnicas, tropas para operaciones especiales y servicios, bajo un comando único con relativa autonomía para operar” (pág. 41), que se caracteriza por, no poseer una organización fija (posee orden



de batalla) y ser estructurada de acuerdo con las funciones prioritarias de cada espacio geoestratégico de interés y/o en relación con la misión particular impuesta. Teniendo en cuenta estas afirmaciones, en las que se vislumbra que una DE no es igual a otra y que poseen características distintivas,

Así como las DE tienen sus características propias es indefectible que los CZE que se organizan sobre la base de estas DE tengan características distintas, por lo cual, las capacidades de un DE para afrontar desastres naturales o antrópicas van a ser distintas una de otra. A su vez esta diferenciación se produce por la región de responsabilidad asignada a cada DE, es decir, una DE instalada en la mesopotamia va a tener características orientadas a mitigar los efectos de inundaciones por ejemplo a diferencia de una DE que opere en zona de montaña. Por lo antes mencionado es que el presente trabajo adopta para su análisis una División de Ejército de las tres que posee el EA.

El Plan Conjunto de Operaciones N° 01/15 Protección Civil que emite la DE, ejemplo para este trabajo, establece la misión para sus elementos dependientes al expresar lo que sigue.

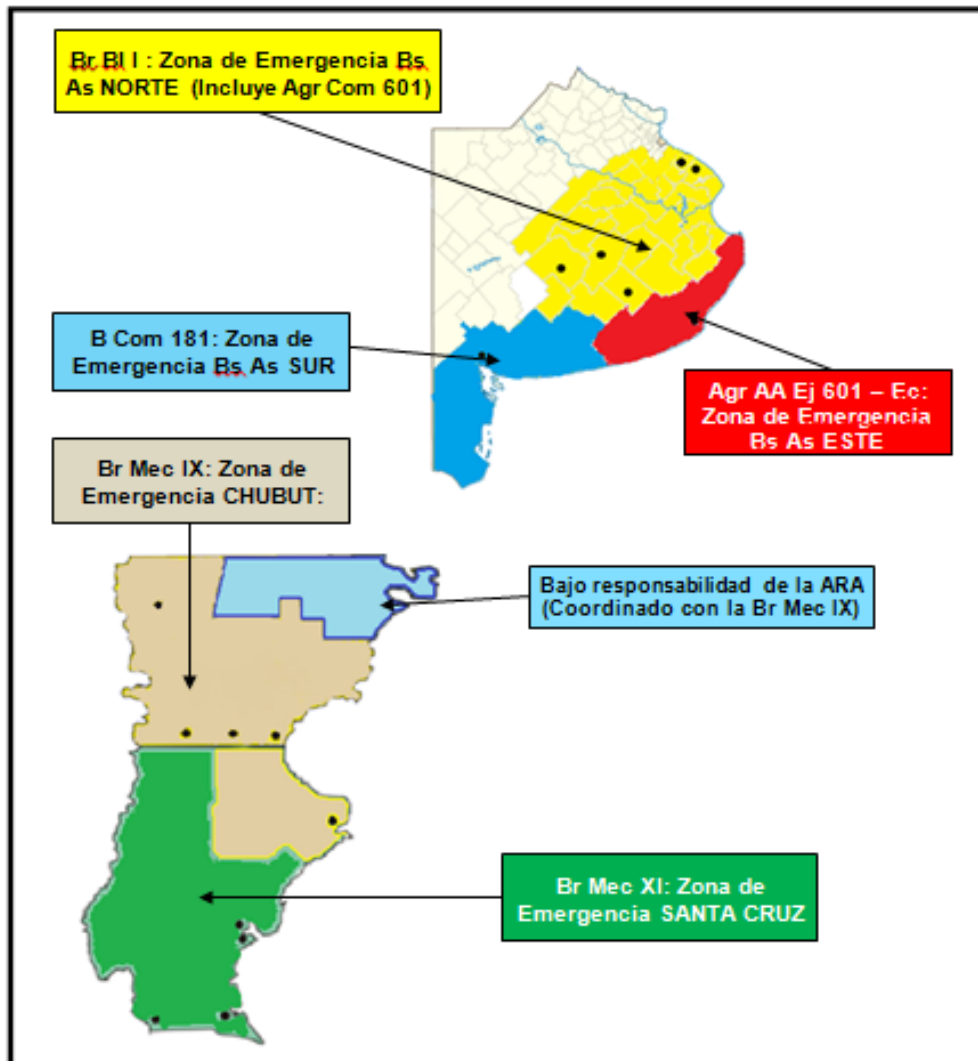
El CZES (Cdo DE 3) ejecutará Operaciones Militares Conjuntas de Protección Civil, a partir de un requerimiento del COFFAA con la autorización del JEMGE, en su jurisdicción, para prestar apoyo ante situaciones de desastres naturales y/o antrópicos, a fin de contribuir a asegurar la vida y libertad de sus habitantes. (Plan Conjunto de Operaciones N° 01/15, 2015, pág. 3)

Del análisis del plan se obtienen una serie de tareas y responsabilidades como ser, el planeamiento de la operación, las coordinaciones y enlaces, las previsiones presupuestarias, la educación y adiestramiento, el mantenimiento de la capacidad de reacción, la adquisición de los medios necesarios, la apreciación del riesgo y evaluación del daño o del apoyo, la impartición de órdenes preparatorias, el despliegue de medios

en la zona del evento, la ejecución de las operaciones de protección civil propiamente dichas, al finalizar las producción y elevación de informes periódicos y/o de oportunidad, el repliegue y/o relevo de personal y medios, la producción de informes, elaboración y elevación de las lecciones aprendidas y la reparación y mantenimiento de los medios y/o reposición de los elementos faltantes (Plan Conjunto de Operaciones N° 01/15, 2015, págs. 3,4).

