

**Ministerio de Defensa
Estado Mayor Conjunto de las FFAA**

Escuela Superior de Guerra Conjunta

**Curso de Estado Mayor y Planeamiento
Conjunto**



Buenos Aires, 25 de octubre de 2010.

Tema: “EMPLEO DE LAS FFAA EN ACCIONES DE ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL MARCO REGIONAL”

Título: “DISEÑO DE UNA FUERZA DE TAREA CONJUNTA EN OPERACIONES DE ASISTENCIA HUMANITARIA PARA AFRONTAR HECHOS ADVERSOS”

Que para acceder al título de *Oficial de Estado Mayor Conjunto* presenta el Trabajo Nro 1, siendo su redactor: My Christian Germán ESPAÑÓN.

Estado Mayor Conjunto de las FFAA

Escuela Superior de Guerra Conjunta
Curso de Estado Mayor y Planeamiento
Conjunto

ABSTRACT

Trabajo de investigación.	Autor: MY Christian German ESPAÑÓN
Tema: “EMPLEO DE LAS FFAA EN ACCIONES DE ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL MARCO REGIONAL”	
Problema. ¿Es factible diseñar un Elemento Conjunto, estructurado con unidades orgánicas de las tres fuerzas, según sus funciones o conceptos de empleo para satisfacer apoyo federal en caso de catástrofes?	
Descripción general. El presente trabajo se relaciona con la Asistencia Humanitaria que pueden brindar las FFAA ante un eventual hecho catastrófico, para satisfacer apoyos federales ante requerimientos de países amigos, como acción solidaria de cooperación regional o internacional. En la actualidad, las FFAA no cuentan con un elemento que esté estructurado con unidades integradas por las tres fuerzas para afrontar catástrofes o desastres naturales de gran magnitud. La necesidad de contar con organizaciones o elementos conjuntos para afrontar en forma efectiva y eficiente hechos adversos, es coherente, a la hora de analizar los acontecimientos últimos sucedidos en el ámbito del tema tratado.	
Resumen de la Propuesta. Determinar la factibilidad de diseñar un elemento conjunto, estructurado con unidades orgánicas de las tres fuerzas para poder hacer frente a los desastres naturales que se produzcan en el marco regional a fin de satisfacer el apoyo federal en caso de catástrofes.	
Alcance de la propuesta. El trabajo pretende fijar los términos con cierto grado de precisión, buscando arribar a la decisión, si es factible o no tener la previsión de contar con un elemento conjunto organizado, equipado e instruido para ejecutar distintas actividades y tareas específicas que contribuyan a la asistencia humanitaria ante hechos producidos a causa de desastres naturales, desastres ambientales o catástrofes en el marco regional.	
Conclusiones. Tomando como referencia la organización de Fuerzas de Apoyo a la Protección Civil de otros países para afrontar Desastres Naturales o Antrópicos, se puede inferir que es factible contar con organizaciones específicas de fuerza conjunta de carácter permanente que formen parte de las Fuerzas Armadas.	

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	Pág.	1
CAPÍTULO I		
CONTEXTO LEGAL	Pág.	7
- Introducción.	Pág.	7
- Análisis del marco jurídico vigente.	Pág.	8
- Conclusiones del capítulo I.	Pág.	20
CAPÍTULO II		
DETERMINACIÓN DE CAPACIDADES Y LIMITACIONES.	Pág.	22
- Introducción.	Pág.	22
- Características geográficas y climatológicas de Latinoamérica.	Pág.	23
- La participación de las Fuerzas Armadas en la Protección Civil.	Pág.	30
- Determinación de capacidades y limitaciones.	Pág.	31
- Conclusiones del capítulo II.	Pág.	35
CAPÍTULO III		
ORGANIZACIÓN	Pág.	36
- Introducción.	Pág.	36
- Unidad Militar de Emergencia de España (UME).	Pág.	36
- Fuerzas de apoyo para casos de emergencias de México.	Pág.	41
- Organización de las Fuerzas Armadas.	Pág.	44
- Conclusiones del capítulo III	Pág.	47

CONCLUSIONES FINALES	Pág. 48
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	Pág. 49

INTRODUCCIÓN

1. Tema.

Empleo de las FFAA en acciones de “Asistencia Humanitaria” en el marco regional.

2. Título:

Diseño de una Fuerza de Tarea Conjunta en operaciones de asistencia humanitaria para afrontar hechos adversos.

3. Fundamento del Tema elegido

El motivo por el cual seleccioné este tema en el trabajo de investigación profesional, es que habiendo participado en diferentes oportunidades en operaciones militares de paz dentro del contexto de las Naciones Unidas en CHIPRE; como así también en la OTAN - KOSOVO como país integrante de Italia; he podido comprobar la necesidad de lograr una interoperabilidad adecuada entre las diferentes fuerzas para lograr alcanzar con éxito el cumplimiento de la misión impuesta.

Esta interoperabilidad, entendida como el logro de una estandarización en el empleo de sus medios, sus sistemas C2TI (Comando, control, teleinformática e inteligencia), sistemas logísticos, etc; regidos bajo una doctrina común que les permita una adecuada aptitud para obtener una participación activa y concertada de las fuerzas que realizan dicha función específica.

Introduciéndonos más en detalle en el tema seleccionado, y llevando la participación de las FFAA desde las operaciones de mantenimiento de la paz y/o coaliciones multinacionales bajo mandato de organismos internacionales, a la de participar en el desarrollo de medidas de cooperación y confianza mutua, en el marco regional e internacional, para la prevención de situaciones de conflictos y/o de catástrofes o desastres naturales; según las misiones secundarias de las Fuerzas Armadas; es que voy a desarrollar la participación de las FFAA en la “Asistencia Humanitaria” encuadrada en el marco legal vigente, a través de los siguientes conceptos.

La Defensa Civil, como parte de la Defensa Nacional, comprende el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que el conflicto armado, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen, puedan provocar sobre la población, sus bienes y/o medio ambiente; contribuyendo a restablecer el ritmo normal de la vida en las zonas afectadas, conforme lo establezca la legislación vigente (nacional y Protocolo de Ginebra).

Su planeamiento, coordinación y ejecución es interministerial, involucrando a los factores de poder, entre ellos el factor de poder militar.

La **Defensa Civil** comprende entre sus funciones generales, a la **Protección Civil** y está en el ámbito de la acción militar conjunta, participa ante el requerimiento de las autoridades civiles, proporcionando un apoyo subsidiario, prioritariamente durante la etapa de respuesta y eventualmente en las otras, coordinado por el EMCFFAA.

La Protección Civil se materializa con las siguientes modalidades: Apoyo a la Comunidad, **Asistencia Humanitaria** y Ayuda Humanitaria.

El presente trabajo, se relaciona con la Asistencia humanitaria que pueden brindar las FFAA ante un eventual hecho catastrófico para satisfacer apoyos federales, ante requerimientos extra-nación, como acción solidaria de cooperación regional o internacional. Recurrentemente la Fuerzas Armadas del Continente Americano han colaborado en la gestión de los impactos producidos por los desastres naturales.

Existen asimismo distintos mecanismos de cooperación a nivel internacional y regional que permiten coordinar los esfuerzos para la gestión de los desastres naturales. En el ámbito regional las Fuerzas Armadas tienen como misión subsidiaria la participación de operaciones de apoyo a la comunidad, a excepción del caso mexicano, que la posee como misión principal.

4. Antecedentes del Tema

Desde finales de la década de los ochenta, la reiterada manifestación de desastres provocados por el acoplamiento de fenómenos naturales, y las acciones realizadas por el hombre, que llevan a producir fenómenos como el calentamiento global y todo tipo de manifestación de la naturaleza en este sentido, dista de ser benigno para la sociedad. Los desastres naturales afectan a la población, a la economía y al desarrollo, con lo cual, se han convertido en tema de interés y de seguridad nacional, así como de especial observancia de organizaciones a nivel regional e internacional.

Asimismo, la región de América Latina, conoce muy bien los infortunios ocasionados por desastres naturales, ya sean incendios, huracanes, inundaciones, terremotos, deslizamientos de tierra y erupciones volcánicas. Existe un alto grado de deforestación de los bosques, niveles significativos de contaminación ambiental, calentamiento de la tierra, destrucción de la capa de ozono y graves alteraciones del ecosistema mundial por la sobrepoblación y la falta de planificación estratégica de los gobiernos de países en desarrollo para el mejoramiento urbano.

Sin ningún lugar a dudas, los hechos transcurridos en estos últimos años relacionados con las catástrofes, desastres ambientales, inundaciones, terremotos e incendios; han sido frecuentes. Podemos mencionar la participación de las FFAA en febrero del año 2007 en el vecino país amigo de la República de Bolivia y la erupción del volcán Chaitén a principios de mayo del año 2008 que afectó gran parte de nuestra Patagonia, entre otros.

Ahora bien, desde inicios del año 2010 se han registrado una serie de hechos adversos que han provocado un alto nivel de alerta y preocupación no solo en la región,

sino también en el mundo, como fueron el terremoto de Haití registrado el 12 de enero, sismo de 7 grados en la escala Richter, las inundaciones en la ciudad de Cuzco – Perú producida el 26 de enero, el terremoto en Chile registrado el 27 de febrero con una magnitud de 8,8 grados, el temporal de Rio de Janeiro a principios del mes de abril, el derrame de crudo en el golfo de México producto de la explosión y hundimiento de la plataforma de British Petrol, etc; todos estos hechos han causado grandes daños, algunos inexorables, provocando pérdidas de miles de vidas, causando destrucción de ciudades, carreteras, afectando grandes zonas de cultivo y provocando fuertes impactos ambientales.

Solo se puede estar prevenido y preparado para enfrentar una catástrofe, cuando se tiene un buen conocimiento del fenómeno que lo origina, los riesgos que ocasionan y que se corren. Por esta razón es que se busca crear una cultura de prevención y generar mecanismos de respuestas inmediatas en operaciones de asistencia humanitaria.

El cardenal Richelieu supo decir en su Testamento Político que, “nada es más necesario a un gobierno que la anticipación, porque gracias a ella se solucionan fácilmente aquellos males que sólo se pueden curar con grandes dificultades cuando se presentan imprevistamente”. Esta cita no distingue los problemas grandes de los pequeños, pero sostiene que los anticipados son siempre pequeños, mientras los que no lo son, son siempre grandes.

5. Estado actual del tema

En la actualidad, las FFAA no cuentan con un elemento que esté estructurado con unidades integradas por las tres fuerzas para afrontar catástrofes o desastres naturales de gran magnitud.

Ante las circunstancias de producirse una catástrofe de gran magnitud, será de vital importancia poder disponer de un adecuado tiempo inicial de reacción. De este tiempo dependen no solo vidas humanas, hogares, infraestructuras, sino también hasta las mismas sociedades situadas en el lugar del hecho. Cualquier retraso en la intervención puede ser considerado fatal. Esta situación obliga a las organizaciones a estructurarse en unidades que sean capaces de responder en escasos lapsos y en forma eficiente con los medios idóneos, ante tales hechos catastróficos y a requerimiento del poder político.

En el marco regional, nuestro país ha podido participar efectivamente en el devastador terremoto producido en el país vecino de Chile, pero en esta ocasión con el apoyo de tres hospitales de campaña, equipos electrógenos, plantas potabilizadoras de agua y el transporte aéreo de FAA. Como podemos apreciar, la acción solidaria de cooperación, no fue a través de un elemento conjunto, sino por medio de organizaciones

requeridas aisladamente, al solo efecto de satisfacer necesidades puntuales del damnificado.

En el marco del Acuerdo Internacional de Cooperación en caso de Catástrofes que nuestro país tiene con la República de Chile, se realizó el ejercicio combinado “Solidaridad 2008” cuyo objetivo es comprobar los procedimientos para el manejo de crisis ante la ocurrencia de una pandemia de Gripe Aviar.

El 11 de Junio de 2004 en la ciudad de Buenos Aires fue firmado el “Acuerdo entre la República Argentina y la República del Perú sobre Cooperación en Materia de Desastres” por los cancilleres de ambos países. El Acuerdo, que fue ratificado por el Parlamento el 2 de Agosto de 2006, estipula a su vez la creación del Sistema de Cooperación en Materia de Desastres entre las FFAA de la Argentina y del Perú (SICODES).

Con Perú y Venezuela, nuestro país es co-responsable para planificar un ejercicio combinado de asistencia en casos de catástrofes o desastres naturales. Además, los tres países son los encargados de concretar el intercambio de experiencias en el campo de las acciones de asistencia humanitaria, a fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata, entre los doce países del Consejo de la UNASUR.

6. Planteo del Problema

¿Es factible diseñar un Elemento Conjunto, estructurado con unidades orgánicas de las tres fuerzas, según sus funciones o conceptos de empleo para satisfacer apoyo regional en caso de catástrofes?

7. Alcances y limitaciones de la propuesta

El trabajo pretende fijar los términos con cierto grado de precisión, buscando arribar a la decisión, si es factible o no tener la previsión de contar con un elemento conjunto organizado, equipado e instruido para ejecutar distintas actividades y tareas específicas que contribuyan a la asistencia humanitaria ante hechos producidos a causa de desastres naturales, desastres ambientales o catástrofes en el marco regional.

Asimismo, de dicha organización se deberán establecer, contando con una armónica y homogénea conjunción de personal y material; las potenciales capacidades con que estarán enmarcadas. Determinar las posibilidades de ejecutar las tareas en tiempo, en el lugar del hecho y teniendo una estrecha relación con las previsiones tomadas. Contar con la obtención y disponibilidad de los medios al momento de suscitado el desastre natural y en cuanto a las limitaciones, que el elemento pueda presentar, verificar si estarán circunscriptas básicamente a la magnitud del

acontecimiento suscitado, a los recursos disponibles y/o a algún otro factor que surgirá de la investigación.

Con respecto a los aspectos legales, se analizará toda aquella legislación vigente en la cual están enmarcadas las FFAA, para brindar asistencia humanitaria ante los posibles acontecimientos que puedan surgir a nivel regional.

No se tratará en este Trabajo de Investigación Profesional aquellos aspectos relacionados con la sistematización de la educación del personal que integre estas organizaciones, no se analizarán aspectos vinculados a recursos financieros, ni al desarrollo científico o tecnológico necesario para ejecutar un adecuado apoyo.

8. Aportes teóricos y/o prácticos al campo disciplinar

Realizadas las consultas bibliográficas, las fuentes disponibles para este tema específico son escasas, tratando al mismo con poca profundidad o especificidad. De igual manera, el marco legal existente, no es del todo convincente, ya que presenta algunos vacíos al no contar con una Ley de Protección Civil y se tiene la necesidad de disponer la estructura legal para cada una de las misiones consideradas en la Protección Civil.

La necesidad de contar con organizaciones o elementos conjuntos para afrontar en forma efectiva y eficiente hechos adversos, es coherente, a la hora de analizar los acontecimientos últimos sucedidos en el ámbito del tema tratado.

Espero con este trabajo de investigación profesional, poder establecer la necesaria complementación de las FFAA, para lograr la interoperabilidad, alcanzando una adecuada economía de medios, un accionar eficiente y coherente y máximo rendimiento, manteniendo la autonomía orgánica de cada Fuerza Armada.

9. Objetivos

a. Objetivo General

“Determinar la factibilidad de diseñar un elemento conjunto, estructurado con unidades orgánicas de las tres fuerzas para poder hacer frente a los desastres naturales que se produzcan en el marco regional a fin de satisfacer el apoyo federal en caso de catástrofes.”

b. Objetivos Específicos

- 1) Describir el **contexto legal**, mediante un **proceso analítico** que permita visualizar cual es el marco jurídico vigente y las **derivaciones** que el mismo tiene.
- 2) Determinar cuáles son las **capacidades y limitaciones** que dispondrá dicho diseño en las operaciones de asistencia humanitaria.
- 3) Establecer la necesidad o no, de contar con una **organización flexible**, para poder afrontar la diversidad de situaciones de emergencia surgidas en la región.

10. Hipótesis

“La implementación de una Fuerza de Tarea Conjunta estructurada con unidades orgánicas de las tres fuerzas, resulta factible para poder hacer frente a las catástrofes y desastres naturales, que por su magnitud y consecuencias ocasionadas sobrepasen las capacidades de acción del país afectado y requiera el apoyo federal de otros.”

11. Metodología

El presente Trabajo de Investigación Profesional, se ajusta completamente dentro de un marco teórico, ya que nuestras conclusiones, sugerencias y propuestas surgirán a partir de la exposición, análisis e interpretación de la información encontrada relacionada con los desastres naturales ocurridos en el marco regional en los últimos años, la necesidad de dar solución rápida y eficaz a estas tragedias, son las que determinan alcanzar una adecuada interoperabilidad de las Fuerzas Armadas.

Así, abordando el hecho investigado desde una perspectiva global, pero particularista y sin pretender establecer generalizaciones de alguna índole, el procedimiento metodológico involucra la consulta y análisis de fuentes de información referidas a acontecimientos reales sucedidos y experiencias desarrolladas por otras organizaciones que actuaron en hechos semejantes de forma directa.

De lo expresado precedentemente, la importancia y el valor del trabajo, puede verse involucrado en el poder de interpretación y análisis deductivos e inductivos de la información existente del tema tratado; arribándose en forma casi intencionada hacia un propósito deductivo determinado y elaborando una propuesta a modo de conclusión que intente demostrar la hipótesis expresada y cumplimentar los objetivos planteados oportunamente.

