



**ESPECIALIZACIÓN EN ESTRATEGIA OPERACIONAL Y PLANEAMIENTO MILITAR  
CONJUNTO**

**TRABAJO FINAL INTEGRADOR**

**TÍTULO:** EL PLANEAMIENTO CIVICO MILITAR DENTRO DEL NIVEL OPERACIONAL EN UN  
CONTEXTO DE OPERACIONES SUBSIDIARIAS EN EL LITORAL ARGENTINO.

**AUTOR:** MY Luciano Román VALDEZ

**TUTOR:** TC Alberto Jesús CAMARGO

**AÑO:** 2024

“Las ideas expuestas sólo representan la postura personal del autor, por lo que son de su absoluta responsabilidad, no reflejando en consecuencia la opinión de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de la Facultad Militar Conjunta de la Universidad de la Defensa Nacional”

## **RESUMEN**

En la actualidad, en un entorno cada vez más complejo y diverso, con amenazas emergentes como los desastres ecológicos y del medio ambiente, las operaciones interagenciales se han vuelto cada vez más comunes y necesarias.

En este sentido, la interacción entre distintas agencias y organismos es esencial para la coordinación de acciones y la optimización de recursos en la consecución de los objetivos estratégicos y operacionales. La cooperación interagencial permite el intercambio de información, la planificación conjunta, la sincronización de esfuerzos y la complementariedad de capacidades, lo que contribuye a una mayor efectividad en la estructura de un planeamiento cívico militar.

Por lo expuesto, el objetivo de este trabajo es identificar y analizar cuáles son las características que deberían considerarse en la estructura de un planeamiento cívico militar en el Litoral argentino, para establecer los posibles obstáculos y desafíos que puedan surgir en el marco de las operaciones interagenciales en situaciones de emergencia nacional, y de esta manera lograr una buena comunicación, establecer roles y respuestas claras, un trabajo en conjunto para determinar cómo se pueden integrar y sincronizar de manera efectiva las capacidades, los medios y recursos de las diferentes entidades y así evitar duplicidad de esfuerzos y conflictos en las coordinaciones de las autoridades militares y civiles.

En este contexto, el trabajo de investigación buscará explicar cuáles son los factores que contribuyen a lograr un planeamiento cívico militar efectivo entre las diversas agencias involucradas en la respuesta a operaciones subsidiarias.

### **PALABRAS CLAVES**

Operaciones interagenciales – Coordinación – Planeamiento cívico militar - Emergencia

## ÍNDICE

RESUMEN	I
PALABRAS CLAVES	I
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I – “Marco Normativo y Estructura orgánica”	4
1.1 Antecedentes	4
1.2 Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR).	5
1.3 Normativa complementaria a la Ley 27.287	7
1.4 Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias	8
1.5 Política de Defensa Nacional	9
1.6 Libro Blanco de la Defensa	10
1.7 Doctrina Castrense	10
CAPÍTULO II – “Litoral argentino”	12
2.1. Generalidades	12
2.2. Características geográficas y climáticas	12
2.3. Antecedentes de desastres naturales en la región	14
CAPÍTULO III – “Roles y actividades en el planeamiento cívico militar.”	17
3.1. Agencias Intervinientes	17
3.2. Relaciones Interagenciales	19
3.3. Marco Legal y Orgánico	22
3.4. Actividades y funciones específicas para el planeamiento cívico militar	23
3.5. Participación del Ejército Argentino	25
3.6. Propuestas innovadoras para la coordinación interagencial	26
CONCLUSIÓN	28
BIBLIOGRAFÍA	31

## INTRODUCCIÓN

Las operaciones interagenciales son un componente esencial de la gestión de crisis y emergencias, especialmente en el contexto de eventos naturales como inundaciones, incendios forestales y otras catástrofes. Estas operaciones implican la coordinación y colaboración entre diversas agencias gubernamentales, fuerzas armadas, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes para garantizar una respuesta efectiva y coordinada ante situaciones de emergencia (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2010).

El litoral argentino comprende las provincias de Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Chaco, Formosa y Santa Fe. Esta región presenta una serie de características geográficas y ambientales que la hacen especialmente vulnerable a una variedad de emergencias naturales. La presencia de importantes ríos, humedales y áreas costeras la expone a riesgos como inundaciones, tormentas y otros fenómenos climáticos extremos. Además, la actividad humana en la región, incluyendo la urbanización y la agricultura, puede aumentar la susceptibilidad a desastres naturales y complicar la respuesta ante emergencias (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2019).

La ocurrencia de estas emergencias puede variar según la temporada y las condiciones climáticas, pero es importante estar preparado para responder de manera rápida y eficiente ante cualquier eventualidad. En este contexto, la coordinación entre diferentes agencias y organizaciones es fundamental para garantizar una respuesta efectiva y coordinada y de esta manera, minimizar el impacto de estos eventos y proteger a la población y los recursos.

Al trabajar de manera conjunta, las agencias pueden compartir información, coordinar acciones y tomar decisiones informadas que permitan una respuesta ágil y eficiente ante situaciones de emergencia. Además, la colaboración entre entidades gubernamentales y no gubernamentales puede facilitar la movilización de recursos adicionales y el apoyo logístico necesario para hacer frente a la crisis (Varela Sabando y Borges Da Silva, 2016). De este modo, llevar adelante un planeamiento cívico militar que dé respuestas y se involucre activamente ante los diferentes riesgos que puedan surgir.

Si bien estas operaciones son fundamentales para una respuesta efectiva ante emergencias naturales, también enfrentan una serie de desafíos y obstáculos que pueden dificultar su implementación. Estos incluyen la falta de coordinación entre agencias, la burocracia y la fragmentación de responsabilidades, así como la falta de recursos y capacidades para hacer frente a situaciones de crisis (Signorelli, 2022). Sin embargo, también

existen oportunidades para mejorar la colaboración y la cooperación, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, la promoción de la capacitación y el entrenamiento en gestión de crisis, y el desarrollo de planes de acción y protocolos de respuesta específicos para diferentes tipos de emergencias.

El presente trabajo final integrador pretende explicar cuáles son los factores que contribuyen a lograr un planeamiento cívico militar efectivo entre las diversas agencias involucradas en la respuesta a operaciones subsidiarias.

Al mismo tiempo, se pretende identificar cuáles son los obstáculos que surgen a nivel operacional en la coordinación de las operaciones interagenciales, como así también extraer lecciones aprendidas del maco regional y propio, y de esta manera destacar algunos aspectos que son considerados clave para garantizar una respuesta integral y coordinada ante cualquier eventualidad.

La principal hipótesis que dará curso a la investigación se relaciona directamente con los factores que contribuyen a lograr un planeamiento cívico militar efectivo entre las diversas agencias involucradas en la respuesta a operaciones subsidiarias. Estos son: la interoperabilidad, los ejercicios conjuntos, la coordinación de recursos (personal, equipo, material), la planificación conjunta y la capacitación específica (Pulenta, 2012)

La coordinación en las operaciones interagenciales es esencial para maximizar recursos, evitando duplicidades y asegurando su uso eficiente. Facilita la comunicación, permitiendo un intercambio rápido de información crítica y una respuesta sincronizada. Cada agencia puede aportar sus competencias especializadas, creando sinergias y manejando escenarios complejos de manera coherente (Zarich, 2020). En conjunto, mejora la efectividad y eficiencia ante las diferentes respuestas.

Para la realización de este trabajo, se propone un estudio analítico - descriptivo. Se prevé trabajar con fuentes bibliográficas de doctrina y documentación vigente sobre la temática, artículos publicados en Internet, leyes, directivas y publicaciones institucionales relacionadas con la gestión de emergencias y la interoperabilidad cívico-militar en Argentina, decretos y resoluciones del Gobierno Nacional.

Los principales instrumentos de investigación serán los documentos normativos y doctrinales emitidos por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y otras instituciones gubernamentales, así como publicaciones académicas sobre la gestión de emergencias y la interoperabilidad cívico-militar en Argentina.

Además, se analizarán casos concretos en los que el Ejército ha participado en operaciones interagenciales, para extraer conclusiones que aporten información valiosa para

este trabajo.