Todas las responsabilidades que posee una DE, ya sea asignadas o deducidas, deben ejecutarse en un sector asignando para tal.

**Figura 1: Zona de responsabilidad de una DE**



Fuente: Anexo 2 (Plan Conjunto de Operaciones N° 01/15, 2015, pág. 1)

En la figura se aprecia la zona de responsabilidad que posee por ejemplo la DE 3 para cumplimentar la tarea de ayuda humanitaria, la DE adoptada como ejemplo divide el sector de responsabilidad entre sus elementos dependientes para estar en capacidad de responder en el vasto territorio asignado, y a cada elemento dependiente le asigna tareas y responsabilidades.

### **Medios disponibles y estructura**

Los medios asignados a la DE, para cumplimentar la tarea, no difieren de los que ya tiene asignados para cumplir la misión principal para la cual fue concebida que es la defensa nacional, pero pueden recibir la asignación de medios que se encuentren en la zona de responsabilidad de y pertenezcan a otras fuerza. La DE debe articular sus medios y estructurarlos de tal manera que la DE en una visión holística adquiera nuevas capacidades distintas a las de su misión principal con los mismos medios.

**Tabla 2: Distribución de medios**

Zona	Responsable	Medios Asignados
Buenos Aires Norte	Cte Br Bl I	Br Bl I, Agr Com 601, VI Br Aé TANDIL
Buenos Aires Este	J Agr AA Ej 601 Ec	Agr AA Ej 601 Ec, Base Aérea Mar del Plata.
Buenos Aires Sur	J B Com 181	B Com 181, Hospital Militar BAHIA BLANCA (requerimiento al Cdo DE 3)
Chubut	Cte Br Mec IX	Br Mec IX, Hospital Militar Regional COMODORO RIVADAVIA, Liceo Militar "Grl ROCA", Base Aeronaval "ALMIRANTE ZAR", IXna Brigada Aérea COMODORO RIVADAVIA
Santa Cruz	Cte Br Mec XI	Br Mec XI, Hospital Militar RIO GALLEGOS, BAM "RIO GALLEGOS

Fuente: Elaboración propia en base a Anexo 9 (Plan Conjunto de Operaciones N° 01/15, 2015)

La tabla precedente expresa como la DE con sus medios disponibles los articula para generar nuevas capacidades, pero no basta con la distribución de medios sino que esos medios también deben estructurarse para satisfacer las exigencias impuestas, es así que surge la necesidad de la coordinación de medios para crear las UMRE.

Las UMRE son el primer elemento que la DE dispone para enfrentar los efectos de una catástrofe, se constituye en el primer escalón, por lo que posee un cierto grado de alistamiento, el empleo inicial es de las UMRE y posterior, de ser necesario, se empeñan el resto de los elementos de la DE.

Las UMRE son organizaciones modulares, es decir poseen tres módulos que pueden variar dependiendo de la evaluación de la emergencia, inicialmente se encuentran configurada en función de las probabilidades de emergencias que surge del análisis de los mapas de riesgos de la zona de responsabilidad.

La UMRE es el brazo fuerte con el que cuenta una DE para mitigar los efectos de una catástrofe, como se mencionó en el párrafo anterior las UMRE son constituida por módulos como se describe en lo que sigue.

**Módulo Comando:** Integrado por al menos UN (1) Oficial Jefe y TRES (3) especialistas en Evaluación de Daños, Logística y Operaciones, dispondrán de un vehículo que asegure una adecuada capacidad de desplazamiento y autonomía. Este módulo deberá iniciar su desplazamiento al lugar de la emergencia en el menor tiempo posible, a partir del momento en que se recibió la orden del Cdo Br, CZES o del COFFAA a requerimiento de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en la Emergencia.

Será el primero en llegar al lugar de la emergencia y su misión será reconocer e informar de inmediato la situación al Cdo Br, CZES y por su intermedio al COFFAA, quien en coordinación con la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en la Emergencia adoptarán las decisiones respecto de las operaciones de apoyo a desarrollar.

Realizará las primeras coordinaciones con las autoridades locales, prestarán el primer apoyo a la autoridad política a cargo del manejo de la emergencia hasta que se impartan nuevas órdenes.

**Módulo Operaciones:** Su personal orientativo será hasta SESENTA (60) hombres capacitados en: Brigadistas Forestales, en coordinación con las organizaciones

especialistas en el tema, tareas de Ingenieros, búsqueda y rescate de personas en con o sin perros en: estructuras colapsadas, fluvial, lacustre, selva, bosque, montaña y otros ambientes, conforme las necesidades y en coordinación con las organizaciones especialistas en el tema, operación con sustancias peligrosas, QBN y Otras.

Estos equipos deberán estar capacitados y provistos de los elementos específicos para su intervención y normalmente operarán a las órdenes del especialista en Operaciones del Módulo Comando.