Los temas serán tratados por capítulos con sus respectivas conclusiones parciales en una parte final, para de esta manera satisfacer los objetivos específicos propuestos. Mediante la consolidación e inferencias de las conclusiones parciales, se concretará la conclusión final, buscando concretar o no la hipótesis planteada.

CAPÍTULO I

CONTEXTO LEGAL

SECCIÓN I

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizarán las distintas bases legales existentes en nuestro país sobre las que se asientan las misiones de “Asistencia Humanitaria” a brindar por las FFAA ante las circunstancias de producirse una catástrofe de gran magnitud, a fin de establecer fehacientemente cuales son las responsabilidades y previsiones a tomar ante la presencia de un hecho adverso.

Poder también observar cuál es su pilar de sostén legal que permita determinar las actividades específicas y hasta donde tiene alcance para ejecutarlas, ya que en los últimos años, las Fuerzas Armadas, a través del Poder Ejecutivo, ante requerimientos internacionales en el contexto de Naciones Unidas o como acción solidaria de cooperación internacional en caso de catástrofes y por orden del Ministerio de Defensa; ha brindado “Asistencia Humanitaria” en distintos eventos, en el marco regional.

En tal sentido, las mencionadas normas contenidas en este capítulo sólo pretenden constituirse en el punto de partida de la materia tratada, transformándose en una herramienta o guía para la mejor interpretación y cumplimiento de las eventuales órdenes que se impartan para cada supuesto de manera particular.

En la última década del siglo XX y principios del XXI, como consecuencia de la mayor ocurrencia de catástrofes naturales, se han incrementado de modo significativo las iniciativas para alistar, movilizar y coordinar los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional, a fin de atender de manera coherente y oportuna las necesidades de los que están expuestos a la destrucción en las emergencias y catástrofes.

Tradicionalmente, nuestro país ha llevado a cabo una serie de ejercicios combinados con diferentes países con el objeto de reforzar la cooperación bilateral y multilateral entre las fuerzas armadas nacionales y extranjeras. Este es el caso de los ejercicios “Fuerzas Unidas”, “Cabañas”, “Cruz del Sur”, “Ceibo”, “Fraterno”, “Fluvial”, “Araex”, “Tanba”, y otros. La práctica de ejercicios combinados de este tipo ha permitido la consolidación del acercamiento de las fuerzas armadas nacionales y extranjeras en el terreno. Esto naturalmente conduce a la integración de las fuerzas militares y al perfeccionamiento de los cuadros. Asimismo, la realización de ejercicios de este tipo se inscribe dentro de la política de fomento de la confianza mutua y la cooperación regional.

SECCIÓN II

ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO VIGENTE

Las Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones Ministeriales y otros (Reglamentos, y directivas dentro del ámbito castrense) existentes en la Nación, regulan la conducta del ser humano en la sociedad, marcan los lineamientos de trabajo en las organizaciones, entre otras cosas; por ello en este capítulo se expondrán las legislaciones que orientan el trabajo y la actuación de las FFAA, dentro del sistema de defensa nacional.

Para realizar el análisis de esta sección, es necesario poder establecer en términos generales el marco legal en el que tiene participación las FFAA, para llevar a cabo actividades y tareas de Defensa Civil ante desastres o catástrofes naturales. Así también, poder especificar los elementos de la fuerza, que ejecutarán dichos apoyos.

1. Constitución de la Nación Argentina¹.

La Constitución Nacional es la *Ley fundamental* escrita, que posee nuestro Estado soberano y en donde descansa el sistema jurídico. Ésta fija límites y define relaciones entre los poderes del estado y a su vez, éstos con sus ciudadanos, estableciendo así las bases para su gobierno y organización de las instituciones en que tales poderes se asientan. También garantiza al pueblo derechos y libertades.

Como podemos observar, será el pilar en el que nos apoyaremos para determinar la concatenación y derivación legal que respalde a las FFAA en el accionar relacionado a la asistencia humanitaria.

En su Sección Segunda del Poder Ejecutivo, Capítulo Tercero “Atribuciones del Poder Ejecutivo” en su Art 99, establece que “*El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:*

- 1. *Es el jefe supremo de la Nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración del país.*
- 2. *Expide...*
- 11. *Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras...*
- 12. *Es comandante en jefe de todas las FFAA de la Nación.*
- 14. *Dispone de las FFAA, y corre con su organización y distribución según la necesidad de la Nación.*”

2. Ley Nro 23.554 – Ley de Defensa Nacional².

¹ DALMAZZO, Omar Antonio - Constitución de la Nación Argentina, Texto sancionado en 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957, 1994, Pactos preexistentes, Tratados y Convenciones sobre derechos humanos con jerarquía constitucional. 1ra Edición – Buenos Aires: Lajouane, 2008.

La Ley de Defensa Nacional es el cuerpo normativo que determina las bases jurídicas y orgánicas funcionales para la preparación, ejecución y control de la Defensa Nacional, que apunta a garantizar: el ejercicio de la autoridad civil, la no intervención de las FFAA en asuntos políticos interno, la participación militar en seguridad interior en forma restrictiva y apuntalar una organización militar apoyada en los pilares de la eficiencia y organización conjunta. Esto vislumbra un avance trascendente en materia de control civil sobre las FFAA, en cuanto a su accionar militar en el marco interno y en cuanto al impulso del accionar militar conjunto.

La Ley de Defensa Nacional, en su Título III “Estructura del sistema de defensa” Art 9, establece que, “*Los integrantes del sistema de defensa nacional serán los siguientes: ... El Ministerio de Defensa; El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina...*”³

Posteriormente, en su Art 33, establece que “*El Presidente de la Nación aprobará los planes y acciones necesarios para la **defensa civil**.*”

Como primera medida se hará mención del concepto de **Defensa civil**: “*Parte de la Defensa Nacional, (responsabilidad directa del Presidente de la Nación según determina la Ley de Defensa Nacional), que comprende el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que el conflicto armado, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen, puedan provocar sobre la población, sus bienes y/o medio ambiente; contribuyendo a restablecer el ritmo normal de la vida de las zonas afectadas.*”⁴ Su planeamiento, coordinación y ejecución es interministerial, involucrando a los factores de poder. La Defensa Civil comprende entre sus funciones generales, a la Protección Civil.

En cuanto a **Protección Civil**⁵, se podrá observar el significado partiendo de dos ópticas distintas las que se definirán a continuación:

- **Ámbito Nacional**

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

² HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN – “Ley de Defensa Nacional” Ley Nro 23.554, BOLETIN OFICIAL, 5 de mayo de 1988.

³ HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN – “Ley de Defensa Nacional” Ley Nro 23.554, BOLETIN OFICIAL, 5 de mayo de 1988.

⁴ RFP 99 – 01 “Terminología castrense de uso en el Ejército Argentino”, 2001.

⁵ RC 13 – 02 “Protección Civil” ANEXO 1, 2007.

- **Ámbito Militar Conjunto**

Participación de las Fuerzas Armadas, ante el requerimiento de las autoridades civiles, proporcionando un apoyo subsidiario, prioritariamente durante la etapa de respuesta y eventualmente en las otras, coordinado por el EMCFFAA.

Se materializa con las siguientes modalidades:

- Apoyo a la Comunidad
- **Asistencia Humanitaria**
- Ayuda Humanitaria

La Ley Nro 23.554 determina que la **Defensa Nacional** es responsabilidad directa del Presidente de la Nación y que la misma comprende la **Defensa Civil**. Como podemos notar, esta Ley presenta la existencia de una imposición legislativa, de emplear por parte del estado, a las FFAA, sus recursos, etc, para afrontar aquellas situaciones de eventos adversos de origen natural o antrópico en el territorio nacional o internacional.

3. Ley Nro 24.948 - Ley de Reestructuración de las FFAA.

El Estado tiene la obligación esencial e ineludible de la Defensa Nacional, logrando hacer coincidir todos los esfuerzos para preservar los intereses vitales de la Nación. Esta Ley complementa el cuerpo normativo de la Defensa Nacional, que fue sancionada con la finalidad de fijar las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentalmente para la reestructuración de las FFAA y que en común unión con la Ley de Defensa Nacional, establece lineamientos y prioridades generales en la materia.

La Ley de Reestructuración de las FFAA, en su Título II “Disposiciones generales para la reestructuración” Art 6, establece que, “*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.”***⁶

Este artículo ya deja más claro y preciso la participación de las FFAA en los escenarios de operaciones en asistencia humanitaria, por lo tanto la presente Ley Nro 24.948, es determinante al **imponer la misión y apoyo a la comunidad nacional o regional**, al instrumento militar, salvando la imprecisión que presentan las anteriores leyes vistas hasta el momento en el trabajo de investigación.

⁶ **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – “Ley de Reestructuración de las FFAA” Ley Nro 24.948, 18 de marzo de 1998.

En su Art 10, establece que, “*Se dará prioridad a la **constitución de agrupaciones de armas combinadas o Fuerzas de Tareas (FFTT)** por sobre las unidades de carácter puro. Para la reestructuración y el despliegue, se considerará... por lo que será priorizada la capacidad para despliegue rápido*”.

*Se tenderá a concentrar las unidades de las tres Fuerzas Armadas que integren cada comando estratégico operacional, en zonas contiguas.”*⁷

Este artículo, permite inferir que, es necesario organizar agrupaciones de armas combinadas y FFTT, distribuidas estratégicamente en el país, para poder afrontar las exigencias de la defensa nacional, como así también, aquellas que surjan en caso de necesidad por catástrofes, desastres naturales o antrópicos; buscando aplicar la teoría de “**DUALIDAD DE EMPLEO**” de las FFAA. De esta manera, se están focalizando los esfuerzos, prestando atención y evitando descuidar la prevención o preparación de las acciones, a fin de obtener respuestas concretas al análisis de riesgo en las distintas zonas.

4. Ley de Defensa Civil – “Decreto Ley 11.001/963 Modificada por Ley 7738/971.”⁸

Es necesario en este caso particular poder explicar cómo ha evolucionado a través del tiempo la Defensa Civil en su legislación. Visto que se introdujeron modificaciones al Decreto-Ley Nro 11.001/63 de Defensa Civil, por medio de la Ley Nro 7.738 y habiéndose considerado en oportunidad, la posibilidad de contar con una organización de carácter permanente que en forma rápida y eficiente permita restablecer la normalidad en la zona afectada, con ajuste a las normas que dicte el Poder Ejecutivo de la Nación por intermedio del Ministro de Defensa.

En razón de lo anteriormente mencionado, se ha modificado el referido Decreto-Ley, ajustándolo a las necesidades actuales por medio de la Ley N° 7.738, haciéndose necesario contar con el respectivo Decreto “Reglamentación de la Ley de Defensa Civil”.

La Reglamentación de la Ley de Defensa Civil, en su Capítulo I “Generalidades” Art 1, establece que, “*La Defensa Civil (D. C.), es la parte de la Defensa Nacional que comprende...*”⁹

5. Proyecto de Ley de Protección Civil de la República Argentina.¹⁰

⁷ **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – “Ley de Reestructuración de las FFAA” Ley Nro 24.948, 18 de marzo de 1998.

⁸ Ver Decreto Ley 11.001/963 Modificado por Ley Nro 7738/971 y su “Reglamentación de la Ley de Defensa Civil” en Anexo “Legislación de Referencia”.

⁹ **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – Decreto Ley 11.001/963 Modificado por Ley Nro 7738/971 y su “Reglamentación de la Ley de Defensa Civil”

¹⁰ Ver Proyecto de ley de Protección Civil de la República Argentina, 06 de octubre del 2004, en Anexo “Legislación de Referencia”.

El Sistema de Protección Civil de la Nación, estaba enmarcado en el antiguo Decreto – Ley 6250/58 de Defensa Antiaérea pasiva, que incluía aspectos relacionados a previsiones para limitar los efectos de desastres producidos por agentes naturales. En dicha Ley, la responsabilidad de la dirección del sistema, era responsabilidad del PEN. Posteriormente leyes de ministerios y defensa fueron modificando la organización, colocándolo bajo responsabilidad del Ministerio de Defensa; incluyendo en sus previsiones de respuesta, los desastres, y poniendo mayor atención a la prevención. De esta manera la defensa civil (Protección Civil actualmente) estaba encuadrada en la Defensa Nacional, sujeta al planeamiento militar y a la conducción en forma centralizada.

En el presente, se está motivando a nivel mundial, que la respuesta ante distintos niveles iniciales de desastres sea afrontada en forma local; hasta que estos se vean superados y acudan a los niveles más altos – provinciales y/o nacionales – para enfrentar los mismos.

El proyecto de ley de protección civil de la república argentina, en su Título I “del sistema de protección civil” Capítulo 1° “Principios básicos”, establece en su Art 1 que, *“El sistema de Protección Civil de la República Argentina es esencialmente un mecanismo de coordinación que articula organismos públicos nacionales, provinciales, municipales; entidades privadas y a la comunidad, cuya organización y funcionamiento está establecido por la presente Ley.”*¹¹

Este proyecto, tiene como mecanismo fundamental **la coordinación**, orientando su esfuerzo principal a la **prevención y preparación del sistema** para evitar eventos adversos. Dicha coordinación ya no depende del área de la defensa, sino del Ministerio del Interior, donde a través de la Secretaría de Seguridad Interior, se llevan a cabo importantes acciones para lograr una óptima eficiencia en el sistema.

Pero es necesario adecuar el marco legal, para poder llevar a buen puerto tal intención, ya que la única jerarquía legislativa, es el Art 33 de la Ley Nro 23.554. Dicho proyecto da respuesta a esta necesidad presentada, encontrando la mejor manera de fusionar un sistema, que evidencie un mecanismo de coordinación armónico, entre los distintos entes nacionales, provinciales y municipales sin crear nuevas estructuras orgánicas y logrando la optimización de las ya existentes.

A continuación, dicho proyecto determina la finalidad del sistema, estableciendo claramente dentro de sus funciones, cuales son las actividades ejecutadas por la Protección Civil; enumerándola en el Art 3 (**Mitigación, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción**) y definiéndolas en los siguientes artículos; Art 4 al Art 7¹²

¹¹ **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – Proyecto de ley de Protección Civil de la República Argentina, El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Buenos Aires 06 de octubre del 2004.

¹² **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – Proyecto de ley de Protección Civil de la República Argentina, El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 06 de octubre del 2004.

El Proyecto de Ley, continúa desarrollando sus artículos, estableciendo cuales son los órganos que integran el sistema, cuales son aquellos organismos con capacidad de apoyo, – viéndose aquí, involucrada las FFAA – en un sistema descentralizado determina los niveles de responsabilidad de los órganos, **como será efectuado el apoyo federal ante desastres**, que efecto produce en el Estado-Nación y como se identificarán las situaciones de emergencia.

También trata la complementación con los demás órganos del sistema, el sistema de Seguridad interior, **las pautas establecidas con terceros países** (a través de leyes de cooperación mutua), con organizaciones no gubernamentales, busca crear en la sociedad actitudes y aptitudes en la autoprotección mediante la realización de ejercicios sobre hipótesis de desastres, crear conciencia de la reconstrucción, de la protección civil en tiempo de guerra y otras disposiciones generales.

6. Cronología de aquellos Decretos que han ido variando la dependencia y la designación de lo que hoy es la “Protección Civil”.

Para comprender la evolución que ha tenido la “Protección Civil”, nos vamos a remitir a solo 15 años al pasado para poder observar cómo ha mutado a través de distintos Decretos la dependencia de la Protección Civil.

- **Decreto 1193/94**, este decreto crea la Secretaria de Protección a la Comunidad en el ámbito de la Presidencia de la Nación.
- **Decreto 660/96**, se modifica la estructura de la Administración Pública Nacional. Uno de los cambios de relevancia para esta investigación es que la *Defensa Civil pasa a ser Protección Civil*, dentro del ámbito del **Ministerio del Interior**.
- **Decreto 1015/97**, en este decreto se modifica la estructura del Ministerio del Interior y crea dentro de la *Secretaría de Seguridad Interior*, tres subsecretarías
 - Subsecretaría de Seguridad.
 - Subsecretaría de Asuntos Técnicos.
 - Subsecretaría de Planeamiento y Protección Civil.
- **Decreto 496/98**, crea el Consejo Nacional de Recuperación de Zonas afectadas por Emergencias Climáticas (CONAREC) que es base para la creación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM).

7. Decreto PEN Nro 1250/99 “Sistema Federal de Emergencia”¹³

¹³ Ver Decreto PEN Nro 1250/99, “Sistema Federal de Emergencias”, del 28 de octubre de 1999, en Anexo “Legislación de Referencia”.

La participación de las FFAA en situaciones de catástrofes a nivel nacional y regional, está prevista en este Decreto Nro 1250/99 y en la Resolución MD Nro 121/2006, la que desarrollaremos más adelante.

