



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



TRABAJO FINAL INTEGRADOR

Título: "La Brigada de Monte en Operaciones de Ayuda Humanitaria"

**Que para acceder al título de Especialista en Conducción Superior de OOMMTT, presenta
el Mayor Juan Manuel RUIZ**

Director de TFI: TC Julio Luis Esteban AMESTI

Resumen

La República Argentina viene sufriendo a lo largo del tiempo una serie de catástrofes de todo tipo que han puesto en riesgo la vida de los ciudadanos, sus bienes y el medio ambiente, y haciendo un análisis detallado de estos eventos se encuentra siempre el accionar del Ejército Argentino como una herramienta principal, por su capacitación profesional, disciplina, despliegue territorial y logística que determinan que cada vez que sucede una situación de crisis, se solicita el apoyo a la institución con la finalidad de restablecer la normalidad en la zona.

Teniendo en cuenta estos aspectos el presente trabajo buscará determinar el diseño más adecuado de la Brigada de Monte para su empleo en operaciones de ayuda humanitaria en caso de inundaciones, dentro del marco legal vigente, mediante el desarrollo de tres capítulos que permitan arribar a una serie de conclusiones finales para dar cumplimiento a dicho objetivo.

Se analizará en el primer capítulo la normativa actual, buscando identificar el alcance y la influencia en las acciones que existen para que el Ejército ejecute este tipo de operaciones que se desarrollan en la órbita de la seguridad interior, el segundo capítulo analizará los sistemas de ayuda humanitaria en caso de inundaciones de los países de Brasil como país regional y del Reino de España como país extra regional, para extraer conclusiones de importancia que influyan en el tercer capítulo que tiene por finalidad diseñar una organización de ayuda humanitaria, para desempeñarse en inundaciones en la región del Litoral Argentino.

Por último se expondrán una serie de conclusiones finales que fundamentaran un posible diseño organizacional de ayuda humanitaria que podría ser adoptado por la Brigada de Monte, respetando la doctrina, en caso de inundaciones para ser empleado en las localidades de mayor densidad poblacional de su jurisdicción, encuadrada dentro del plexo normativo legal.

Palabras claves

Brigada de Monte - Operaciones de Protección Civil - Ayuda humanitaria – Desastres Naturales - Inundaciones.

Índice de contenido

Contenidos	Página
Introducción.	1
Tema.	1
Antecedentes y Justificación del problema.	1
Formulación del problema.	5
Objetivo general.	5
Objetivos particulares.	5
Metodología a emplear.	5
Capítulo 1	6
Sección I: Evolución del Marco Normativo Legal de las operaciones de ayuda humanitaria.....	6
Sección II: Marco Normativo Actual de las Operaciones de Protección Civil.....	10
Conclusiones parciales del capítulo.....	15
Capítulo 2	17
Sección I: Sistema de Ayuda Humanitaria del Ejército en la República Federativa de Brasil	17
Sección II: Sistema de Ayuda Humanitaria en inundaciones en el Reino de España.....	22
Conclusiones parciales del capítulo.....	30
Capítulo 3	33
Sección I: Probables Zonas de Emergencia para el Empleo de la Brigada de Monte.....	33

Sección II: Análisis de la Organización Actual de la Brigada de Monte.....	36
Sección III: Organización de la Brigada de Monte para Operaciones de Ayuda Humanitaria en inundaciones.....	40
Conclusiones parciales del capítulo.....	47
Conclusiones Finales.	49
Referencias.	52
Anexos.	55
Anexo 1 Esquema gráfico – metodológico.	55
Anexo 2 Entrevista.....	56

Índice de Figuras

	Página
Figura 1: Organización Territorial del Ejercito de Brasil en Comandos Militares de Área	21
Figura 2: Organización Territorial del Sistema de Protección Civil del Reino de España.....	27
Figura 3: Organización de la Unidad Militar de Emergencias.....	28
Figura 4: Organización de los Batallones de Intervención de Emergencias...	29
Figura 5: Registro de Inundaciones en el Litoral Argentino.....	35
Figura 6: Organización de la Brigada de Monte.....	39
Figura 7: Organización de la Brigada de Monte para Operaciones de Ayuda Humanitaria en Inundaciones.....	46

Introducción

Tema:

La Brigada de Monte en Operaciones de Ayuda Humanitaria.

Antecedentes y justificación del problema:

Debido a los diferentes factores que influyen en el cambio climático nos vemos expuestos a diversos sucesos de desastres naturales, mediante el cual se necesita una respuesta por parte de nuestras Fuerzas Armadas y en particular del Ejército Argentino. El tema de investigación propuesto se encuentra enmarcado en la doctrina vigente básica y derivada del Ejército Argentino, estableciendo conceptos generales. También existen proyectos de reglamentos en el ámbito conjunto. El ambiente geográfico selvático, posee características particulares que deben ser abordadas con un mayor detalle en el diseño organizacional de los elementos que llevarán a cabo las operaciones de ayuda humanitaria.

Como antecedentes de la temática propuesta se puede citar la inundación que sufrió la población de la localidad de Formosa en el año 1983, considerado uno de los peores desastres naturales del litoral argentino, el río Paraguay alcanzó una marca histórica de 10,73 metros, lo cual provocó la inundación de la ciudad ocasionando pérdidas materiales millonarias y sesenta mil evacuados, las localidades de Corrientes y Resistencia estuvieron inundadas más de 15 veces por la crecida del río Paraná, entre los años 1982 y 1983, dejando como consecuencia más de treinta y cinco mil evacuados, destrucción de la infraestructura vial y férrea y pérdidas de ganado y cultivos; la localidad de Posadas también sufrió inundaciones por la crecida del río Paraná en varias oportunidades contabilizando más de treinta sucesos en el que se destaca el del año 1983 que dejó un saldo de siete mil quinientos evacuados por destrucción de viviendas, suspensión de actividades escolares y con declaración de emergencia agropecuaria (Celis A, 2006, p.13). En todos estos desastres naturales estuvo involucrado la participación del Ejército Argentino, y en particular las unidades dependientes de la brigada de monte.

Según nuestra legislación vigente, consideraremos desastre “a la interacción entre una amenaza y una población vulnerable, que por su magnitud, crea una interrupción en el funcionamiento de una sociedad y/o sistema a partir de una desproporción entre los medios necesarios para superarla y aquellos medios a disposición de la comunidad afectada” (República Argentina, 2016, p. 1).

La ley de Defensa Nacional, establece la participación activa de la protección civil por parte de las Fuerzas Armadas, en la cual determina que la defensa civil es un conjunto de medidas que no son agresivas y tienen por finalidad anular o evitar los efectos de la guerra, agentes de la naturaleza o también otro desastre sobre la población y sus bienes, manteniendo el orden de acuerdo a la legislación respectiva (República Argentina, 1988, p.8)

En el año 1998, se sanciono y promulgo la ley Reestructuración de las FFAA, y es en el artículo 6, donde se establece que la reestructuración considerará el empleo del Instrumento Militar en 4 modalidades, siendo una de ellas las “Operaciones en apoyo a la comunidad Nacional o de Países Amigos”, y dentro del artículo 24to dispone que los recursos necesarios para la participación de la fuerza en misiones de Paz y en Apoyo a la Comunidad, serán determinados y asignados para cada misión en especial (República Argentina, 1998, p.4).

En el año 2016 se promulgo la ley de Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil SINAGIR (República Argentina, 2016), tiene como objetivo integrar acciones y articular el funcionamiento de los organismos del gobierno nacional, gobiernos provinciales y municipales, organismos no gubernamentales y la sociedad civil para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la prevención del riesgo, el manejo de la crisis y la recuperación. En la conformación del consejo nacional se establece como miembros al Estado Mayor Conjunto y al Ejército Argentino.

En función al aumento de diversas situaciones de desastres naturales en el país y la

utilización de las fuerzas armadas, esta problemática ha sido objeto de diversos análisis y provocaron el interés de estudiar este asunto en el ámbito académico pero no existe en el ámbito específico, por ningún autor, un trabajo de investigación similar al propuesto, en el ámbito conjunto se encuentran una cantidad considerable de trabajos con referencia a las operaciones de protección civil, pero ninguno incluye el ambiente geográfico particular de monte.

El 14 de julio del corriente año, el presidente de la Nación Argentina, mediante el Decreto Nro 457, establece la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), la mencionada directiva, en su capítulo II, establece la misión principal y cinco misiones complementarias, siendo la número tres “Participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la comunidad nacional y/o de otros países” (República Argentina, 2021, p.22).

Estas misiones, que se encuentran en la órbita de la Seguridad Interior, o que son responsabilidad de autoridades civiles del estado nacional o provincial, traen consigo una serie de prejuicios que no todas las sociedades están dispuestas a romper, pero esto no quita que esa misma sociedad identifique al ejército argentino como un elemento capacitado para actuar en este tipo de situaciones, y con el correr del tiempo la institución fue incrementando dicha capacidad.

En relación de otorgarle mayor participación a las Fuerzas Armadas en este plano es que se observaron en los últimos años dos posturas, la primera es crear unidades militares permanentes específicas para emergencias de nivel conjunto o específico, en este caso particular de uso exclusivo para esos desastres, logrando una capacitación determinada y equipamiento especializado, como el sistema Español; la segunda opción es la de asignar a las organizaciones militares la misión subsidiaria, sin proveer material o medios particulares utilizando los provistos en función dual, y esto sucede al no poseer instituciones civiles con el material y el personal idóneo en nuestro territorio para la realización de estas tareas.

En las Operaciones de Protección Civil y en particular las de ayuda humanitaria se requiere el establecimiento de dos principios, la rapidez en la intervención y especialización en el trabajo, las Fuerzas Armadas debido a su despliegue territorial y su disponibilidad cumplen sin lugar a dudas con el primero, pero es evidente que con el segundo en la actualidad no se cumple, debido a que ninguna unidad desarrolla un plan de adiestramiento para este tipo de operaciones, ni tampoco se posee el equipamiento especializado.

Para concluir los antecedentes hasta aquí mencionados justifican el empleo del Ejército Argentino y en particular de la Brigada de Monte en este tipo de operaciones de ayuda humanitaria, que se producen en ambientes complejos y dinámicos, con una diversidad de actores de diferente naturaleza, fundamentalmente por su ubicación territorial en las ciudades importantes de la región litoraleña y por su preparación le otorga una gran adaptabilidad en situaciones de crisis, permitiéndole sin inconvenientes poseer interoperabilidad con otras agencias para afrontar inundaciones, entregando así a la sociedad una herramienta sumamente potente para hacer frente a estas situaciones que tanto daño causan.

Formulación del problema

¿Cuál es el diseño más adecuado de la Brigada de Monte para llevar a cabo la operación de ayuda humanitaria en caso de inundaciones en la región del litoral argentino?

Objetivo general

Determinar el diseño más adecuado de la Brigada de Monte para permitir su desempeño en las operaciones de ayuda humanitaria en caso de inundaciones en las grandes urbes del litoral argentino.

Objetivos particulares:

- Analizar el marco normativo vigente para establecer el alcance de las operaciones de ayuda humanitaria y su influencia sobre las acciones de la Brigada de Monte.
- Analizar el sistema de ayuda humanitaria en inundaciones en acontecimientos recientes de la República Federativa de Brasil y España para extraer experiencias sobre la temática de investigación.
- Diseñar la organización más adecuada de la Brigada de Monte para su empleo en operaciones de ayuda humanitaria en caso de inundaciones.

Metodología a emplear

La presente investigación se desarrolla sobre la base del método deductivo, con inferencias inductivas; se plantea un objetivo general y tres objetivos particulares, donde se desarrollan conclusiones parciales para dar respuestas a cada uno de los objetivos particulares, y posteriormente, conclusiones finales que buscan brindar las respuestas al objetivo general planteado. El diseño de la investigación es de carácter explicativo, empleándose como técnica de validación el análisis bibliográfico, documental y lógico.

El trabajo se desarrolla en tres capítulos, el primer tiene por objeto analizar el marco normativo vigente para establecer el alcance de las operaciones de ayuda humanitaria y su influencia sobre las acciones de la Brigada de Monte.

El segundo capítulo se desarrolla sobre el análisis de los sistemas de ayuda humanitaria en caso de inundaciones recientes en los países de Brasil y España para extraer experiencias de consideración.

Y por último, el tercer capítulo, se desarrolla en función de la determinación del diseño organizacional de la brigada de monte para permitir su empleo en las operaciones de ayuda humanitaria en caso de inundaciones.

CAPÍTULO 1

Marco Normativo Vigente de las Fuerzas Armadas para ejecutar operaciones de ayuda humanitaria

Este capítulo tiene por finalidad analizar el marco normativo vigente para establecer el alcance de las operaciones de ayuda humanitaria y su influencia sobre las acciones de la Brigada de Monte.

El mismo se encuentra estructurado en dos secciones, la primera abarca la evolución del marco normativo de las operaciones de ayuda humanitaria, y la segunda sección el marco normativo actual de las operaciones de ayuda humanitaria cerrando el capítulo con conclusiones parciales

SECCIÓN I

Evolución del marco normativo de las operaciones de ayuda humanitaria

El marco legal para las fuerzas armadas de la República Argentina, encuentra su cabeza en la Constitución Nacional (República Argentina, 1994), en ella se puede observar desde sus primeros párrafos determinados por el preámbulo como se encuentra reflejado la necesidad de contar con fuerzas para mantener un ambiente sano y equilibrado, en las expresión de (...) “consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general” (...) (p. 1). Este documento es la ley suprema que junto con otras legislaciones de carácter internacional conforman el bloque constitucional de la nación.