Su intervención será ordenada por el CZES, a requerimiento del Módulo Comando. En estas circunstancias es necesario mantener una comunicación fluida y actualizada, dado que no se debe perder de vista que la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en la Emergencia/ MINDEF, podrá por su parte, realizar coordinaciones, requerir acciones y disponer la participación de otras organizaciones especialistas en el tema, evitando así la superposición de esfuerzos.

**Módulo Logístico:** Brindará los medios para el apoyo logístico para alojamiento, racionamiento y sanidad.

Contará con los recursos humanos y materiales necesarios para sostener la operación de dichos medios y estarán a las órdenes del especialista en Logística del Módulo Comando.

Su intervención será ordenada según progrese la situación, por el Cdo Br o el CZES, quien informará de inmediato al COFFAA. Anexo 5 (Plan Conjunto de Operaciones N° 01/15, 2015, págs. 2,3,4)

El ejército de Chile tiene características similares en cuando a la dualidad de sus medios, la diferencia en su extensión territorial hace que sus unidades completas sean modulares y no tiene una estructura fija. El EC cuenta con unidades orgánicas institucionales conformadas para enfrentar diferentes emergencias en desastres naturales y/o provocados por el hombre en el territorio nacional. Mientras que la DE del EA posee solo una organización específica que es la UMRE, el EC cuenta con las organizaciones que se describen en lo siguiente.

Brigadas forestales de incendio del Ejército (BRIFE): están llamadas a desarrollar un trabajo eminentemente colaborativo, esto es la extinción de focos secundarios, construcción de cortafuegos y tareas de carácter accesorio y coadyuvante del combate de siniestros que principalmente ejecuta CONAF y su personal.

Lo anterior, conforme lo establece el convenio marco de cooperación entre el MDN<sup>3</sup> y el Ministerio de Agricultura de 20.ENE.003, le corresponde a CONAF<sup>4</sup> la

---

<sup>3</sup> MDN: son las siglas del Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile

<sup>4</sup> CONAF: es la Corporación Nacional Forestal de la República de Chile

conservación, protección, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables del país, así también el combate de incendios forestales.

CONAF, anualmente debe efectuar instrucción a esta unidad (personal de concriptos y del cuadro permanente) y parte del equipo que emplean en el combate de incendios es proporcionado por ellos. Asimismo, el empleo de esta unidad es una actividad complementaria a las actividades principales que realiza este organismo.

La BRIFE corresponde a 1 (una) sección a base de 25 hombres equipados con medios motorizados, vestuario y equipo para ser empleados ante situaciones de incendios forestales en época estival y en coordinación con CONAF. (Ejército de Chile, 2011, pág. 21)

La BRIFE del EC solo se especializa en incendios, a diferencia del DE no posee un elemento especializado y equipado con elementos de segundo escalón contra incendios, sino que se conforma con personal y medios mínimos disponibles para colaborar con las dotaciones de bomberos profesionales.

La siguiente organización que posee el EC es la unidad fundamental de emergencia (UFE), la que acumula las características que se expresan a continuación.

Corresponde a una orgánica establecida a base de una fuerza de 80 a 100 hombres, equipados con medios motorizados, vestuario y equipo de la propia unidad para ser empleados ante situaciones de emergencia, desastres y catástrofes, principalmente en la zona jurisdiccional que le corresponde de nivel regional, provincial y comunal.

Estas unidades están conformadas en los niveles regimentarios, las que deben asimilar a una UF<sup>5</sup> de la UC<sup>6</sup>, pudiendo variar su fuerza para mantener la estructura de cada regimiento desplegado en cada UAC<sup>7</sup>, CGGERM<sup>8</sup>, BAVE<sup>9</sup> y BOE<sup>10</sup>.

Asimismo, pueden ser movilizados y/o empleados en otras zonas jurisdiccionales del territorio nacional, dependiendo de la magnitud y el alcance del desastre que ocurra. (Ejército de Chile, 2011, pág. 22)

---

<sup>5</sup> UF: son las Unidades Fundamentales de emergencias que organiza el Ejército de Chile.

<sup>6</sup> UC: son las Unidades de Combate del Ejército de Chile.

<sup>7</sup> UAC: son las Unidades de Armas Combinadas del Ejército de Chile.

<sup>8</sup> CGGERM: es la Comandancia General de Guarnición Ejército de la Región Metropolitana del Ejército de Chile.

<sup>9</sup> BAVE: son las Brigadas de Aviación de Ejército del Ejército de Chile.

<sup>10</sup> BOE: son las Brigadas de Operaciones Especiales del Ejército de Chile.

Estos equipos son la mano de obra de cualquier tipo de catástrofe diferente a incendios, son de nivel de una compañía dentro de un regimiento.

La siguiente organización son los pelotones y patrullas de auxilio y rescate militar del Ejército (PARME), que se describe como sigue.

Corresponden a una orgánica flexible en cuanto a medios humanos y equipos especializados para ser empleados en rescate de personal extraviado, heridos y/o fallecidos en diferentes escenarios de nuestro país, conforme con la zona jurisdiccional de la UAC de la cual depende o en apoyo a otra división que lo solicite.