“Así como en el área de Defensa el Estado había logrado avanzar en materia legislativa, del mismo modo encara una reforma que, sobre la base de los organismos existentes y fundamentalmente en la experiencia recogida a partir de la ocurrencia del “fenómeno del niño” en el año 1998, permitiese optimizar los medios y recursos disponibles por la Nación para otorgar respuesta clara, concreta y fundamentalmente oportuna ante la ocurrencia de desastres.”¹⁴

Esta legislación sobre gestión de desastres, en sus considerandos manifiesta, *“Que las características geográficas..., hacen que numerosas ciudades y vastas regiones se puedan ver afectadas por desastres de origen natural, antrópico y tecnológico.”*, posteriormente expresa, *“Que para la ejecución del apoyo federal este sistema deberá integrar a los distintos organismos del Estado Nacional como participantes orgánicos del sistema.”¹⁵*

El Decreto PEN Nro 1250/99, en su Art 1 establece, *“Constitúyase el SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS (SIFEM) como esquema de organización del Estado Nacional que articula los organismos públicos nacionales competentes y coordina su accionar con las provincias, el Gobierno Autónomo de la ciudad de Buenos Aires y los municipios, para prevenir y gerenciar eficientemente la atención de las emergencias o desastres naturales o antrópicos.”*

En su artículo siguiente establece los objetivos del SIFEM, apuntados a evitar o reducir pérdidas de vidas humanas, daños materiales y las alteraciones socio-económicas causadas por desastres naturales o antrópicos. También expresa, mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y definir modos de acción coordinados e integrados para prevenir, mitigar y asistir desde el Estado Nacional a los damnificados por emergencias, buscando la mejor manera de asignar los recursos disponibles.

En su Art 4, establece que, “El Gabinete de Emergencias (GADE), será presidido por el Jefe de Gabinete de *Ministros* y *estará integrado por los siguientes señores Ministros* y *Secretarios de Presidencia de la Nación que por su competencia tienen responsabilidad directa en la materia:*

- 1) El Ministro del Interior;*
- 2) El Ministro de Defensa;*
- 3) El Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos;*

¹⁴ Mayor Sergio VILLAROEL y Capitanes Guillermo CANOSA y Gonzalo RAMIREZ, Tesis “El Rol del Ejército Argentino dentro del ámbito de la protección civil, en lo referente a desastres naturales y antrópicos” del año 2002.

¹⁵ PODER EJECUTIVO NACIONAL - Decreto PEN Nro 1250/99, “Sistema Federal de Emergencias”, del 28 de octubre de 1999.

- 4) *El Ministro de Salud y Acción Social;*
- 5) *El Secretario de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable*
- 6) *El Secretario de Desarrollo Social”*¹⁶

Cuando la emergencia fuere de magnitud considerable o se requiera de la presencia de algún organismo descentralizado, el GADE podrá convocarlo, ya que este tiene como responsabilidad conducir y coordinar el SIFEM.

El Art 6, establece que el GADE conducirá y coordinará el SIFEM; mencionando entre sus funciones, la de recibir y canalizar la ayuda de terceros países y **aprobar todo proyecto o programa que se desarrolle en el ámbito del SIFEM y de los acuerdos suscriptos a nivel regional o internacional.**

El Art 7, hace mención de aquellos organismos que constituyen el SIFEM, como “organismos de base” a causa de su competencia específica, como forma de asegurar su participación. Estos figuran en el Anexo 1 del presente Decreto, pero a efectos de la investigación solo citaremos a aquellos de incumbencia.

“ANEXO I

ORGANISMOS DE BASE:

- **Presidencia de la Nación**
- *Jefatura de Gabinete Ministerio del Interior*
- *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*
- *Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos*
- *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*
- *Ministerio de Salud y Acción Social*
- **Ministerio de Defensa**
 - Instituto Geográfico Militar**
 - Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas**
 - Estado Mayor General del Ejército, Armada y Fuerza Aérea**
 - Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas**
 - Servicio Meteorológico Nacional**
 - Servicio de hidrografía naval**
 - Secretaría de Asuntos Militares**
- *Ministerio de Cultura y Educación”*¹⁷

En su Art 8, se da facultades al jefe de GADE, para firmar acuerdos y/o convenios que reglamenten en el ámbito del SIFEM la colaboración y coordinación con organizaciones nacionales e internacionales.

¹⁶ **PODER EJECUTIVO NACIONAL** - Decreto PEN Nro 1250/99, “Sistema Federal de Emergencias”, del 28 de octubre de 1999.

¹⁷ **PODER EJECUTIVO NACIONAL** - Decreto PEN Nro 1250/99, “Sistema Federal de Emergencias”, del 28 de octubre de 1999.

8. Ley Nro 25.240 - Acuerdo entre la república Argentina y la república de Chile sobre cooperación en materia de catástrofes¹⁸.

Por la presente, el Congreso aprobó el Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes, suscripto con la República de CHILE, sancionado el 29 DIC 99, promulgado de hecho el 21 de enero del 2000 y publicado en Boletín Oficial de la República ARGENTINA Nro 29.323, el 26 del mismo.

Sobre la base de dicho Acuerdo el EMCFFAA y el Estado Mayor Conjunto de Defensa Nacional (EMCDN) de CHILE, han concretado un Reglamento de Cooperación entre las FFAA, para casos de catástrofes, actualizado al año 2005 y aprobado por los respectivos Ministerios de Defensa.

Acuerdos con similar finalidad se encuentran en trámite con las FFAA de BOLIVIA y PERU, y se aspira a concretar con otros países del marco regional y MERCOSUR.

En Octubre del 2007, en la “VII Reunión de los Ejércitos del Mercosur y Países Asociados”, los comandantes de los ejércitos acordaron en Quito avanzar en la creación de un "mecanismo multilateral" de apoyo y colaboración en caso de desastres naturales en cualquier parte de la región.

Los altos mandos militares de Perú y Chile se reunirán en noviembre del presente año en Santiago, para incrementar la cooperación ante desastres naturales.

9. Decreto PEN 1045 / 01, del 16/08/2002.

Aprueba la estructura organizativa de la Dirección Nacional de Política, Seguridad y Protección Civil (*de la Secretaría de Seguridad Interior*) y le da misiones.

10. Decreto 355 / 02 “Ley de Ministerios”¹⁹

Este decreto tiene entre otras finalidades, modificar esencialmente la Ley de Ministerios. Como aspecto más destacado podemos nombrar que:

- Fija las atribuciones del Jefe de Gabinete de Ministros.
- Fija las competencias del Ministerio del Interior, de la cual cabe mencionar “*Entender en la coordinación de las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias.*”

¹⁸ **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – “Acuerdo sobre cooperación en materia de catástrofes.” Ley Nro 25.240, del 29 de diciembre de 1999.

¹⁹ **PODER EJECUTIVO NACIONAL** - Decreto PEN Nro 355/02 “Ley de Ministerios”, del 21 de febrero de 2002.

- Fija las competencias de Ministerio de Defensa, estableciendo, *“Asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la defensa nacional y las relaciones con las Fuerzas Armadas dentro del marco institucional vigente. Y determina en particular en que aspectos entiende, ejecuta, participa, interviene o coordina el Ministerio”*²⁰

11. Decreto Nacional 357 / 02, Bs As 21/02/2002.

Que por el referido Decreto Nro 357/2002 y sus modificatorios, se aprobó el organigrama de aplicación de la Administración Pública Nacional centralizada hasta el nivel de Subsecretaría, y los objetivos de las Unidades Organizativas determinadas en dicho organigrama. Por lo expresado anteriormente, **la Secretaria de Seguridad Interior, pasa a depender de la Presidencia de la Nación.**

12. Decreto 1418 / 02 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

La Secretaria de Seguridad Interior, Subsecretaria de Seguridad y Protección Civil y el Sistema Federal de Emergencia (SIFEM), pasan a depender del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.

13. Decreto 1066/04 “Necesidad y Urgencia”

Que a través del Decreto Nro 1066/04, se procedió a modificar la Ley de Ministerios, transfiriendo las misiones concernientes a la seguridad interior del ámbito del entonces MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS a la órbita del MINISTERIO DEL INTERIOR

14. Decreto 1067/04 “Transferencia al Ministerio Interior”

Que mediante el Decreto Nro 1067/04 se transfirió del ex Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos al MINISTERIO DEL INTERIOR, la SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR, la SUBSECRETARIA DE SEGURIDAD Y PROTECCION CIVIL.

15. Decreto 1697/04 “Misiones y Funciones”

Por este decreto se modifica el decreto Nro 357/2002 y su modificatorio organigrama de aplicación de la administración Pública Nacional, correspondiente a la citada Jurisdicción en el Apartado XIII, correspondiente a la citada Jurisdicción. El Decreto tiene como objetivo reordenar las responsabilidades de las distintas áreas del MINISTERIO DEL INTERIOR, en función de las nuevas competencias asignadas.

²⁰ PODER EJECUTIVO NACIONAL - Decreto PEN Nro 355/02 “Ley de Ministerios”, del 21 de febrero de 2002.



16. Decreto PEN Nro 727/06 “Reglamentación de la Ley Nro 23.554.”²²

Este Decreto establece en sus considerando, aspectos que son necesarios destacar a fin de poder interpretar de qué manera la Ley de Defensa Nacional no descarta efectivamente la participación de las FFAA en el marco interno. “...*que dicha norma fija las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional, estableciendo la finalidad del sistema, su estructura y sus órganos componentes; así como también aspectos relativos a la organización de las FUERZAS ARMADAS y otros asuntos relacionados con la defensa nacional.*”²³. Este último aspecto está claramente definido en el Art 33 de la Ley Nro 23.554, estableciendo que la “**Defensa Civil**” forma parte integrante de la “Defensa Nacional”.

Asimismo podemos interpretar en una primera lectura, de poder contar con los medios del instrumento militar, bajo control funcional del Estado Mayor Conjunto (EMC), como parte componente del estado, ante requerimiento del poder nacional; para afrontar eventos adversos a fin de controlar la eficacia del accionar militar conjunto. “...*Que la presente reglamentación avanza en ese sentido otorgando a dicho ESTADO MAYOR CONJUNTO, en épocas de paz, el control funcional de los medios militares, creando para ello un órgano permanente de trabajo responsable de la ejecución de las operaciones que requieran el empleo del instrumento militar para el logro de los objetivos establecidos en las misiones que se identifiquen...*”

Consecuentemente, en su Título IV “Del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas” Art 18, establece que, “*En el ejercicio de tales funciones, el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS procurará la máxima integración y estandarización del conjunto de reglas, procesos, procedimientos, funciones, servicios y actividades relativos al uso o empleo eficiente de los medios*

²¹ <http://www.mininterior.gov.ar/institucional/organiograma.htm>

²² Ver Decreto PEN Nro 727/06 “Reglamentación de la Ley Nro 23.554, del 12 de junio del 2006. en Archivo “Legislación de referencia”.

²³ **PODER EJECUTIVO NACIONAL** - Decreto PEN Nro 727/06 “Reglamentación de la Ley Nro 23.554, del 12 de junio del 2006.

militares, así como también al fortalecimiento y consolidación de las capacidades operacionales.”

En su Art 19, establece que, *“El Jefe del ESTADO MAYOR CONJUNTO será el responsable del empleo de los medios militares en tiempos de paz. A tal efecto, tendrá el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes, pudiendo disponer de tales medios para el cumplimiento de las misiones encomendadas en el marco del planeamiento estratégico militar. A los fines de la acción militar conjunta mantendrá relación funcional con los Jefes de los ESTADOS MAYORES GENERALES DE LAS FUERZAS ARMADAS, quienes lo asesorarán en el planeamiento militar conjunto.”*²⁴

17. Decreto PEN Nro 1691/06 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.”²⁵

A través de esta Directiva, queda derogado el Decreto PEN Nro 1116/96 “Directiva para la Realización de Planeamiento Militar Conjunto”. El Decreto 1691/06, establece un conjunto de criterios y parámetros para orientar la organización de la estructura de las fuerzas armadas, se establecen procedimientos, se asignan prioridades en materia de funcionamiento, planeamiento y capacidades. En su introducción, establece que, *“La presente “Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas” es un documento político de contenido específicamente técnico-militar, destinado a establecer los criterios y parámetros orientadores de las misiones, concepción y criterios de empleo efectivo, organización, funcionamiento, rediseño de capacidades y equipamiento de las Fuerzas Armadas de la Nación.”*²⁶

Respecto de las Misiones principal y subsidiarias del Instrumento Militar y de sus respectivos ámbitos de actuación, establece que, *“...La misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser, consecuentemente, el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerzas, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial...”* posteriormente, de acuerdo a los intereses establecidos por la Defensa Nacional considera como misiones subsidiarias del instrumento militar a las siguientes:

“Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas.

²⁴ PODER EJECUTIVO NACIONAL - Decreto PEN Nro 727/06 “Reglamentación de la Ley Nro 23.554, del 12 de junio del 2006.

²⁵ Ver Decreto PEN Nro 1691/06 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, del 29 de noviembre del 2006, en Archivo “Legislación de referencia”.

²⁶ PODER EJECUTIVO NACIONAL - Decreto PEN Nro 1691/06 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, del 29 de noviembre del 2006.

Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior Nro 24.059.

Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.”²⁷

Se repite nuevamente en esta legislación, la injerencia de las FFAA en la participación en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos. Ulteriormente la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA, hace referencia a la participación de éstas en operaciones en apoyo a la comunidad nacional e internacional, considerando que, como misión subsidiaria, tales operaciones se llevarán a cabo a partir de sus capacidades circunstancialmente remanentes.

Respecto de los Roles y Funciones del Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas, se establece que, ***“El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas será el órgano responsable del empleo de los medios militares en tiempos de paz. Para tal propósito ejercerá el control funcional sobre los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas y el control operacional sobre los elementos de las Fuerzas Armadas que, en virtud de las misiones que al mismo se le asignen, sean pertinentes emplear.”²⁸***

18. Resolución MD Nro 121/2006²⁹

El Ministerio de Defensa, por Resolución MD Nro 121/2006, del 08 de febrero de 2006, determino en su Art 3 que, ***“Facúltese al JEMCFFAA para coordinar las operaciones y actividades de apoyo a la comunidad, ante situaciones de emergencia social o catástrofes naturales y/o producidas por el hombre, cuando el Ministerio de Defensa y/o autoridades nacionales correspondientes determinen que las Fuerzas Armadas deben actuar en misiones de apoyo a la comunidad”***. Posteriormente, la Resolución dispuso en su Art 4 que, ***“El EMCFFAA elaborará la “Directiva Conjunta para el Accionar de las Fuerzas Armadas empeñadas en misiones de apoyo a la comunidad”, la cual será elevada al Secretario de Asuntos Militares para su aprobación y posterior entrada en vigencia”***

19. Directiva del JEMCFFAA Nro 10/06 “Accionar Conjunto de las Fuerzas Armadas empeñadas en misiones de Protección Civil”³⁰

²⁷ **PODER EJECUTIVO NACIONAL** - Decreto PEN Nro 1691/06 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, del 29 de noviembre del 2006.

²⁸ **PODER EJECUTIVO NACIONAL** - Decreto PEN Nro 1691/06 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, del 29 de noviembre del 2006.

²⁹ Ver Resolución 121/2006, del 08 de febrero de 2006, en Anexo “Legislación de Referencia”.

³⁰ Ver Directiva del JEMCFFAA Nro 10/06, de 07 abril de 2006 en Anexo “Legislación de Referencia”.

La Directiva del JEMCFFAA Nro 10/06, del 07 de abril de 2006, "Accionar conjunto de las FFAA empeñadas en misiones de protección civil", confeccionada de acuerdo a lo dispuesto por Resolución MD Nro 121/06, del 08 de febrero de 2006 y aprobada por Resolución MD Nro 399/07, determinó en el 2. "Misión" que, **"El EMCFFAA coordinará las operaciones y actividades de Protección Civil cuando el Ministerio de Defensa y/o autoridades nacionales determinen el empleo de las FFAA, en el país o en el exterior, para satisfacer requerimientos del SIFEM y/o del Poder Ejecutivo Nacional, a fin de contribuir a restablecer la normalidad vital de las zonas afectadas"**. El propósito es "facilitar y optimizar el empleo de las FFAA, en el marco de la Respuesta Federal, a fin de evitar acciones coyunturales, duplicidad de esfuerzos y lograr una relación de eficacia en el apoyo, adecuada y compatible con las capacidades y presupuesto disponibles".

Posteriormente, en el 3. "Ejecución", 3.1. "Concepto de la operación", establece que, "La Operación consistirá en la participación de las FFAA, prioritariamente durante la Etapa de Respuesta ante eventos adversos de origen natural, antrópicos y/o emergencias sociales y en forma eventual en las Etapas de Mitigación y Reconstrucción", luego dispone que, "El EMCFFAA coordinará las acciones de apoyo de las FFAA dentro del País, cuando la emergencia local (Provincial) escale a Catástrofe (Federal) y/o ante requerimientos puntuales formulados por el SIFEM" y por consiguiente afirma que, "Ante la ocurrencia de una Emergencia Nacional se constituirá un Comando de Coordinación Conjunto que comandará los componentes de las Fuerzas Armadas puestos a disposición para atender el desastre en la zona afectada. Este Comando se conformará sobre la base de los Comandos de nivel Táctico Superior de las FFAA, que tengan responsabilidad Territorial asignada por la Directiva de Defensa o que se determine específicamente"

En estos puntos expuestos anteriormente, podemos apreciar cómo se prevé la participación de las FFAA, en misiones de protección civil; las coordinaciones que deberá llevar a cabo dentro del país ante requerimiento del SIFEM o fuera del país en apoyo federal en cumplimiento de convenios y tratados nacionales y como conducirá a través de un Comando de Coordinación Conjunta todos sus medios puestos a disposición.