La vulnerabilidad de la región del Litoral argentino a una variedad de fenómenos naturales, así como la necesidad de una respuesta rápida y efectiva ante emergencias, subraya la importancia de fortalecer las operaciones interagenciales y mejorar la coordinación entre los diferentes actores involucrados. Al abordar estos desafíos y aprovechar las oportunidades para la colaboración y la cooperación, el Ejército Argentino puede estar mejor preparado para hacer frente a futuras emergencias naturales en esta región y proteger a su población y recursos.

## **CAPÍTULO I: Marco normativo- Estructura organizativa**

### **1.1 Antecedentes**

En Argentina los antecedentes de la gestión de Riesgos de Desastres estuvieron íntimamente relacionados con la cartera de Defensa, primero funcionando dentro del Ministerio de Guerra y luego en el de Defensa, ambos compuestos por las Fuerzas Armadas.

En el año 1996 las acciones de protección civil fueron entendidas por fuera de la órbita del Ministerio de Defensa y, en el marco de la segunda Reforma del Estado, la responsabilidad de la coordinación de dichas acciones pasó a formar parte de la Secretaría de Seguridad Interior, dependiente del Ministerio del Interior (Ministerio de Defensa, 2023).

En 1997, mediante el Decreto N°1.015, se creó la Dirección Nacional de Planeamiento y Protección Civil (que reemplazó al área de Defensa Civil), para asistir al secretario de Seguridad Interior del Ministerio del Interior en la elaboración y coordinación de políticas relacionadas con la Protección Civil para disminuir los efectos ante desastres de origen natural y antrópicos (Ministerio de Seguridad, 2019).

Posteriormente, el Decreto N°1.250/99 creó el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) y el Gabinete de Emergencias (GADE) dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros, como un esquema de organización del Estado Nacional y de articulación con los organismos públicos nacionales competentes, que coordina su accionar con las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, para prevenir y gerenciar eficientemente la atención de las emergencias y/o desastres naturales o antrópicos, y como ámbito de coordinación y de mejoramiento de la gestión de gobierno.

En ese entonces, el Decreto N°489/00 aprobó la estructura orgánica del Ministerio del Interior, y dentro de la Secretaría de Seguridad Interior se instituyó la Dirección Nacional de Protección Civil, cuya responsabilidad es “preservar la vida, los bienes y el hábitat de la población ante desastres de origen natural o causados por el hombre” (Decreto N°1.697/2004)

En el mes de agosto de 2004, por Decreto N°1.067, se transfieren al Ministerio del Interior la Secretaría de Seguridad Interior y sus unidades organizativas, entre ellas el SIFEM.

Finalmente, mediante el dictado del Decreto N°636/2013, el SIFEM y la Dirección Nacional de Protección Civil pasan a depender del Ministerio de Seguridad de la Nación. Este Decreto también creó la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencia, dentro del Ministerio de Defensa, para participar con otras dependencias del

Estado en la planificación de la Defensa Civil, pero su actuación en la emergencia, en la respuesta o prevención ante el desastre debía estar coordinada por el Ministerio de Seguridad (Ministerio de Defensa, 2023)

En 2014, el Decreto N°48 definió ubicar dentro del Ministerio de Seguridad la Subsecretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes, a cargo de la coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil.

A partir de la participación de nuestro país en la Conferencia Mundial Sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Kobe, Hyogo, Japón, del 18 al 22 de enero de 2005, en la que se aprobó el Marco de Acción 2005-2015, se comienza a impulsar desde distintos sectores la necesidad de definir un marco normativo ágil y eficaz que promueva la reducción de las causas del riesgo así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia, tendiendo a establecer, mediante acciones de recuperación, iguales o mejores condiciones existentes al momento del impacto adverso.

Desde el año 2006 comienzan a registrarse proyectos de ley referidos a políticas públicas de Gestión de Riesgos de Desastres, procedentes de distintos bloques políticos, pero llevó una década conseguir la sanción de una ley.

Es así que, tras un largo proceso, y con la participación de senadores, diputados y demás actores –entre ellos, la Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes–, se llegó a consensuar un texto legislativo que culminó con la promulgación de la Ley N°27.287. (Ver Anexo 1)

## **1.2. Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR).**

En 2016 se produjo un hecho trascendental para el desarrollo de la gestión de riesgos en la Argentina, como fue la sanción de la Ley 27.287 de creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SINAGIR), una normativa específica destinada a atender la problemática de la salvaguarda de vidas, bienes, infraestructura de sostén y medios de producción. La misma está integrada por diversos Ministerios; uno de ellos, el Ministerio de Defensa que cuenta con la Secretaría Militar de Emergencia.

El articulado acentuó la prioridad de las acciones preventivas y de reducción de los riesgos, a través de actividades concretas, complementadas con la preparación para la respuesta y su ejecución una vez que ocurre un evento adverso. La ley exige trabajar en la prevención y mitigación de los efectos de los eventos adversos, es decir en la reducción del

riesgo de desastres, sin dejar de lado la coordinación del esfuerzo federal en el apoyo a las comunidades afectadas por un desastre (Ministerio de Seguridad, 2019).

El SINAGIR está integrado por el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, el Consejo Federal de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y la Secretaría Ejecutiva. Tiene como objetivo integrar acciones destinadas a reducir los riesgos, manejar la crisis y dirigir la recuperación y la articulación del funcionamiento de los organismos del Gobierno Nacional, las administraciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las municipales, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades.

Su Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil es la “instancia superior de decisión, articulación y coordinación de los recursos del Estado nacional”. Entre sus principales funciones se cuentan el determinar políticas y estrategias para la implementación del proceso de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (GIRD), establecer los mecanismos de articulación y coordinación de acciones de los organismos nacionales en materia de gestión integral del riesgo, articular y coordinar las acciones de los organismos nacionales, promover y regular la participación de las organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado y del desarrollo de comunidades resilientes y declarar la situación de emergencia por desastres (Ministerio de seguridad, 2022)

Por su parte, el Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil está integrado por todos los estados provinciales en representación paritaria, junto a las y los responsables de los organismos de Protección o Defensa Civil de la Nación, las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es el encargado de elaborar, asesorar y articular las políticas públicas regionales y provinciales de Gestión Integral del Riesgo y de la integración de esos espacios territoriales para la implementación de políticas públicas pertinentes (Ministerio de Defensa, 2023).

Por último, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional, en la actualidad a cargo de la Secretaría de Articulación Federal de la Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación, a través de la Subsecretaría de Gestión del Riesgo y Protección Civil, se encarga de asesorar en el desarrollo de planes y programas en gestión integral del riesgo, elaborar informes periódicos para conocimiento de los integrantes del Consejo, asistir técnicamente a los integrantes del cuerpo y proponer las normas complementarias para el mejor funcionamiento del Sistema.

Estas estructuras cuentan con un Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres que constituye una herramienta de política pública, con objetivos y metas que

definen los programas y las acciones tendientes a “reducir los riesgos existentes, garantizar mejores condiciones de seguridad de la población y proteger el patrimonio económico, social, ambiental y cultural”. El documento plantea estrategias de corto, mediano y largo plazo, encuadradas en la Ley SINAGIR y en línea con las prioridades del Marco de Sendai 2015-2030 (OPS, 2010).

### **1.3. Normativa complementaria a la Ley 27.287**

Medio año más tarde a la sanción de la Ley que da origen al Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, se aprueba por parte del Ejecutivo el Decreto reglamentario de la Ley N°27.287. Las novedades que aporta la reglamentación respecto al texto de la ley son:

- Se crea un Centro Nacional de Información en Gestión Integral del Riesgo (CENAGIR) como institución de capacitación e investigación, que será dependiente del Consejo Nacional.
- Establece los principios rectores que guiarán la formulación de planes, protocolos, instructivos, manuales y procedimientos que emanen del SINAGIR. Tales principios son: coherencia (que busca evitar la formulación de normas contradictorias), prevención (se atiende al tratamiento de causas y fuentes de efectos negativos en forma prioritaria), progresividad (a través del establecimiento de objetivos graduales) y subsidiariedad (como mecanismo de asignación de recursos en caso de agotamiento en jurisdicciones locales).
- Se protocolizan los mecanismos y órganos involucrados en el proceso de declaración de emergencia ante desastres.
- Se nombran las fuerzas operativas que actuarán en el marco de las acciones del SINAGIR. Las mismas serán: Fuerzas Armadas; Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales; Fuerzas Policiales Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; los sistemas públicos de salud; el Sistema Nacional de Bomberos; los organismos públicos nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipales competentes; toda entidad privada que sea convocada por las autoridades de defensa civil (Ministerio de Seguridad, 2022).
- Se delinearán como instancias de planificación dos instrumentos: por un lado, el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo y la Protección Civil (PLANGIR), de carácter

plurianual –entre 4 y 6 años–, cuyo objetivo es definir metas y objetivos nacionales; por el otro lado, el Programa Operativo Anual para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (POAGIR), de carácter anual, cuyo objetivo es definir proyectos y actividades que ayuden a alcanzar las metas del PLANGIR.