Al momento de enfrentar una situación de emergencia que implique el empleo de esta unidad, se deberá analizar previamente la conveniencia o no de ordenar su empleo, considerando la situación específica de cada PARME, en lo referido a si cuenta con los medios necesarios y acordes con la tarea por cumplir y que permita su integridad y seguridad en su empleo. (Ejército de Chile, 2011, pág. 23)

El Ejército de Chile ha tenido innumerables experiencias en catástrofes de gran magnitud como ser los terremotos, de las experiencias adquiridas es que han reestructurados sus medios y creado capacidades diferentes para atender las situaciones generadas por las catástrofes. El manual *Operaciones militares distintas a la guerra en territorio nacional* que posee el Ejército de Chile considera a las pandemias como desastres causados por el hombre siendo esta de larga duración por lo que al ser contemplada posee una organización destinada a atender este tipo de desastre. Por lo expresado se desprende que necesitan de esta cantidad de organizaciones específicas a diferencia del EA que las DE solo poseen una organización, modular fuerte en elementos de Ingenieros capacitadas para todo tipo de eventos.

### **Capacidades disponibles**

Teniendo en cuenta las responsabilidades asignadas a la DE, la asignación y distribución de medios y la organización adoptada es que se generan capacidades específicas para desarrollar la misión de protección civil.

Para poder comprender de que es capaz una DE es necesario describir todas las capacidades que poseen sus elementos, la suma de sus capacidades y la coordinación de ellas es lo que hace que se potencien las capacidades del todo que es la DE.

Las tablas que se exponen a continuación son extraídas del estudio de capacidades de los elementos de la DE expresadas en el apéndice 1 al anexo 9 del (Plan Conjunto de Operaciones N° 01/15, 2015), no se exponen todas las tablas de capacidades sino que solo algunas a modo de ejemplo.

**Tabla 3: Capacidades de la DE**

<b>Ba Com 181</b>		
<b>Función</b>	<b>Cantidades</b>	<b>Tiempo de alistamiento</b>
Transporte	Transporte local y zonal de efectos y materiales por caminos hasta 20 Ton	3 Horas fuera de horario de Actividades
	Transporte local y zonal de personas por caminos hasta 80 personas	3 Horas fuera de horario de Actividades
	Transporte local y zonal de personas por caminos hasta 120 personas	3 Horas fuera de horario de Actividades
Apoyo Sanitario	Evacuación de personas en terreno llano en cualquier Cond Met de hasta UN (1) paciente	3 Horas fuera de horario de Actividades
	Distribución de Medicamentos e insumos por caminos en cualquier Cond Met	3 Horas fuera de horario de Actividades
Alojamiento	Alojamiento hasta 200 personas sin capacidad de sanitarios	3 Horas fuera de horario de Actividades
Racionamiento	Racionamiento para 200 personas en el cuartel o distribución de racto para hasta 500 personas	3 Horas fuera de horario de Actividades
Comunicaciones	Instalación y Operación de un centro de operaciones de emergencia (COE) fijo, las 24 hs con 7 Equipos Hf	3 Horas fuera de horario de Actividades
	Instalación y Operación de un centro de operaciones de emergencia (COE) fijo , las 24 hs	3 Horas fuera de horario de Actividades



	con Equipos Hf – Vhf – Uhf – enlaces satelitales para voz y datos	
	Operación de una red de Com de emergencia para 15 corresponsales en UHF	3 Horas fuera de horario de Actividades
	Operación de una red de Com de emergencia para 15 corresponsales en VHF	3 Horas fuera de horario de Actividades
Mano de Obra	Carga y descarga de hasta 80 m3 de efectos	3 Horas fuera de horario de Actividades
	Remoción de escombros	3 Horas fuera de horario de Actividades
Abastecimiento de Efectos	Distribución de hasta 4000 Lts de Agua	3 Horas fuera de horario de Actividades
	Depósito y guarda de materiales hasta 500 M3 y hasta 10.000 Lts de Comb	3 Horas fuera de horario de Actividades

**Agr AA Ej 601 – Ec**

<b>Función</b>	<b>Cantidades</b>	<b>Tiempo de alistamiento</b>
Transporte	Hasta 106 personas por viaje Autonomía 300 Km	TRES (3) Horas
Transporte	24 Toneladas por viaje Autonomía 300 Km	TRES (3) Horas
Racionamiento	SETECIENTOS CINCUENTA (750) raciones en cada viaje.	TRES (3) Horas
Alojamiento	CINCUENTA (50) Personas.	TRES (3) Horas

**RI Mec 7**

<b>Función</b>	<b>Cantidades</b>	<b>Tiempo de alistamiento</b>
Transporte	Transportar en todo tipo de terreno y Cond Met hasta 70 personas.	4 horas.
Evacuación	Evac Sanitaria por caminos y en buenas Cond Met de hasta 4 pacientes, con 1 nivel de complejidad.	2 horas.
Alojamiento	Alojamiento para 200 personas (100 Masc y 100 Fem)	24 horas.
Racionamiento	Preparación de racionamiento para	X horas.

	200 personas en el cuartel o distribución de racto para hasta 400 personas.	
Abastecimiento de efectos	Depósito y guarda de materiales hasta 328 m3	1 horas.

Fuente: Apéndice 1 al Anexo 9 al (Plan Conjunto de Operaciones N° 01/15, 2015)

De las tablas presentadas a modo de ejemplo, para tener una idea de cómo se determinan las capacidades de los elementos que componen la DE, se aprecia que no todos los elementos poseen las mismas capacidades sino que se diferencian en función de sus características propias, ya que los medios disponibles en una regimiento de infantería no son los mismo que en un batallón de ingenieros.