Ulteriormente, en el Art 6. "Aspectos generales" apartado 2 "Representación ante el SIFEM", establece que, "por Resolución del Ministerio de Defensa, un representante del Secretario de Asuntos Militares (SAM), actuará como enlace del Ministerio de Defensa ante la Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC), dependiente de la Subsecretaría de Seguridad de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior. Dicho funcionario tendrá como misión fundamental asesorar al Secretario de Asuntos Militares en todos los asuntos relativos a la coordinación y planificación de la participación de organismos y/o

SECCIÓN III

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO I

- La Ley de Defensa Nacional en su Art 2, considera el empleo de las FFAA para enfrentar **agresiones de origen externas** y cuya finalidad es la de garantizar y proteger los intereses vitales de la Nación. Ahora bien, en su Art 33, contempla planes y **acciones para la Defensa Civil**, siendo ésta, parte de la Defensa Nacional, responsabilidad directa del presidente de la Nación.
La Defensa Civil comprende entre sus funciones generales, a la Protección Civil donde las FFAA podrán accionar ante eventos adversos para la prestación de los apoyos necesarios.
Como podemos inferir, este último artículo mencionado en la Ley de Defensa Nacional, no es claro ni preciso; porque habilita y da facultad a las FFAA para accionar o actuar ante catástrofes naturales o antrópicas, mientras que la Ley trata en forma medular la solución de conflictos de origen externo, que requieran el empleo de las FFAA.
- La Ley de Reestructuración de las FFAA, deja claro la participación de las mismas, en los escenarios de **apoyo a la comunidad nacional o de países amigos**; por lo tanto la presente Ley Nro 24.948, es determinante al imponer las misiones subsidiarias de apoyos al instrumento militar, resaltando no afectar la capacidad para el cumplimiento de la misión principal y esencial; y rescatando la falta de solidez que tienen las anteriores leyes vistas.
- El Decreto N° 1250/99 “Sistema Federal de Emergencia” estableció el Gabinete de Emergencias (GADE) dependiente de la Jefatura de Gabinete e incluyó al “MINISTERIO DE DEFENSA”, como parte integrante de los organismos públicos nacionales pertinentes; oficializando con ello la participación orgánica del Instrumento Militar. Este decreto es el único instrumento legal que ha intentado regular la protección civil en nuestro país. Sin embargo, existen proyectos de ley que difieren del mismo en lo que respecta a su estructura, sin alterar la responsabilidad de las FFAA de asistir a los afectados por emergencias por medio de la ejecución.
Podemos deducir o extraer como cierre de ideas, que las FFAA podrán participar como elemento ejecutor, deslindado de todas aquellas responsabilidades de la etapa de mitigación (actividades de prevención y preparación) y recuperación ante hechos adversos y afectados a la Etapa de Respuesta (dirección o gestión de riesgo).

³¹ Directiva del JEMCFFAA Nro 10/06, de 07 abril de 2006 en Anexo “Legislación de Referencia”.

- El Decreto PEN Nro 727/06 “Reglamentación de la Ley Nro 23.554” nos permite inferir que la Ley de Defensa Nacional no descarta efectivamente la participación de las FFAA en el marco interno haciendo referencia en su Art 33 donde manifiesta que la Defensa Civil integra a la Defensa Nacional. Que bajo el Control Funcional del EMCFFAA, podemos contar con los medios del instrumento militar, como parte componente del estado, ante requerimiento del poder nacional para su empleo en funciones de protección civil.
- El Decreto 1691/06 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA”, hace referencia a la participación de estas en operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos, considerando que, como misión subsidiaria, tales operaciones se llevarán a cabo a partir de sus capacidades circunstancialmente remanentes; si bien son importantes requerimientos de la Nación que ineludiblemente deben ser atendidos. Esto nos permite razonar cómo se limita la participación de las FFAA ya que es una exigencia no comprometer en deterioro o disminución los recursos y capacidades operativas necesarias para el cumplimiento de la misión principal del Instrumento Militar.
- Finalmente podemos arribar a la conclusión que, a partir de la Resolución Ministerial Nro 121/2006, queda habilitado el EMCFFA a la coordinación de operaciones y actividades de protección civil, y dispone que la misma elabore la Directiva Conjunta para el Accionar de las Fuerzas Armadas empeñadas en misiones de asistencia humanitaria; estableciendo claramente su participación efectiva en asuntos de “Protección Civil” focalizando el apoyo en la etapa de respuesta y en forma eventual en las etapas de mitigación y recuperación.

CAPÍTULO II

DETERMINACIÓN DE CAPACIDADES Y LIMITACIONES

SECCIÓN I

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se va a trabajar básicamente sobre las características geográficas y climatológicas de América Latina, para ver como inciden ante latentes o potenciales eventos desencadenantes en emergencias o catástrofes naturales. Determinar cuales podrán ser las capacidades más apropiadas a desarrollar por parte de las FFAA, para hacer frente a las mismas en la asistencia humanitaria y finalmente como contraponerse a aquellas situaciones que se presenten como debilidades de las previsiones tomadas.

Para entender exactamente a qué nos referimos en la presente investigación, cuando hablamos de desastres naturales, debemos comprender que no todas las manifestaciones violentas de la naturaleza, por ejemplo: los terremotos, los huracanes o las erupciones volcánicas, terminan en desastres. De la misma manera, un desastre no es siempre resultado exclusivo de la amenaza natural por sí sola, ya que lo que hacen los seres humanos para prevenirlos o arreglarlos, es un factor clave. En este sentido, el grado de riesgo al que está expuesto un país cuando sobreviene un evento natural violento depende principalmente de dos factores: la amenaza y la vulnerabilidad.

La vulnerabilidad de una población o país se determina por su predisposición al daño o pérdida durante el desastre. En otras palabras, el factor de riesgo se obtiene relacionando la probabilidad de ocurrencia de un evento de cierta intensidad con la vulnerabilidad de los elementos expuestos al evento.

Los desastres naturales constituyen hechos adversos de especial atención para los países que la padecen, como consecuencia de que, cuando se producen estos, se debe realizar seguidamente un gran esfuerzo económico, de empleo de personal y materiales para recuperar la zona afectada y superar sus posteriores daños colaterales.

Desde la década del ochenta, los eventos adversos provocados por la combinación de distintos fenómenos naturales, ha sido un proceso que se repite con cierto grado de persistencia. Hechos que distan de ser amigables por las consecuencias que traen aparejadas. Los desastres naturales atañen no solo a la población, sino también a la economía de la región afectada y en definitiva del país, con lo cual, se han convertido en tema de gran interés y de seguridad nacional.

El hecho de buscar la coordinación, la economía de esfuerzos y la sistematización de la **gestión de respuesta** frente a los desastres naturales cobra particular relevancia en estos días en nuestro país y en el mundo. Los recursos que poseen las Fuerzas Armadas, son insuficientes si los consideramos en forma aislada para poder enfrentar con éxito este nuevo desafío; por ello es necesario conformar un sistema de respuesta que

involucre a los organismos nacionales, instituciones, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, etc; cuyos medios se prevean emplear con la finalidad de hacer factible la modificación de debilidades en fortalezas, producto de un uso adecuado e inteligente de los recursos disponibles.

En América Latina, existen amenazas naturales de todo tipo. La alta densidad de población y las infraestructuras costosas hacen que las ciudades de los países integrantes de la región sean más susceptibles al impacto de eventos naturales.

Asimismo, los desastres naturales son un constante factor de desequilibrio para la salud y el desarrollo. El deterioro ambiental, la pobreza y la inequidad social son factores que favorecen a los desastres y multiplican sus fatales consecuencias

Ante una catástrofe natural o un evento adverso provocado por la acción del hombre, la responsabilidad de la Protección Civil en una primera instancia, la tiene la autoridad del país donde ha acaecido el problema. Esta deberá velar por la protección de las personas; la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos; la conservación de instalaciones e infraestructuras que puedan ser demandadas posteriormente para su uso.

Ahora bien, cuando estas autoridades se ven superadas por no disponer las necesarias capacidades y los medios adecuados para dar respuesta al evento adverso o por la magnitud de tal, se recurre a la instancia superior, donde ya a nivel regional (Acuerdos de cooperación ante desastres naturales) la situación podrá ser conducida y ejecutada con una mayor disponibilidad de recursos.

"Los ejércitos tienen la capacidad física y tecnológica para llevar a cabo actividades de prevención y respuesta para liderar este campo de acción, a través de la realización de ejercicios de entrenamiento en gestión de riesgos".³²

SECCIÓN II

CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS Y CLIMATOLÓGICAS DE LATINOAMÉRICA

América Latina es un compuesto geográfico de veintiún países, los cuales ocupan una superficie de aproximadamente 20.000.000 de Km², se encuentra atravesada por el Ecuador y se extiende más por el hemisferio sur que por el norte.

El relieve y estructura geológica de Latinoamérica presentan grandes contrastes que resultan de la antigüedad y disposición de las rocas y de la altitud, posición, continuidad y complicación de sus formas principales.

³² <http://www.terra.com.pr/noticias/articulo/html/act992244.htm>

La geología ayuda a explicar la formación y evolución del relieve, y localiza una gran cantidad de recursos de valor económico para el hombre: minerales, fuentes de energía, aguas subterráneas, etc. Algunos recursos renovables: suelos, vegetación, aguas superficiales, de una u otra forma están también condicionados indirectamente por las características de las rocas de la corteza terrestre. De igual manera las instalaciones humanas están influidas por la composición de los minerales del subsuelo. En las regiones sísmicas de Latinoamérica y en las regiones formadas por rocas permeables, donde el agua puede convertirse en un bien escaso, este rasgo es muy importante.

Las formas del relieve y sus rasgos compatibles impresionan por la magnificencia de los Andes a través de 7.500 km.; la extensión de las tierras orientales, especialmente de la macro cuenca amazónica, la dislocación de los relieves centroamericanos y antillanos; la altura el “techo” de América Latina (altiplano de Bolivia); la valiosa riqueza minera que existe en las montañas antiguas y recientes, y la enorme potencialidad de recursos de las tierras bajas, todavía en proceso de colonización.

El relieve Latinoamericano se puede diferenciar en diversos esquemas geomorfológicos o zonas geográficas.³³

- Caribe Sudamericano: Costas del continente sudamericano sobre el Mar Caribe (Colombia y Venezuela)
- Chocó biogeográfico: Región biogeográfica neotropical, localizada desde la costa caribe del oeste y la provincia de Darién (Panamá)
- Llanos de Orinoco: Región del norte de Sudamérica, en la cuenca del Río Orinoco.
- Llanura de Amazonas: Región de selva tropical más extensa del mundo. (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Guayana, Surinam, Venezuela y Guayana Francesa)
- Andes: Sistema montañoso de América del Sur. (Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela)
- Altiplano: Meseta intermontañosa elevada. (Bolivia)
- Gran Chaco: Región geográfica de Sudamérica. Llanura boscosa y de parque. (Argentina, Bolivia, Paraguay y Brasil)
- Guayanas: Región natural de América del Sur situada al nordeste, en el área comprendida entre los Ríos Orinoco y Amazonas.
- Pampa: Es una extensa llanura en la zona sudoeste del Río de la Plata, de terrenos llanos que comienzan a presentar ondulaciones hacia el oeste. (Argentina)
- Cono Sur: Área de Sudamérica más al sur del continente, que en forma de cono, casi como una gran península. (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay y Brasil)
- Patagonia: Región geográfica ubicada en la parte más austral de Sudamérica. (Chile y Argentina).

³³ <http://www.slideshare.net/SaladeHistoria/america-latina>.

El clima es otro factor que será de gran influencia en los distintos eventos adversos, y está en estrecha relación con las regiones geográficas anteriormente mencionadas.

El desarrollo en latitud, la disposición de las grandes unidades del relieve, y especialmente del sistema andino, la influencia de las corrientes marinas y de fenómenos atmosféricos constantes como el papel de las altas presiones y de los vientos alisios o transitorios como los ciclones, determinan una notoria diversidad de climas en América Latina.

Sin embargo, como la mayor extensión de las tierras queda en la zona intertropical, en gran parte del subcontinente predominan los climas cálidos como promedio anual superior a los 18° C y con diferentes niveles de pluviosidad, según presenten o no una estación seca más o menos definida.

El relieve andino es un factor importante en la diversidad de los climas meso y sudamericanos, actuando como una gran divisoria climática la Cordillera de Los Andes, la que separa las influencias determinadas por la circulación general de los vientos, y condiciona fenómenos tan impresionantes como la diagonal árida que individualiza climas deficitarios de humedad en latitudes muy distintas. En el mismo medio tropical, la altitud de los Andes facilita la clasificación de medios climáticos que tiene una importancia fundamental para la biogeografía y actividades humanas y económicas en los países trasandinos.

Las influencias generales de la circulación atmosférica de baja altitud y de las corrientes marinas de distintas características térmicas, contribuyen, igualmente, a reforzar o atenuar los rasgos propios de los climas derivados de la latitud. La correlación entre la corriente de Humboldt y el desierto chileno-peruano, es probablemente el ejemplo más significativo.

La gama de climas templados prevalece en el Cono Sur Latinoamericano, y condiciona un medio tradicionalmente favorable a los hechos de ocupación humana. Pero sin duda, los ecosistemas templados y las actividades controladas en forma estrecha por el clima, como la agricultura, la ganadería y la forestación, son notablemente complementarias de aquellas que ocurren en América Latina tropical.

En nuestro subcontinente se diferencian esquemáticamente las siguientes gamas climáticas: los climas tropicales, los climas áridos y semiáridos, los climas templados, y los climas andinos.

Climas Tropicales; se distinguen dos grandes tipos de climas tropicales: el Clima Ecuatorial y El Clima Tropical con Estación Seca.

Climas Áridos y Semiáridos; se identifican dos zonas áridas típicas en el norte de México, y en la costa del Pacífico de Sudamérica, entre los 5° y los 30° de Latitud Sur. Se denominan Climas Desérticos y Semidesérticos, respectivamente.

Climas Templados; Predominan en el cono sur de América Latina, distinguiéndose por lo menos tres variedades: el Clima Templado Húmedo de la Pampa, Clima Mediterráneo o Templado Cálido, y el Clima Templado Oceánico.

Climas Andinos; se superponen longitudinalmente a todas las demás zonas climáticas, y su rasgo esencial deriva de la influencia de la altitud.

No es objeto de este trabajo de investigación el estudio detallado de cada una de estas regiones geográficas y sus climas, sino el de poder resaltar aquellos aspectos que las caracterizan por su relieve, clima, población y otros factores que modifican el espacio geográfico-ambiental (Deforestación – Contaminación con residuos tóxicos, nucleares y urbanos – Pérdida de la biodiversidad – Desastres naturales – Cambios climáticos globales – erosiones del suelo); y que influirán notablemente en los diferentes eventos adversos que se pueden producir.

Podemos clasificar dos tipos de catástrofes: En primer lugar, las vinculadas con su **ORIGEN**, que pueden ser; las **naturales** como los movimientos sísmicos, tornados, erupciones volcánicas, inundaciones, etc; o **antrópicas** como los accidentes nucleares, conflictos bélicos o la mayoría de los incendios.

En segundo lugar, las relacionadas con el factor **TIEMPO**, que pueden ser; **de formación lenta** como las sequías o de **aparición impetuosa o repentina** como los terremotos o las inundaciones. Este aspecto es de gran importancia, ya que condiciona el tipo de asistencia humanitaria que se podrá brindar y la capacidad de reacción que se dispondrá de las fuerzas en apoyo, producido el evento.

En el caso de las catástrofes súbitas, la urgencia de tiempo dificulta seriamente adelantar o prever alertas tempranas, o la implementación ante requerimiento de intervenciones bien planificadas y hace prioritario el despliegue de medios logísticos que garanticen una ayuda rápida para salvar la mayor cantidad de vidas posible.

Como podemos observar, las catástrofes presentan diferencias, no solo en cuanto a su dinamismo cronológico, sino también en cuanto al tipo de daño que producen. Esto se puede apreciar si comparamos una sequía que afecta a la producción de alimentos, pero no perjudica a la infraestructura de la zona; precisamente lo contrario pasa con un terremoto.

En consecuencia, de lo hasta el momento expuesto, se puede inferir que a cada situación presentada, se deberá requerir respuestas diferentes, las que determinarán la mejor manera de adecuar los medios a emplear.

La región de América Latina, conoce muy bien la devastación ocasionada por desastres naturales, ya sean huracanes, inundaciones, terremotos, deslizamientos de

tierra y erupciones volcánicas. Según el Banco Internacional de Desarrollo³⁴, en los últimos diez años, los desastres naturales, han dejado un saldo de más de 45.000 muertos, 40 millones de damnificados y daños directos que superan los USD 20.000 millones. (*SIN CONTEMPLAR LOS TERREMOTOS DE HAITI Y CHILE PRODUCIDOS EN ESTE ULTIMO AÑO*). El promedio de desastres importantes al año es de 40, y la región de América Latina ocupa el segundo lugar después de Asia en cuanto a su frecuencia.

La principal causa de todos estos hechos, son concurrentes a factores producto del desarrollo industrial, los asentamientos poblacionales, desarrollo agropecuario, deforestaciones en masa y avance tecnológico.