- Se promueve la regionalización del SINAGIR, a cargo de la Secretaría Ejecutiva (Ministerio de Defensa, 2023).

#### **1.4. Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias**

A partir del decreto del PEN N°636/ 13 se crea, en el ámbito del Ministerio de Defensa, la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia a la Emergencia, la cual, entre otras funciones, es responsable de efectuar la coordinación institucional y despliegue de las Fuerzas Armadas para la respuesta inmediata ante emergencias y desastres naturales (Ministerio de Defensa, 2021)

Posteriormente, la Resolución del Ministerio de Defensa N°297/14, dio origen a la Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Tareas de Protección Civil (Apoyo a la comunidad, Ayuda humanitaria y Asistencia humanitaria) y esta, a la Orden Especial del comandante Operacional N°01/ 2014: Accionar Conjunto de las Fuerzas Armadas Empeñadas en Misiones de Protección Civil.

Estos dos últimos documentos regulan el accionar de las Fuerzas Armadas empeñadas en misiones de Apoyo a la Comunidad, coordina tanto al personal como a los medios de las tres Fuerzas y organiza el territorio nacional en Zonas de Emergencia.

La Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias, fue creada en la órbita del Ministerio de Defensa como consecuencia de las inundaciones que habían afectado a la Ciudad de La Plata. En esta emergencia, las Fuerzas Armadas cumplieron un rol fundamental aportando logística a los diferentes dispositivos desplegados por las distintas dependencias del Estado y en articulación con las organizaciones comunitarias, sociales y políticas.

Su finalidad es la coordinación civil del despliegue militar en tareas de prevención, respuesta inmediata y reconstrucción ante situaciones de emergencia o desastres, así como en otras tareas de apoyo a la comunidad. Esto implica el diseño de abordajes territoriales que contemplen una mirada integral para brindar respuestas efectivas a las problemáticas que surgen en contextos de emergencia, así como la adecuada articulación entre los organismos, agencias nacionales y actores locales, posibilitando la reconstrucción del entramado social. Desde su creación, la Secretaría ha tenido un papel fundamental en la coordinación militar en

inundaciones, tornados, aludes, nevadas, incendios forestales, sequías y otros desastres. También ha brindado apoyo en emergencias sanitarias como la provocada por la pandemia de COVID-19 en todo el país. Su aporte no se limita únicamente al despliegue de las Fuerzas Armadas en la respuesta, sino que además desarrolla tareas de planeamiento, monitoreo y anticipación de eventos, en estrecha vinculación con otras agencias del Estado.

En lo que refiere al apoyo a la comunidad, se organizan anualmente campañas socio sanitarias con el objetivo de acercar derechos y atenciones médicas a aquellas poblaciones ribereñas y alejadas, con dificultades de acceso a centros urbanos; se llevan adelante tareas de urbanización en barrios populares; se colabora brindando apoyo a municipios y provincias ante situaciones de emergencia; y se trabaja de forma conjunta con otros ministerios y agencias en terreno, en la ejecución de distintos programas de gobierno. Asimismo, se impulsa el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas y del personal civil para el trabajo en emergencias y desastres, mediante la gestión y diseño de instancias de formación específicas, favoreciendo el proceso de profesionalización del personal civil y militar en materia de gestión integral del riesgo de desastres.

## **1.5. Política de Defensa Nacional**

La Directiva de Política de Defensa Nacional, emitida mediante el Decreto 457/2021 en Argentina establece las líneas estratégicas para la defensa nacional, orientando el accionar de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa. Actualiza y continúa los lineamientos establecidos en decretos previos para regular la intervención de las Fuerzas Armadas en la gestión de emergencias y protección civil. Según estos lineamientos, la participación militar en situaciones de desastre, crisis o emergencia debe realizarse bajo la coordinación de autoridades civiles, principalmente el Ministerio de Defensa y la Secretaría de Coordinación Militar de Emergencias.

La participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de desastres refleja un cambio en el rol tradicional de estas instituciones, integrando capacidades logísticas y de respuesta en un marco interagencial (Varela Sabando y Borges Da Silva, 2016). Esto implica una adaptación a las nuevas amenazas y desafíos como el cambio climático, los desastres naturales y las crisis sanitarias, que requieren una respuesta flexible y coordinada (Zarich, 2020)

Las políticas de defensa recientes subrayan la importancia de que las Fuerzas Armadas actúen como un apoyo logístico y operativo, asegurando la protección de la vida,

bienes y el medio ambiente. Este enfoque está alineado con el marco legal establecido en la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Interior (Ministerio de Defensa, 2023)

## **1.6. Libro Blanco de la Defensa**

La actualización del Libro Blanco de la Defensa (Ministerio de Defensa de la Nación, 2023) establece los lineamientos de la política de defensa y el rol de las Fuerzas Armadas en el contexto geopolítico actual. En su apartado sobre "Asistencia Militar en Emergencias", destaca la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional, promoviendo la cooperación entre las Fuerzas Armadas, organismos del Estado, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil para enfrentar los desafíos en protección civil. Como señala Pulenta (2012), esta coordinación es clave para abordar los escenarios complejos, ya que permite maximizar recursos y capacidades en situaciones críticas.

Además, el documento destaca que el cambio climático ha intensificado las amenazas tradicionales, como desastres naturales e incendios forestales, exigiendo un enfoque más proactivo y adaptativo por parte de las Fuerzas Armadas (Giardini, 2020). Esto incluye el desarrollo de tecnologías sostenibles, modernización de equipos y la incorporación de sistemas de alerta temprana basados en inteligencia artificial y análisis de datos (Laino, 2020)

El Libro también resalta la importancia de la sostenibilidad en las operaciones militares, promoviendo prácticas que minimicen el impacto ambiental mientras se maximiza la capacidad de respuesta en emergencias. Este enfoque sostenible ha sido respaldado por organismos internacionales como la ONU, que subraya la necesidad de integrar la sostenibilidad en la gestión de riesgos y operaciones cívico- militares (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015).

## **1.7. Doctrina castrense**

La actualización doctrinaria más reciente, en materia de protección civil se encuentra contenida en la publicación "Protección Civil – Proyecto (PC 13-02)", en ella establece los lineamientos generales y metodologías para las operaciones de protección civil a nivel operacional (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2019). Según Varela Sabando y Borges Da Silva (2016), la interoperabilidad entre agencias militares y civiles es crucial para garantizar una coordinación eficiente en escenarios complejos.

En la prescripción reglamentaria detalla las responsabilidades específicas de las

Fuerzas Armadas en tareas de apoyo a la comunidad, ayuda humanitaria y asistencia en desastres, enfatizando la necesidad de coordinación con otros actores gubernamentales y civiles (PC 13-02, 2019).

Este sistema opera bajo principios de apoyo logístico y operativo, enmarcado en un enfoque interagencial que busca aprovechar las capacidades de las Fuerzas Armadas (Zarich, 2020). Además, incluye iniciativas de capacitación y adiestramiento conjunto con agencias civiles que son esenciales para desarrollar sinergias en la respuesta ante emergencias (Signorelli, 2022).