Del análisis de las tablas se distingue que la DE posee las siguientes capacidades.

Transporte de personal y material: los medios disponibles en una DE, como ser camiones pesados, camiones livianos, utilitarios, vehículos a oruga, colectivos, medios aéreos como ser helicópteros, generan la capacidad de efectuar el transporte tanto de personas, como de cargas pesadas y livianas por todo tipo de terreno y caminos.

Transporte de personal herido y evacuaciones aéreas: la disponibilidad de ambulancias que pueden desplazarte por caminos y a campo traviesa, así como botes y aeronaves configurables para evacuación medica que pueden desplazarse independientemente de caminos generan la capacidad de efectuar una evacuación rápida de personal herido.

Alojamiento y racionamiento: los medios disponibles permiten una serie de configuraciones posibles para el alojamiento y racionamiento de personas afectadas por las catástrofes, como ser la posibilidad de instalar centros de evacuados con carpas alojamientos o centros de evacuados en las instalaciones de sus asientos de paz, la posibilidad de cocinar y distribuir alimentos en todas sus instalaciones así como la capacidad de cocinar en cualquier lugar y situación.

Distribución de efectos y alimentos: los medios de transporte disponible son la red neuronal de la logística de distribución, no solo por eso se tiene esta capacidad sino por la capacitación del personal para la recepción, control y almacenamiento de efectos que luego serán distribuidos.

Establecer centros de comunicaciones: la disponibilidad de medios de comunicaciones y la capacitación de su personal, generan la capacidad de instalar centros de comunicaciones en cualquier lugar y situación, lo que permite mantener el comando y control de la operación.

Disponibilidad de mano de obra general: para cualquier tipo de tareas se necesita hombres con capacidad de soportar situaciones adversas y aun así continuar con su labor haciendo un esfuerzo que sale de la norma, la capacidad de resiliencia de los integrantes de una DE son el factor primordial que hace que el resto de las capacidades se mantengan.

Apoyo sanitario: la disponibilidad de personal profesional capacitado en atención médica, así como los medios idóneos, generan la capacidad de instalar centros de atención medica lo más cerca posible de la zona de desastre, e incluso dentro de la zona. Los medios sanitarios disponibles en una DE permiten apoyar al sistema de salud a nivel provincial, sin embargo no cuentan con medios específicos y en cantidad para afrontar desastres como las pandemias, estos efectos serán adquiridos a medida que se vaya desarrollando el apoyo sanitario a la estructura sanitaria nacional.

Lucha contra el fuego: los medios disponibles permiten colaborar con bomberos profesionales en la lucha contra el fuego, brindando soporte logístico en la cadena de distribución de agua.

Búsqueda y rescate: los medios disponibles en una DE que le permiten desplazarse por todo tipo de terreno permiten encontrar a una persona o grupo de personas que se cree que están perdidos, heridos o en una situación de peligro en áreas lejanas, remotas o poco accesibles.

Construcción de puentes: la disponibilidad de elementos de ingenieros dentro de una DE le generan esta capacidad de construcción de puentes para favorecer la movilidad de los medios que ejecutan la tarea de ayuda humanitaria.

Planeamiento y asesoramiento en protección civil: sin esta capacidad las otras capacidades pierden eficiencia, ya que disponer de un órgano de planeamiento y control, con la capacidad de obtener información de la situación en tiempo real permite el empleo adecuado en tiempo y forma de los elementos de la DE.

El autor, a modo de ejemplo, expone las acciones adoptadas por una DE en el marco de la *Operación Manuel Belgrano* (Plan 01/20, 2020), operación conducida por el Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas, como lo establece el marco normativo, y de la cual participa el Ejército Argentino para mitigar los efectos producidos por la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del virus denominado COVID 19.

La DE en el marco de los CZE creados en todo el país aplicó, según los requerimientos del Comité de Emergencia Nacional y los Comités de Emergencia Provinciales, sus capacidades para cumplir las exigencias solicitadas. En ese sentido las capacidades desplegadas fueron en primer lugar la de planeamiento y asesoramiento sobre el comando y control a nivel inter-agencial, capacidad que fue resaltada por diferentes medios de comunicación social, capacidad que se considera inherente a la profesión militar, otra capacidad desplegada fue la de transporte terrestre y aéreo de

insumos médicos de distinta categorías y alimentos entre otros, el apoyo sanitario con el despliegue de distintos puestos sanitarios así como hospitales de campaña para contribuir a la estructura sanitaria nacional fue la capacidad más requerida. La capacidad de disponibilidad de mano de obra para realizar actividades en el marco de la Operación Belgrano fue la que más empeño personal para desarrollar tareas de carga y descarga de material, elaboración y distribución de alimentos, soporte al testeo masivo en distintas localidades y otras tareas de diferente índole.

El ejemplo analizado sobre la pandemia permitió demostrar que la DE esta en capacidad de desplegar sus medios para contribuir al sistema nacional, este tipo de desastre fue afrontado principalmente por la estructura sanitaria, por lo tanto, la DE desarrolló actividades y tareas contribuyente al esfuerzo principal desarrollado por el Ministerio de Salud de la Nación.