A continuación se describirán algunos de los riesgos naturales más frecuentes de la región, a fin de poder tener un conocimiento general de sus influencias y diferencias en cuanto a sus características, su impacto destructivo, la necesidad que produce en la población y las dificultades logísticas que representan para alcanzar una adecuada y eficiente asistencia humanitaria.

- **TERREMOTOS:** Son generados por deformaciones de la corteza terrestre o desplazamientos internos, provocando temblores o sacudidas en la superficie de la tierra, producto de la liberación súbita en forma de onda de energía acumulada que se transmiten a grandes distancias. *“Se trata de **cataclismos repentinos, difíciles de prever y mitigar, y que provocan sobre todo la destrucción de las viviendas, las industrias, las vías de comunicación, la infraestructuras de agua y saneamiento, etc. Por consiguiente, sus efectos principales suelen consistir en la perturbación del sistema de transporte, la paralización de las redes comerciales, el riesgo de epidemias por la falta de agua limpia y los problemas de salubridad (en las ciudades), y el empobrecimiento por el aumento de desempleo. Sin embargo, no suelen producir daños a la producción agrícola ni a las reservas de alimentos, por lo que cuando hay déficit alimentario son generalmente de escasa importancia, cortos y en zonas localizadas. De este modo, la ayuda alimentaria no suele ser una prioridad, pero si las intervenciones en materia de agua y saneamiento.**”*³⁵

Estos cataclismos presentan diferentes formas al que se le puede asignar un valor de magnitud; que pueden ser medidos por medio de la Escala de Richter (1 al 12) que mide la energía liberada en forma potencial, es decir que por cada punto de aumento, puede significar un aumento de energía diez o más veces mayor. Otra manera, es a través de niveles de acuerdo a su peligrosidad sísmica; que pueden ir de 0 a 4 y son: muy reducidas, reducidas, moderadas, elevadas y muy elevadas respectivamente.

³⁴ Banco Internacional de Desarrollo (BID). *Plan de acción del BID. El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C. 2000. Pág 1. Disponible en: www.iadb.org/publications.

³⁵ Fuente: Boletín de Información Nro 295 – Ministerio de defensa – España. “Contribución de las fuerzas armadas ante catástrofes naturales y ecológicas”, de noviembre del 2006.

En Sudamérica, la zona más afectada a este tipo de eventos es la región del sistema montañoso de América del Sur “ANDES”, donde se han registrado movimientos sísmicos muy elevados y elevados; disminuyendo progresivamente hacia las regiones que lindan hacia el oriente, cuya peligrosidad es moderada.

- **TORNADOS:** Viento de enorme fuerza, originado generalmente en zonas tropicales y subtropicales, que gira en grandes círculos. Un tornado es un desastre natural resultado de una tormenta con corrientes violentas de viento. La fuerza de un huracán se evalúa con un índice entre 1 y 5. El más suave, con categoría 1, tiene vientos de cuando menos 120 Km. /h. Los vientos del más fuerte (y menos común), con categoría 5, superan los 250 Km. /h.

Los tornados, pueden aparecer en solitario o en brotes a lo largo de la línea del frente tormentoso.³⁶ Estos se producen generalmente en la zona de transición entre las masas de aire polar y tropical.

En el territorio próximo al paralelo cero, entre los 20° y 50° de latitud, a ambos lados del ecuador, siendo poco frecuentes en latitudes mayores de 60°; este tipo de cataclismos se presentan en forma abrupta ocasionando principalmente daños en las zonas agrícolas (pérdida de producción agrícola – destrucción de vías de comunicaciones – destrucción de viviendas) y en menor medida en los centros poblados (afectación de los servicios básicos – asistencia sanitaria).

- **INUNDACIONES:** Son desastres naturales causados por la acumulación de lluvias y aguas en lugares concretos. Pueden producirse por precipitaciones continuas o ríos que reciben afluentes y se desbordan. *“Son cataclismos rápidos que, como los terremotos, pueden destruir las cosas, las fábricas, las infraestructuras de transportes y de los servicios básicos.*

*- Ahora bien, la gran diferencia está en que estas si destruyen la producción agrícola y las reservas de alimentos. La principal amenaza en cualquier caso, proviene de la propagación de epidemias por problemas derivados del agua. Por consiguiente, la prioridad más urgente en estos casos no suele ser la comida (al menos durante los primeros días o semanas), sino el abrigo, el agua potable, los saneamientos y la asistencia sanitaria.”*³⁷

Continuando con la descripción de eventos adversos en la región, como se mencionara anteriormente, las inundaciones es uno de los riesgos que se hace presente con mayor frecuencia en estos últimos años en las distintas cuencas hídricas de Sur América (Río Orinoco, Río Amazonas y Río de la Plata) y el desborde de ríos importantes a causa de las intensas precipitaciones y descontrolada deforestaciones.

³⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Desastre_natural.htm.

³⁷ Fuente: Boletín de Información Nro 295 – Ministerio de defensa – España. “Contribución de las fuerzas armadas ante catástrofes naturales y ecológicas”, de noviembre del 2006.

- INCENDIOS: Un incendio es un desastre natural que destruye prados, bosques, montes, etc; causando grandes pérdidas en vida salvaje (animales y vegetales) y en ocasiones humanas. Los incendios forestales suelen producirse a causa de [relámpagos](#), [negligencia](#), o incluso provocados intencionalmente, ocasionando la quema de miles de hectáreas.

Si bien las causas mencionadas anteriormente, son las que dan lugar a los incendios forestales, hay hipótesis que llevan a otras causas; esto es, la existencia de grandes áreas de vegetación en concurrencia con periodos estivales; con ciclos de tiempo más o menos prolongados de sequías y otros factores influyentes.

Los incendios presentan tres fases distintivas, que son: “Iniciación – Propagación – Extinción”. En función a ellas, los incendios son eventos que difícilmente se los puedan catalogar como de gestación lenta o irrupción repentina por sí mismos, ya que la causa puede ser natural o por acción humana y su propagación estará principalmente vinculada a las condiciones atmosféricas (sobre todo el viento), a la topografía del lugar en el que se produzca y a la densidad de vegetación presente en el mismo.

La principal secuela que produce un incendio, es el de la erosión al desaparecer la capa vegetal; esta desprotección del suelo frente a la elevada degradación de las lluvias provoca grandes pérdidas de suelo y nutrientes, pero no es solo este el efecto sobre el sistema edáfico, sino también las altas temperaturas modifican la composición biológica y química del suelo afectando a futuro su fertilidad para nuevos emprendimientos.

Lo anteriormente mencionado, permite inferir que, la cantidad de daños producidos a consecuencia de grandes incendios, se ve reflejado en el tiempo con fuertes impactos ecológicos e incluso poblacional.

- ERUPCIONES VOLCÁNICAS: Se podría describir como erupción volcánica al paso de material (magma), cenizas y gases, del interior de la tierra a la superficie, que pueden generar explosiones, flujos piroclásticos de lava y lodo, caída de cenizas, etc.

Estas pueden darse de diferentes formas, desde pequeñas erupciones diarias o las extremadamente infrecuentes erupciones súbitas. La enorme cantidad de energía liberada durante una erupción explosiva se puede evaluar en función de la altura hasta la que se proyectan las rocas y las cenizas. Cualquier volcán puede mantenerse varios días en erupción, pero algunos tipos tienden a asociarse con volcanes determinados.

Tan difícil como predecir un terremoto resulta la comprensión del comportamiento de un volcán. En la región montañosa de América del Sur hay más de una decena de volcanes cuya silenciosa actividad es un enigma amenazante. ¿Cuándo entrarán en erupción? Nadie lo sabe.

Las cenizas volcánicas pueden dañar las comunicaciones, los cultivos y la salud de la población sobre la que se esparcen. Recordemos el episodio del volcán **Hudson**,

cuyas cenizas en 1993 obligaron a cerrar el aeropuerto de Comodoro Rivadavia; el de las del **Lonquimay**, que en 1988 provocaron el mismo problema, durante ciertos períodos, en los aeropuertos de Bariloche y Neuquén y el **Chaitén**, en mayo del 2008.

- SEQUÍAS: Es un fenómeno devastador que, a diferencia de otros desastres, destruye una región de forma paulatina asentándose en ella y afectándola durante largo tiempo. Es, en realidad, un componente normal del clima que sucede casi todos los años en distintas partes del mundo. *“En general, se dice que se trata de un período prolongado de precipitaciones insuficientes en relación con el promedio de varios años en una región”*, afirman los especialistas de la Cruz Roja Internacional. Y agregan: *“la carencia de lluvias da lugar a que no haya un caudal suficiente de agua para las plantas, los animales y la población”*. La sequía provoca otros desastres: inseguridad alimentaria, hambruna, desnutrición, epidemias y desplazamientos de poblaciones de una zona a otra.

“Las crisis desencadenadas por las sequías tienen una gestación lenta, en un proceso que puede durar dos o tres años, y que consiste en el paulatino agotamiento de las reservas de alimentos o dinero, así como de los bienes productivos, por parte de los sectores vulnerables. Las estrategias de afrontamiento y la solidaridad comunitaria pueden ser bastantes efectivas, pero se debilitan y agotan si la crisis se prolonga en el tiempo. Por tanto, el impacto de la sequía se centra en el empobrecimiento y en la pérdida de producción agrícola, procesos que pueden revertirse cuando vuelvan las lluvias y mejoren las cosechas. Por su parte, otros aspectos importantes no se ven afectados, como son las infraestructuras y los servicios (salvo el aprovisionamiento de agua), la articulación social, los circuitos comerciales, o el funcionamiento y legitimidad del Estado.”

“En consecuencia, la provisión de ayuda ante las sequías no presenta problemas logísticos tan acuciantes como en otros desastres. Su lenta gestación permite preverlas a tiempo mediante los sistemas de alerta temprana, así como tomar medidas para la mitigación de sus efectos con la suficiente planificación, dado que no existe una fuerte premura de tiempo. A esto se añade que, a pesar de la crisis, la mayoría de las familias, seguramente dispondrán todavía de algunos recursos propios. Por esto último, la ayuda debe examinar cual es el nivel de autosuficiencia disponible y limitarse a complementar lo que ya tienen.”³⁸

- DESLIZAMIENTOS/ALUD: *“Se refiere al movimiento descendente de grandes masas de material detrítico, escombros, rocas blandas, flujos de lodo y otros componentes, que se trasladan, por gravedad, de las pendientes, hacia los valles, acumulándose en los mismos y formando conos de deyección. La roca desprendida deja tras sí un nicho de erosión (desgaje) en la ladera. El desplome viene desencadenado por precipitaciones intensas, gelifracción, temblores de tierra, etc.”³⁹*

³⁸ Fuente: Boletín de Información Nro 295 – Ministerio de defensa – España. “Contribución de las fuerzas armadas ante catástrofes naturales y ecológicas”, de noviembre del 2006.

³⁹ <http://www.estrucplan.com.ar/Producciones/entrega.asp/diccionarioecologico.htm>.

Estos fenómenos destructores se producen por la excesiva humedad, como producto de las abundantes lluvias y las pronunciadas pendientes de los suelos, los que permiten la ocurrencia de desmoronamientos repentinos.

Los deslizamientos y derrumbes, frecuentemente se producen en proximidades de los cauces de ríos que, acompañados de las fuertes lluvias y crecidas del cauce natural, desencadenan estos eventos adversos; también se producen en las carreteras interprovinciales, por lo agreste y desnivelado de los suelos ocasionando grandes perjuicios en el transporte en general.

Cualquiera de los eventos naturales antes mencionados (precipitaciones extremas, sismos o volcanes) pueden provocar remociones en masa, también conocidas como **aluviones o avalanchas**. Sin embargo, la estabilidad de la mayor parte de las zonas montañosas es casi un misterio. Sólo un estudio geológico puede determinarlo.

“Uno de los casos de remociones en masa más resonantes fue el de Palma Sola, en Salta. El 5 de abril de 2001, un aluvión de agua y barro originado por fuertes lluvias causó víctimas fatales y serios daños en la región. “Suele pensarse que todas las rocas son firmes, pero una cosa es su morfología y otra, su estructura. Puede pasar que las rocas sean sedimentarias y, por ende, más propensas a las remociones en masa”, asegura Omar Lapidó.”⁴⁰

SECCIÓN III

LA PARTICIPACIÓN DE LAS FFAA EN LA PROTECCIÓN CIVIL

Como ya mencionamos en el capítulo anterior, la Protección Civil forma parte de la Defensa Civil y ésta a su vez de la Defensa Nacional. La Protección Civil dentro de sus funciones, tiene distintas actividades a ejecutarse y estas son: **La Mitigación** que comprende la prevención y preparación; **la Respuesta** que comprende la alerta, el proceso de toma de decisiones, ejecución de las acciones y el control de las acciones de respuesta y por último la etapa de **Recuperación** que comprende el conjunto de actividades tendientes a restablecer o mejorar las condiciones posteriores al desastre.

La participación de las FFAA se concretará básicamente en la etapa de Respuesta, materializándose con la “Asistencia Humanitaria” y podrá hacerlo también en forma eventual en la etapa de recuperación, pero ya en una actividad de “Apoyo a la Comunidad”.

¿Cómo actuaría a nivel Nacional? Producido el hecho (evento adverso), las FFAA participarán en apoyo a las autoridades gubernamentales. Los elementos asentados en la jurisdicción correspondiente a la emergencia o catástrofe natural/antrópica, ejecutarán

⁴⁰ <http://www.buenasiembra.com.ar/ecologia>.

las actividades de apoyo inicial, que hayan sido previstas en coordinación con las autoridades municipales o provinciales; ahora bien, cuando estas autoridades se vean superadas por la situación y requieran el apoyo a nivel nacional, intervendrá el SIFEM quien podrá requerir la participación de las FFAA a nivel conjunto para afrontar la situación.

“Cuando el evento adverso escale a nivel nacional (federal) o ante requerimientos puntuales de la Dirección Nacional de Protección Civil- SIFEM, el EMCFFAA coordinará las acciones, constituyendo un Comando de Coordinación Conjunto que dispondrá los medios necesarios para el apoyo en la zona afectada. Este Comando se conformará en función de la organización territorial prevista para las FFAA.”⁴¹

Las situaciones que se suscitarán, para proporcionar apoyo, podrán ser diversas; analizaremos la situación en que la catástrofe producida en el territorio nacional es con declaración de apoyo federal. Esto implica que ya hubo una actuación por parte de las FFAA ubicadas en esa jurisdicción, en apoyo a las autoridades municipales y provinciales; y que la autoridad provincial ha sido sobrepasada en su capacidad de respuesta, solicitando apoyo federal (SIFEM).

El Ministerio de Defensa, en función de los requerimientos recibidos, determinará el empleo de los medios disponibles de las FFAA y las acciones serán coordinadas en su totalidad por el Comando Coordinador del EMCFFAA, disponiendo de ser necesario de refuerzos de otras jurisdicciones no empeñadas. Estas acciones se traducirán a las distintas Fuerzas siempre con el criterio de efectos a cumplir, siendo cada Fuerza la que determinara los medios a emplear.⁴²

¿Cómo actuaría a nivel internacional? Producido el hecho (evento adverso), las autoridades del país afectado, viéndose superada su capacidad de respuesta, acudirá a solicitar cooperación a través de un "mecanismo multilateral" de apoyo y colaboración en caso de desastres naturales. La parte en cuyo territorio se hubiere producido la catástrofe comunicará el hecho por vía diplomática a la otra y solicitará su asistencia. Todas las comunicaciones y solicitudes de asistencia que deban cursarse las Partes se canalizarán a través de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores.

El apoyo se habrá concretado de acuerdo con las disponibilidades y cercanía de los países, buscando disminuir los tiempos de respuestas.

SECCIÓN IV

DETERMINACIÓN DE CAPACIDADES Y LIMITACIONES

⁴¹ RC – 13 – 02 (Protección Civil), Proyecto 2007.

⁴² RC – 13 – 02 (Protección Civil), Proyecto 2007.

Para establecer las capacidades de las FFAA que vayan a brindar el apoyo a la sociedad afectada de un país de la región, por medio de la “Asistencia Humanitaria”, ante las posibilidades de que sucedan eventos adversos; es necesario citar a continuación algunos aspectos que son de características propias de las FFAA, y de su participación en las Misiones de Paz bajo el mandato de Naciones Unidas.

La extensa distribución de los elementos de las FFAA, en toda la superficie Argentina y en cada uno de sus ambientes geográficos, permite una disponibilidad de su personal, material y equipo; contando con determinadas cualidades y condiciones profesionales para llevar a cabo actividades tales como abastecimiento, transporte, sanidad, lucha contra el fuego, búsqueda y salvamento (rescate), alojamiento, y otras actividades de apoyo logístico.

Las FFAA, están con un pie de adiestramiento y alistamiento apto para afrontar trabajos en zonas urbanas y rurales; bajo situaciones extremas de riesgo y seguridad propias de la adversidad que generan las catástrofes naturales, las condiciones meteorológicas y el ambiente geográfico particular; traduciéndose como los medios de mayor aptitud para dar respuestas en todo tiempo y terreno, cuando sean requeridos por la autoridades civiles – políticas.

Por último, podemos afirmar que las experiencias adquiridas durante las reiteradas oportunidades en que las FFAA participaron en actividades de “Ayuda Humanitaria” y en “Asistencia Humanitaria” ante desastres naturales, podrán aprovecharse al máximo para incrementar sus capacidades de planeamiento, organización, dirección, control y coordinación.