La doctrina subraya que las Fuerzas Armadas deben actuar en coordinación con las autoridades civiles, contribuyendo a la educación y preparación de las comunidades para enfrentar riesgos naturales y antrópicos (Pulenta, 2012). Según Giardini (2020), este enfoque es esencial en regiones como el litoral argentino, donde las amenazas climáticas y ambientales exigen una planificación más robusta e integrada.

## **CAPÍTULO II: Litoral argentino**

En este capítulo se evaluarán los antecedentes de la región en cuanto a desastres naturales, se evaluará el rol de las Fuerzas Armadas y se analizarán los factores que contribuyen a lograr un planeamiento cívico militar efectivo entre las diversas agencias involucradas en la respuesta a operaciones subsidiarias.

### **2.1 Generalidades**

El Litoral argentino comprende la región noreste del país, que abarca las provincias de Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Chaco y Santa Fe. Esta región limita al norte y este con Paraguay, Brasil y Uruguay, a través de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay; posee recursos naturales únicos, pero también enfrenta desafíos ambientales significativos.

Esta región se caracteriza por su abundancia de cursos de agua y suelos fértiles, y cuenta con importantes humedales, como los esteros de Iberá en Corrientes y el delta del Paraná en Entre Ríos y Santa Fe. Según Giardini (2020), la riqueza hídrica y la biodiversidad de los humedales y esteros convierten al litoral en una de las regiones más vulnerables a los efectos del cambio climático, como inundaciones y sequías prolongadas.

Esta vulnerabilidad se amplifica por la interacción de factores climáticos y humanos. Laino (2020) subraya que la urbanización no planificada, la deforestación y las prácticas agrícolas insostenibles aumentan la exposición de comunidades a los desastres naturales. La gestión de emergencias en esta gestión requiere un enfoque interagencial robusto, con la participación de las Fuerzas Armadas para garantizar una respuesta eficaz y oportuna (Pulenta, 2023)-

El manejo de emergencias y la ejecución de operaciones interagenciales, se organiza principalmente a través de varias agencias nacionales y provinciales, enmarcadas dentro de normativas federales y acuerdos regionales, y cuando es necesario, con las Fuerzas Armadas. Estas agencias son responsables de la planificación, coordinación y ejecución de las operaciones de respuesta a desastres.

### **2.2 Características geográficas y climáticas**

El litoral argentino es particularmente vulnerable a ciertos desastres naturales debido a sus características geográficas y climáticas.

1. Presencia de grandes ríos: la región está atravesada por importantes ríos como el Paraná, el Uruguay y el Paraguay. Estos ríos, junto a sus afluentes, forman una extensa red fluvial que, durante temporadas de lluvias intensas, puede desbordarse y causar inundaciones en las zonas bajas.
2. Llanuras bajas: la topografía predominantemente plana facilita la acumulación de agua en temporadas de lluvia, afectando vastas áreas (Giardini, 2020).
3. Suelos saturados y humedales: regiones como los Esteros del Iberá actúan como reservorios naturales, pero también presentan riesgos de saturación en épocas de lluvias extremas (Laino, 2020).
4. Clima subtropical con variaciones estacionales: este clima, caracterizado por lluvias estacionales y temperaturas cálidas, exagera los ciclos de sequías e inundaciones (ONU, 2015).
5. Fenómenos climáticos extremos: la región está expuesta a fenómenos como El Niño, que genera patrones de lluvia intensa e impredecible (Pulenta, 2012). También ocurren tormentas eléctricas, severas, granizadas y ocasionalmente tornados en zonas como Misiones y Corrientes.
6. Amplios humedales y pastizales: zonas como los Esteros del Iberá en Corrientes o el Delta del Paraná en Entre Ríos y Santa Fe son áreas extensas de humedales, pastizales y sabanas, con vegetación de alta carga combustible en épocas de sequía.
7. Sequías prolongadas: estas sequías secan la vegetación y reducen la humedad en el suelo.
8. Vientos fuertes: estos vientos pueden favorecer el avance rápido de los incendios.
9. Ecosistemas sensibles y susceptibles al fuego: la pérdida de agua por sequía o cambios en el régimen hídrico hace que los humedales o sabanas pierdan su función de cortafuegos natural, favoreciendo la propagación de incendios.
10. Actividad humana y prácticas agrícolas: la quema de pastizales para limpiar tierras es muy común pero cuando no es controlada, puede provocar incendios forestales. La deforestación también aumenta la exposición de áreas naturales al riesgo de incendio.

La intervención humana ha intensificado estos riesgos. La quema de pastizales, la deforestación y el uso agrícola intensivo deterioran los ecosistemas, reduciendo su capacidad de amortiguar los impactos climáticos (Giardini, 2020). Además, las sequías prolongadas, combinadas con incendios forestales, han generado crisis recurrentes en los últimos años,

afectando tanto a la biodiversidad como a las comunidades locales (Ministerio de Seguridad, 2019).

Ante una emergencia o desastre natural en el litoral argentino, el Comando Conjunto de la Zona de Emergencia es activado para coordinar las acciones de apoyo de las Fuerzas Armadas junto a las autoridades civiles. Su objetivo principal es brindar asistencia rápida y eficiente a las comunidades afectadas, siempre bajo el control de las autoridades civiles y en el marco legal establecido para protección civil.

El Comando Conjunto actúa de forma temporal y limitada a la duración de la emergencia. Su intervención es complementaria y se retira una vez que la situación esté controlada y los sistemas locales pueden reanudar sus funciones autónomamente.

### **2.3 Antecedentes de desastres naturales en la región**

Son varios los antecedentes de desastres naturales que han afectado a esta región, siendo las inundaciones las más frecuentes y devastadoras. Entre las más recientes se pueden mencionar:

- **Inundación de Santa Fe en 2003:** tras lluvias intensas, el río Salado se desbordó y eso afectó a la ciudad de Santa Fe y zonas aledañas. Esto dejó más de 100.000 evacuados, pérdidas humanas y daños materiales significativos en viviendas, escuelas y hospitales. Esta crisis evidenció la falta de sistemas de alerta temprana y planificación urbana adecuada (Giardini, 2020)
- **Inundaciones de 2009:** debido a las lluvias intensas y al desborde del río Paraná, se produjeron inundaciones que afectaron a gran parte del litoral, especialmente a Entre Ríos y Santa Fe. Estas ocasionaron desplazamientos de personas y pérdidas en sectores productivos clave de la región.
- **Inundaciones de 2015- 2016:** estas afectaron a provincias como Chaco, Corrientes, Formosa, Santa Fe y Entre Ríos. Se produjeron evacuaciones masivas, pérdidas de cultivos y daño en la infraestructura y gran impacto económico y social. (Ministerio de Seguridad, 2019).
- **Inundaciones de 2019:** esta vez las provincias afectadas fueron Chaco, Santa Fe

y Corrientes. Más de 4000 personas evacuadas, pérdidas en el sector agrícola y daños en rutas y viviendas.

Además de las inundaciones, cabe destacar que la región de litoral también ha sufrido incendios importantes, especialmente en las provincias de Corrientes, Misiones, Entre Ríos y Santa Fe.

- **Incendios en Corrientes en 2020:** estos fueron consecuencia de la combinación de falta de lluvias, uso de fuegos para la limpieza y condiciones climáticas extremas.
- **Incendios en Misiones en 2020 y 2021:** resultado de las sequías y presión sobre los bosques.
- **Incendios en el Delta del Paraná (Entre Ríos y Santa Fe) en 2020 y 2021:** estos incendios generaron gran cantidad de humo, causando problemas de visibilidad y salud. Además, el fuego devastó ecosistemas enteros y desplazó especies animales de la región. Estos fueron agravados por las prácticas agrícolas insostenibles y la falta de mecanismos de prevención eficaces (Laino, 2020).
- **Incendios en los Esteros del Iberá (Corrientes) en 2022:** este es uno de los episodios más críticos de incendios de la región. Mas de 900000 hectáreas quemadas, afectó la flora y fauna, además de causar pérdidas económicas significativas en agricultura y ganadería.

Las inundaciones e incendios recientes en el litoral son consecuencia de una combinación de factores, como el cambio climático, que aumenta la frecuencia de sequías o lluvias, el uso de prácticas de quema y la falta de infraestructura y recursos para el combate de fuego en zonas naturales. Esto subraya la importancia de mejorar la gestión de riesgos, implementar sistemas de monitoreo y fortalecer las capacidades de respuesta ante este tipo de emergencia.