Esta normativa establece la base jurídica para organizar las fuerzas armadas en el cumplimiento de la misión de defender la patria, a fin de contribuir con el bienestar de la población. Es por ello que se encuentran plasmadas en sus páginas artículos como el 21, en que hace referencia de que es responsabilidad de todos los ciudadanos de armarse en defensa de la patria conforme a las leyes que dicte el congreso y en el artículo 23, nos habla del estado de sitio que

se puede establecer en caso de conmoción interior o de ataque exterior (República Argentina, 1994, pp. 3, 4).

Relacionado con otros aspectos que se deben tener en cuenta, y están contemplados en esta ley, son las atribuciones y responsabilidades del congreso y el poder ejecutivo de la nación en relación de las fuerzas armadas. En el caso del primero, el detalle de lo antes mencionado se encuentra plasmado en el artículo 75, en los incisos 16, 25, 27 y 29; siendo el más significativo la atribución de “fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno” (República Argentina, 1994, pp. 11, 13).

Con respecto al poder ejecutivo, el artículo 99 y sus incisos derivados nos indican que el presidente de la nación es a su vez el comandante en jefe de las fuerzas armadas, contando con la atribución de proveer los empleos militares de la nación, disponer de las mismas y corre con su organización y distribución; según las necesidades de la nación (República Argentina, 1994, pp. 17, 18).

A esta ley suprema también la acompañan una serie de normas principales y otras complementarias derivadas que dan completamiento al marco legal para la organización y el funcionamiento de las fuerzas armadas. La primera de ellas es la Ley de Defensa Nacional (República Argentina, 1988) siendo esta la norma principal sobre la que se rige el funcionamiento y empleo de las fuerzas armadas.

De los conceptos más importantes relacionado con el tema en estudio, la presente ley define el concepto de defensa nacional, y se entiende la misma como la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieren el empleo de las fuerzas armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar agresiones de origen exterior (República Argentina, 1988, p. 1). Este párrafo nos deja de reflexión que el empleo de los fuerzas se realizará en integración y coordinación con otras fuerzas de la nación

en forma sistémica, con todos los sectores de la nación como el económico, producción y desarrollo, social, político, etc; encontrando aquí el primer indicio de la necesidad de generar los vínculos cívicos militares. Otro concepto importante y en relación con la investigación es la definición de defensa civil en su artículo treinta y tres expresa que “Se entiende como defensa civil al conjunto de medidas y actividades no agresivas, tendientes a evitar, anular, disminuir los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen pueda provocar sobre la población y sus bienes”, (...) (p.5).

Esta norma establece y dispone el sistema de defensa nacional, teniendo por finalidad la de preparar a toda la nación, su movilización para un eventual conflicto bélico y la dirección de la guerra en todos sus aspectos. Pero relacionado con la investigación atribuye la participación del ejército en actividades de apoyo a la comunidad y que debe estar enmarcada en la ley de protección civil.

Relacionado a lo planteado en el párrafo anterior, es interesante observar que el Decreto Nro 727 (República Argentina, 2006), reglamentación de la ley de defensa, no desarrolla ni profundiza los aspectos relacionados a las actividades de organización y movilización, pero atribuye en su artículo diecinueve que en tiempos de paz el JEMCFFAA es el responsable del empleo de los medios militares, no ahonda temas referidos a la defensa civil; no obstante deja establecido que posee relación funcional sobre las FFAA para impartir ordenes con la finalidad de dar cumplimiento a misiones que respondan al planeamiento estratégico militar. También en el artículo veinte se dispone la creación de una instancia que se encarga de la dirección y conducción de la actividad operacional, con un responsable a cargo, denominado comando operacional al cual se le asignan los medios correspondientes para cumplir una determinada misión.

Continuando en esta línea de análisis, es preciso hacer mención a la ley de reestructuración de las fuerzas armadas (República Argentina, 1998), esta tiene por objeto la de fijar las bases políticas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las fuerzas armadas y

establece “comandos y estados mayores capacitados y entrenados permanentemente para conducir operaciones, la realización de estudios, planeamiento y apoyo a la conducción en los diferentes niveles” (p. 1).

Otro aspecto de importancia que nos plantea esta ley, es lo que plantea sobre las previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitan, ante situaciones de crisis, incrementar en plazos cortos la capacidad operativa de las fuerzas armadas (República Argentina, 1998, p. 2). Además esta norma, hace referencia a los escenarios en los cuales será empleado el instrumento militar, citando los siguientes:

- Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación.
- Operaciones en el marco de las Naciones Unidas.
- Operaciones de la seguridad, encuadradas en la ley 24059.
- Operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos (República Argentina, 1998, p. 2).

La ley de Seguridad Interior (República Argentina, 1991) tiene por finalidad establecer las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación y apoyo del esfuerzo nacional para garantizar la seguridad interior, dentro de ella determina con qué medios los elementos de las fuerzas armadas podrán ser empleados en operaciones de seguridad interior. Se puede divisar la primera intervención del ministerio de defensa en la integración del consejo de seguridad interior como miembro no permanente, en el caso de aplicarse el artículo treinta y uno se incorpora como copresidente el ministro de defensa y como integrante del consejo el JEMCFFAAA.

Luego en otro de sus artículos establece como complementan otros organismos del estado para contribuir a la seguridad interior dicta “En particular el ministerio de defensa dispondrá en caso de requerimiento del comité de crisis que las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior (...)” (p. 7).

Por último dicha norma deja establecido que “las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación” (p. 7).

Otro documento que enmarca la investigación es la directiva sobre la organización y funcionamiento de las fuerzas armadas (República Argentina, 2006), tiene por finalidad establecer los lineamientos generales de política de defensa nacional, y la forma en que el estado salvaguarda los valores y protege los bienes de la nación. Indica la misión principal del instrumento militar y sus misiones subsidiarias, en las cuales se distingue como fuente de esta investigación la de “Participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos” (p. 3).

Estas operaciones de apoyo a la comunidad deberán considerarse como importantes requerimientos de la nación, ineludiblemente deberán ser atendidas con las capacidades operacionales y logísticas de las Fuerzas Armadas, al igual que en la ley de Restructuración de las Fuerzas Armadas (República Argentina, 1998), se determina que el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, es el asistente y asesor del ministro de defensa, y responsable de la conducción de las operaciones sean específicas, conjuntas o combinadas.

Le ley de Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (República Argentina, 2016), tiene por finalidad “integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos de gobierno, provinciales, de la ciudad de buenos aires y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, manejo de crisis y recuperación” (p.1).

La protección civil tiene por objeto resguardar a la población ante la posibilidad que suceda un desastre, y se entiende por ello a la interrupción de funcionamiento de la sociedad que cause una gran cantidad de pérdidas humanas, materiales o ambientales, y que dificulte a

la sociedad poder seguir adelante con sus propios medios. Esta es responsabilidad de toda la sociedad, debiendo asumir las autoridades desde los menores niveles hasta el nivel nacional, para permitir su coordinación y apoyo si fuera necesario en aquellas situaciones de magnitud que superen sus capacidades para poder resolverlas.

Esta ley determina que el Sistema Nacional Para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil estarán integrado por el Consejo Nacional para la Gestión Integral de Riesgo y la Protección Civil y el Consejo Federal para la Gestión Integral de Riesgo y la Protección Civil. El Consejo Nacional es la instancia superior de decisión, coordinación y articulación de los recursos de estado nacional. Su finalidad es la de diseñar, proponer e implementar políticas públicas para llevar a cabo por el sistema. Tiene diversas funciones que debe cumplir pero una de las más importantes es la de “determinar las políticas y estratégicas para la implementación del proceso de gestión de riesgo dentro del sistema nacional para la gestión del riesgo y la protección civil” (p.3). Esta función permite la integración y coordinación de las diferentes agencias que intervienen en una situación particular de desastre, para cumplir el objetivo funcionando como sistema.

La presidencia del Consejo Nacional es ejercida por el Poder Ejecutivo Nacional y sus integrantes los diversos organismos que se incluyen en la norma, cabe destacar que uno de esos integrantes es el Ministerio de Defensa y aduce en particular al Ejército Argentino. El Consejo Nacional también estará integrado por una Secretaria Ejecutiva la cual tendrá por misión asesorar, coordinar acciones, y asistir técnicamente a los diferentes integrantes del consejo. También deberá convocar dos reuniones ordinarias anuales descartando aquellas extraordinarias que se convoquen por algún evento de magnitud que conlleven las actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Con respecto al Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, estará integrado por un representante del poder ejecutivo nacional, un representante por

cada provincia, un representante de la ciudad de Buenos Aires, con rangos no menores a sub-secretarios, seleccionados por las autoridades competentes de cada jurisdicción.

Este consejo de acuerdo a sus funciones deberá entender de políticas públicas regionales y provinciales, promover la integración regional, y mantener actualizado un mapa federal de la gestión de riesgo. La secretaría creada para integrar el consejo nacional tendrá la responsabilidad de asistir administrativamente al consejo federal y con ello lograr una coordinación entre los dos consejos con diferentes mecanismos de coordinación y control.

Esta norma también establece la creación de dos fondos para financiar las acciones de prevención denominado fondo nacional para la gestión integral del riesgo y las acciones de ejecución de respuesta que se identifica como fondo de emergencias para la gestión integral del riesgo, estos fondos obtienen sus recursos de aportes nacionales, provinciales, donaciones y legados, y de cualquier otro recurso que se le asignen.

La resolución del Ministerio de Defensa (República Argentina, 2006), establece que el Jefe del Estado Mayor Conjunto es el responsable de coordinar las operaciones y actividades de apoyo a la comunidad, antes diversas situaciones como catástrofes naturales o producidas por el hombre, con los medios que le asignen para cumplir dichas tareas. Haciendo referencia a los párrafos anteriores se puede observar como el ministerio de defensa se adecua a los lineamientos establecidos por la ley de Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (República Argentina, 2016).

SECCIÓN II

Marco Normativo Actual de las Operaciones de Ayuda Humanitaria

El Plan del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas (COFFAA) Nro 03/2020 de Coordinación Militar de Asistencia a Emergencias, siguiendo los lineamientos ordenados por el Ministerio de Defensa, establece la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la comunidad nacional y de países amigos en caso de situaciones de desastre de origen natural o

antrópicos, también en tareas de asistencia a la comunidad y ayuda humanitaria, y la articulación con otras agencias del Estado Nacional, Provincial, Municipal y/o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En ese contexto y en el marco normativo vigente, el Ministerio de Defensa integra el Gabinete del Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, destinado a coordinar institucionalmente y operativamente la intervención de las FFAA en su carácter de "Fuerza Operativa SINAGIR", de acuerdo a lo establecido por la ley Nro 27287.

El COFFAA tendrá como misión conducir las Operaciones Militares Conjuntas de Protección Civil cuando el Ministerio de Defensa autorice u ordene el empleo de los medios militares de las Fuerzas Armadas, en el país como en el exterior, para mejorar la vida de los habitantes y mitigar los efectos de un evento adverso fin de contribuir al cumplimiento de lo establecido en la legislación vigente.

El comandante establece una serie de intenciones, como recibir los requerimientos de autoridades civiles, evaluarlas y dar una rápida intervención al problema ya que las FFAA se encuentran capacitadas, adiestradas y equipadas para dar cumplimiento a los efectos solicitados. Se deberá aplicar la flexibilidad de acuerdo al entorno que será complejo y dinámico con un alto perfil profesional y realizar solo las tareas para lo cual se está capacitado y dentro del marco normativo vigente.

El COFFAA participará en forma activa en el transcurso de la etapa de respuesta a la emergencia de origen natural, antrópico o social y de manera eventual, en las etapas de mitigación y recuperación del ciclo de una emergencia. La operación consistirá en la participación de las Fuerzas Armadas en Tareas de Protección Civil, bajo la conducción del COFFAA, con los lineamientos impuestos por el Ministerio de Defensa a través de la Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias (SCME) y con el asesoramiento de la Dirección Militar de Asistencia en Emergencias (DIMAE); mediante el empleo de Unidades, elementos y/o organismos para

actividades de Apoyo a la Comunidad, Comandos Conjuntos de Zona de Emergencias (CCZE) / Fuerzas de Tareas Conjuntas (FTC) para tareas de Ayuda Humanitaria y Unidades Ejecutoras de Apoyo (UNEJAP) para tareas de Asistencia Humanitaria en el exterior de acuerdo a lo determinado en el marco legal.

Con la recepción del presente Plan quedan constituidos CCZE y las FTCZE, que se activarán a requerimiento de los Comandantes Conjuntos de Zona de Emergencia, en esta situación particular se encuentra la provincia de Formosa como parte de la Zona de Emergencias Chaco, a partir de lo cual dispondrá del control operacional de las Unidades o Elementos que sean puestos a su disposición conforme a los desastres naturales. Estos CCCZE contarán en su jurisdicción con una o más Unidades Militares de Respuesta a la Emergencia (UMRE) para reforzar las tareas de ayuda humanitaria partiendo de la base de las unidades de ingenieros que se encuentran las jurisdicciones (EMCFFAA, 2020).

La Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) que fue emitida para orientar la labor de las fuerzas armadas actualizada por medio del decreto Nro 457/2021 (República Argentina, 2021), dentro de la misma podemos encontrar varios aspectos de importancia, lo primero que debemos mencionar es que “ persigue el objetivo irrenunciable de proteger la integridad de la población, territorios y recursos estratégicos del país, resguardando su bienestar ante amenazas militares externas de origen estatal” (p. 17). En tal sentido establece que los “objetivos fundamentales son proteger la vida y la libertad de los habitantes, salvaguardar la soberanía, la independencia, preservar la integridad territorial, y resguardar los recursos y objetos de valor estratégicos” (p. 18). En este párrafo se puede observar que dichos objetivos también se encuentran enmarcados en las operaciones de ayuda humanitaria.