Al producirse una “Catástrofe”, esto genera una serie de inconvenientes que se deberán atender a la brevedad a fin de poder preservar la mayor cantidad de vidas humanas y resguardar todas aquellas infraestructuras que podrán ser de gran utilidad durante la respuesta y posterior recuperación de la zona afectada.

Estos inconvenientes se traducen en heridos, enfermos, desaparecidos, muertos, falta de albergue para evacuados, falta de alimentos y agua potable, falta de abrigo, daño a la infraestructura, corte de servicios básicos, cortes de las comunicaciones, contaminación y otros; de los cuales deberemos prepararnos para estar en “CAPACIDAD” de afrontar estos problemas.

Las FFAA deberán estar en **CAPACIDAD** de:

- Instalar y operar un **Puesto Comando** que permita al Comandante de la operación de emergencia y a su EEMM, ejecutar sus actividades a través de adecuados enlaces (Telecomunicaciones) externos e internos, que faciliten su comando y control para posibilitar su conducción centralizada, y su ejecución descentralizada a fin de satisfacer los requerimientos de las autoridades civiles nacionales e internacionales.

Será muy importante mantener una continua relación de coordinación con las autoridades locales de la Zona afectada, como así también con aquellas autoridades de Instituciones, Organismos Oficiales, y ONG, con responsabilidades en la asistencia humanitaria ante la Catástrofe Natural.

El éxito de la operación de emergencia dependerá de la conducción que el Comandante ejerza sobre sus elementos de apoyo que se encontrarán dispersos, de la recepción de información actualizando la situación, de la impartición de órdenes y de la posibilidad de satisfacer requerimientos en forma dinámica.

- Brindar **Apoyo de Transporte** por modo terrestre (ferroviario y automotor), aéreo (avión y helicóptero), acuático (fluvial y/o marítimo); como función logística, que comprende desde el planeamiento, dirección, ejecución y control del traslado de personal y de todos los medios materiales que se requieran, necesarios para su operación de abastecimiento y mantenimiento de la operación de emergencia.

Se deberá tener en cuenta para lograr una adecuada eficiencia en el empleo de los medios y la operatividad del servicio de transporte los principios de “Control centralizado”, “Regulación de los movimientos”, “Fluidez y flexibilidad” y “Uso máximo de la capacidad de carga”⁴³

Las tareas más destacadas a realizar serán la de transporte de personal, ya sea para el traslado de mano de obra al punto de impacto o zona afectada; el transporte de sanidad, que involucrará el apoyo de transporte a los movimientos de evacuación de heridos, enfermos, rescatados, etc; el transporte de cargas logísticas, incluyendo movimientos de abastecimientos y evacuaciones de efectos de distintas clases.

- Brindar **Apoyo de Evacuación Sanitaria** (Terrestre, Aérea o Acuática), entendiéndolo como tal, el traslado de pacientes hacia los lugares donde se les pueda prestar atención médica efectiva para su recuperación.⁴⁴

Se deberá tener presente que, de acuerdo a la magnitud del evento adverso a enfrentar, las cantidades de personal a evacuar, podrán variar notablemente. No será conveniente realizar la atención, el tratamiento y evacuación continua de heridos y lesionados; sino concentrar los pacientes en grupos pequeños (si la situación lo permite) y luego evacuarlos. Hay que saber que, una eficiente evacuación será costosa en recursos humanos y en medios de transportes a emplear.⁴⁵

- **Abastecimiento Logístico** de toda clase de efectos, que consiste en suministrar los materiales necesarios para equipar y sostener a las fuerzas en apoyo a la “Asistencia Humanitaria” y al personal damnificado. Comprenderá actividades de determinación de necesidades, obtención, almacenamiento y distribución.

⁴³ ROD – 19 – 02 (Logística de Material), 2005.

⁴⁴ RC – 00– 02 (Diccionario para la Acción Militar Conjunta), 1999.

⁴⁵ PC – 24 – 04 (Logística de Personal – Sanidad para la Acción Militar Conjunta), 2007.

- **Asistencia Sanitaria.** El Apoyo de Sanidad se deberá basar en los hospitales y otros centros de Salud próximos a la zona de emergencia y que no corran riesgos de ser afectados por la evolución de la catástrofe. Si ello no es posible, normalmente, será requerido este apoyo a las FFAA, a través de Instalaciones Móviles de Sanidad (Hospitales Móviles, Puestos Socorro, Lugares de evacuación y otras instalaciones menores).

Se deberá llevar un registro de la situación particular de los centros de Salud y seguir la evolución de la situación sanitaria para adoptar en oportunidad las medidas necesarias. Se organizará el sistema de evacuaciones y será necesario disponer de los medios aptos para realizar las mismas por los tres modos (aéreo, terrestre y anfíbio).⁴⁶

- Se brindará **Apoyo de Búsqueda y Rescate** (Terrestre, aérea y acuática) de personal para minimizar el impacto de la emergencia y desastre, estableciendo una estrecha coordinación con las autoridades locales, con la finalidad de salvaguardar la mayor cantidad de vidas.

- **Obtención de Agua Potable.** Será una actividad de vital importancia, ya que sabemos la necesidad que demanda este recurso natural ante un cataclismo; se potencian los casos de propagación de epidemias por problemas derivados del agua contaminada; se colapsarán los servicios básicos y la escasez de agua potable pasa a ser la principal preocupación.

Las tareas que se realizarán en esta actividad serán la de captación de fuentes de aguas ya sea de superficie o subterráneas; la potabilización del agua, que se logra a través de diferentes procedimientos; el almacenamiento para poder mantener reservas de agua para su posterior distribución y empleo, y por último la operación de puestos de agua desde donde será distribuida.⁴⁷

- Ejecutar **Demoliciones y Trabajos de Movimiento de Suelo**, necesarios para lograr revertir la situación adversa, en una situación favorable a fin de poder desarrollar todas las actividades de respuesta a la catástrofe natural. Las actividades se ejecutarán a través de la operación de máquinas viales, camiones volcadores, reparaciones de caminos, demoliciones de terraplenes, voladuras de obstáculos naturales o artificiales que potencien el problema mismo del cataclismo, etc.

- Brindar **Alojamiento**, en aquellos lugares donde producido el evento adverso, las FFAA del país afectado cuenten con instalaciones propias. Se deberá dar prioridad en dichas instalaciones, a todo el personal de las FFAA, FFSS y FFPP que estén cumpliendo las tareas de apoyo, para su recuperación.

⁴⁶ Centro de estudios estratégicos “Paraná” (Manual de apoyo a la comunidad ante desastres naturales), Proyecto, 2004.

⁴⁷ ROD – 04 – 01 (Conducción de Ingenieros), 1996.

- Apoyar la **Lucha contra el Fuego** en coordinación con la Secretaria de Ambiente y Desarrollo sustentable, la Comisión Argentina de Lucha contra Incendio y Conducción (CALCIC) y Autoridades Locales del país afectado, para extinguir en forma eficaz Incendios Forestales para evitar un daño mayor a la ecología.

- Brindar Tratamiento de Materiales Peligrosos cumpliendo actividades y tareas relacionadas a la evaluación de la situación, aislamiento de la zona afectada y alrededores, descontaminación de personal y materiales, evacuación y finalmente tratamiento sanitario correspondiente hasta su traslado a instalaciones sanitarios de mayor complejidad.

En cuanto a las **LIMITACIONES** que podrán tener las FFAA, en cumplimiento de la misión subsidiaria de “Asistencia Humanitaria”; estarán relacionadas principalmente a todas aquellas cuestiones relacionada con el equipamiento adecuado y moderno; a la capacitación específica y técnica del personal y en forma relativa a la magnitud del evento adverso a enfrentar; en cuanto a su oportunidad, a la aparición impetuosa o repentina, condicionando notablemente la capacidad de reacción que dispondrán las FFAA para dar respuesta y determinar el tipo de asistencia humanitaria a brindar y los medios (Personal y Material) con que cuente en ese momento.

Como se expresó anteriormente, podrá condicionar a las FFAA en este tipo de misiones, la necesidad de contar con un equipamiento particular para afrontar y enfrentar los diversos eventos adversos probables a producirse en el Territorio afectado. Si bien el material disponible en la actualidad, es adecuadamente adaptable para subsanar las problemáticas surgidas de los desastres naturales.

De lo mencionado anteriormente y con una estrecha relación, también será un factor condicionante, poder contar con la capacitación específica que deberá adquirir el personal de las FFAA, para poder afrontar los diversos riesgos naturales que se podrán suscitar en las diferentes regiones o ambientes geográficos. Capacitación en lucha contra el Fuego, en tratamiento de sustancias peligrosas, operación y mantenimiento de equipos especiales, procedimientos y técnicas en búsqueda y rescate, operación de embarcaciones y vehículos de distintos tipos, etc.

Por último, el Decreto Nro 1691/2006 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA”, respecto a las misiones subsidiarias del instrumento militar y de sus respectivos ámbitos de actuación; establece que la participación de las FFAA en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos ante situaciones de catástrofes o desastres naturales; 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 FFAA, como misión subsidiaria del instrumento militar esta participación de las FFAA en tales operaciones de apoyo se realizará a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de la misma.

SECCIÓN V

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO II

- Será necesario disponer de un Elemento activo organizado sistémicamente, con óptima capacidad suficiente, que le permita operar en forma eficiente en las tareas y actividades inherentes a la “**ASISTENCIA HUMANITARIA**”; con la flexibilidad de potenciar o adecuar sus medios y capacidades según la necesidad de respuesta que se le requiera.
- Disponer de flexibilidad organizacional, con **CAPACIDAD DUAL** en los distintos ambientes geográficos, que le permitan accionar eficientemente ante eventos adversos de distinta naturaleza, característicos de la región geográfica en donde estuviese que actuar.
- Lograr disponer de equipamientos que permitan cumplir y desarrollar tareas y actividades variadas dentro de las misiones asignadas a las FFAA, dando prioridad a los criterios de **polivalencia, versatilidad y flexibilidad operacional**.

CAPÍTULO III

ORGANIZACIÓN

SECCIÓN I

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizarán a modo de ejemplo, las diferentes modalidades de organizaciones adoptadas por dos países extranjeros en la actualidad, sus capacidades y materiales disponibles; considerando, de ser necesario, cuales deberán ser los parámetros a tener en cuenta en nuestras FFAA, para alcanzar un grado aceptable de operatividad y flexibilidad en las futuras organizaciones a crear, a fin de afrontar eficientemente y con respuestas concretas las adversidades que imponen a la sociedad la presencia de desastres naturales.

El empleo de las organizaciones militares, representan una notable ventaja, ante la presencia de un desastre natural; ya que estas cuentan con capacidades diversas y especiales para llevarlas a cabo. Contar con organizaciones logísticas, tropas técnicas y de apoyo de combate, como los elementos del arma de ingenieros, medios de transportes, unidades sanitarias, unidades de comunicaciones, Aviación de Ejército, inteligencia, policía militar, informática, facilita las operaciones de asistencia humanitaria.

A las mencionadas organizaciones básicas, también pueden agregarse las capacidades que brindan las Unidades Navales tanto ribereñas como marítimas y de Aviación que potenciarán notablemente las mismas y darán flexibilidad a las FFAA para servir y adaptar los recursos al manejo de circunstancias no previstas.

Las experiencias adquiridas por las FFAA ante los desastres naturales sucedidos en reiteradas oportunidades en estos últimos años (HAITI – CHILE – BOLIVIA), han permitido adoptar nuevos procedimientos y adecuar las capacidades militares operativas a nivel unidad, para dar respuestas inmediatas a la asistencia humanitaria.

SECCIÓN II

UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIA DE ESPAÑA (UME)

Nos podremos preguntar ¿Qué es la UME?, y sencillamente nos estamos refiriendo a la Unidad Militar de Emergencia, creada en España en el año 2005 como una fuerza conjunta de carácter permanente que forma parte de las Fuerzas Armadas. Esta unidad está organizada, equipada e instruida para afrontar situaciones de emergencias de carácter graves a nivel nacional; sin embargo, el Gobierno español dispuso en enero que un equipo de búsqueda y rescate formado por 37 militares de la (UME), se unan al dispositivo de **asistencia humanitaria** dispuesto por la UE para

acudir a socorrer a la población de Haití en el grave terremoto habido en todo su territorio en el corriente año, instituyendo el 1er antecedente de cooperación ante desastres naturales.

Todo el personal que se trasladó oportunamente es experto en salvamento de personas enterradas por movimientos de tierra. Dispone de material especializado para procurar la excarcelación de personas atrapadas en derribos y el apuntalamiento en edificios así como de técnicas en soldadura y oxicorte.

Esta es la primera vez que la UME interviene fuera del territorio nacional en cometido de **asistencia humanitaria** por situación de grave emergencia y autorizado por el Gobierno de la Nación.⁴⁸

Podemos mencionar las siguientes situaciones de emergencias a las cuales se preparan para anular o disminuir los efectos adversos que estas producen:

- Principalmente ante Incendios Forestales.
- Aquellas originadas por riesgos naturales como inundaciones, terremotos, erupciones, alud o deslizamientos de tierra, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud.
- Los derivados de riesgos tecnológicos, sean estos riesgos químicos, radiológicos, nucleares o bacteriológicos.
- Los que sean derivados de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos.
- La contaminación del medio ambiente.

“Su principal misión es intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con el resto de las instituciones del Estado y las Administraciones públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de 07/10/05, de la defensa Nacional y el resto de la legislación vigente”⁴⁹

Las actuaciones operativas desarrolladas por la UME, en cumplimiento a su misión, se concretan a través de la planificación, el adiestramiento y la intervención. Sin embargo, esta organización, no ejecuta actividades de prevención.

Esta Unidad depende orgánicamente del Ministro de Defensa y operativamente del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).

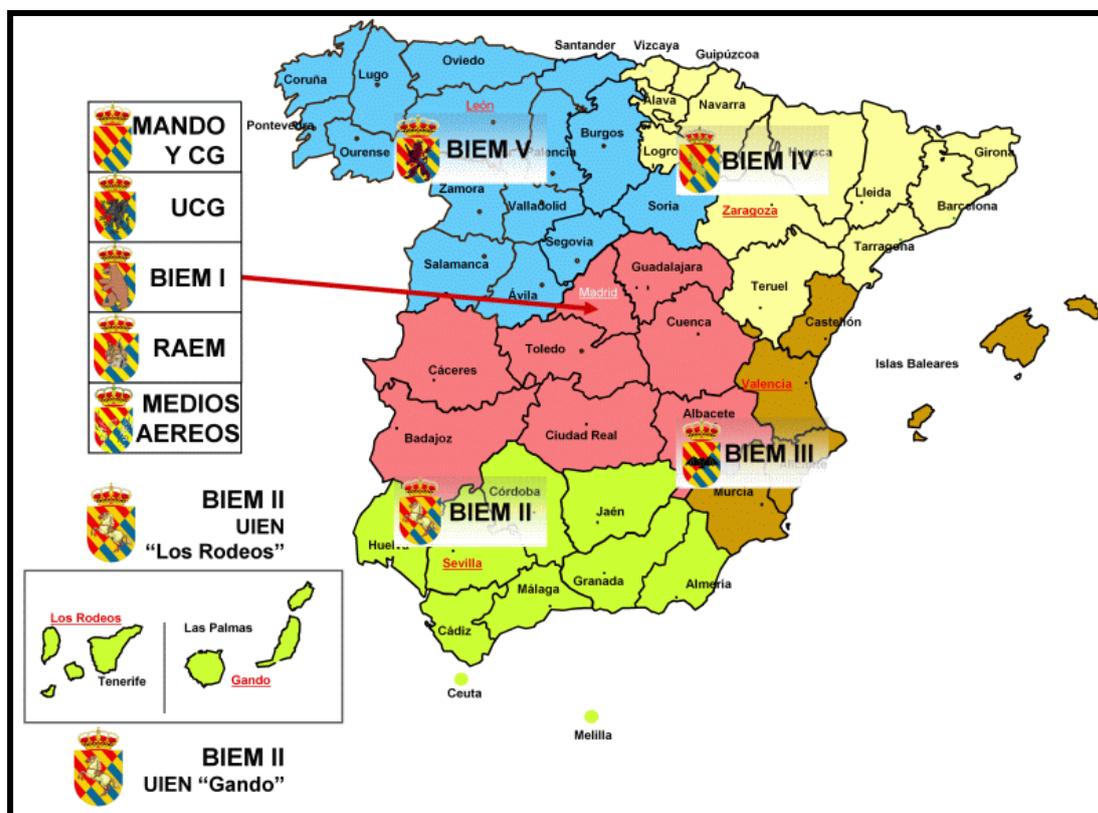
En la actualidad, la organización de la Unidad Militar de Emergencia (UME) comprende siete bases por toda la geografía española, de forma que pueda responder a cualquier emergencia a la brevedad y con el mayor grado de efectividad posible:

⁴⁸ http://www.mde.es/ume/noticias/2010/01/Noticias/2010_01_15.html

⁴⁹ www.mde.es/ume/pages/que_es.html. 28 de agosto 2010.