“Es evidente que el cambio climático ha generado, en las últimas décadas, un cambio en la intensidad y en la frecuencia de lluvias, pero esta no es la única razón de las inundaciones, no se puede echarle la culpa solo al cambio climático sin ver que hay poca

planificación de las ciudades, de la producción agropecuaria y de los procesos de deforestación”, señala Virginia Laino, especialista en Desarrollo Sostenible, Gestión de Riesgo y Adaptación al cambio climático y Directora de formación del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Giardini (2016) asevera que las inundaciones que sufrimos todos los veranos no son un fenómeno natural, son consecuencias del cambio climático y de que Argentina es uno de los diez países del mundo que más deforestan y subraya que menos bosques es sinónimo de más inundaciones.

### **CAPÍTULO III: Roles y actividades en el planeamiento cívico militar.**

En el capítulo anterior se hizo mención a la región del Litoral argentino, una región marcada por diversos desastres naturales, especialmente inundaciones y sequías.

En casos de emergencias y desastres naturales en Argentina, diversos organismos y agencias, tanto a nivel nacional como provincial, trabajan en conjunto para coordinar y ejecutar las operaciones de respuesta y asistencia.

Para poder entender cuáles son las principales características que tienen las relaciones interagenciales utilizadas de manera eficiente, en primer lugar, debemos definir que es una agencia.

Entendemos como agencias a los diferentes organismos gubernamentales que conforman un estado, entre los que podemos nombrar por ejemplo a los diferentes ministerios (Ministerio de economía, Ministerios de hacienda, Ministerio de la industria, Ministerio de Defensa, entre otros), organismos no gubernamentales sin fines de lucro abocadas por ejemplo a la protección del medio ambiente, a promover la educación, desarrollo social, salud como así también las organizaciones del sector privado.

Cabe aclarar, que estas relaciones además pueden realizarse con agencias de otros estados como así también organizaciones internacionales como por ejemplo las relaciones interagenciales que puedan surgir en una misión de paz de la Organización de las Naciones Unidas, en donde pueden convivir Fuerzas Armadas de diferentes países, organizaciones no gubernamentales, entes gubernamentales del país anfitrión etc.

#### **3.1 Agencias intervinientes**

- 1. Sistema Nacional para la Gestión Integral de Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR):** esta coordina la respuesta a nivel nacional, integrando los recursos y capacidades de diferentes organismos federales, provinciales y municipales. Establece los protocolos de actuación y facilita la colaboración entre las diversas instituciones.
- 2. Ministerio de Defensa:** su rol es crucial para coordinar y ejecutar las operaciones subsidiarias. Su función incluye planificar, dirigir y supervisar la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a Protección Civil y las autoridades locales, bajo el marco de la Ley de defensa Nacional y otras normativas de emergencia.

Sus principales responsabilidades son:

- Actuar como enlace entre las Fuerzas Armadas y otros ministerios, autoridades provinciales y municipales, organizaciones civiles y organismos de emergencia.
- Organizar y movilizar al personal militar, junto con sus equipos y recursos, para ejecutar operaciones de ayuda humanitaria, rescate y asistencia a la población afectada.
- Proporcionar apoyo en transporte, suministros, comunicaciones y gestión de recursos. Esto incluye abastecimiento de combustible, provisión de alimentos y alojamiento para el personal desplegado.
- Monitorear y supervisar las actividades de las Fuerzas Armadas.
- Facilitar equipos y personal técnico para evaluar los daños y trabajar en la rehabilitación de infraestructuras críticas como puentes, caminos y servicios básicos. El Ministerio también puede asistir en la gestión de recursos y materiales de reconstrucción, trabajando en conjunto con otros organismos.
- Colaborar en la protección de áreas afectadas y en la seguridad de la población, trabajando junto a las fuerzas de seguridad pública y fuerzas provinciales para prevenir saqueos y proteger los bienes de las personas desplazadas.

- 3. Ministerio de Seguridad:** a través de la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería, se encarga de asegurar el orden público, asistir en evacuaciones y proteger las comunidades afectadas.
- 4. Servicio Nacional de Manejo del Fuego (SNMF):** se encarga de coordinar la prevención y combate de incendios forestales y de pastizales.
- 5. Defensa Civil:** brindan asistencia para la evacuación, la organización de refugios y a la distribución de ayuda en la primera línea de respuesta.
- 6. Cruz Roja Argentina:** provee ayuda humanitaria, apoyo psicosocial, asistencia en salud y logística en las zonas afectadas.
- 7. Ministerio de Salud:** proporciona asistencia médica y apoya en la prevención de enfermedades relacionadas con desastres, como brotes en áreas afectadas por las

inundaciones. Despliega personal sanitario, insumos médicos y establece protocolos de salud.

- 8. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:** participa en la evaluación de daños ambientales y en la rehabilitación de áreas naturales afectadas.
- 9. Organismos provinciales y municipales de manejo de emergencias:** coordinan la respuesta local.
- 10. Organismos no gubernamentales (ONG):** varias ONG nacionales e internacionales como Cáritas también contribuyen en situaciones de desastre, proporcionando ayuda humanitaria, alimentos, ropa y otros insumos esenciales.

La coordinación entre diferentes agencias y organizaciones es fundamental para garantizar una respuesta efectiva y coordinada y de esta manera, minimizar el impacto de estos eventos y proteger a la población y los recursos.

Al trabajar de manera conjunta, las agencias pueden compartir información, coordinar acciones y tomar decisiones informadas que permitan una respuesta ágil y eficiente. Además, la colaboración entre entidades gubernamentales y no gubernamentales puede facilitar la movilización de recursos adicionales y el apoyo logístico necesario para hacer frente a la crisis y de este modo, llevar adelante un planeamiento cívico militar que dé respuestas y se involucre activamente ante los diferentes riesgos que puedan surgir.

### **3.2 Relaciones interagenciales**

Las relaciones interagenciales son esenciales para la coordinación eficaz entre las agencias participantes en las operaciones de respuesta a emergencias. Estas relaciones se definen por principios de unidad de esfuerzo, complementariedad y coordinación, aspectos que han sido ampliamente discutidos en la literatura sobre gestión de emergencias (Zarich, 2020; Varela Sabando y Borges Da Silva , 2016).

- a) Unidad de esfuerzo: en el caso de operar con otros estados u organizaciones no gubernamentales se debe tener especial atención en este aspecto en particular, ya que en ocasiones pueden presentarse intereses contrapuestos que generen desentendimiento en las operaciones y situaciones de complejidad desfavorables

con el cumplimiento de los objetivos planteados. Para ello debe existir un dialogo fluido entre las agencias intentando adoptar una postura colaborativa. En este sentido, Varela Sabando y Borges Da Silva (2016) destacan que la creación de un marco de coordinación sólida entre los actores militares y civiles puede reducir los conflictos interagenciales y mejorar la eficiencia operativa.

- b) Complementariedad: cada agencia aporta sus capacidades y recursos especializados, lo que permite complementar esfuerzos y optimizar el uso de los medios disponibles. Según Pulenta (2012), esta complementariedad es clave para aprovechar las fortalezas de cada actor involucrado.
- c) Coordinación y sincronización: la correcta planificación y ejecución de tareas interagenciales requiere de una coordinación precisa y la sincronización de esfuerzos. En este contexto, Signorelli (2022) resalta la importancia de los centros de comando conjunto, que facilitan la toma de decisiones y la asignación de recursos en tiempo real.
- d) Flexibilidad: Las relaciones interagenciales deben caracterizarse por su flexibilidad de adaptación a los cambios habituales que surgen en los ambientes operacionales actuales, permitiendo modificar la intensidad de los esfuerzos aplicados, a través de la intervención o no de diferentes agencias en particular, como así también adaptarse en el caso de ser necesario cambiar el direccionamiento de los esfuerzos.

La flexibilidad no solo hace referencia a la aplicación de los esfuerzos de acuerdo a cada situación o cambio de situación en particular, sino que, además, debe ser considerada al momento de interrelacionarse las diferentes organizaciones.