Asimismo, podemos encontrar un serie de misiones complementarias de las fuerzas armadas, entre las que se pueden citar “la participación en el marco de operaciones multilate-

rales de Naciones Unidas; apoyo a la comunidad nacional o de países amigos frente a situaciones de desastres naturales; participar en operaciones de seguridad interior” (p.22). Es importante observar que la mayoría de las misiones complementarias presentan aspectos que se relacionan con las funciones o actividades de ayuda humanitaria, como el apoyo a la comunidad nacional o de países amigos y la integración en operaciones multilaterales con las Naciones Unidas.

En lo que respecta al apoyo a la comunidad nacional y de países amigos, determina que se debe ampliar los esfuerzos y las capacidades para afrontar estas exigencias, por lo cual deja establecido que el Ministerio de Defensa realizara la conducción de las operaciones a través del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas permitiendo la coordinación necesaria con las diversas agencias nacionales, provinciales, municipales y organizaciones no gubernamentales.

Otro concepto contemplado en la DPDN del 2021, y que no podemos dejar de citar es lo relacionado a la coordinación de la asistencia del instrumento militar frente a emergencias, a dicho fin la normativa establece que se debe coordinar y monitorear todas aquellas actividades que realice el Instrumento Militar ante la ocurrencia de emergencias, eventos adversos y desastres naturales o antrópicos con la finalidad de realizar apoyo a la comunidad, protección civil, ayuda humanitaria y asistencia humanitaria. Desarrollar ejercicios y adiestramientos con organismos nacionales, provinciales y locales integrados al Sistema Nacional de Riesgo y Protección Civil y por último promover la capacitación conjunta, combinada e interagencial para incrementar las capacidades del Instrumento Militar para apoyar emergencias y desastres con eficiencia y transparencia (p.32).

Conclusiones Parciales

Después de haber analizado el marco legal vigente se puede observar un avance en la determinación de las operaciones de ayuda humanitaria a nivel nacional, con la reciente ley SINAGIR establece un sistema nacional en cuanto a los sucesos de riesgos y desastres que

pueden llegar a ocurrir, en los cuales incluye a las fuerzas armadas y en particular al Ejército Argentino, describiendo a las mismas como la mejor organización del estado equipada y adiestrada para hacer frente a este tipo de situaciones.

La ley de Defensa Nacional establece la diferenciación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, pero en este caso particular se puede apreciar que las operaciones de ayuda humanitaria, de acuerdo a la legislación posterior encuentran su excepción legal para poderse ejecutar sin ningún inconveniente jurídico.

El alcance de la responsabilidad de comando en las zonas de desastre estarán a cargo de las autoridades civiles correspondientes, las fuerzas se subordinaran recibiendo requerimientos en forma de efectos para planificar y ejecutar las operaciones de protección civil, reconociendo al Ministerio de Seguridad como el principal responsable.

Si bien la responsabilidad una vez superado el nivel local y regional será a cargo del EMCFFAA, cada Estado Mayor General tiene la potestad delegada por el Ministerio de Defensa para poder estructurar cada una de sus fuerzas de la forma más eficiente para lograr cumplir con cada misión que se le impone, eso incluye especialmente la de ayuda humanitaria frente a desastres naturales o antrópicos.

CAPÍTULO 2

Ayuda Humanitaria en inundaciones en Brasil y el Reino de España.

En este capítulo se pretende analizar las diferentes concepciones de sistemas de ayuda humanitaria en inundaciones, serán tomadas como variables las existentes en un país regional como la República Federativa de Brasil y uno extra regional como el Reino de España.

Dicho capítulo se estructura en dos secciones, abordando inicialmente el sistema de ayuda humanitaria que emplean las fuerzas armadas en la República de Brasil, la segunda sección el sistema de ayuda humanitaria que lleva a cabo el Reino de España para analizar sus organizaciones, autoridades y procedimientos que desarrollan en sus respectivos territorios para afrontar inundaciones, y así detectar aspectos relevantes que puedan ser empleados en nuestro país. Finalmente el capítulo se cierra con las conclusiones parciales correspondientes a lo analizado en el mismo.

SECCIÓN I

Sistema de Ayuda Humanitaria del Ejército en la República Federativa de Brasil

En el mes de junio del año 2014 las regiones de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná en Brasil, enfrentaron la peor inundación de su historia desde aquella ocurrida en el año 1983, el río Uruguay elevó su cauce debido a las intensas lluvias llegando a la marca por arriba de los 13 metros de su nivel normal. Las localidades más afectadas y con mayor número de evacuados fueron Itaqui con 11000 habitantes, Uruguayana con 6000 habitantes y Sao Borja con 3000 habitantes damnificados. El primer elemento de respuesta fue el Ejército Brasileiro con asiento de paz en la región mediante el pedido de las autoridades de defensa civil de los municipios, inicio las operaciones con aproximadamente 200 efectivos en su despliegue inicial realizando procedimientos de evacuación y rescate de personal, utilizando vehículos a tracción, camiones y lanchas para trasladar a los residentes aislados.

Al incrementarse las solicitudes de emergencia debido a la situación, el Comando Sur del Ejército (CMS) estableció un Centro de Operaciones de Emergencia en la localidad de Porto Alegre, y luego designando efectivos de 11 unidades pertenecientes al CMS ejecutaron funciones de almacenamiento y distribución de alimentos, búsqueda y rescate llegando a establecer unos 50000 soldados en la región conformando el contingente más grande de la historia del Ejército en este tipo de operaciones, debido a la escalada del problema y a la cantidad de efectivos afectados a la operación la misma quedó a cargo del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Brasil responsable de realizar las coordinaciones a nivel nacional. Según Defensa Nacional esta inundación fue la peor registrada en 30 años, para el 15 de julio se registró 7800 desplazados y personas sin hogares en más de 17 municipalidades, una cifra que alcanzó en su peor momento aproximadamente 22000 habitantes evacuados, el Ejército Brasileño rescató más de 32000 personas de las localidades de la Región Sur que se vieron afectadas por estas inundaciones (Roberto Fleming, 2014).

En la República Federativa del Brasil, a diferencia de la Argentina, las misiones de las Fuerzas Armadas se encuentran establecidas en la Constitución Política Nacional (República Federativa de Brasil, 1988), y posteriormente fueron ampliadas con la Ley Complementaria Nro 97 en el año 1999, en la que establece “corresponde a las fuerzas armadas, como atribución general subsidiaria, cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil, según lo determine el presidente de la república” (p.3).

El Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDEC), se encuentra constituido por organismos de la administración pública federal, de los estados, del distrito federal y de los municipios, organismos privados y la comunidad bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Defensa Civil del ministerio de la Integración Nacional (Ejército Brasileño, 2006, p.10), este sistema posee diversos objetivos en los que se destaca el de constituirse como articulador de los distintos

órganos que actúan ante una emergencia o desastre natural o antrópico, como se describió anteriormente el concepto es similar al que posee nuestro país denominado Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo y Protección Civil (SINAGIR).

La orientación hacia las acciones que desarrolle el Ejército Brasileiro destinadas a la cooperación con el SINDEC, deben ser consideradas como transitorias y esporádicas, buscando reforzar la imagen institucional, de permanente integración a la Nación Brasileira. Para poder lograr esto, el Comando de Operaciones Terrestre (COTER), deberá coordinar el empleo de la Fuerza Terrestre en las acciones de Defensa Civil, ya sea en su carácter preventivo como ejecutivo, emitiendo directrices para los Comando Militar de Área que permitan el planeamiento y la coordinación de las acciones con las demás agencias, ya que se ha demostrado que esto es esencial sobre todo en la fase inicial del evento. (Ejército Brasileiro, 2006, p.3)

Concepto del apoyo

El sistema Brasileiro a similitud del Argentino, considera al Ejército como el instrumento principal del sistema de protección civil, por sus capacidades propias, logísticas y su despliegue territorial que permite brindar una rápida respuesta en cualquier parte del extenso país sudamericano.

Dentro de los escenarios de empleo, establece 2 escenarios:

- A solicitud del Centro de Gerenciamiento de Riesgos y Desastres (CENAD): por intermedio del Ministerio de Defensa y conlleva una intervención al nivel federal.

- En cooperación ante emergencias requerido por los gobiernos Municipales y Provinciales: en este caso dada la urgencia, la organización militar más próxima brindara el apoyo, materializando así el apoyo local/regional sin declaración de una emergencia Nacional. (Ejército Brasileiro, 2006, p.5)

En situaciones de desastre, las acciones de respuesta, reconstrucción y recuperación, serán responsabilidad del Gobierno Municipal, Provincial y Nacional en forma escalonada,

cuando la capacidad del gobierno municipal para atender el evento este sobrepasada, compete al gobierno provincial, declarar el estado de emergencia o catástrofe y asumir la responsabilidad para su atención, y a similitud el gobierno nacional. (Ejército Brasileiro, 2006, p. 11)

Para las diversas situaciones el Ejército Brasileiro puede apoyar de dos formas, ante Evento Planeados o ante Eventos de Emergencia, en ambas situaciones es por medio de un requerimiento de las autoridades civiles, habiéndose declarado la emergencia y con un carácter complementario, con idéntico escalonamiento del sistema Argentino, pero con la gran diferencia de que el manejo a nivel Nacional, no es conjunto, la máxima autoridad es el COTER, y a requerimiento de éste, el ministerio de Defensa imparte directrices a las demás FFAA. (Ejército Brasileiro, 2006, p. 12)

Organización

La Organización del sistema de protección civil del Ejército Brasileiro es, a similitud del argentino, del tipo Territorial, acoplándose a la división ya existente en ocho Comandos Militares de Área (CMA) como se puede visualizar en la Figura 8, los cuales tienen bajo su responsabilidad las localidades que abarcan. Estos Comandos Militares de Área tienen la responsabilidad de organizar su elemento de ayuda humanitaria, denominada Fuerza de Ayuda Humanitaria (FAyH), la cual es una organización de nivel Regimiento/Batallón, a la cual se le van asignando medios para completarla e incrementar sus capacidades. Esta organización está normalizada con un organigrama que se aplica para todo el ejército y para cualquier evento, normalmente el CMA designa a una unidad como FAyH, y el Cte de esa GUC organiza sobre la base de la Unidad más próxima al evento y la refuerza con el resto de las organizaciones militares de su Brigada. (Bione R., 2021)

Figura 1

Organización Territorial del Ejército de Brasil en Comandos Militares de Área



Nota. Tomado de Boletín del Ejército Nro 45/06 (2006).

Concepto de Empleo

El funcionamiento del sistema de ayuda humanitaria del Ejército de Brasil se basa en un empleo escalonado en tiempo para poder garantizar el empleo de las capacidades de acuerdo a la evolución del desastre y conforme a la situación que se presente las organizaciones que intervienen son el: Destacamento de Repuesta Inicial (DRI), Unidades/Subunidades Independientes regionales y la Fuerza de Ayuda Humanitaria.

Declarada la emergencia por la autoridad civil correspondiente y a requerimiento de la misma, se activa el DRI de la unidad emplazada en el lugar del evento o en cercanías, el cual debe estar en condiciones de desplegar en las primeras 24 horas, su misión será la evaluación del evento para poder dimensionar el esfuerzo de la respuesta, si la magnitud del evento supera las capacidades de este elemento, se refuerza con otros elementos que se encuentren próximos, en esta ocasión el comando de la operación lo retiene el Jefe de Unidad, superada las capacida-

des de estos elementos, el CMA del cual pertenezca, quien empleando la información proporcionada por el DRI, organizará y conducirá la FAyH, con la aprobación del COTER, el cual formalizará la acción mediante la emisión de las ordenes correspondientes.

Para la conformación de dicha Fuerza se deben aprovechar al máximo los medios militares preexistentes en la región del evento, complementando con otros medios necesarios proveniente de otras regiones, esta Fuerza debe estar en condiciones de operar entre las 24 y 72 horas después de presentado el evento de esta forma se materializa el apoyo regional si, el evento escalase de forma tal que se deba declarar la emergencia Nacional, los pedidos de apoyo serán encaminados por medio del Ministerio de Defensa y la conducción del sistema pasa al COTER. Recordando que este sistema es específico, por lo que si se requiere del apoyo de las demás FFAA, será el mencionado Ministerio el que ordene el mismo. (Ejército Brasileiro, 2013, p.36).

El Estado Mayor del Ejército (EME) debe orientar a la fuerza en apoyo a las actividades de defensa civil, también monitorear e implementar mejoras en la doctrina de empleo de la fuerza. El COTER debe monitorear aquellos fenómenos naturales, hechos o actos que puedan causar desastres, así como los que se encuentran en desarrollo para obtener información relevante y poder suministrarla a la cadena de comando. Deberá orientar y monitorear mediante directivas particulares el empleo de las fuerzas terrestres en defensa civil; también designara el personal de enlace con el CONDEC (Ejército Brasileiro, 2006, p.12)

SECCIÓN II

Sistema de Ayuda Humanitaria en inundaciones en el Reino de España

De acuerdo a los datos proporcionados por Protección Civil de España el país sufrió 13 inundaciones graves en 52 años que provocaron la muerte de 1600 personas y destrucción en los bienes e infraestructura de la nación. La mayoría de estos desastres son por consecuencia de

precipitaciones abundantes y repentinas, pero la acción de la mano del hombre agrava esta situación y en algunos casos es su causa directa como por ejemplo en la rotura de presas o la construcción de sus viviendas en proximidades a los cursos de agua (Gavidia, 2018).