### **Conclusiones parciales**

Habiendo finalizado el análisis de la documentación de protección civil, que rige el desempeño de sus elementos dentro del EA, que establecen las responsabilidades, la asignación de medios y la organización a una DE, en busca alcanzar el objetivo específico de identificar las funciones asignadas a la División de Ejército para la Protección Civil – Ayuda Humanitaria, y determinar los medios disponibles y la estructura ordenada para su cumplimiento en comparación con el Ejército de Chile, se concluye en forma parcial que, las responsabilidades asignadas a la DE son acordes a la estructura que posee en la actualidad y en concordancia con el sector de responsabilidad de las organizaciones que integran la integran, el despliegue territorial de una DE que asume la responsabilidad de conformar un CZE no es desconocido para el órgano de planeamiento así como no es desconocido para los integrantes de la DE.

La ventaja de que la DE ejerza sus funciones de protección civil en un territorio que ya conoce radica en que sus medios son aptos para desenvolverse en ese ambiente geográfico. La DE mantiene el control sobre sus propios medios y los articula en forma modular para conformar unidades y equipos que serán empleados ante una catástrofe dada su magnitud y efectos.

De lo analizado sobre el Ejército de Chile se concluye que dada las características de su territorio, el equipamiento disponible y su estructura, conforman equipos modulares específicos y equipados con equipos especiales a lo largo de todo el territorio y en todas las grandes unidades de las regiones, como se describió con la BRIFE.

Por último, la generación de capacidades depende de los medios disponibles, la capacitación realizada, la organización adoptada y por sobre todo el conocimiento acabado de los efectos de una catástrofe, ya que la capacidad se enfrenta a los efectos que deben mitigar los elementos destacados en esta labor.

## CONCLUSIONES

El plexo legal vigente para la República Argentina que regula la misión de las FFAA y dentro de estas la misión del EA, establece que el EA, como integrante del sistema de defensa nacional, será empleado en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la REPÚBLICA ARGENTINA; la vida y la libertad de sus habitantes, o ante cualquier otra forma de agresión externa que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. (Republica Argentina, 2018, pág. s/n). La misión principal no puede ser superada por una de las misiones subsidiarias, como se la de apoyo a la comunidad nacional o internacional, en este sentido la legislación establece que los recursos asignados son para atender el fin principal y que las misiones subsidiarias serán atendidas con las capacidades remanentes de la organización. La organización se debe conformar para cumplir con su misión principal y no organizarse de otra forma, por lo que la misión subsidiaria de apoyo a la comunidad nacional e internacional debe ser atendida con las organizaciones para el combate que en tiempo de paz estarán disponibles para misiones subsidiarias. Por ultimo determina que la adquisición de medios por parte de las FFAA será destinada a potenciar la capacidad inherente a la misión principal.

Dada esta situación jurídica, la presente investigación estuvo motivada por el siguiente interrogante: ¿qué capacidad actual posee una División de Ejército para afrontar una catástrofe natural con los medios y estructuras disponibles? Para dar respuesta a esta pregunta, la investigación se estructura sobre una cadena de objetivos yendo del objetivo general hasta los objetivos específicos.

En la persecución de alcanzar el objetivo general de determinar la capacidad actual que posee una División de Ejército para afrontar una catástrofe natural o

antrópica con los medios y estructuras disponibles, el trabajo investigativo se divide en tres objetivos específicos.

El primer objetivo específico es identificar el marco teórico referido a catástrofes naturales o antrópicas. Para ello, se realiza como primer paso una acotada introducción, en la cual se marca la similitud entre los conceptos de desastre y catástrofe que existe, y la importancia de determinar los efectos que generan los desastres, esta importancia radica en que el empleo de la DE ante una catástrofe es para mitigar sus efectos y no para prevenirla o anularla. Posteriormente, se efectúa una descripción de los conceptos de los distintos tipos de desastres, se clasifican los desastres según su origen y su daño potencial, se profundiza sobre los desastres según origen marcando la diferencia entre los desastres naturales y los desastres antrópicos y se determinan los efectos que provocan cada uno de los posibles desastres.

Finalmente, para alcanzar el primer objetivo específico, y posterior a la descripción de todos los efectos que la DE debe mitigar con la capacidad que le generan los elementos que le son asignados, se establece que dentro de *Protección Civil*, la modalidad *Ayuda Humanitaria* es la que va a enfrentar los efectos de los desastres naturales en el propio territorio. La identificación del marco teórico sobre desastres permite vislumbrar que los efectos generados por estos desastres no son finitos y que existe un abanico de posibles eventos adversos, que los efectos pueden sucederse en forma simultánea como secuencial, que los síntomas de un posible desastre natural pueden ser monitoreados lo que permite dar una alerta a los medios responsables de la gestión del riesgo, no así con los desastres antrópicos que suceden en forma imprevista a raíz de accidentes provocados por el hombre. Por lo antes mencionado es que la DE dispone de una herramienta fundamental para identificar los posibles desastres en su sector de responsabilidad, esta herramienta son los *Mapas de riesgos*, la Ley 27.287



*Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil* (2016) al respecto de *Mapa de riesgos* dice que es una “Representación gráfica, con información cualitativa y cuantitativa, de los riesgos existentes en un territorio (país, provincia, región, zona, municipio, barrio, comunidad) determinado” (pág. s/n). Los *Mapas de riesgos* permiten a la DE determinar la probabilidad de ocurrencia de catástrofes y en función de esta adecuar sus medios y estructura, a modo de ejemplo una DE que opere en zona desértica es incorrecto que se estructure y adecue para enfrentar inundaciones, así es que la determinación de los tipos de desastres y sus efectos permiten potenciar las capacidades de una DE.