Entendiendo cuales son las principales características que dan fundamento a las relaciones interagenciales, se puede observar con claridad que de utilizarlas de manera adecuada permiten afrontar un problema complejo desde diferentes enfoques de manera interdisciplinaria.

Esta característica fundamental, en referencia a la interdisciplinariedad, tiene como foco principal el problema a resolver, el cual no necesariamente tiene barreras o limites, debiendo interrelacionar diferentes disciplinas de manera que exista una cooperación mutua y enriquecimiento entre ellas, permitiendo de esta manera abordar el mencionado problema con mayor profundidad y amplitud. (PIAGET, 2005).

### **3.2.1 Identificación de obstáculos específicos en la coordinación interagencial**

La coordinación interagencial en el contexto de emergencias y desastres naturales en Argentina enfrenta una serie de desafíos que limitan su efectividad. Estos obstáculos surgen principalmente de la fragmentación de responsabilidades, diferencias en los objetivos de cada agencia, y limitaciones logísticas que obstaculizan una respuesta rápida y coherente ante emergencias. En primer lugar, uno de los principales desafíos es la fragmentación de responsabilidades y competencias entre los organismos nacionales, provinciales y locales. En situaciones de emergencia, la necesidad de actuar bajo un mando unificado suele verse afectada por superposiciones de roles y competencias, lo que da lugar a conflictos de autoridad. La Ley 27.287, que crea el SINAGIR, establece un marco de coordinación, pero en la práctica, los protocolos y la cadena de mando aún presentan inconsistencias entre jurisdicciones. Esto no solo retrasa la toma de decisiones, sino que también aumenta la posibilidad de duplicación de esfuerzos y mal uso de los recursos disponibles.

Otro obstáculo significativo es la diferencia en los objetivos y prioridades de las agencias participantes. Mientras que las Fuerzas Armadas tienen a enfocarse en la planificación estratégica y la logística, otras entidades, como los organismos de salud y asistencia social, priorizan la atención a las necesidades inmediatas de la población. Estas diferencias en los enfoques pueden generar tensiones en el momento de planificar y ejecutar respuestas conjuntas, ya que los recursos pueden estar asignados a objetivos que no siempre están alineados. La falta de un plan de operaciones unificado dificulta que todas las agencias se alineen hacia un fin común, afectando la efectividad de la respuesta.

Además, existen obstáculos logísticos y de recursos que limitan la capacidad operativa de cada agencia en el terreno. Estos incluyen la escasez de equipo especializado, deficiencias en los sistemas de comunicación y una infraestructura inadecuada para el despliegue de personal y equipos en zonas afectadas. Particularmente, la limitada interoperabilidad de los sistemas de comunicación entre agencias representa un desafío crucial, ya que en situaciones de emergencia es vital contar con una comunicación fluida y confiable para la toma de decisiones. Asimismo, la falta de entrenamiento y simulacros conjuntos para el personal civil y militar reduce la capacidad de respuesta integrada y aumenta la posibilidad de errores operacionales en momentos críticos.

Estos obstáculos no solo afectan la eficacia de la respuesta ante desastres, sino que también disminuyen la confianza y la cooperación entre agencias involucradas. La coordinación interagencial en Argentina tiene el potencial de mejorar significativamente si se adoptan las medidas que aborden estos desafíos, logrando una respuesta más ágil y eficiente en la gestión de desastres.

### 3.3 Marco legal y orgánico

El marco legal y orgánico que regula las operaciones interagenciales en Argentina está basado en normativas que articulan la acción de las Fuerzas Armadas con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales. La Constitución Nacional de la República Argentina establece que la defensa de la nación y la protección de la población son responsabilidades primordiales del Estado, lo que justifica la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad.

Además, el Decreto 1961/ 2006 y la Ley de Defensa Nacional (Ley N° 23.554) detallan las funciones complementarias de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia, destacando su rol en la gestión de desastres naturales, ayuda humanitaria y asistencia a la población afectada.

La Directiva sobre la Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, expresa que la Misión Principal de las mismas es: conjurar y repeler toda la agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la nación, cuales son de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y la libertad de sus habitantes y agrega que en el marco general de los intereses que hacen a la defensa nacional, deberán considerarse como Misiones Complementarias del instrumento militar, entre otras, a la participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Apoyo a la Comunidad nacional o de países amigos.

Respecto a esta Misión Complementaria aclara que debe entenderse ante casos o situaciones de catástrofes, desastres naturales o cualquier otra circunstancia que se determine con arreglo a las leyes vigentes, deberá considerarse que, si bien son importantes requerimientos de la nación que ineludiblemente deben ser atendidos a través de las capacidades operacionales y logísticas de las Fuerzas Armadas, como misión complementaria del instrumento militar esta participación de las Fuerzas Armadas, en tales operaciones de apoyo, se realizará a partir de las capacidades duales circunstancialmente remanentes de las mismas.

Esta capacidad dual es puesta al servicio de la población, con el objetivo de mantener y restituir las normales condiciones de vida.

Por ello, es que la reglamentación de la Ley N°23554 (Defensa Nacional) señala que es a través del Estado Mayor Conjunto que debe conducirse el proceso de planeamiento, la definición de una doctrina y el establecimiento de modalidades de adiestramiento que permitan el empleo integrado de las fuerzas y la obtención de la máxima capacidad

operacional del instrumento militar.

La reglamentación otorga al Estado Mayor Conjunto, el control funcional de los medios militares. Para ello crea un órgano permanente de trabajo, el Comando Operacional, responsable de la ejecución del adiestramiento militar conjunto, del control de las ejercitaciones conjuntas, de la elaboración del planeamiento estratégico operacional y de su correspondiente ejecución.

Para cumplir con su misión y funciones, el Comando cuenta, en su actual estructura orgánica, con la Jefatura de Área de Operaciones Militares Conjuntas de Defensa Civil, al que tiene la responsabilidad de asesorar y asistir al Comandante Operacional en todo lo relacionado con esta clase de tareas.

Esta Jefatura entiende y participa activamente en la elaboración de políticas y directivas de protección civil y medio ambiente, que incluyen aspectos de planeamiento, educación, doctrina y adiestramiento a ser implementados en el ámbito de las Fuerzas Armadas. Asimismo, mantiene una activa relación cívico-militar mediante acuerdos, convenios y otros actos administrativos con organismos nacionales, gubernamentales y Organizaciones no gubernamentales, para maximizar la cooperación y coordinación general en materia de emergencias y desastres.

### **3.4 Actividades y funciones específicas para el planeamiento cívico militar**

Para la respuesta ante emergencias y desastres naturales en el litoral argentino se pueden incluir varias actividades específicas para optimizar la colaboración entre las fuerzas civiles y militares. Las principales son:

- Identificación de áreas de alto riesgo y la elaboración de mapas de riesgo, que son esenciales para la planificación de recursos y distribución de ayuda (Giardini, 2020).
- Recopilación de datos geográficos, demográficos y de infraestructura.
- Elaboración de mapas de riesgo que faciliten la planificación.
- Creación de procedimientos específicos, incluyendo protocolos de alerta, movilización y respuesta rápida.
- Realización de simulacros y ejercicios de entrenamiento que incluyan a las Fuerzas Armadas y autoridades civiles (Ministerio de Defensa, 2023).
- Planeamiento logístico, como la disposición del transporte, equipos de

comunicación y centros de mando para coordinar las operaciones de rescate (Varela Sanado y Borges Da Silva, 2016)

- Identificación de ubicaciones estratégicas para establecer centros de comando y control en zonas de emergencia.
- Montaje de refugios temporales, hospitales de campaña y centros de distribución de ayuda humanitaria.
- Preparación de kit de emergencia y equipos médicos.
- Implementación de sistemas de comunicación que faciliten la alerta temprana a la población en riesgo y la comunicación eficiente entre las distintas agencias.
- Planeamiento de estrategias de evacuación y asistencia a la población en áreas de alto riesgo.
- Planificación de la protección y rehabilitación de infraestructuras esenciales, como puentes, caminos, redes eléctricas y de agua potable, que puedan verse afectadas durante el desastre.
- Desarrollo de planes para la evaluación de daños y el inicio de actividades de reconstrucción y recuperación después de una emergencia.