En el mes de septiembre del año 2019 la región de Murcia y la Provincia de Alicante sufrieron inundaciones por las precipitaciones y los desbordes de los ríos Clariano, Segura y el pantano de Almansa todo esto se ocasiono debido a la conocida Gota Fría, nombre del fenómeno meteorológico que aparece en el país cuando un frente de aire polar muy frío avanza y al chocar con el aire más cálido y húmedo del mediterráneo genera fuertes tormentas eléctricas.

Las autoridades locales se vieron sobrepasadas por la situación y solicitaron el apoyo nacional, el ministerio de defensa ordeno la intervención de las Fuerzas Armadas es por ello que más de 1100 efectivos fueron empleados en la región. La unidad que coordinó todas las funciones y actividades de ayuda humanitaria fue la Unidad Militar de Emergencias (UME), estableció dos centros de mando uno en la localidad de Orihuela y otro en la localidad de Murcia, y a su vez conformó dos grupos tácticos el GT MURCIA integrado por el Batallón de Intervención I, Batallón de Intervención II, Ingenieros, Policía Militar de la Legión y de la Armada Española, Batallón de Trasmisiones de la UME, Batallón de Helicópteros de la UME y un Batallón del Ejército del Aire con las funciones de búsqueda y rescate, evacuaciones, y transporte. El GT ORIHUELA compuesto por el Batallón de Intervención III, Batallón de Intervención IV, Batallón de Intervención V, Operaciones Especiales del Ejército de Tierra, Batallón de Trasmisiones de la UME, Batallón de Helicópteros de la UME con las funciones de búsqueda y rescate y evacuaciones. Los medios que se emplearon para las actividades fueron vehículos todoterreno con capacidad de vadeo, embarcaciones y helicópteros para arribar a zonas inaccesibles, equipos medios de bombeo de agua y lodo, máquinas de ingenieros especializadas para los trabajos de contención de agua y restablecimiento de infraestructuras. La logís-

tica estuvo a cargo del Regimiento de apoyo a intervención a emergencias de la UME organizando un centro logístico en la base de Jabalí Nuevo en la localidad de Murcia, aportando módulos de cocina, material de campamento y equipos de mantenimiento y reparación de vehículos. Al finalizar la operación se registraron 7 muertes y el accionar de las fuerzas armadas logro rescatar 860 personas que fueron transportadas hacia los centros de evacuación (González, 2019).

Como en el país de Brasil el Reino de España establece la misión para las fuerzas armadas en su constitución “(...) tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional” (Reino de España, 1978, p.2), también establece que una ley orgánica debe regular las bases para su organización de acuerdo a los principios de la constitución, es por ello que la Ley Orgánica Nro 5/2005 denominada Ley de Defensa Nacional (Reino de España, 2005), establece como una de las misiones de las fuerzas armadas que “(...) deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades publicas conforme a lo establecido en la legislación vigente” (p.7), también se puede apreciar en uno de sus artículos que en tiempo de conflictos armados el Consejo de Defensa Nacional coordinara las actividades del sistema en cooperación con la protección civil con las autoridades de los poderes públicos (Reino de España, 2005, p.10).

El sistema de protección civil a nivel nacional es responsabilidad del Ministerio del Interior, y si hubiera alguna modificación deberá ser con consentimiento del Consejo de Seguridad Nacional. Si bien el sistema incluye a las FFAA, la Unidad Militar de Emergencias (UME) es la que posee el protagonismo principal, es un elemento de intervención que dispone el estado para hacer frente a desastres o emergencias. (Reino de España, 2015, p. 5).

La UME participa en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, con los medios y personal ofrecidos por

España a los módulos europeos, se puede observar uno de los criterios organizacionales que respeta como la modularidad certificados a nivel internacional.

Uno de los últimos sucesos en el marco legal como el decreto Real Nro 1399/2018, establece que la UME pasa a depender directamente de titular del Ministerio de Defensa, esto agiliza la actuación de la unidad debido a que no debe realizar el proceso burocrático de autorizaciones, para su permanente disponibilidad e intervención inmediata (Reino de España, 2018, p.4). El general en jefe de la UME (GEJUME), ejerce el mando de la unidad, y le corresponde bajo el ministerio del Interior, la Dirección Operativa de Emergencias declaradas de interés nacional, y también se encuentra en apresto ante cualquier orden del presidente del Gobierno o del titular del Ministerio de Defensa de acuerdo a la legislación vigente.

Concepto del Apoyo

La UME es una fuerza conjunta, organizada de carácter permanente, y tiene como misión intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con las instituciones del estado y las administraciones públicas en caso de grave riesgo, catástrofes, calamidad, u otras necesidades públicas de acuerdo a la Ley Orgánica Nro 05/2005 (Reino de España, 2005).

En octubre del año 2005 el consejo de ministros origina la creación de esta unidad, primera en las fuerzas armadas, para dar respuesta en el territorio nacional, más tarde mediante el Decreto Real Nro 416/2006 (Reino de España, 2006), se determina su organización y despliegue inicial para lograr su desarrollo y constitución en todo el territorio del reino, asignándole las misiones operativas y estableciendo la cadena comando, como se puede divisar es el principal elemento del estado con la infraestructura de medios y personal con la capacitación para ser cabeza del Sistema Nacional de Protección Civil que depende del Ministerio del Interior.

En el año 2011 se aprueba el protocolo de intervención de la UME, y establece que su intervención podrá ser ordenada cuando sucedan algunas de las siguientes situaciones de emergencia grave sean o no declaradas de interés nacional:

- a. Las que tengan su origen en riesgos naturales, inundaciones, terremotos, deslizamiento de terrenos, grandes nevadas y otro fenómenos de magnitud.
- b. Los incendios forestales.
- c. Los riesgos tecnológicos, entre ellos químico, biológico, nuclear y radiológico.
- d. Las de consecuencia de atentados terroristas, actos ilícitos o violentos.
- e. La contaminación del medio ambiente.
- f. Cualquier otra que decida el presidente del gobierno.

Las actuaciones de la UME se caracterizan en el planeamiento, adiestramiento e intervención pero la unidad no realiza actividades de prevención, y siempre actúan bajo el comando militar, este protocolo autoriza al ministerio de defensa a dictar aquellas reglamentaciones que crea necesarias para la intervención de la UME en el exterior (Reino de España, 2011).

Funciones

Las funciones que contiene la UME son genéricas, aquellas que todos los elementos integrantes de la unidad poseen, como mando y control de emergencias; lucha contra incendios; inundaciones; grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos; sismos y deslizamientos de terreno; apoyo a damnificados; apoyo a emergencias, y las especiales, las cuales deben ser adquiridas de acuerdo a los riesgos que cada elemento debe enfrentar donde ejecute las actividades y tareas como: rescate subacuático; rescate especializado en grandes nevadas; búsqueda y rescate urbano; intervención en espacios confinados; apoyo a la movilidad y conservación de bienes de interés cultural (José Luis Guerrero Giménez, 2013, p.153).

Educación y Adiestramiento

En el año 2007 se crea la Escuela Militar de Emergencias (EMES), como centro docente militar de perfeccionamiento, tiene como misión el perfeccionamiento del personal militar en la gestión de grave riesgo, catástrofe o calamidad, la misma imparte dos cursos anuales el curso básico de emergencias y el curso de gestión de catástrofes (Reino de España, 2007, p13).

El Jefe de la UME es el responsable del adiestramiento de la unidad, pero al mismo tiempo los Ejércitos de Tierra, Aire y la Armada, apoyarán a la UME en el desarrollo de su instrucción y adiestramiento facilitando la utilización de terrenos e instalaciones (Ministerio de Defensa, 2018, p.6).

Organización

La organización del sistema es del tipo territorial como describe la Figura 2 es similar al de argentina se encuentra organizado por regiones, la UME se encuentra desplegado en todas las regiones del territorio de España en las localidades de Madrid, Sevilla, Valencia, Zaragoza y León, de acuerdo a donde se produzca la emergencia o desastre deben ser transportados para establecer el subsistema correspondiente (Reino de España, 2006, p.17).

Figura 2

Organización Territorial del Sistema de Protección Civil del Reino de España



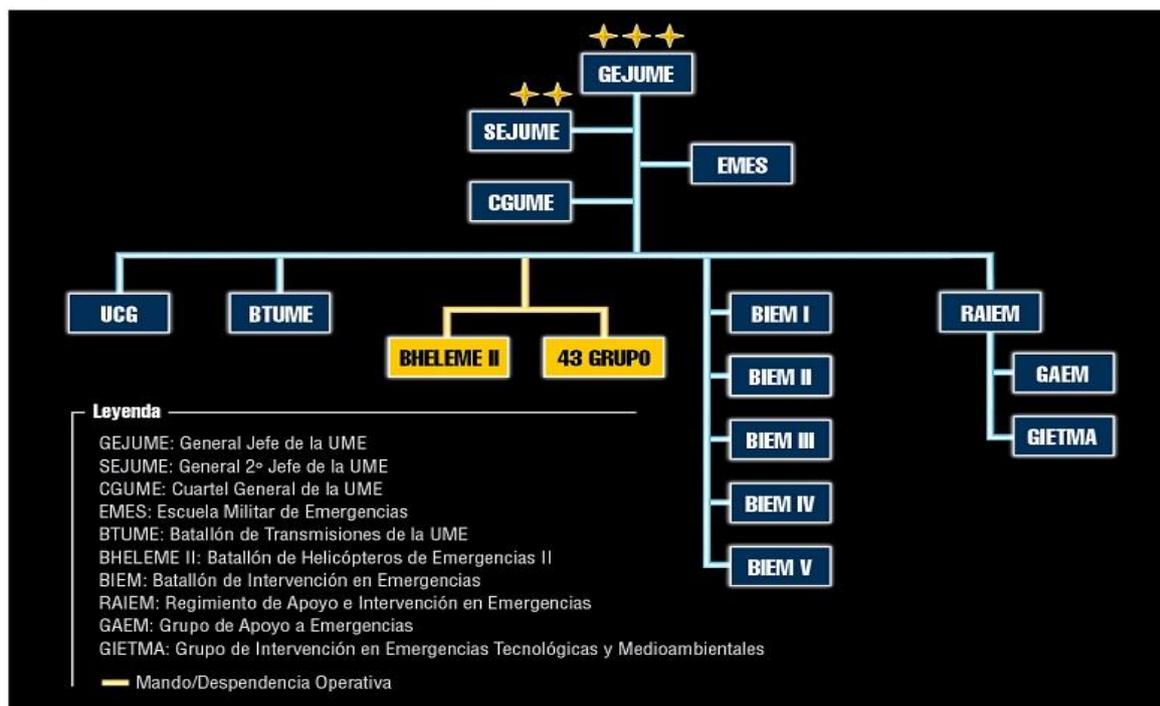
Nota. Tomado de José Luis Guerrero Giménez (2013).

Se debe dejar claro que la UME, es un elemento de carácter Conjunto, constituido por personal del Ejército de Tierra, Aire y la Armada, de forma permanente con misión de intervención tanto en el país y con las actualizaciones de la normas jurídicas también en el extranjero, como se expresó anteriormente desde el año 2018, pasó a depender del titular del Ministerio de Defensa. Sin perjuicio de lo anterior, como parte integrante de las FFAA, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, ejercerá sobre la UME, las competencias que le permita la mencionada Ley. (Poder Ejecutivo Español, 2006, p.5).

La UME está organizada con un Cuartel General, un Batallón de Comunicaciones, un Batallón de Helicópteros, 5 Batallones de Intervención en Emergencias y un Regimiento de Apoyo e Intervención en Emergencias como se expresa en la Figura 3, conducida por un General, y la unidad operativa es el Batallón de Intervención en Emergencias (BIEM), el cual dispone una organización particular, buscando poder alcanzar las funciones desarrolladas anteriormente. (Poder Ejecutivo Español, 2006, p.8).

Figura 3

Organización de la Unidad Militar de Emergencias

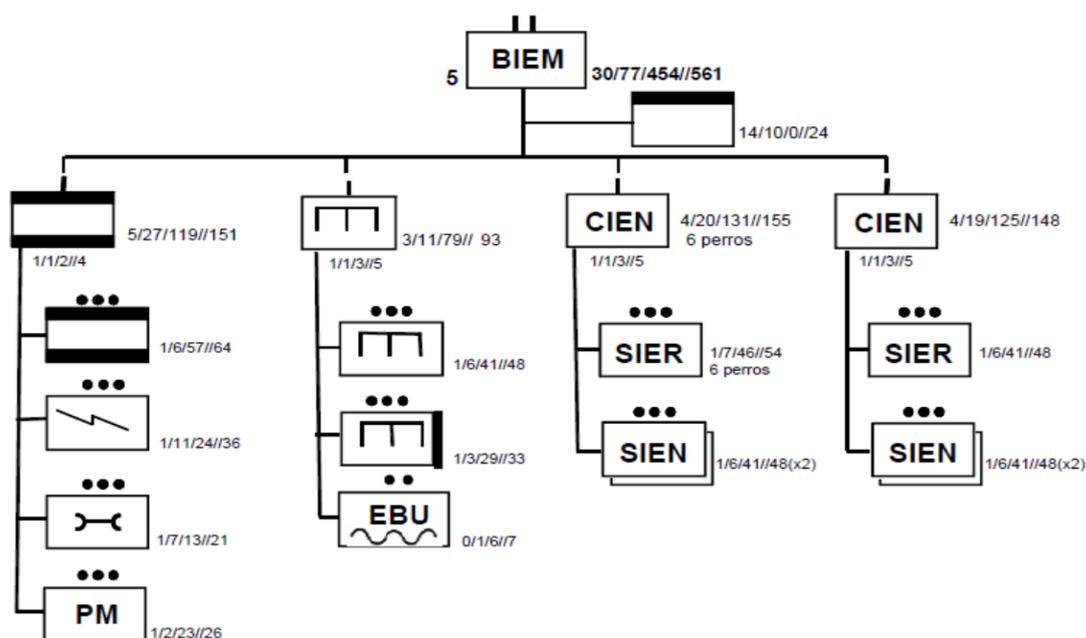


Nota. Tomado de José Luis Guerrero Giménez (2013).