- En Torrejón de Ardoz se ubican el cuartel general y sus unidades, el I Batallón de Intervención en Emergencias (BIEM I), el Regimiento de Apoyo a Emergencias (RAEM) y la Agrupación de Medios Aéreos.
- El segundo batallón de intervención (BIEM II) se encuentra en la localidad Sevillana de Morón y de él dependen orgánicamente las unidades desplegada en Gran Canarias; en Tenerife Unidad de Intervención de Emergencia Naturales (UIEN “Los Rodeos”) y la desplegada en Las Palmas Unidad de Intervención de Emergencia Naturales (UIEN “Gando”).
- Por último, los BIEM III, IV Y V, tienen su sede, respectivamente, en Bétera (Valencia), Zaragoza y San Andrés de Rabanedo (León).⁵⁰

La situación geográfica de las bases es la siguiente:



Referencias:

- Cuartel General (CG)
- Unidad del Cuartel General (UCG)

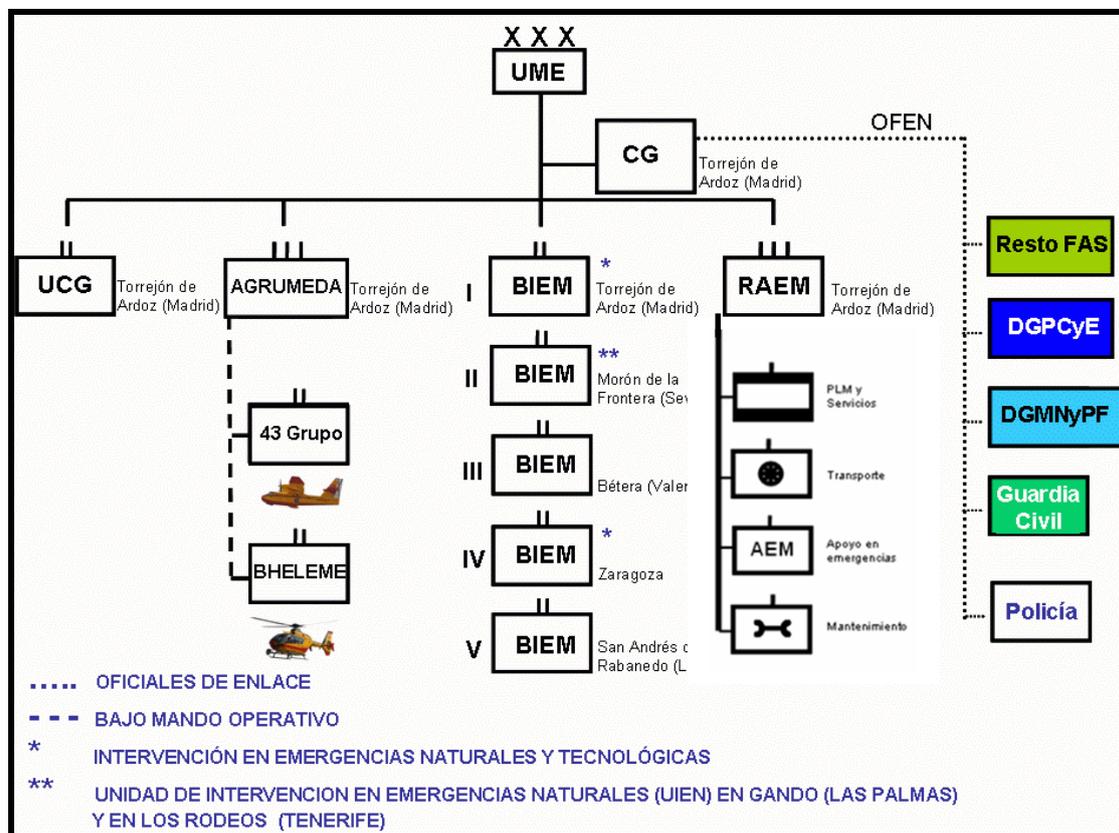
⁵⁰ Revista Española de Defensa (Estreno operativo de la UME) Nro 233 de Septiembre de 2007.

⁵¹ www.mde.es/ume/pages/que_es.html. 28 de agosto 2010.

- Batallón de Intervención de Emergencia (BIEM)
- Regimiento de Apoyo a Emergencia (RAEM)
- Unidad de Intervención de Emergencias Naturales (UIEN)

En cuanto a la organización de la Unidad Militar de Emergencia, está compuesta por un Comando y su Cuartel General, donde se integran oficiales de enlaces de otros organismos; las Unidades del Cuartel General; la Agrupación de Medios Aéreos que cuenta con el 43 Grupo de Ejército del Aire y un Batallón de Helicópteros de Emergencia de las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra; cinco Batallones de Intervención de Emergencia; dos Destacamentos de Intervención de Emergencias Naturales y un Regimiento de Apoyo a Emergencias; haciendo un total de 4000 efectivos entre Cuadros de Mando y Tropa, con una gran formación específica para el cumplimiento de su misión.

La orgánica de la Unidad Militar de Emergencias es la siguiente:



Referencias:

⁵² www.mde.es/ume/pages/que_es.html. 28 de agosto 2010.

- Unidad Militar de Emergencia (UME).
- Cuartel General (CG)
- Oficial de Enlace (OFEN)
- Unidad del Cuartel General (UCG)
- Agrupación de Medios Aéreos (AGRUMEDA).
- Batallón de Helicópteros de Emergencias (BHELEME)
- Batallón de Intervención de Emergencia (BIEM)
- Regimiento de Apoyo a Emergencia (RAEM)
- Fuerzas Armadas (FAS).
- Dirección de Protección Civil y Emergencias (DGPCyE).
- Dirección General de Medio Natural y Política Forestal (DGMNyPF)
- Unidad de Intervención de Emergencias Naturales (UIEN)

La Unidad Militar de Emergencias cuenta para cumplir eficientemente con su misión una variedad de medios, que le permite un grado de alistamiento óptimo para arribar con prontitud al lugar del desastre natural y flexibilidad orgánica para adaptarse al tipo de riesgo a enfrentar.

Los medios disponibles con los que cuentan las distintas unidades son los siguientes:

Aéreos

- Avión “Canadiar” CL-215-T. Total: 14.
- Avión “Bombardier” CL-415. Total: 3.
- Helicóptero EC-135 (HU-26). Total: 4.
- Helicóptero Súper Puma (HU-21). Total: 3.

Ambulancias

- Ambulancia Soporte Vital Avanzado.
- Ambulancia Soporte Vital Avanzado sobre URO VAMTAC.
- Autobombas
- Autobomba URO.
- Autobomba IVECO modelo FF140E28W.
- Autobomba IVECO modelo ML140E28W.
- Nodriza IVECO.

Campamento

- Célula de Habitabilidad Polivalente (CEHAPO).
- Albergue para Damnificados (ADAM).
- Campamento para Damnificados.

Comunicaciones

- Estación Mérida.
- Estación León.
- Estación Simancas.

Embarcaciones

- Lancha neumática Zodiac.
- Embarcación rígida de aluminio.

Ingenieros

- Cargadora JCB.
- Empujadora Caterpillar.
- Retroexcavadora JCB.
- Excavadora Oruga JCB.
- Camión Basculante IVECO 380.
- Mini máquina Mustang.

Inundaciones

- Equipo Medio de Bombeo de Agua y Lodos.

Mando y Control

- Módulos Mallorca y Menorca.
- Puesto de Mando Avanzado.

NRQB

- Remolque descontaminación NRQB.

Quitanieves

- Sobre Camión IVECO F3 T5T0.
- Sobre Camión IVECO 7226.

Transporte

- Vehículo ligero Santana Aníbal Militar.
- Vehículo ligero URO VAMTAC S-3.
- Camión ligero IVECO 7226.
- Camión pesado IVECO M-250.
- Grúa Luna AT 35/32.
- Grúa Luna GT-12/16-R sobre camión pesado IVECO M-250.
- Vehículo especial multiplataforma de abastecimiento y recuperación (VEMPAR).
- Vehículo especial multiplataforma de abastecimiento y recuperación (VEMPAR) todo terreno.
- Cabeza tractora y Góndola.
- Motocicleta Suzuki.

SECCIÓN III

FUERZAS DE APOYO PARA CASOS DE EMERGENCIAS DE MÉXICO

En el caso de México, en el año 1966, la falta de un organismo específico que acudiera de inmediato al auxilio de los habitantes de las zonas afectadas originó que el Gobierno de la República de México, diera instrucciones para que la Secretaría de la Defensa Nacional procediera a elaborar un plan que garantizara la oportuna asistencia a las poblaciones afectadas por este tipo de desastres.

En cumplimiento a este mandato y derivado del planeamiento estratégico-militar se desarrolló el Plan DN-III-E “PLAN DE AUXILIO A LA POBLACIÓN EN CASOS DE DESASTRES” que desde entonces se ha aplicado con éxito, gran aceptación y beneplácito por parte de la población.

El Plan DN-III-E, constaba de un estudio de la situación prevaleciente y una agenda que incluye hospitales, escuelas, alojamiento, bodegas, farmacias, iglesias, cines, pozos de agua potable, almacenes de víveres y estaciones de radio, entre otros aspectos. A partir del año 1985, se hizo una revisión del plan, donde incluía una nueva denominación, considerándolo más un procedimiento de operar que un plan, con la finalidad de incluirlo en el Sistema Nacional de Protección Civil, como aporte de la de la Secretaría de Defensa Nacional.

Esta denominación se mantuvo, porque se identifica plenamente con las autoridades civiles y la población en general, y por el uso del característico brazalete amarillo con la leyenda “*Plan DN-III-E*” y los logotipos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que los particularizan.⁵³

El Plan DN-III-E, es el Instrumento Operativo Militar que fue elaborado con los siguientes propósitos:

- Establecer lineamientos generales de los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para el auxilio a la población en casos de desastre.
- Optimizar los recursos de la Secretaría de la Defensa Nacional para enfrentar de manera oportuna, eficaz y eficiente todo tipo de desastres.
- Proteger la integridad física de las personas y sus bienes, así como preservar el entorno.

⁵³ <http://www.sedena.gob.mx/index.php?id=130>. 18 de septiembre de 2010.

- Mantener la confianza de la población en la capacidad de respuesta del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos ante un desastre.⁵⁴

Los desastres más significativos en los que se ha aplicado el Plan DN-III-E para brindar auxilio a la población civil y que han proporcionado grandes experiencias al Ejército y Fuerza Aérea Mexicana son:

- 1985, sismo en la Ciudad de México.
- 1995, sismo en Colima y Jalisco.
- 1997, huracán Paulina.
- 1998, huracán Isis.
- 1998, fuertes lluvias en Chiapas.
- 1998, temporada de incendios forestales.
- 1999, fuertes lluvias en Oaxaca.
- 1999, sismo en Oaxaca.
- 1999, inundaciones en Hidalgo, Puebla, Veracruz y Tabasco.
- 2000, inundaciones en el Valle de Chalco e Ixtapaluca y
- 2000, Erupciones del volcán Popocatepetl.⁵⁵

La Fuerza de Apoyo para Casos de Emergencias, es un organismo militar, formado para que la Secretaría de la Defensa Nacional, esté en condiciones de proporcionar apoyo inmediato con personal y equipo especializado, a aquellos mandos militares en los que las áreas bajo su responsabilidad se encuentran sujetas a los efectos de un fenómeno natural o antrópico que pueda afectar a la población civil y cuya capacidad se vea rebasada.

Este agrupamiento se traslada a cualquier parte del territorio nacional, previa solicitud del mando militar que en el área afectada se encuentre, el personal, material y equipo con que cuenta, le permiten actuar inmediatamente desarrollando entre otras, las siguientes actividades:

- Reconocimientos aéreos y terrestres.
- Informe inmediato sobre la situación existente en el área afectada y un análisis de control de daños.
- Atención Médica y Odontológica, así como distribución de alimentos.
- Trabajos de remoción de escombros y el restablecimiento de las vías de comunicación.⁵⁶

⁵⁴ http://www.aguascalientes.gob.mx/oficina/admon98_04/cuaderno4_ejercito.pdf. 18 de septiembre de 2010.

⁵⁵ http://www.aguascalientes.gob.mx/oficina/admon98_04/cuaderno4_ejercito.pdf. 18 de septiembre de 2010.

⁵⁶ <http://www.sedena.gob.mx/index.php?id=130>. 18 de septiembre de 2010.

El Plan DN-III-E se aplica en los diversos eventos que originan desastres en el país, tales como sistemas invernales (nevadas, bajas temperaturas, heladas), sistemas tropicales (tormentas tropicales, huracanes, inundaciones, desbordamiento de ríos, presas) derrames de sustancias químicas, incendios (industriales, comerciales y forestales), sismos, accidentes mayores y cualquier situación que afecte de manera significativa a la población.

Entre la misión que le destaca está el apoyar a los comandantes de Región Militar que pudieran ser rebasados en sus capacidades de auxilio inmediato a la población civil.

La Fuerza de Apoyo para Casos de Desastre está integrada por dos componentes, en lo terrestre y en lo aéreo.

En tierra incluye a los agrupamientos de ingenieros y de servicios, sanidad, intendencia, transmisiones, así como policía militar y células de búsqueda mecánica.

En aire se respalda con la Fuerza de Tarea de Emergencia "Valle de México", que incluyen aeronaves de ala fija, así como aeronaves de ala rotativa, que se emplean para reconocimientos, evacuación de personas, traslado de personal y material, hacia y fuera de las zonas de desastre.⁵⁷

Los medios disponibles con los que cuentan las Fuerzas de Apoyo para casos de Emergencias son los siguientes:

Componente Terrestre.

Agrupamientos de Ingenieros: Empleados para realizar trabajos de remoción de escombros y restablecimiento de vías de comunicación.

- Personal Especialista.
- Cargadores Frontales Articulados.
- Motoniveladoras.
- Excavadoras.
- Traxcavos.
- Bulldozer.
- Camiones de Volteo.

Agrupamientos de Servicios:

- Servicio de Sanidad: Conformado por células de Médicos, Odontólogos, Enfermeras y personal especialista con Medicamento y Material Diverso.

⁵⁷ <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n477686.htm>. 19 de septiembre de 2010.

- Servicio de Intendencia: Conformado con personal especialista en la elaboración de alimentos, equipados con Cocinas Comunitarias, Víveres y Material de Cocina.
- Servicio de Policía Militar: Conformado por Personal de Policía Militar, los cuales proporcionan seguridad a instalaciones diversas en el área afectada.

Componente Aéreo:

Aeronaves de Ala Fija: Se emplean en reconocimientos, evacuación de personas, traslado de personal y material hacia y fuera de las zonas de desastre.

- Aviones Hércules C-130.
- Aviones Boeing 727.

Aeronaves de Ala Rotativa: Se emplean en reconocimientos, evacuación de personas, traslado de personal y material hacia y fuera de las zonas de desastre.

- Helicópteros MD-530F
- Helicópteros MI-2.
- Helicópteros MI-8.
- Helicópteros MI-17.
- Helicópteros MI-26.⁵⁸

SECCIÓN IV

ORGANIZACIÓN DE LAS FFAA

Como se puede observar, hay países que están organizados con fuerzas de Protección Civil, equipados y capacitados para poder llevar a cabo la ardua y peligrosa tarea de apoyo a la sociedad ante el suceso de eventos adversos de gran magnitud y de distinta naturaleza.

En cuanto a nuestro país, si bien no existe una organización específica, para brindar ayuda humanitaria y **asistencia humanitaria**; en cumplimiento de la misión subsidiaria de las FFAA, se han llevado a cabo numerosos eventos en apoyo a la sociedad y en cooperación con países amigos de la región. Es oportuno destacar que las operaciones de esta índole son de características muy particulares y deben adaptarse a cada situación (ambientes geográficos particulares, situaciones socioeconómicas de las diferentes regiones geográficas afectada, tipo de hecho natural o antrópico producido, etc.), teniendo en cuenta que las mismas podrán ser críticas y con características de “catástrofe”. La situación social normalmente se volverá inestable y con tendencia al

⁵⁸ <http://www.sedena.gob.mx/index.php?id=130>. 19 de septiembre de 2010.

descontrol, encuadrado en el colapso de las Instituciones del país afectado que se ven desbordadas por la emergencia.

Para que una organización, cumpla eficientemente su labor de empleo en caso de desastres naturales, deberá tenerse presente, entre otros, la **flexibilidad**; *“Cualidad o característica de adaptabilidad o adecuación de una organización militar a la situación del momento, que le permite incrementarse, disminuirse, subdividirse o recibir refuerzos, sin perder la aptitud requerida por la función para la cual fue creada.”*⁵⁹; **versatilidad** para adaptarse a tareas de naturaleza diferentes, dentro de sus capacidades operativas; la disponibilidad de materiales y equipos especiales para desarrollar las actividades de apoyo y asistencia humanitaria; una adecuada y específica capacitación del personal y recursos disponibles.

El emprendimiento para concretar estas organizaciones, lleva aparejado un gran esfuerzo desde distintos enfoques y no es motivo de esta investigación determinar fehacientemente cual será la organización ideal. La finalidad de la misma es poder determinar si es necesario contar o no, con organizaciones de apoyo a la sociedad y asistencia humanitaria, con el máximo potencial y capacidad de dar respuestas rápidas para intervenciones en situaciones de gran magnitud.