El objetivo de estas actividades es garantizar una respuesta integral ante emergencias, donde las capacidades de las distintas agencias se complementen y sincronicen de manera efectiva. Esto requiere no solo de un planeamiento detallado, sino también de una ejecución que pueda adaptarse rápidamente a los cambios en las condiciones operativas (Zarich, 2020).

Además de las actividades mencionadas, es de gran importancia remarcar las funciones de apoyo que pueden brindar las Fuerzas Armadas a partir de sus capacidades, su organización y sus recursos humanos y materiales. Algunas de ellas son:

- **Organización de centros de operaciones de Emergencia:** Despliegue de instalaciones, comunicaciones, medios informáticos, seguridad y personal especialista en planeamiento y conducción.
- **Transporte:** Planeamiento, dirección, ejecución y control del traslado de personas y efectos por los distintos modos (aéreo, terrestre, fluvial y marítimo) disponible.
- **Evacuación:** Traslado de personas y bienes, afectados por un desastre, hacia zonas seguras.
- **Alojamiento:** Albergue a personas afectadas por una emergencia mediante el despliegue de medios para el alojamiento temporario y la operación de centros de evacuados.

- **Racionamiento:** Apoyo en la confección y distribución de alimentos tanto para la población afectada como para el personal empeñado en la respuesta a la emergencia.
- **Abastecimiento de efectos:** Recepción, depósito y distribución de efectos para el personal damnificado
- **Asistencia sanitaria:** atención sanitaria de las personas, pero con medios militares remanentes.
- **Comunicaciones:** Apoyo con personal especialista y facilidades de comunicaciones de campaña que incrementen las capacidades de la red territorial para la conducción de la emergencia por parte de las autoridades responsables.
- **Remoción de escombros:** Movimiento del material producido por desmoronamientos a través de personal instruido y maquinaria pesada.
- **Búsqueda y rescate:** Utilización de medios terrestres, aéreos y marítimos equipados e instruidos para la búsqueda y rescate de personas en todo tipo de ambiente geográfico.
- **Demoliciones:** Ejecución de todo tipo de voladuras mediante personal especialista y recursos adecuados.
- **Construcciones:** Ejecución de construcciones que faciliten particularmente la transitabilidad y la defensa de la zona afectada (puentes, caminos, contenciones), mediante el empleo de personal capacitado y material adecuado.
- **Apoyo a la lucha contra el fuego:** Apoyo al personal especialista en la lucha contra el fuego mediante actividades logísticas (transporte, racionamiento, abastecimiento) y reconocimientos de zonas afectadas.
- **Tratamiento de materiales peligrosos:** Mediante el empleo de personal capacitado y equipamiento adecuado.
- **Mano de obra:** Organización de fracciones para el manipuleo de efectos en depósito, abastecimiento, distribución y en trabajos de obra

### 3.5 Participación del Ejército Argentino

El Ejército Argentino participó activamente en varios casos de desastres naturales, tanto en el litoral argentino como en otras regiones del país, proporcionando asistencia humanitaria, apoyo logístico y recursos de rescate. Algunos casos específicos son:

- **Inundación de Santa Fe (2003):** el Ejército participó en las tareas de rescate y evacuación. Se desplegaron efectivos para evacuar a los damnificados, proporcionar ayuda humanitaria y apoyar en la reconstrucción de infraestructura afectada.
- **Inundaciones en el Litoral (2015- 2016):** el ejército colaboró en la evacuación de familias, distribución de alimentos y agua, y apoyo logístico en áreas anegadas.
- **Incendios en el Delta del Paraná (2020- 2022):** participó en el combate del fuego y brindó apoyo logístico a brigadistas, además de colaborar con la Prefectura Naval y bomberos locales en tareas de extinción y asistencia a las comunidades afectadas.
- **Incendios en Corrientes (2022):** desplegó efectivos, vehículos y recursos logísticos para ayudar en el combate de los incendios. También asistió en la distribución de agua y alimentos en comunidades afectadas.

### **3.6 Propuestas Innovadoras para la Coordinación interagencial**

La efectividad de la coordinación interagencial en situaciones de emergencias y desastres naturales en Argentina, y específicamente en el Litoral Argentino, puede mejorarse considerablemente mediante la implementación de propuestas innovadoras centradas en la tecnología, la capacitación conjunta y la creación de centros de coordinación. En primer lugar, una integración tecnológica avanzada permite la implementación de sistemas de comunicación y monitoreo interoperables que conecten a todas las agencias involucradas.

Esto incluye la adopción de una plataforma de datos compartidos en tiempo real que permita el acceso simultáneo a la información, como mapas de riesgo, rutas de evacuación, y disponibilidad de recursos. Dicha plataforma podría basarse en el uso de tecnología GIS (Sistema de Información Geográfica) y herramientas de inteligencia artificial (IA) para predecir patrones de desastre y optimizar la distribución de recursos según el desarrollo de la situación.

Otro aspecto clave es el establecimiento de centros de comando y control interagenciales, que funcionen como puntos de convergencia para la planificación, toma de decisiones y supervisión de operaciones conjuntas. Estos centros de comando pueden

implementarse en ubicaciones estratégicas y operar con personal permanentemente de distintas agencias (Ejército, Fuerzas de Seguridad, Salud, Protección Civil), creando un espacio de trabajo común donde se faciliten las comunicaciones y se establezcan roles y responsabilidades claras. Este tipo de centros también puede incluir instalaciones para simulacros y entrenamientos conjuntos, donde se simulen escenarios de desastre y se optimicen los procedimientos de respuesta en un ambiente controlado.

La capacitación y simulacros interagenciales periódicos representan otra innovación crítica para fortalecer la efectividad operativa de las agencias. Los enfrentamientos conjuntos no solo mejoran las habilidades individuales del personal, sino que fomentan la confianza y la cooperación interinstitucional. Estos simulacros pueden desarrollarse en condiciones realistas para que el personal practique el despliegue de recursos, la coordinación de tareas y la toma de decisiones en situaciones de alta presión. De igual forma, estos ejercicios podrían complementarse con el uso de tecnologías de realidad virtual y simulación de escenarios, permitiendo a los operadores entrenarse en una variedad de contextos de desastres sin necesidad de despliegue físico.

Finalmente, una red de alerta temprana basada en tecnología de comunicación móvil y sistemas de alerta satelital podría proporcionar advertencias rápidas y precisas a la población y a las agencias, permitiendo a las autoridades ganar tiempo crucial para activar protocolos de emergencia. Esta red podría integrarse con aplicaciones móviles para difundir alertas localizadas, transmitir instrucciones de evacuación y proveer información a los ciudadanos sobre los puntos de seguridad más cercanos.

Implementar estas propuestas innovadoras fortalecerían la coordinación interagencial, maximizando el uso de recursos y reduciendo el tiempo de respuesta. La adopción de estas herramientas tecnológicas y operativas no solo permitiría una respuesta más ágil y efectiva, sino que también promovería una cultura de prevención y colaboración entre las distintas entidades, optimizando la gestión de emergencias y protección civil.

## CONCLUSIÓN

En el contexto de las operaciones subsidiarias, el planeamiento cívico-militar se ha consolidado como una herramienta fundamental para la gestión de emergencias y desastres naturales en Argentina, especialmente en una región tan vulnerable como el Litoral. Esta área, caracterizada por su riqueza en recursos hídricos, vastos humedales y una biodiversidad única, enfrenta grandes desafíos debido al impacto del cambio climático, la intensificación de eventos extremos como inundaciones e incendios, y las consecuencias de las actividades humanas no planificadas. En este marco, las operaciones interagenciales se constituyen como un mecanismo indispensable para abordar estos problemas de manera coordinada y eficiente.

El planeamiento cívico militar busca maximizar los recursos disponibles, combinando las capacidades logísticas, organizativas y de infraestructura de las Fuerzas Armadas con el conocimiento especializado y los recursos de las diferentes agencias civiles y organizaciones no gubernamentales. Esta sinergia permite estructurar una respuesta integral que mitigue los efectos negativos de los desastres en las comunidades afectadas y en el entorno. Sin embargo, el presente trabajo ha identificado importantes obstáculos que limitan la efectividad de estas operaciones.