Estos batallones poseen instalaciones fijas en el territorio español, normalmente se encuentran constituidas bases aéreas para su despliegue, y cada cual posee una aérea de responsabilidad para actuar en forma inmediata hasta que se incorporen el resto de los elementos, se encuentran organizados con un elemento de mando, un elemento de plana mayor de mando, una compañía de plana mayor y servicios, dos compañías de intervención de emergencias naturales y una compañía de ingenieros como se señala en la Figura 4.

Figura 4

Organización de los Batallones de Intervención de Emergencias



Nota. Tomado de: http://www.defensa.gob.es/ume/unidades/bien_i

El personal que integra estos batallones al ser incorporado debe conseguir ciertas competencias como el Curso Básico de Emergencias, y luego otros cursos superiores y de especialización para alcanzar la capacitación correspondiente y ejecutar las funciones que le corresponde por puesto, entre ellos se puede citar buceo, guía de perros, rescate en montaña, rescate urbano, patrón de navegación básico, etc.

Concepto de Empleo

El funcionamiento del sistema de ayuda humanitaria, se basa en el empleo de un único elemento de respuesta, conformado en forma permanente. Así las autoridades civiles de todos los niveles, deberán encaminar los pedidos a través del Ministerio del Interior (Dirección General de Protección Civil y Emergencias), para que el Ministro de Defensa, ordene la intervención de la UME en el sector, a partir de aquí, el Jefe de dicha Unidad, dispondrá cómo ejecutar el apoyo y en caso de necesitar algún refuerzo adicional por parte de algún elemento de las FFAA, tiene la facultad a través del Estado Mayor de la Defensa para coordinarlo

Los batallones en su asiento de paz también deben mantener las relaciones institucionales con aquellos organismos e instituciones que integren el sistema de protección civil, realizar simulaciones para acrecentar el adiestramiento sobre las actividades de intervención en emergencias (José Luis Guerrero Giménez, 2013, p.151).

Conclusiones Parciales

Los dos sistemas analizados de ayuda humanitaria en situaciones de inundaciones, son responsabilidad, tanto en el planeamiento como en la conducción del mismo de las Autoridades Civiles en cualquiera de los niveles previstos, Municipal, Provincial o Nacional, particularmente para este último nivel, en Brasil y España por el Ministerio del Interior. A partir que se declara la emergencia son las autoridades locales las que envían la solicitud a las FFAA para solicitar el apoyo, en los dos países analizados el procedimiento es similar para ejecutar las operaciones de ayuda humanitaria.

En la República Federativa de Brasil la doctrina de las FFAA tiene a la protección civil como una misión subsidiaria, que se realiza en caso excepcional por solicitud estricta con la capacidad dual o remanente que poseen, y su encuadramiento legal es particular, pero en el Reino de España la situación es diferente debido a que se encuentra como misión dentro de la Ley de Defensa.

En Brasil se destaca la importancia de la participación del Ejército en el sistema de ayuda humanitaria, debido a que es la fuerza que conoce el ambiente geográfico, las autoridades y la población, razón fundamental por la cual existe un respeto a la institución y su acatamiento a determinadas acciones.

En los dos países el apoyo de las operaciones de ayuda humanitaria en caso de inundaciones se efectúa mediante la división territorial, cada elemento tiene responsabilidad en un determinado territorio con sus límites y autoridades civiles y militares asignadas por el comando superior.

Con respecto a las organizaciones de elementos para operaciones de ayuda humanitaria, se encuentran mayores diferencias en Brasil la Fuerza de Ayuda Humanitaria se organiza a orden, sobre un elemento de nivel batallón, el que se encuentre más próximo al lugar de la emergencia, no posee equipamiento particular y depende del ejército, quien mediante el COTER recibe las ordenes, y en España se encuentra organizada la UME, con un cuadro de organización y de carácter permanente, establece su cadena comando en forma directa con el Ministerio de Defensa.

Con respecto a la capacitación especial para este tipo de actividades y tareas, en Brasil no existe la capacitación individual para el personal, a diferencia con España que organizó una Escuela Militar de Emergencias para instruir y capacitar al personal militar de las FFAA para poder integrar la UME.

La logística de personal en España no encuentra inconvenientes debido a que es un destino más que integra las FFAA, no así en Brasil que ese personal cumple funciones duales, y la logística de material en España al ser una unidad se encuentra en el sistema de presupuestario del Ministerio de defensa con sus partidas correspondientes para hacer adquirir el equipamiento especial y los vehículos particulares de empleo, en Brasil no se adquieren equipamiento particular. En ambos países la intervención en inundaciones es considerada en su doctrina como una

capacidad general, pero la realidad es distinta ya que en Brasil los elementos afrontan este desastre natural con los medios que asignados por cuadro de organización, y en España los medios son específicos para la ejecución de tareas de salvamento.

CAPÍTULO 3

Organización de la Brigada de Monte para Operaciones de Ayuda Humanitaria.

En este capítulo el objetivo es determinar el diseño de una organización partiendo de la base de la Gran Unidad de Combate de Monte, para ejecutar operaciones de ayuda humanitaria en caso de inundaciones en el litoral argentino, respetando los criterios organizacionales que se encuentran en la doctrina específica.

El mismo se encuentra estructurado en tres secciones, donde la primera sección aborda en forma breve un análisis de las probables zonas donde se puede configurar un escenario de inundación que necesite la intervención de la Brigada de Monte como fuerza de ayuda humanitaria, mientras que en una segunda sección se analizara la organización actual que presenta la brigada de monte. En una tercera sección se diseñara una organización eficiente partiendo de la base de la brigada para ser empleada en Operaciones de Ayuda Humanitaria en caso de inundaciones en las localidades con mayor índice poblacional del litoral argentino; finalizando con las correspondientes conclusiones parciales.

SECCIÓN I

Probables Zonas de Emergencia para el Empleo de la Brigada de Monte.

La región del Litoral Argentino se encuentra integrada por las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Entre Ríos y Santa Fe; ocupando unos 494.487 Km² de superficie en el territorio y una población de 7.5 millones de habitantes. La misma se divide en subregión chaqueña compuesta por las provincias de Formosa, Chaco y Santa Fe, y la subregión mesopotámica conformada por las otras tres provincias restantes (Celis, 2006, p.87).

Esta región se encuentra conformada por diversos biomas con características particulares y presentan un clima subtropical que origina la formación de bosques, montes y selvas, aparte posee una hidrografía muy abundante por ríos con enorme caudal como el río Paraná, Paraguay, Uruguay, Bermejo, Pilcomayo, Iguazú y otros menores que configuran el escenario

geográfico (Ejército Argentino, 2018), las aglomeraciones urbanas más importantes de la región se encuentran emplazadas en proximidad a estos cursos de agua, la localidad de Formosa a orillas del río Paraguay, el río Paraná dividiendo las localidades de Resistencia con Corrientes, y la localidad de Posadas también con asiento en la ribera del río Paraná citando estas localidades porque pertenecen a la jurisdicción de la Brigada de Monte.

El relieve se divide en eco regiones como chaco seco; chaco húmedo, delta e islas del Paraná; pantanal o Esteros del Iberá; campos y malezales y selva paranaense o selva misionera y si bien cada eco región contiene características particulares comparten algunas como la alta concentración de humedad esto debido a la gran cantidad de precipitaciones con promedios de entre mil a dos mil milímetros por año, llegando a casi ochenta días con lluvias que superan los cincuenta milímetros; altas temperaturas por la proximidad a la línea Ecuatorial permiten alcanzar valores promedio a los veinte grados y con una media mensual en algunos lugares de veintinueve grados; gran biodiversidad que conforma una unidad fito - zoogeográfica rica y compleja conocida con el nombre de selva; alto índice de enfermedades debido a que estas zonas favorecen la reproducción, crecimiento y propagación de especies que ocasionan enfermedades como la fiebre amarilla y el dengue entre otras. (Ejército Argentino, 2018, p.14 y 15).

Estas características de la región influyen en el hombre cuando ejecuta las operaciones y producen un gran desgaste físico y psicológico debido al calor, la humedad, la sed, la poca visibilidad, las alimañas, ofidios y distintas enfermedades existentes. Esto conlleva a la preparación física del personal y al cuidado permanente en el aseo para evitar algún inconveniente.

El desastre natural predominante en la región es la inundación acaparando el 63% de los desastres en su totalidad y es el de mayor impacto negativo en efectos económicos y sociales, siendo su detonante principal el desbordamiento de los cursos de agua generados por precipitaciones dentro o fuera de la región, las crecidas más importantes corresponden a los ríos

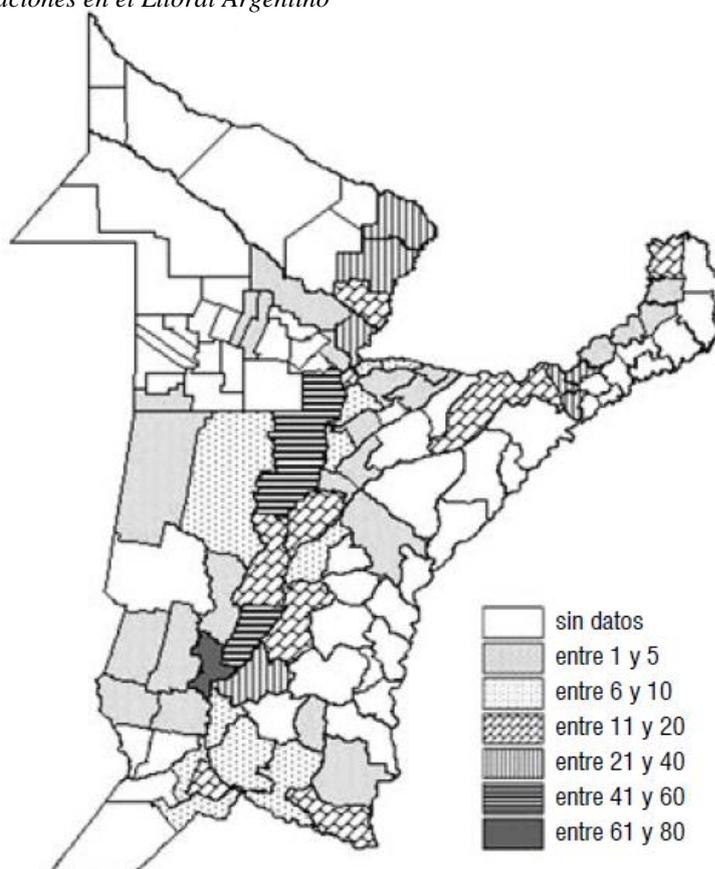
de la cuenca del Paraná-Plata, Bermejo, Uruguay, Pilcomayo, Paraguay, y otros de menor envergadura (Celis, 2006, p.91).

Los desbordes del río Paraguay y Paraná son los que más daño han causado a lo largo de la historia, todos los departamentos costeros de las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones han sufrido innumerables pérdidas, en términos de estadística la mayoría de estos eventos coincide con el fenómeno denominado el Niño en los años 1982,1983, 1997 y 1998.

Como se observa en la Figura 5, el registro de las principales inundaciones se produjo en los centros urbanos de mayor densidad poblacional, Gran Posadas integrado por las localidades de Posadas, Garupá y Candelaria con unos 319.469 habitantes; Gran Resistencia compuesto por las localidades de Resistencia, Barraqueras, Fontana y Puerto Vilelas con 385.726 habitantes, Gran Corrientes constituido por las localidades de Corrientes, Santa Ana de los Guácaras y Riachuelos con 346.334 habitantes y por último la localidad de Formosa con 222.226 habitantes (INDEC, 2010).

Figura 5

Registro de Inundaciones en el Litoral Argentino



Nota. Tomado de Celis, A. (2006, p. 94).

En la región del Litoral el desastre más recurrente fue la inundación y su detonante principal fue el desborde de los ríos, durante el periodo entre 1982 y 1983 se registraron los mayores impactos por las inundaciones, que coincidió con el fenómeno climático El Niño, y estos se produjeron con mayor implicancia en las localidades de Resistencia, Posadas, Corrientes, Goya y Formosa.

SECCIÓN II

Análisis de la Organización actual de la Brigada de Monte.

La organización de acuerdo a la doctrina como se observa en la Figura 6, se encuentra conformada por elementos de comando, elementos básicos de combate, elementos para operaciones especiales, elementos de apoyo de fuego, elementos de apoyo de combate y elementos de los servicios para apoyo en combate (República Argentina, 2017, p.23), esta conformación constituye un sistema con sus determinadas características y dentro del mismo se distinguen los siguientes subsistemas; el subsistema de comando y control integrado por el comandante que será el responsable de la conducción de la brigada, el 2do comandante, el estado mayor general y especial que brindaran asesoramiento y asistencia al comandante, la compañía comando y servicios como órgano que proporciona seguridad y apoyo logístico al comando y por último la compañía de comunicaciones responsable de proporcionar y proteger las comunicaciones del comando de brigada y dificultar las del enemigo; el subsistema de maniobra compuesto por los regimientos de infantería y caballería de monte unidades de armas básicas de combate cuya misión es la destrucción, captura o rechazo del enemigo por parte de la infantería y de establecer el contacto, romperlo o mantenerlo por parte de la caballería, la compañía de cazadores de monte, subunidad de tropas de operaciones especiales en monte que posee el comandante para poder influir en el resultado de las operaciones empleando este elemento; el subsistema de apoyo de fuego en el cual se encuentra el grupo de artillería de monte tiene como misión brindar apoyo de fuego directo, cercano y continuo a la maniobra; el subsistema de

apoyo de inteligencia en el cual se encuentra la subunidad de inteligencia de monte obteniendo información para el comando y negando información al enemigo; el subsistema de apoyo de combate con el batallón de ingenieros de monte encargado de generar movilidad, contra movilidad, protección de personal y medios y dificultando las del enemigo, la sección de aviación de ejército de monte que otorga apoyo a las operaciones aeroterrestres que lleva a cabo la brigada y por último el subsistema de sostenimiento compuesto por el batallón logístico de monte estructura encargada de brindar el apoyo logístico a la brigada en las operaciones, con esta descripción podemos identificar al sistema como el conjunto de partes que interactúan entre si funcionando como un todo y como expresa Visceglie (2014), que la gran unidad de combate es un sistema de armas combinadas, diseñado, equipado e instruido para establecer el combate, suceso que no lo podrían llevar a cabo sus partes en forma separada, que desarrollan las diferentes funciones de combate (p.5).