De esta manera se cumple con el primer objetivo con la identificar el marco teórico referido a catástrofes naturales o antrópicos.

El segundo objetivo específico de identificar el marco legal y reglamentario que regula el desempeño de la DE y su comparativa con el Ejército de Chile se alcanza, en primer lugar, con una breve introducción en la que se establece la legislación vigente que prevé el empleo de las FFAA, y el encadenamiento de documentación que determinan las futuras responsabilidades de la DE. En segundo lugar se realiza el análisis del plexo legal del cual se desprende una serie de responsabilidades sobre apoyo a la comunidad para las FFAA, y se remarca que la misión principal es suprema a las demás, y que los medios asignados, los recursos y su estructura serán afín a la esencia de la existencia de las FFAA y no se asignan fondos para apoyo a la comunidad, por lo que la capacidad de afrontar desastres naturales depende de las capacidades disponibles para cumplir la misión principal, dichas capacidades están disponible para apoyo a la comunidad en tiempo de paz. Por último se expone que las directivas y planes que emitió el nivel operacional del cual se derivan el resto de los planes y directivas es posterior a la promulgación de la ley que crea el SINAGIR, por lo que hay aspectos de

comando y control que deben ser actualizados así como doctrinariamente la publicación *RC 13-02 Protección Civil*.

De la comparación con el marco jurídico que posee el EC se determina que, a diferencia del EA, las capacidades del EC para afrontar desastres naturales se vean potenciadas al tener un mayor control de los movimientos y situación en general que sucede en una zona de catástrofes, no es el caso del EA que sigue dependiendo de la autoridad política regional para ejecutar distintas tareas como una simple restricción de movimientos.

De esta forma se alcanza el objetivo de identificar el marco legal y reglamentario que regula el desempeño de la DE y su comparativa con el Ejército de Chile.

El tercer objetivo específico de identificar las funciones asignadas a la DE para la Protección Civil – Ayuda Humanitaria y determinar los medios disponibles y la estructura ordenada para su cumplimiento en comparación con el Ejército de Chile se alcanza mediante el análisis de la documentación que regula el funcionamiento de la DE. De este análisis se desprende que, las responsabilidades asignadas a la DE son acordes a sus capacidades, que los medios asignados no difieren de los ya disponibles, que la estructura adoptada es acorde a las amenazas de desastres naturales presentes en su sector de responsabilidad. La DE que opera en el sector de responsabilidad que es su asiento de paz, corre con la ventaja de conocer acabadamente el ambiente operacional, los medios que le son asignados son aptos para operar en ese territorio. La DE mantiene la unidad de comando de sus medios lo que hace que el comando y control creado entre sus elementos sea fluido. La articulación de los medios disponibles potencian las capacidades al conformar unidades y equipos que serán empleados ante una catástrofe dada su magnitud y efectos.

De lo analizado sobre el Ejército de Chile se concluye que, a diferencia del EA, se conforman equipos específicos para afrontar un tipo de desastre particular como ser la Brigada Forestales de incendio del Ejército, las cuales se desplazan por todo el territorio de la República de Chile.

Por último, los efectos de los desastres naturales son el enemigo a enfrentar por parte de la DE, a estos efectos se le antepone las capacidades para mitigarlos, la generación de capacidades depende de los medios disponibles, los cuales no son específicos para desastres naturales, depende de la capacitación y adiestramiento del personal, la estructura flexible adoptada y por sobre todo el conocimiento acabado de los efectos de una catástrofe.

La hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación se confirma con lo expresado anteriormente. La División de Ejército posee la capacidad de afrontar desastres naturales y antrópicos en la actualidad, es el principal instrumento que dispone la nación para esta tarea, prueba de esta capacidad son las innumerables acciones de ayuda humanitaria que el Ejército Argentino ha desarrollado a lo largo del territorio de la República Argentina con éxito por intermedio de sus Divisiones de Ejército. Si la DE no dispusiera de esta capacidad no estaría en condiciones de cumplir con la exigencias o el estado final deseado solicitado por la autoridad política que solicita el apoyo. El factor humano disponible en una DE es el principal ingrediente del éxito de las operaciones de ayuda humanitaria, tanto por la disponibilidad de reemplazos, la capacidad de operar 24hs sino por el valor agregado que aporta el convencimiento y entrega del personal que participa en operaciones de ayuda humanitaria, este valor agregado dese ser complementado con adiestramiento y capacitación profesional para potenciar aún más las capacidades de la DE.

En un problema de ayuda humanitaria la fuerza que debe enfrentarse está representada por los efectos que provoca una catástrofe, ya sea incendios, inundaciones, terremotos, pandemias u otra que altere el normal desempeño de la sociedad y su infraestructura. Los efectos mencionados anteriormente se encuentran establecidos en los *mapas de riesgos* que confecciona la autoridad civil responsable de defensa civil de cada localidad; conocer los mapas de riesgos y mantener actualizados estos mapas permite a la DE la identificación rápida del problema a enfrentar. Por cada mapa de riesgo debe existir un planeamiento específico y una capacidad específica, esta capacidad se genera conformando equipos especiales y adiestrándolos.

En la actualidad la DE está más propensas a ser empleadas en operaciones de ayuda humanitaria que en un conflicto bélico contra una agresión externa, entonces, siendo una de las actividades que más rutinaria se está tornado, es necesario contar con un sistema de ayuda humanitaria capacitado pero sin perder de vista la misión principal de las FFAA.