Entre los principales desafíos identificados, sobresale la fragmentación de competencias entre los distintos niveles de gobierno. La falta de un sistema de comunicación interoperable y los diferentes enfoques y prioridades de las agencias intervinientes. La multiplicidad de actores y la ausencia de un mando unificado pueden llevar a conflictos de autoridades y a la duplicidad de esfuerzos, lo que no solo dificulta la toma de decisiones en momentos críticos, sino que también puede resultar en un uso ineficiente de los recursos disponibles.

Otro gran problema es la falta de interoperabilidad en los sistemas de comunicación entre las agencias involucradas. En emergencias, contar con canales de comunicación fluidos y confiables es vital para intercambiar información crítica y tomar decisiones informadas. La implementación de plataformas tecnológicas avanzadas, como sistemas de datos compartidos en tiempo real y herramientas basadas en GIS, permitiría superar este obstáculo. Estas herramientas no solo mejorarían la planificación y ejecución de las operaciones, sino que también facilitarían la evaluación de daños y la movilización de recursos en tiempo récord.

Asimismo, la diferencia en los enfoques y prioridades de las agencias intervinientes representa un desafío adicional. Mientras que las Fuerzas Armadas tienden a enfocarse en la logística y la estrategia, otras entidades, como los organismos de salud o de protección civil,

priorizan la atención inmediata a las necesidades de la población. Para superar estas tensiones, es fundamental promover la creación de una doctrina común que unifique los criterios de actuación y facilite la colaboración entre los distintos actores.

La capacitación conjunta y los simulacros periódicos son elementos cruciales para fortalecer la confianza mutua y mejorar la capacidad de respuesta integrada. Sin embargo, actualmente, la falta de entrenamientos interagenciales reduce significativamente la eficacia operativa de las agencias. Realizar ejercicios regulares que simulen situaciones reales no solo aumentaría la preparación del personal, sino que también permitiría identificar las debilidades en los protocolos existentes y optimizar los procedimientos de actuación.

El análisis de casos específicos, como las inundaciones en Santa Fe o los incendios en el Delta del Paraná, demuestra la necesidad urgente de reforzar los sistemas de alerta temprana y mejorar la infraestructura de respuesta rápida. Un sistema de alerta temprana eficaz, combinado con herramientas de comunicación masiva como aplicaciones móviles y notificaciones personalizadas, garantizaría que la población en riesgo reciba información clara y oportuna para tomar medidas preventivas. Además, estos sistemas deben estar integrados con las capacidades de las agencias para activar protocolos de evacuación y asistencia de manera inmediata.

El rol de las Fuerzas Armadas en este contexto es particularmente relevante. Su experiencia en operaciones complejas, su capacidad logística y su organización estructural las posicionan como un actor clave en la respuesta a emergencias. Desde la evacuación de comunidades afectadas hasta el apoyo logístico en la distribución de recursos. Sin embargo, para maximizar su impacto, es necesario que estas fuerzas trabajen en coordinación con las autoridades civiles, bajo un marco normativo claro que respalde su actuación en emergencias.

En cuanto al marco legislativo, la ley 27.287 y el SINAGIR han sentado una base importante para la coordinación interagencial. No obstante, aún existen desafíos significativos que deben ser abordados para garantizar una implementación efectiva de esas normativas. Es necesario continuar fortaleciendo la legislación y promoviendo una cultura de prevención que priorice la reducción de riesgos antes de que ocurran los desastres.

Por último, la investigación confirma la hipótesis planteada al inicio: un planeamiento cívico militar efectivo depende de la interoperabilidad, la planificación conjunta, los ejercicios interagenciales, la coordinación de recursos y la capacitación específica. Estos factores se consolidan como esenciales para enfrentar las emergencias de manera eficaz en el Litoral argentino.

El establecimiento de centros de control interagenciales en ubicaciones estratégicas

del Litoral representa una solución práctica para mejorar la planificación ejecución de las operaciones. Estos centros de comando deben funcionar como puntos de convergencia donde las agencias puedan coordinar esfuerzos, supervisar acciones y garantizar una respuesta coherente en el terreno. Complementariamente, la adopción de tecnologías innovadoras, como sistemas de monitoreo satelital y análisis predictivo basado en inteligencia artificial, permitiría anticipar situaciones críticas y optimizar la asignación de recursos.

El fortalecimiento de las operaciones interagenciales no solo mitiga los impactos de las emergencias, sino que también establece confianza entre las instituciones y las comunidades y sienta las bases para un desarrollo más resiliente en el Litoral argentino. Asimismo, las lecciones aprendidas en este análisis pueden ser aplicadas a otros contextos geográficos y emergencias futuras, consolidando un modelo replicable a nivel nacional.

En definitiva, el éxito del planeamiento cívico militar en esta región, además de representar un avance en la gestión de emergencias, establece un modelo para enfrentar los desafíos futuros en un contexto de cambio climático e incertidumbre global. Apostar por la innovación, la cooperación y la prevención es apostar por un futuro más seguro y resiliente para todos.

## BIBLIOGRAFÍA

COFFAA. (2020). *Plan del Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas número 03/20*. CABA: EMCOFFAA.

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2023). *Asuntos Civiles – Proyecto (PC15-01)*. CABA: Ministerio de Defensa - EMCFAA.

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2019). *Protección Civil - Proyecto (PC13-02)*. CABA: Minsiterio de Defensa - EMCFFAA

Giardini, G. (2020). *Cambio climático y desastres naturales en Argentina: Retos y oportunidades para la gestión de riesgos*. Greenpeace Argentina.

Laino, V. (2020). *El impacto del cambio climático en las inundaciones y sequías en el litoral argentino*. Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Ministerio de Seguridad Argentina. (2022). *Gestión Integral de riesgos de Desastres*. CABA: República Argentina

Ministerio de Defensa de la Nación. (2023). *Libro Blanco de Defensa*. CABA: Ministerio de Defensa de la Nación.

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2022). *Normativa de la Gestión Integral de Riego de Desastres*. CABA: República Argentina.

Ministerio de Defensa de la Nación . (2021). *Plan de Defensa en Apoyo a la Comunidad*. CABA: República Argentina.

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2019). *Plan Nacional de Manejo del Fuego y Protección Civil*. CABA: República Argentina.

Organización de las Naciones Unidad (ONU). (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2025-2030*. Nueva York, EE. UU. : ONU.

Organización Panamericana de la salud. (2010). *Guía para el desarrollo de simulaciones*

y simulacros de emergencias y desastres.

Pulenta, A. (2012). *Organización y Funcionamiento de un Comando Conjunto Combinado en Zonas de Catastrofes Naturales*. CABA: Trabajo Final Integrador - Escuela de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.

República Argentina. (2021). *Decreto Nro 457/2021 - Directiva de Política de Defensa Nacional*. CABA: República Argentina.

República Argentina. (2006). *Decreto N° 1961/2006- Directiva sobre la Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial.

República Argentina. (2016). *Ley 27.287: Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil*. CABA: República Argentina.

Revista Científica, *Publicación de la Universidad de la Defensa Nacional*, UNDEF libros.

Signorelli, J. (2022). *Capacitación de Unidad Militar de Respuesta a la Emergencia 10 (UMRE10), para la Ejecución de Operaciones de Protección Civil (Incendios Forestales)*. Trabajo Final Integrador - Escuela Superior de Guerra, Buenos Aires, Argentina.

Soldad, R. (2018). *Particularidades de las Operaciones en Ambiente Interagencial que el Comandante Operacional debe tener en cuenta en su Planeamiento*. CABA: Trabajo Final Integrador - Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.

Varela Sabando, P. y Borges Da Silva F. (2016). *Operaciones Interagenciales en Brasil y Chile: Experiencias dentro de un ambiente operacional complejo. Visión Conjunta - (Edición Nro 14)*, 34-47.

Zarich, O. (2020). *La Necesidad de Contar con Unidades Militares de Respuesta a Emergencias Permanentes . Visión Conjunta (Edición Nro 4)*. 15-28.