En la actualidad ninguna brigada posee un regimiento de caballería ligero de monte, la Brigada de Monte XII integra en su cuadro de organización un escuadrón de exploración de monte mientras que la Brigada de Monte III carece de elementos de caballería, el resto de los elementos que marca la doctrina se encuentran dentro de la organización actual, por lo descrito la Brigada de monte respeta las exigencias de proporcionalidad porque existen relación entre los fines perseguidos y los medios asignados, también respeta las exigencias de configuración ya que todos los subsistemas encuentran el equilibrio y actúan en forma armónica.

La brigada de monte posee las siguientes capacidades:

- Ejecutará operaciones en monte y malezal, especialmente con tropas similares.
- Las operaciones dentro del monte buscaran abrir o cerrar espacios, incidiendo sobre las vías de comunicación existentes.
- Podrá operar en otros ambientes geográficos, como una fuerza ligera, con una adaptación en su organización, equipamiento y adiestramiento.

- El movimiento es el factor principal de las operaciones, sin embargo debido a las características del AGPMte impondrán un ritmo lento.
- Operará en forma independiente en muy amplio frente y profundidad por periodos limitados.
- Podrá disponer de medios aeromóviles para las distintas actividades como transporte, apoyo de fuego, evacuación, etc.
- Podrá operar en ambientes QBN por tiempo limitado y con la utilización del equipo correspondiente.
- Tendrá aptitud para operar en toda condición meteorológica y de visibilidad en el monte sin variar el ritmo en las operaciones.
- Dispondrá de una adecuada capacidad antitanque.
- Dispondrá de autonomía logística de cinco días de combate.

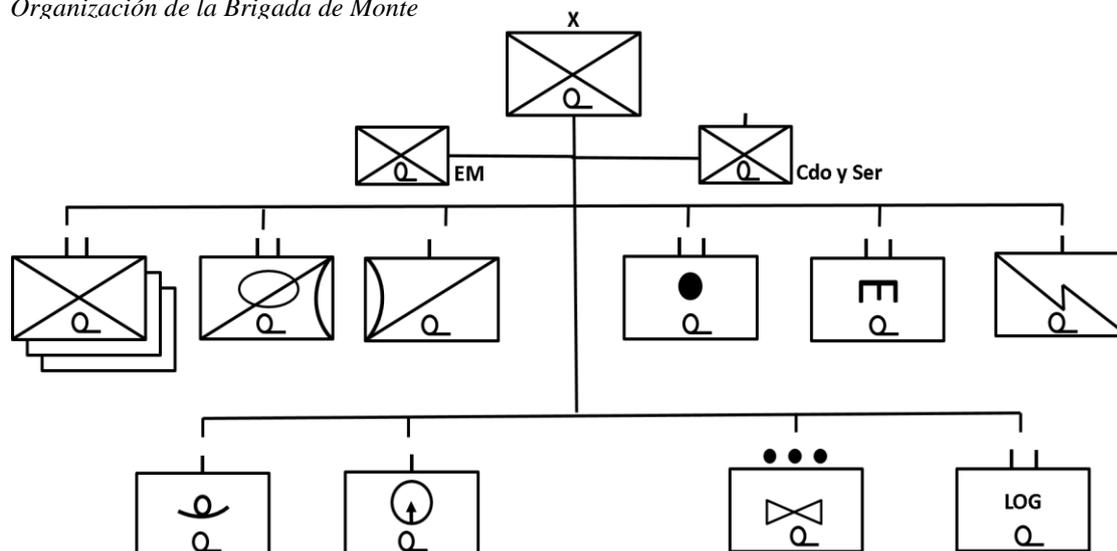
La brigada de monte posee las siguientes limitaciones:

- Limitada capacidad de comando, control y apoyo una vez desplegada las unidades en el monte.
- Limitada capacidad de control de territorios extensos.
- Dificultad de obtención de información detallada del enemigo.
- Dificultad para las comunicaciones especialmente en los menores niveles.
- Dificultad para proporcionar adecuado apoyo logístico.
- Escasa rapidez táctica de los medios.

- Elevado desgaste físico, psíquico y moral del combatiente. (Ejército Argentino, 2017, p.19 y 20).

Figura 6

Organización de la Brigada de Monte



Nota. Tomado de Ejército Argentino (2017, p. II-1).

Después de analizar sus capacidades y limitaciones se puede comprender que algunas afectan o mejoran el desempeño de la brigada en las operaciones de ayuda humanitaria, recordando que la mayoría de lo señalado anteriormente es para la gran unidad de combate en conflictos armados, de este análisis surgen nuevos subsistemas que podrían ser de aplicación en las actividades y tareas de ayuda humanitaria en caso de inundaciones, como por ejemplo el subsistema de comando y control, de transporte, de búsqueda y rescate, de alojamiento, de racionamiento, de comunicaciones, de asistencia sanitaria, de evacuación de personas, de potabilización de agua, y otros que puedan dar respuestas a los interrogantes de las misiones particulares que reciba la GUC, que en esta situación particular quedaría compuesta de la siguiente manera, la Brigada de Monte ejecutara operaciones de ayuda humanitaria a orden en la zona de emergencia asignada para satisfacer los requerimientos solicitados, a fin de contribuir a restablecer la normalidad en la zona.

SECCIÓN III

Organización de la Brigada de Monte para Operaciones de Ayuda Humanitaria en inundaciones.

La siguiente organización, buscara integrar los conceptos que se vienen desarrollando hasta ahora, aprovechando las fortalezas que posee la brigada como sistema, y realizando los cambios necesarios que se puedan modificar desde el punto de vista organizacional y también administrativo, no olvidando la premisa que no se asignaran recursos extras para las tareas a realizar, lo que se buscara es apuntar a un modelo que sea eficiente no descuidado el marco legal y en la situación actual que se encuentra la fuerza.

Concepto del Apoyo

El concepto de apoyo que debe ejecutar la brigada de monte en las Operaciones de Ayuda Humanitaria en caso de inundaciones, de acuerdo al plexo normativo, debe seguir siendo conducido por las autoridades civiles que se encuentran en la zona de emergencia o que hayan sido designadas por autoridades competentes. De acuerdo a la escalada del suceso, este concepto estaría pensado para actuar como primer elemento de respuesta regional, en su ambiente geográfico particular, a solicitud de las autoridades de las localidades de Formosa, Corrientes, Resistencia y Posadas ya sea se declare o no el apoyo federal por el SINAGIR.

Cuando se inicia la emergencia o desastre en un municipio y de acuerdo a las necesidades el mismo se encuentra sobrepasado por la situación, solicita el apoyo a las autoridades provinciales, las cuales normalmente requieren el apoyo de las FFAA, en esta situación se encuentran las brigadas de monte, debido a que los asientos de paz de los puestos comandos coinciden con las capitales de las provincias de Misiones y Chaco.

Los comandantes de brigada se constituyen como Comandantes de la Zona de Emergencia (CZE), con jurisdicción en las provincias que integran el litoral argentino, bajo la supervisión del Comandante de División de Ejército II. Si las inundaciones continúan escalando las

autoridades civiles solicitaran el apoyo al nivel nacional, y será el SINAGIR el organismo que efectuara las coordinaciones al Ministerio de Defensa y este extenderá la orden al EMCFFAA con la finalidad de asignar mayor cantidad de fuerzas para contener el desastre.

Organización y Funciones

Debido a lo expresado anteriormente el comando de brigada debe dotar a los jefes de las unidades de libertad de acción y estos extenderla hacia los niveles más bajos debido a que el planeamiento es centralizado y la ejecución descentralizada, es por ello que exige una preparación profunda de los cuadros para conocer la intención del superior (República Argentina, 2017, p.20), esta característica es ideal para los ambientes complejos y dinámicos como expresa Visceglie (2014), las organizaciones militares deberán poseer estructuras orgánicas no burocráticas, con una alta preparación de los integrantes de las fracciones, integrando equipos multidisciplinarios, con capacidad modular con características fractales que le permitan integrar fracciones que le otorguen flexibilidad y modularidad (p.14), agregando la descentralización hacia los menores niveles para la toma de decisiones debido a que una vez que inician las operaciones pierden el contacto con la cadena comando y porque este tipo de operaciones serán desarrolladas en un ambiente interagencial para potenciar las capacidades de todos los organismos que actúan en el escenario de la inundación.

La organización a plantear será diseñada en relación a las funciones de protección civil y no a las áreas de conducción, para lograr esa descentralización que se requiere en el entorno complejo y dinámico, se puede deducir que el diseño de la configuración es una adhocracia operativa como describe Mintzberg (1991) (...) “una tendencia a agrupar los especialistas en unidades funcionales para propósitos internos pero a distribuirlos en pequeños grupos de proyecto basados en mercado para hacer su trabajo” (...) (p.210), este concepto establece la creación de un elemento destinado a cumplir un propósito, durante un tiempo determinado, con una alta descentralización vertical y poca formalización del comportamiento.

La Organización de la Brigada de Monte en las Operaciones de Ayuda Humanitaria en inundaciones será un sistema abierto, descentralizado, flexible y modular, con movilidad para apoyar inundaciones en las localidades anteriormente analizadas, otorgando libertad de acción a los diferentes elementos subordinados. Esta flexibilidad le otorga la capacidad de afrontar y articular distintas actividades y tareas de las funciones de protección civil con diversas agencias y la modularidad de adecuarse a los distintos problemas que se le presenta en el escenario del desastre natural.

La organización respeta los criterios organizacionales que establece la doctrina resaltando como necesario el de interoperabilidad debido a la capacidad que deben poseer los elementos para coordinar actividades con otras instituciones en la zona de emergencia y agregando que dicha organización debe adaptarse y lograr adecuarse a las características que presenta el ambiente operacional que al ser dinámico cambia su configuración con el correr de tiempo.

Los subsistemas que fueron mencionados con anterioridad sirven de base para establecer las funciones que necesita la brigada en su diseño para operar en las zonas de inundaciones como la función de planeamiento y asesoramiento de protección civil que establece destacar a personal que cuente con las capacidades y competencias correspondientes para apoyar, asesorar y auxiliar con referencia al planeamiento, las directivas, órdenes, mapas de riesgo, capacidades y otros aspectos que las autoridades civiles requieran, serán los oficiales de enlace si en un futuro intervienen otras unidades o fuerzas armadas, y su cadena comando será directa con el CZE y su estado mayor.

Función de Organización de Centro de Operaciones de Emergencia (COE) consiste en el despliegue de la infraestructura, las comunicaciones, informática, personal especialista de dichos equipos para su instalación, operación y mantenimiento también el personal necesarios con la finalidad de brindar la seguridad del sector de emplazamiento. El COE deberá establecer el enlace respectivo con el puesto comando y los elementos desplegados, integrado por personal

del comando de la brigada, compañía comando y servicios de la brigada, compañía de comunicaciones de monte y la compañía de inteligencia de monte que asesora con el centro integrador de inteligencia.

Función de evaluación de daños y análisis de las necesidades comprende la apreciación de la situación y la elevación de los informes correspondientes realizado mediante la observación directa y presencia en la zona de emergencias, para obtener información de los efectos que se produjeron en la vida de los habitantes, infraestructura pública y privada, con la finalidad de proporcionar la información a las autoridades y mediante los medios de comunicación social presentar medidas de respuesta o de difusión. Se conformara un equipo de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), con personal profesional a designar por el comando de brigada, serán los primeros en presentarse en la zona de inundaciones una vez declarada la emergencia.

Función de abastecimiento de efectos implica las tareas de recepción, depósito y distribución de efectos para el personal civil afectado y en apoyo a la ejecución de la operación, la obtención será dirigida por autoridades civiles y entregadas con cargo al personal militar, estará integrado por personal capacitado en manejo de efectos del Batallón Logístico de Monte y personal de seguridad asignado, las actividades y tareas de esta función serán organizadas a orden del comando mediante solicitud de las autoridades civiles o por orden expresa de la cadena comando.

Función de comunicaciones posee la tarea principal de integrar el sistema de emergencias para lograr la conducción por parte de las autoridades, integrada con personal especialista de la compañía de comunicaciones de monte instalando los centros de comunicación e informática necesarios, personal capacitado de las unidades dependientes de la brigada y las facilidades que mantienen con cargo.

Función de remoción de escombros consiste en ejecutar apoyo con el personal adiestrado y maquinaria específica para el movimiento de material producido por derrumbes o desmoronamientos, esta función es asignada al personal de la compañía o batallón de ingenieros de monte por poseer al personal y material calificado para realizar las tareas sumado al apoyo de las unidades de infantería y artillería agregados al elemento.