Finalmente, el presente trabajo detecta que en el abanico de posibles efectos de los desastres antrópicos, los elementos de una DE tal cual hoy se encuentran organizados no poseen los medios suficientes para combatir ciertos efectos como ser radiaciones, contaminaciones químicas o pandemias. Por lo que para seguir aumentando capacidades es necesario generar el marco legal que permitan a las FFAA adquirir equipo especial para este tipo de problemas, no usando recursos asignados para la misión principal sino que obteniendo una asignación particular a tal fin de ser volcados en actividades de ayuda humanitaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bertolin, C. S. (2002). *Necesidad y factibilidad de disponer de comandos y elementos que conduzcan y ejecuten operaciones civico militares en el marco del cumplimiento de la misión subsidiaria de apoyo a la comunidad ante desastres naturales*. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra del Ejército "Tte Grl L M Campos".
- Centro de Estudios Estrategicos para la Defensa . (2014). *La Defensa y los Recursos Naturales en Suramerica*. Buenos Aires: CEED.
- Cortez, A. (2011). *Capacidad actual del Ejército Argentino para hacer frente a un desastre natural en el país*. Buenos Aires: ESGE.
- Directiva 11/14, E. M. (2014). *Para la coodinación militar de asistencia en emergencias*. Buenos Aires: Estado Mayor Conjunto.
- Directiva N° 899/DGOD/15, E. M. (2015). *Bases para el Planeamiento y Ejecución de las Operaciones de Protección Civil*. Buenos Aires: Estado Mayor General del Ejército.
- Ejército de Chile. (2011). *Manual de operaciones distintas a la guerra en territorio nacional*. Santiago de Chile: Comando de Educación y Doctrina.
- Ejercito de Chile. (2017). *El Ejército*. Santiago de Chile: Comando de Educación y Doctrina.
- Escuela Superior de Guerra Conjunta. (2015). *Arte y Diseño Operacional*. Buenos Aires: Visión Conjunta.
- Ministerio de Defensa de Argentina . (2015). *Manual de Estrategia y Planeamiento para la Acción Militar Conjunta, Nivel Operacional, La Campaña, MC 20-01* . Buenos Aires: Ministerio de Defensa de Argentina .
- Ministerio de Defensa de Argentina. (1998). *Diccionario para la Acción Militar Conjunta, RC 00-02*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de Argentina.
- Ministerio de Defensa de Argentina. (2014). *Doctrina Básica para la Acción Militar Conjunta, PC-00-01*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de Argentina.
- Ministerio de Defensa de Argentina. (2015). *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de Argentina.

Ministerio de Defensa de Argentina. (2015). *Planeamiento para la Acción Militar Conjunta, Nivel Operacional, PC 20-01*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de Argentina.

Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (31 de Octubre de 2019). *Argentina.gov.ar*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/salud/desastres/inundaciones>

Organización Mundial de la Salud. (13 de Ago de 2020). *who.int*. Obtenido de [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/es/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/)

PC 23-10, Estado Mayor Conjunto. (2015). *Procedimiento de FFAA en misiones de Protección Civil*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.

Plan 01/20, C. O. (2020). *Operación General Manuel Belgrano*. Buenos Aires: Estado Mayor Conjunto.

Plan 02/14, C. O. (2014). *Para la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias*. Buenos Aires: Estado Mayor Conjunto.

Plan Conjunto de Operaciones N° 01/15, C. d. (2015). *Protección Civil*. Bahía Blanca: Estado Mayor del Cdo DE 3.

RC 13-02, E. M. (2018). *Protección Civil*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.

República Argentina. (1988). Ley N° 23.554 - Defensa Nacional.

República Argentina. (1992). Ley N° 24.059 - Seguridad interior. Buenos Aires.

República Argentina. (1998). Ley N° 24.948 - Reestructuración de las FFAA.

República Argentina. (2000). Ley N° 25.240 - Acuerdo de cooperación en materia de catástrofes entre la República Argentina y la República de Chile. Buenos Aires.

República Argentina. (2006). Decreto N° 1691 - Directiva sobre funcionamiento y organización de las FFAA.

República Argentina. (2006). Decreto N° 727 - Reglamentación de la Ley 23.554.

República Argentina. (2013). Decreto 636/2013. *Ley de Ministros. Modificaciones*.

República Argentina. (2016). Ley N° 27.287 - Sistema Nacional Para la Gestión Integral del Riesgo.

República Argentina. (2017). Decreto N° 383/2017 - Reglamentación Ley N° 27287.

- Republica Argentina. (2018). Decreto N° 683 - Modificación Decreto 727/06.
- Republica Argentina. (2018). Decreto N° 703/2018 - Directiva de política de defensa nacional. Aprobación Anexo I.
- RFP 00-01, E. M. (1996). *Seguridad contra accidentes*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.
- ROB 00-01, E. M. (2015). *Conducción de las Fuerzas Terrestres*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.
- ROD 70-01-I, E. M. (1998). *Organización y funcionamiento de los estados mayores*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.
- Sanchez, H. (2014). *Empleo de las Fuerzas Armadas. Desastres naturales y Protección civil*. Buenos Aires: ESGC.
- Sarco, G. (2014). *Fuerzas Armadas, apoyo a la comunidad y protección civil*. Buenos Aires: ESGC.