Cuando hablamos de organización de las FFAA, nos estamos refiriendo a lo establecido en la propia doctrina que dice: *“Es la actividad que consiste en vincular y armonizar todos los medios (humanos y materiales)... a fin de satisfacer las exigencias impuestas, con la mayor eficacia y al menor costo.”*⁶⁰.

*“La composición de las FFAA, su dimensión y despliegue, derivan del planeamiento militar conjunto. Conforme resulte de dicho planeamiento, se dispondrá la integración de estos componentes o partes de ellos, bajo la dependencia de Comandos Estratégico Operacionales o de Comandos Territoriales.”*⁶¹ Su organización y funcionamiento deben inspirarse en criterios de organización y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios, cuya naturaleza no sean específicas de una sola fuerza.

Se constituirá un Comando Conjunto, cuando las operaciones a realizar requieran una conducción centralizada. La doctrina conjunta establece que, *“Puede establecerse un comando conjunto para la participación de las fuerzas en situaciones de desastres naturales o en tareas de ayuda humanitaria y asistencia humanitaria, dentro de los términos de las leyes que la norman.”*⁶²

Hasta el momento se prevé ante la manifestación de una Emergencia Nacional, de la constitución de Comandos de Coordinación Conjuntos, que comandarán los

⁵⁹ RC-00-01 (Doctrina básica para la acción militar conjunta) Art 3.01. 2005.

⁶⁰ ROB-00-01 (Reglamento de conducción para el Instrumento Militar Terrestre) Art 1.007, 1992

⁶¹ RC-00-01 (Doctrina básica para la acción militar conjunta) Art 3.01. 2005.

⁶² RC-00-01 (Doctrina básica para la acción militar conjunta) Art 3.08. 2005.

componentes de las FFAA, puestos a disposición para atender el desastre en la zona o región afectada.

De acuerdo con lo determinado en la Resolución Nro 121/06 del Ministerio de Defensa y las previsiones contenidas en la Directiva del JEMCFFAA Nro 10/06 (Accionar conjunto de las FFAA empeñadas en misiones de Protección Civil), En 1.Situación, 1.3. Relacionado con las bases legales, 1.3.3.; establece que, *“La Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto (Decreto Ley Nro 1116/96 – del 02 Oct 96) considera en el apartado Nro 3 “Otras Misiones de las FFAA”, la participación de las FFAA en misiones de apoyo a la comunidad, actuando con organismos nacionales, provinciales y municipales competentes en el **apoyo a la comunidad nacional y eventualmente a países de la región**, en situaciones de desastres naturales, epidemias, así como en cualquier otra circunstancia que se le determine con arreglo a la Constitución Nacional y a las Leyes.”*⁶³

Cuando se empleen solamente medios de las Fuerzas Armadas, serán los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de ambos países (el afectado y el que apoya), los encargados de asumir la responsabilidad de la coordinación de su empleo, sin perjuicio de las responsabilidades que competan a los demás organismos involucrados. El personal integrante de la Parte que envía el apoyo sólo recabará instrucciones de los organismos competentes de la Parte receptora en relación a sus tareas de colaboración en las acciones en caso de catástrofe, manteniendo por el resto su estructura operacional, relación de mando y régimen disciplinario conforme a lo establecido por sus leyes y reglamentos.⁶⁴

En la mencionada Directiva Nro 10/06, está prevista la participación de las FFAA, cuando el Ministerio de Defensa y/o autoridad nacional lo determine, prioritariamente en la **Etapa de Respuesta** y eventualmente en la Etapa de Mitigación (Prevención y preparación) y Reconstrucción.

El EMCFFAA coordinará las acciones militares en el exterior, cuando se activen los Acuerdos de Cooperación en casos de Catástrofe y/o cuando el PEN decida el envío/recepción de **Asistencia Humanitaria** que involucren los medios de las FFAA.

Para el caso de requerirse asistencia humanitaria ante catástrofes naturales, por activación de Acuerdos Internacionales de Cooperación con otros países que involucren a las FFAA, el EMCFFAA coordinará las acciones. Se cumplirá lo determinado por las Leyes suscriptas por los distintos países, se aplicará el Reglamento de Cooperación en materia de catástrofes aprobado por los respectivos Ministerios de Defensa. La Cancillería determinará los requerimientos a satisfacer y se destacará la Unidad Ejecutora del Apoyo (UNEJAP), bajo la coordinación del EMCFFAA.

⁶³ Ver Directiva del JEMCFFAA Nro 10/06, de 07 abril de 2006.

⁶⁴ **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** - “Acuerdo sobre cooperación en materia de catástrofes naturales”. Ley Nro 25.240, 29 de diciembre de 1999.

Para el caso de requerirse asistencia humanitaria en el exterior, sin existir Acuerdo de Cooperación, se cumplirá lo que disponga el PEN, por medio de Resolución del Ministro de Defensa o intervención del Congreso. El EMCFFAA, previa coordinación, determinará el tipo de apoyo a brindarse, los medios a emplearse y la oportunidad. Asimismo, éste deberá coordinar los requerimientos a satisfacer ante los organismos nacionales, para realizar el apoyo.

SECCIÓN V

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO III

- Podemos concluir que el empleo de las Fuerzas Armadas en actividades de **asistencia humanitaria** ante un desastre natural o antrópico, es garantía de una actuación oportuna, eficiente, eficaz y congruente, producto de la organización y disciplina que les son características a los integrantes de las FFAA, en el desempeño de estas actividades.
- Tomando como referencia la organización de Fuerzas de Apoyo a la Protección Civil de otros países para afrontar Desastres Naturales o Antrópicos, se puede inferir que es necesario contar con organizaciones específicas de fuerzas conjuntas de carácter permanente que formen parte de las Fuerzas Armadas.
- Para determinar la o las organizaciones a proponer, es necesario como primera medida establecer los riesgos particulares que caracterizan las diferentes regiones geográficas tanto nacionales como en el contexto latinoamericano y sus efectos adversos a enfrentar (inundaciones, erupciones volcánicas, incendios, sequías, terremotos, etc.); una vez determinados los mismos, analizar cuáles serán las potenciales capacidades de apoyo para afrontar cada riesgo (materializadas por Unidades de Apoyos de Combate, Apoyo Logístico, Apoyo de Tropas Técnicas, etc.), para finalmente determinar los medios militares a empeñar.
- Será motivo de otros estudios e investigaciones, la determinación de una organización que responda a nivel Nacional o de organizaciones por regiones (jurisdicciones de las GGUUBB); en vista a que los riesgos que presentan cada una de ellas son diferentes y requieren de materiales, equipos y personal capacitados en forma específica.
- En cuanto a la capacitación del personal, deberá ser una necesidad relevante, ya que se requiere de un conocimiento acabado en aspectos técnicos y específicos para dar respuestas a los diversos riesgos que puedan surgir de las distintas regiones geográficas vistas en el Capítulo II.

CONCLUSIONES FINALES

- Del análisis de las bases legales vigentes en nuestro país, podemos inferir que las FFAA ante la presencia de una catástrofe natural y/o antrópica, están respaldadas por las mismas, ya que éstas permiten determinar cuál es el alcance del empleo que tienen las Fuerzas para brindar **Asistencia Humanitaria**, sus responsabilidades en cuanto a gestión de riesgo y emergencia por parte de la autoridad constituida y las previsiones que deberá tomar para afrontarlas.
- Es evidente observar la capacidad de respuesta inmediata que han tenido las FFAA para coordinar, organizar y ejecutar la **Asistencia Humanitaria** en forma orgánica, oportuna e imparcial ante eventos adversos producidos recientemente en los países vecinos de Bolivia y Chile. Hechos reconocidos y valorados por las autoridades nacionales y locales de las zonas afectadas en reiteradas ocasiones.
- La aptitud de las FFAA para planificar con poco tiempo, organizar, alistar, coordinar y conducir asistencia humanitaria en las más variadas circunstancias y ante la presencia de numerosos organismos e instituciones en el ámbito nacional, como así también la **respuesta inmediata ante requerimientos de países de la región en cumplimiento de Acuerdos de Cooperación frente a desastres naturales**; es de destacar, ya que ha posibilitado superar rápidamente las situaciones de desconcierto inicial de los afectados, a través de respuestas concretas e inmediatas. De igual manera, una continua interrelación entre las autoridades gubernamentales y autoridades de las FFAA, facilitará una rápida, exitosa y eficiente respuesta a brindar ante la presencia de evento adversos logrando un mejor entendimiento y comprensión mutua.
- Resulta altamente relevante que el Estado pueda materializar (a través del cumplimiento de distintos roles de sus Fuerzas Armadas), un accionar conjunto implementando medidas de confianza, interoperabilidad y cooperación mutua, para poder compartir sus recursos materiales y personales a fin de poder hacer frente a este tipo de situaciones excepcionales, y a la vez contundentes en términos de ocurrencia, a los efectos de que puedan lograr maximizar su capacidad operativa y obtener consecuentes resultados tendientes a minimizar el impacto de los desastres naturales
- Las Fuerzas Armadas se caracterizan por su organización jerárquica, la comunicación basada en órdenes y obediencia y por llevar a cabo acciones que tienen como base la disciplina y control. Si agregamos a lo anterior la limitación de algunas instituciones civiles en cuanto a medios disponibles para combatir o afrontar los desastres, es en este escenario donde se puede plantear al gobierno la necesidad de recurrir a sus instituciones castrenses para reaccionar

rápidamente ante una eventualidad catastrófica, mediante la necesidad de crear una organización apta a tales circunstancias.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. **DEI, H Daniel.** – 2006. La Tesis. Como orientarse en su elaboración. Buenos Aires: Prometeo Libros.
2. **SABINO, Carlos A.** – 1998. Como hacer una tesis y elaborar todo tipos de escritos. Buenos Aires: Lumen Argentina.
3. **GAGLIANO CANDELA, Roberto - CAMPANELLA, Bruno – LABONIA, Néstor – FALKE, Germán.** – 2004 “Seminario Ítalo-Argentino”. Emergencia sanitaria como consecuencia de una guerra, catástrofe o desastre ambiental. Capital Federal - Buenos Aires: KREATIVE SRL
4. **GAGLIANO CANDELA, Roberto - CAMPANELLA, Bruno.** – 2005 “IIdo Seminario Ítalo-Argentino”. Defensa Civil, Seguridad Sanitaria y Ambiental. Capital Federal - Buenos Aires: KREATIVE SRL
5. **ELIZONDO, Silvana – PAZOS, Leonardo** – 2006 “CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS”. La cuestión del agua dulce en la Argentina desde una perspectiva estratégica. Buenos Aires.

NORMAS LEGALES

1. **DALMAZZO, Omar Antonio** - Constitución de la Nación Argentina, Texto sancionado en 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957, 1994, Pactos preexistentes, Tratados y Convenciones sobre derechos humanos con jerarquía constitucional. 1ra Edición – Buenos Aires: Lajouane, 2008.
2. **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – “Ley de Defensa Nacional” Ley Nro 23.554, BOLETIN OFICIAL, 5 de mayo de 1988.
3. **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – “Ley de Seguridad Interior” Ley Nro 24.059, 17 de enero de 1992.
4. **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – “Ley de Restructuración de las FFAA” Ley Nro 24.948, 18 de marzo de 1998.
5. **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – – “Acuerdo sobre Cooperación en materia de catástrofes.” Ley Nro 25.240, del 29 de diciembre de 1999
6. **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – “Ley de Defensa Civil” - Decreto ley 11.001/963 Modificada por Ley Nro 7738/971.

7. **HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN** – “Proyecto de Ley de protección civil de la republica argentina”, del 06 de octubre del año 2004.
8. **PODER EJECUTIVO NACIONAL** - Decreto PEN Nro 727/06 “Reglamentación de la Ley Nro 23.554, del 12 de junio del 2006
9. **PODER EJECUTIVO NACIONAL** - Decreto PEN Nro 1273/92 “Reglamentación de la Ley Nro 24.059, del 21 de julio de 1992.
10. **PODER EJECUTIVO NACIONAL** - Decreto PEN Nro 1691/06 “Reglamentación de la Ley Nro 24.948, del 29 de noviembre del 2006.
11. **PODER EJECUTIVO NACIONAL** - Decreto PEN Nro 1116/96, “Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto”, del 02 de octubre de 1996.
12. **PODER EJECUTIVO NACIONAL** - Decreto PEN Nro 1250/99, “Sistema Federal de Emergencias”, del 28 de octubre de 1999.

DIRECTIVAS MILITARES

1. **ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS**, “Directiva del JEMCFFAA Nro 10/06, accionar conjunto de las fuerzas armadas empeñadas en misiones de protección civil, del 07 de abril del 2006.
2. **ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJÉRCITO**, Directiva del JEMGE Nro 869/06 (“Bases para el planeamiento y ejecución de las funciones de Protección Civil”), de noviembre de 2006.

ARTÍCULOS

1. **ANUARIO 2005 – 2006 del Ministerio de Defensa**. Ministerio de Defensa, del 15 de febrero de 2007, Buenos Aires.
2. **DEF** (Desarrollo, defensa, energía, medio ambiente) “Los proyectos de la CONAE – Un lugar en el espacio”, de septiembre del 2007.
3. **Boletín de Información Nro 295 – Ministerio de defensa – España**. “Contribución de las fuerzas armadas ante catástrofes naturales y ecológicas”, de noviembre del 2006.
4. **CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARANÁ**, “Manual de apoyo a la comunidad ante desastres naturales – Inundaciones” Comando Ilda Brigada Blindada, abril del 2004.
5. **Revista Española de Defensa Nro 233** - Estreno operativo de la UME de Septiembre de 2007.

6. **Boletín de información Nro 311 - Ministerio de Defensa.- España** “Capacidades de la OTAN contra capacidades de la UNION EUROPEA”, año 2009.
7. **Ejército de Tierra Español Nro 789 – España** “Las Unidades de respuesta en Emergencia”. Diciembre 2006.
8. **Revista española de defensa Nro 254** “La UME en la extinción de incendios forestales”. Julio – Agosto de 2009.
9. **Revista española de defensa Nro 230** “Equipación tecnológica para la UME”. Mayo de 2007.

TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN

1. **Mayor Eduardo Federico WENDEBURG**, “Organizaciones que pueden conformar las unidades militares con asiento en la provincia de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, ante inundaciones provocadas por los regímenes de los cursos de agua de la región, que afecten a la ciudad de Santa Fe” , del mes de agosto del 2006.
2. **Capitanes Oscar Alejandro ALLENDE, Luis Pablo GUMPEL y Hernán Mariano MOSQUERA**, “Optimización de la respuesta del Ejército Argentino en su misión subsidiaria de “apoyo a la comunidad ante desastres naturales”, a través de una adecuada interoperabilidad dentro del marco legal vigente” de agosto del 2004.
3. **Mayor Sergio VILLAROEL y Capitanes Guillermo CANOSA y Gonzalo RAMIREZ**, “El Rol del Ejército Argentino dentro del ámbito de la protección civil, en lo referente a desastres naturales y antrópicos” , del año 2002.
4. **Grl Div (R) Eduardo Rodolfo CABANILLAS**, “Desastres Naturales – “Inundaciones” Apoyo a brindar a la comunidad – Directivas”, del año 2003.

REGLAMENTOS MILITARES

1. RC 00 – 01 Doctrina básica para la acción militar conjunta, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Proyecto 2005.
2. RC 00 – 02 Diccionario para la acción militar conjunta, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas 1999.
3. RC 15 – 01 Reglamento de Asuntos Territoriales, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Proyecto 2005

4. ROB – 00 – 01 Reglamento de Conducción para el Instrumento Militar Terrestre, 1992.
5. ROD – 71 – 01 – I Organización y funcionamiento de los Estados Mayores, 1998.
6. ROD – 71 – 01 – II Organización y funcionamiento de los Estados Mayores, 2001.
7. RFP – 99 – 01 Terminología castrense de uso en el Ejército Argentino, 2001.
8. RC 13 - 02 Reglamento de Protección Civil, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Proyecto 2006

INTERNET

<http://www.mseg.gba.gov.ar/defcivil>.
<http://geoenelcole.blogspot.com/search/label/ELAMBIENTE>.
<http://unesco.org.es/html>.
<http://www.mininterior.gov.ar/institucional/organigrama.htm>
<http://www.embajada-argentina.org.py/V2/datos-generales> de la republica argentina.htm.
<http://www.surdelsur.com/argentinamapas/mapasdeargentina.htm>
<http://www.eird.org/perfiles-paises/perfiles/images/Argentina.pdf>.
<http://lageografia.files.wordpress.com/2008/10/argentina-riesgosnaturales.jpg>
http://es.wikipedia.org/wiki/Desastre_natural.htm.
http://www.conae.gov.ar/WEB_Emergencias-volcanicas
<http://www.estrucplan.com.ar/Producciones/entrega.asp/diccionarioecologico.htm>.
<http://www.buenasiembra.com.ar/ecologia>.
http://www.ara.mil.ar/inst_despliegue.asp
<http://www.fuerzaaerea.mil.ar/mision/organismos.html>
www.mde.es/ume/pages/que_es.html. 28 de agosto 2010.
http://www.mde.es/ume/pages/que_es.html. 28 de agosto 2010.
<http://www.sedena.gob.mx/index.php?id=130>. 18 de septiembre de 2010.
http://www.aguascalientes.gob.mx/oficina/admon98_04/cuaderno4_ejercito.pdf. 18 de septiembre de 2010.
<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n477686.htm>. 18 de septiembre de 2010.