Función de mano de obra se materializa en la constitución de elementos integrados entre personal militar, civil o mixto para manipular efectos, depósitos, abastecimientos, distribución y trabajos en obras, la base de estos elementos son las unidades básicas de combate de monte y apoyo de fuego de monte.

Función de transporte de personal y cargas es una función de carácter logístico que comprende el planeamiento, dirección, ejecución y control en traslado de efectos o del movimiento del personal de un lugar hacia otro, la responsabilidad de esta función se encontrara a cargo del batallón logístico de monte con vehículos agregados de los elementos asignados.

Función de preparación y distribución de alimentos estas actividades pueden orientarse a la distribución de alimentos a la población afectada o proporcionar alimentos al personal que integran los elementos desplegados, otra función netamente logística a cargo del batallón logístico de monte que puede ser reforzado con otros unidades.

Función de instalación y operación de instalaciones de sanidad conjunto de actividades y tareas para instalar y brindar apoyo de sanidad para proteger, mantener y recuperar la salud, esta función estará a cargo de la compañía de sanidad de monte, con elementos agregados para instalar el puesto principal de socorro en la zona de emergencias, si bien la atención prioritaria se centrara sobre el personal militar que se encuentra realizando las actividades, de manera eventual podrá atender emergencias que sufriera el personal civil que se encuentra en la zona de emergencias.

Función de búsqueda y rescate consiste en la búsqueda y rescate de personas en las zonas de emergencia con recursos aéreos, terrestres y marítimos asignados, en este ambiente particular los elementos de exploración cobrarán importancia en su conformación, las secciones de baqueanos de monte de las unidades, la sección de aviación de monte y las compañías de franqueo de los batallones de ingenieros de monte, estos elementos podrán integrar elemento de búsqueda y rescate de la brigada.

Función Obtención, potabilización y distribución de agua, es el proceso de captar agua no apta para el consumo, convertirla para consumo humano y distribuirla en forma de granel o sachet, estas actividades estarán a cargo de la compañía o batallón de ingenieros de monte con sus respectivos equipos específicos para realizar la tarea agregando personal para brindar la seguridad de las instalaciones.

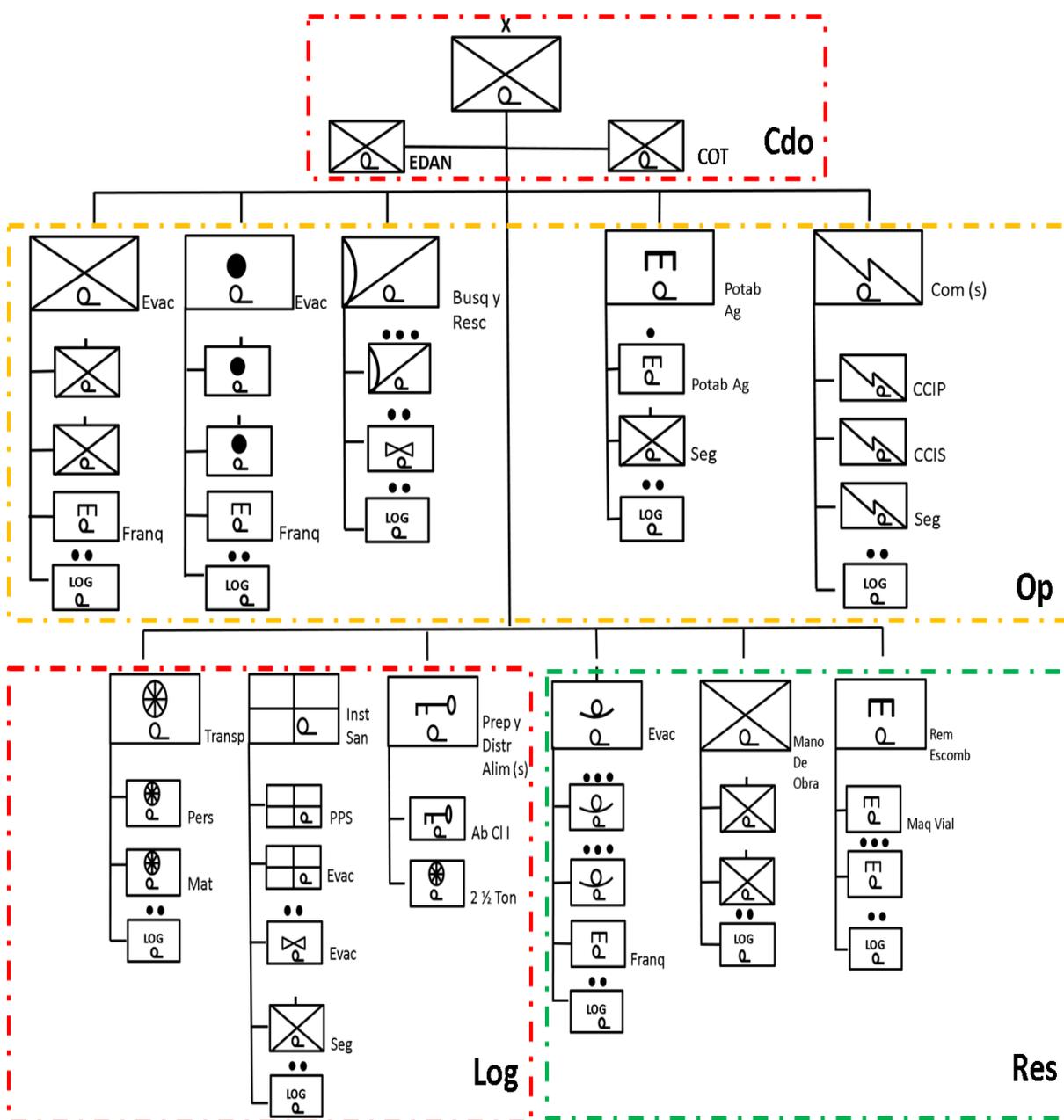
Función de evacuación es el traslado con medios orgánicos de la brigada de monte de las personas y los bienes que son afectados por la inundación desde el lugar donde se encuentran hasta a zona más segura, esta será la función predominante de la organización debido a las evacuaciones fluviales, aéreas o terrestres que deben realizar los elementos; será integrada con elementos de las unidades de infantería y artillería, con los medios específicos del batallón de ingenieros, sección aviación y el elemento de transporte.

Existen otras funciones eventuales que se pueden presentar debido al escenario de las zonas de emergencias, por la complejidad y dinamismo del entorno. Ante esta eventualidad se realizará la apreciación para establecer si la gran unidad de combate se encuentra en condiciones de ejecutar las tareas o solicitar apoyo al escalón superior. Después de analizar y distribuir las fuerzas en las distintas funciones de protección civil que se pueden ejecutar en la zona de emergencia de inundaciones se determina en la Figura 7 la organización transitoria de la brigada de monte, en tiempo de paz, más conveniente; para ejecutar operaciones de Ayuda Humanitaria en caso de inundaciones en las localidades con mayor densidad poblacional de la región.

La organización propuesta se encuentra organizada por funciones de protección civil, con los elementos que componen la brigada acorde a sus capacidades y limitaciones, integrada por el equipo EDAN, el COE, Elementos de Evacuación, Búsqueda y Rescate, Transporte, Potabilización de agua, Sanidad, Com (s), Preparación y Distribución de Alimentos, estableciendo como reserva un Elemento Evacuación, Remoción de Escombros y Mano de Obra en apresto a emplearse a orden del comando.

Figura 7

Organización de la Brigada de Monte para Operaciones de Ayuda Humanitaria en inundaciones



Conclusiones Parciales

De acuerdo al análisis de las posibles zonas de emergencia de empleo de la brigada de monte, establecidas en las localidades de importancia de la región como Formosa, Resistencia, Corrientes y Posadas, sumado a las estadísticas extraídas del desastre natural o antrópico que posee mayor probabilidad de llevarse a cabo en la región por la configuración del terreno son las inundaciones debido a la cantidad de precipitaciones anuales causa de los desbordamientos de los ríos.

En este ambiente particular cobra relevancia la preparación del personal militar en el estudio de los distintos factores que influyen en las operaciones; humedad, altas temperaturas, precipitaciones sumado al terreno compartimentado, agreste, con considerables enfermedades tropicales, imponen la necesidad de una preparación física e intelectual tanto en el personal de conductores como en los ejecutores.

La brigada en su organización actual se constituye como un sistema abierto de armas combinadas integrando por distintos subsistemas que interactuando entre sí dan origen a esa sinergia, propiedad indispensable de los sistemas, para cumplir objetivos; destacándose otra propiedad como la flexibilidad que se origina debido a la adaptación del personal y medios al ambiente geográfico particular.

Una de las limitaciones más importantes es la capacidad de comando y control debido a que el planeamiento se realiza en forma centralizada, y una vez que se inician las operaciones la ejecución es descentralizada, por ello la necesidad de contar con organizaciones orgánicas y no burocráticas para desempeñarse con eficiencia en el entorno dinámico y complejo.

La organización propuesta para las operaciones de ayuda humanitaria en caso de inundaciones conlleva una mayor descentralización vertical, para lograr libertad de acción, con una alta preparación del personal, en funciones generales como en las específicas, estas últimas necesitan de personal y material calificado para ejecutar las tareas. Este tipo de operaciones que

se caracterizan por ser dinámicas y con gran incertidumbre, precisan que el proceso de toma de decisiones no sea extenso, porque se encuentran en peligro la vida y los bienes de la sociedad. Los módulos o elementos poseen características fractales con sus grupos de sostenimiento para poder operar sin interrupciones durante un lapso determinado, empeñando los elementos de evacuación como respuesta inmediata manteniendo elementos de reserva para accionar en los lugares donde la situación amerite.

CONCLUSIONES FINALES

En la actualidad las operaciones de ayuda humanitaria y en particular el apoyo a las inundaciones son las que más ha llevado a cabo el Ejército Argentino en la región del Litoral, pero por otro lado también las que menos se ejercitan debido a que precisan de recursos para adquirir materiales y equipos específicos los cuales por legislación no son competencia de la fuerza para poder adquirirlos.

Durante el desarrollo de esta investigación, se buscó determinar cuál es la organización transitoria más apta de la brigada de monte para ejecutar operaciones de ayuda humanitaria en caso de inundaciones en las grandes urbes que existen en las jurisdicciones, dentro del marco legal vigente, realizando un análisis de la organización actual y de aquellos procedimientos que realizan organizaciones de ayuda humanitaria en inundaciones de un país de la región como Brasil con características similares al nuestro y otro país extra regional como el Reino de España que posee organizaciones de carácter permanente para afrontar este tipo de exigencias, y con ello extraer experiencias o conceptos válidos, que fueron de consideración para el diseño de la propuesta.

A continuación y después de haber realizado el desarrollo de los capítulos precedentes como conclusiones finales y aporte profesional del autor se pueden mencionar las siguientes:

Desde el punto de vista del marco legal la ejecución de las operaciones de ayuda humanitaria se encuentran respaldadas, en particular con el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior, siempre que se desarrollen por petición de autoridades civiles subordinando su accionar en las zonas de emergencias de inundaciones, en escenarios que correspondan a la jurisdicción de la brigada de monte sin declaración de apoyo federal.

Se puede concluir que el diseño propuesto en el capítulo tres responde a las exigencias que precisan las actividades y tareas que se deben ejecutar en caso de inundaciones, donde se

busca un sistema abierto, con módulos interdisciplinarios, con una descentralización que otorgue libertad de acción a los conductores, y la flexibilidad necesaria para adaptarse o adecuarse a las diversas situaciones que se presentan en el ambiente complejo y dinámico de la zona de inundaciones, debido a que estas actividades la Gran Unidad de Combate no la realizará en soledad sino por el contrario en coordinación con diversas agencias gubernamentales, no gubernamentales, ONG, u otras que tengan incidencia directa en el apoyo a la población.

El comandante de brigada posee la facultad de organizar la gran unidad de combate de monte, crear organizaciones que permitan dar respuestas eficientes a las operaciones de ayuda humanitaria en tiempo de paz, hoy en día el sistema actual se encuentra muy centralizado y esto perjudica la toma de decisiones, la organización y el adiestramiento del sistema. Al descentralizar la Unidad Militar de Respuesta a la Emergencia permite complementar mejor a la unidad base integrándola con otros subsistemas de la brigada y aumenta sus capacidades en función de los riesgos detectados, sumado a que incrementa la interoperabilidad en relaciones con agencias civiles que trabajen en la zona de emergencias.

La conformación por funciones de protección civil otorga a la brigada la particularidad de que algunos elementos puedan afrontar más de una función, como por ejemplo el elemento mano de obra puede constituirse como elemento evacuación y por el contrario otros solo se desempeñan realizando funciones específicas debido a que exigen una demanda de personal y material calificado como por ejemplo obtención y potabilización de agua, función tan necesaria en este tipo de desastres, pero al mismo tiempo estos elementos al encontrarse equilibrados y en congruencia permiten obtener modularidad para operar en forma descentralizada.

El ambiente geográfico, las características de las operaciones de ayuda humanitaria en caso de inundaciones, las actividades y tareas a desarrollar, precisan organizaciones cuya base del diseño sean elementos del arma de ingenieros debido a la capacitación de su personal y a especificación técnica de los medios con que cuentan para ejecutar las actividades y tareas.

El sistema de ayuda humanitaria en caso de inundaciones centralizado de España corresponde a su extensión geográfica y se encuentra detallado en las funciones generales y específicas de acuerdo a su cuadro de organización, en relación a nuestro país y en particular a la superficie que abarca la región del litoral argentino, que lo supera ampliamente, obliga a descentralizar las organizaciones.

La última arista para cerrar la organización es el equipamiento específico que se debe proveer a los elementos que ejecutan las funciones de protección civil, si bien no fue objeto de estudio del trabajo de investigación porque las órdenes establecen que la fuerza debe desarrollar estas actividades con su capacidad remanente o dual, la reglamentación de la Ley de Defensa determina que el sistema de defensa nacional en su previsión de adquisición de equipos y medios no podrá contemplar todo lo que se encuentre relacionado al ámbito de la Seguridad Interior porque esos delineamientos se encuentran descriptos en la Ley de Seguridad Interior Nro 24.059, es por ello que a través del Ministerio de Defensa se solicitara el material y equipo al Ministerio de Seguridad, institución que dispone de los fondos fiduciarios para emergencias, y así lograr evitar la degradación de la capacidad operativa de la fuerza.

La capacitación es otro punto débil que presenta el sistema se imparten cursos para oficiales a cargo del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, pero no existe una capacitación específica para la conducción de operaciones de protección civil, un ejemplo podría ser Jefe de Subunidad de Protección Civil a impartir por la Escuela de Ingenieros para oficiales sin distinción de armas ya que la subunidad es uno de los eslabones más importantes para llevar a cabo las operaciones de protección civil.

Este trabajo abre puertas para investigar otros aspectos importantes de las operaciones de protección civil en nuestra fuerza, como por ejemplo se puede indagar sobre la creación de un elemento militar de respuesta a emergencias de carácter permanente de nivel unidad, con la doctrina, organización y los medios/equipos correspondientes

REFERENCIAS

- Celis, A. (2006). *Desastres en la Región Litoral Argentina: 1970-2004*. Centro de Estudios Sociales y Ambientales, Buenos Aires, Argentina.
- Ejército Argentino. (2015). *Conducción para las Fuerzas Terrestres (ROB 00-01)*. Ejército Argentino.
- Ejército Argentino. (2017). *Conducción de la Brigada de Monte (ROP 00-07)*. Ejército Argentino.
- Ejército Argentino. (2018). *El Combatiente Individual de Monte (ROP 65-01)*. Ejército Argentino.
- Ejército Brasileiro. (2006). *Directriz Estratégica de Apoyo a la Defensa Civil*. Boletín del Ejército Nro 45. Ejército Brasileiro.
- Ejército Brasileiro. (2013). *Operaciones en Ambientes Interagenciales (EB20-MC-10.201)*. Ejército Brasileiro.
- Estado Mayor Conjunto de las FFAA. (2019). *Protección Civil (PC 13-02)*. Estado Mayor Conjunto de las FFAA.
- Fleming, R. (2014). *Brasil: Ejército rescata a víctimas de inundaciones*. <https://mfleming887.com.ar/nota/2446/brasil-ejercito-rescata-a-victimas-de-inundaciones>, Salta, Argentina.
- Gavidia, P. (2018). *Las Inundaciones más catastróficas de las últimas décadas de España*. <https://www.tiempo.com/noticias/actualidad/las-inundaciones-mas-catastroficas-de-las-ultimas-decadas-en-espana.html>, Madrid, España.
- González, M. (2019). *Un Ejército para luchar contra los elementos*. https://elpais.com/politica/2019/09/23/actualidad/1569221145_613994.html, Madrid, España.
- Guerrero Giménez, J.L. (2014). *La Unidad Militar de Emergencias*. Cuaderno de Estrategias Nro 165 España ante las Emergencias y Catástrofes, Madrid, Reino de España.
- Mintzberg, H. (1991). *Diseño de organizaciones Eficientes*. Buenos Aires. Editorial el Ateneo.

Reino de España, (1978). *Constitución Nacional*. Madrid, Reino de España.

Reino de España, (2005). *Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional*. Boletín Oficial del Estado (BOE) del 17 de noviembre de 2005.

Reino de España, (2006). *Real Decreto 416/2006 Reestructuración de las FFAA*. BOE del 22 de abril del 2006.

Reino de España, (2011). *Real Decreto 1097 Protocolo de Intervención de la UME*. BOE del 26 de julio de 2011.

Reino de España, (2015). *Ley 17/2015 Sistema Nacional de Protección Civil*. BOE del 10 de julio de 2015.

Reino de España, (2018). *Real Decreto 1399 Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa*. BOE del 24 de noviembre de 2018.

Reino de España, (2007). *Normas sobre Organización y funciones, régimen interior y programación de los centros docentes militares*. BOE del 08 de febrero de 2017.

República Argentina, (1994). *Constitución Nacional*. Buenos Aires, Argentina.

República Argentina, (2006). *Decreto Nro 1691 Directiva sobre la Organización y Funcionamiento de las FFAA*. Buenos Aires, Argentina: BORA, del 29 de noviembre de 2006.

República Argentina, (2006). *Decreto Nro 727 Reglamentación de la Ley Nro 23.554*. Buenos Aires, Argentina: BORA del 13 de junio de 2006.

República Argentina, (1988). *Ley Nro 23.554 Ley de Defensa Nacional*. Buenos Aires, Argentina: PEN.

República Argentina, (1992). *Ley Nro 24.059 Ley de Seguridad Interior*. Buenos Aires, Argentina: PEN.

República Argentina, (1998). *Ley Nro 24.948 Ley de Reestructuración de las FFAA*. Buenos Aires, Argentina: PEN.

República Argentina, (2016). *Ley Nro 27.287 Ley Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y Protección Civil (SINAGIR)*. Buenos Aires, Argentina: BORA del 20 de octubre del 2016.

República Argentina, (2021). *Decreto Nro 457 Directiva de Política de Defensa Nacional*. Buenos Aires, Argentina: BORA del 14 de julio de 2021.

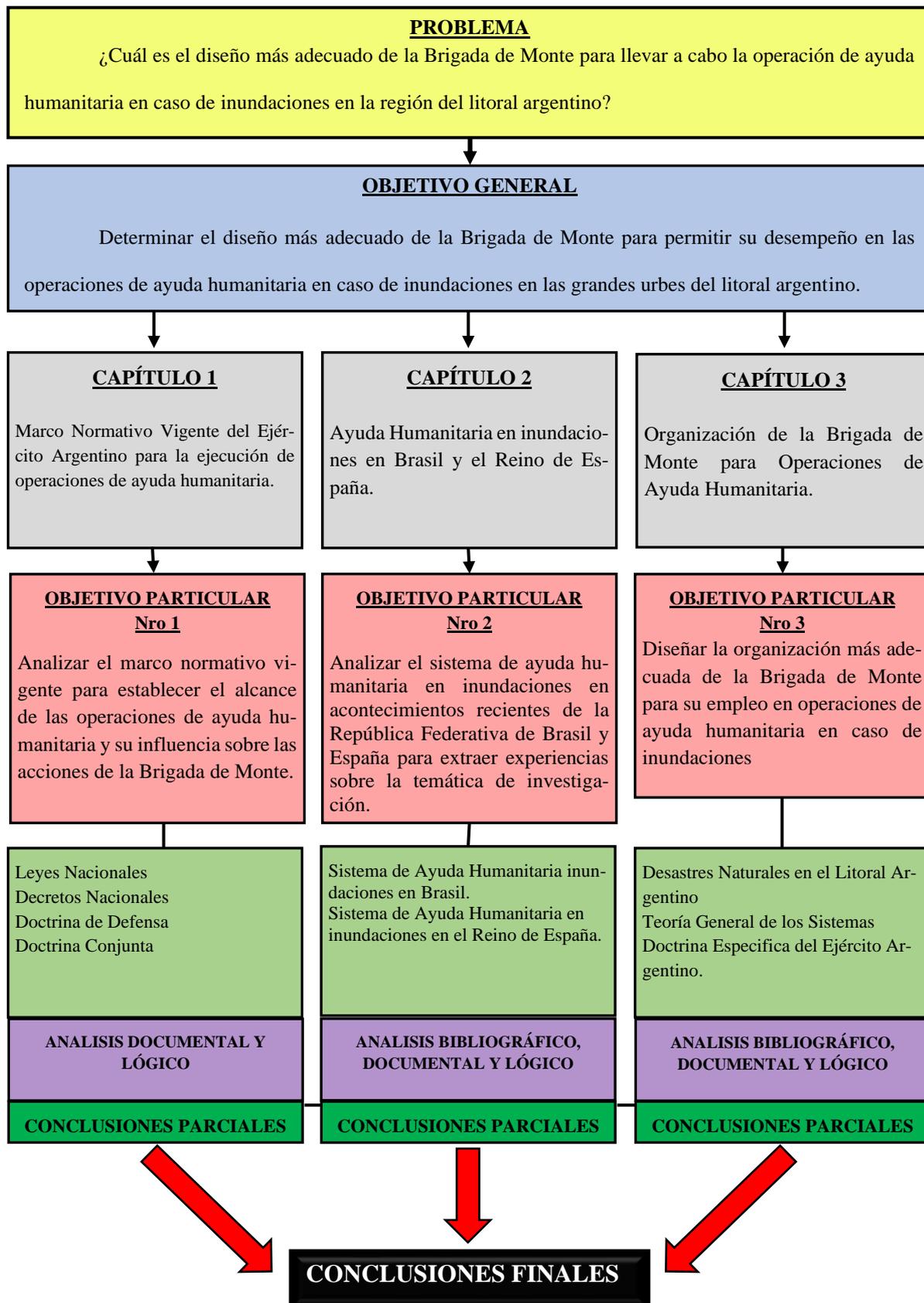
República Federativa de Brasil, (1988). *Constitución Nacional*. Brasilia, Brasil.

República Federativa de Brasil, (1999). *Ley Complementaria Nro 97 Normas para la organización, preparación y empleo de las FFAA*. Brasilia, Brasil.

Visceglie, G. (2014). *La supervivencia al borde del caos: “La evolución de la complejidad de las organizaciones militares”*. Buenos Aires, Argentina: Revista de la Escuela Superior de Guerra. (Vol. Nro 588).

ANEXOS

Anexo 1 – Esquema gráfico metodológico



Anexo 2 – Entrevistas

Ejército Argentino “2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr César Milstein”
Escuela Superior de Guerra

ENTREVISTA PARA INVESTIGACIÓN DE ESTADO MAYOR

Entrevistado: TC BIONE Renato (BRA)

Puesto de trabajo: Alumno Invitado de la ESG

Fecha: 16 de Octubre de 2021

Entrevistador: MY JUAN MANUEL RUIZ

1. ¿Cuál es el cargo que ocupa en la ESG?

Cursante de COEM.

2. ¿Cuál es la misión del Ejército Brasileiro para las operaciones de protección civil?

Apoyar los elementos responsables por responder a una situación de catástrofe humanitaria.

3. ¿Cuál es la relación de comando en el Ejército Brasileiro en la ejecución de las operaciones de protección civil?

El Ejército Brasileiro actúa según la directiva presidencial que autorizó su empleo. Así que, puede estar liderando la fuerza o apenas reforzando elementos civiles a quién corresponden responder al problema presentado. En resumen, la relación de comando no es fija, va a depender del modelo que será adoptado.

4. Y ¿Qué sucede si se requiere un apoyo de las otras FFAA?

Es constituido un Comando conjunto para el accionar de las unidades necesarias.

5. ¿Cómo se organiza el sistema de protección civil del Ejército Brasileiro?

En Brasil el sistema de protección civil está distribuido en regiones, es decir, Brasil está dividido en 8 Comandos Militares de Área (CMA), conducidos por un General de Ejército, quien es el responsable de las operaciones de Protección civil que se requieran en su comando. Para ello cuenta con los Destacamentos de respuesta Inmediata (DRI) que son pequeñas organizaciones de nivel Grupo o máximo sección que se despliegan dentro de las 24 hs de sucedido el desastre, si el apoyo es insuficiente, el Cte Mil A tiene la facultad de activar la Fuerza de Ayuda

Humanitaria (FAyH) que es una organización que ya está preestablecida en los papeles y que puede constituirse con cualquier elemento de nivel regimiento.

6. Entonces... La FAyH, ¿puede constituirse sobre cualquier unidad del ejército?

SI, la organización de la FAyH está normalizada con un organigrama que se aplica para todo el ejército y para cualquier evento, normalmente el CMA designa la GUC responsable y el Cte de esa GUC organiza sobre la base de la Unidad más próxima al evento, sin importar de que arma sea, la FAyH reforzándola con el resto de las organizaciones militares de su brigada.

7. En relación al equipamiento para las operaciones de Protección Civil ¿Cuál es la situación actual?

El ejército de Brasil no adquiere equipamiento especializado para este tipo de operaciones, se hace con lo que se tiene.

8. ¿Cuál es el concepto de empleo?

Declarada la emergencia por la autoridad civil correspondiente y a requerimiento de la misma, acude el DRI de la unidad emplazada en el lugar del evento o en cercanías, el cual debe estar en condiciones de desplegar en 24 horas, normalmente su misión es la de evaluar el evento para poder ver que medios se deben enviar. Si la magnitud del evento supera sus capacidades, se refuerza con la/s unidad/es que estén en el sector, hasta acá el que comanda es el Jefe de unidad, quien por medio de la cadena de comando ya informó al CMA. Este CMA en función de la información otorgada por el DRI, ordenará la conformación de la FAyH y la conducirá, teóricamente debe esperar la aprobación del COTER, pero eso no es necesario, el Cte MA tiene la potestad para activarla.

Para la conformación de dicha Fuerza debe aprovechar al máximo los medios militares de la región del evento, complementando con otros medios necesarios proveniente de otras regiones, esta Fuerza debe estar en condiciones de operar entre las 24 y 72 hs después de presentado el evento. Si el evento escala de forma tal que se deba declarar la emergencia Nacional, los pedidos de apoyo serán encaminados por medio del Ministerio de Defensa y la conducción del sistema pasa al COTER.