



LAS FF.AA. Y LA GESTIÓN DEL RIESGO EN ARGENTINA

Mayo. E.M.C. Emanuel Jesús Granero ¹

Resumen

El artículo tiene por objeto analizar el aporte de las FF.AA. a la protección civil, así como también sus potencialidades para contribuir a perfeccionar la gestión del riesgo de desastres en Argentina. Además, procura realizar un análisis de la contribución de las FF.AA. a lo largo de la historia de la protección civil argentina, del funcionamiento del sistema nacional de gestión de riesgos y, a la vez, describir el concepto de empleo de los elementos militares en operaciones de protección civil y sus proyectos en el corto, mediano y largo plazo.

Todo ello, a efectos de determinar si las FF.AA. tienen las competencias necesarias para ser el motor de cambio evolutivo en cuanto a los resultados de la gestión de riesgo y, de ser así, si debe mantenerse el sistema con la estructura actual.

Palabras clave: Fuerzas Armadas, riesgo de desastres, contribución, evolución.

Abstract

The article aims to analyze the contribution of the Armed Forces to civil protection, as well as their potential to contribute to improving disaster risk management in Argentina.

In addition, it seeks to carry out an analysis of the contribution of the Armed Forces throughout the history of Argentine civil protection, the functioning of the national risk management system and, at the same time, describe the concept of use of military elements in civil protection operations and their projects in the short, medium and long term.

All this, in order to determine if the Armed Forces have the necessary competences to be the engine of evolutionary change in terms of the results of risk management and, if so, if the system should be maintained with the current structure.

Keywords: Armed Forces, disaster risk, contribution, evolution.

¹ Ejército Argentino - Instructor Invitado en la AGE - emanuelgranero4@gmail.com

Introducción

Si bien el territorio argentino no se caracteriza por ser propenso a grandes desastres ambientales en comparación con otros países de la región, tales como México, Brasil o incluso Ecuador, a lo largo del siglo XX Argentina sufrió algunos de considerable magnitud que dejaron profundas marcas en la sociedad. En relación a esto, las FF.AA. están presentes en la respuesta ante desastres desde la creación misma del sistema de Defensa Civil del país, siendo un factor decisivo cada vez que intervinieron.

Durante buena parte del siglo XX, y en lo que va del XXI, se registró un ritmo de cambio climático acelerado, resultado del desarrollo de la actividad industrial y del crecimiento de la población humana. Estos factores contribuyeron en gran medida al cambio a través de la emisión de gases de efecto invernadero, a la contaminación ambiental, las malas prácticas ambientales, la deforestación y la sobreexplotación de recursos naturales.

Ante el avance de los efectos del cambio climático a nivel mundial, la comunidad internacional generó una serie de políticas a largo plazo con el objeto de

mitigar las consecuencias de estos efectos, tratando siempre de tender a la resiliencia de las comunidades más vulnerables. Es así como en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) en marzo de 2015, la UNISDR¹ adoptó el documento Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030.

En consonancia con esto, en los últimos años en Argentina se produjo un cambio de enfoque en cuanto al abordaje de la emergencia ambiental, pasando de un enfoque netamente de respuesta, como es la gestión del desastre, a uno que contempla la gestión integral del riesgo de desastres (GIRD). La GIRD es un proceso continuo, interagencial y sistémico de formulación, adopción e implementación de políticas y estrategias para la ejecución de acciones orientadas a reducir el riesgo de desastres y sus efectos.

Las acciones integrales de todo el sistema para la gestión del riesgo de desastres se materializan en un ciclo continuo que incluye a las etapas de prevención, mitigación, respuesta y recuperación, con el firme objetivo de reducir el riesgo de desastres.

Figura 1

Etapas y acciones que comprenden el ciclo de la GIRD



De esta manera, el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), fue creado por ley en el año 2016, sustituyendo al Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), el cual se encontraba vigente desde el año 1999. Este sistema, está conformado por diferentes organismos dependientes de los Ministerios Nacionales, organismos provinciales, ONG, privados y la sociedad civil, a la vez que el Ministerio de Seguridad constituye el ápice del mismo.

El cambio de paradigma significó dejar de responder ante las emergencias y abordar la problemática de manera proactiva, integral, sistémica e interagencial, con el fin de reducir el riesgo de desastres, sus efectos y lograr mayor eficiencia en el manejo de la emergencia en los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y local).

Sin embargo, y tal como lo adelantó en su momento Ocón (2017), el funcionamiento del SINAGIR presentó algunas debilidades basadas, principalmente, en la voluntad de entendimiento de las partes, hecho que afectó directamente a la respuesta de todos los

¹ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, por sus siglas en inglés.

subsistemas operativos. En este marco, los elementos militares continuaron siendo las fuerzas operativas del sistema más confiables y eficientes en la etapa de respuesta.

Retomando las acciones en las diferentes etapas de la GIRD, actualmente está previsto que las FF.AA. intervengan en la respuesta y, eventualmente, en la reconstrucción como parte de las fuerzas operativas del SINAGIR. No obstante, sus capacidades para participar en las etapas de preparación y mitigación podrían significar un aporte cualitativo en los resultados de todo el sistema.

Es a partir de estas circunstancias que surgen las preguntas que pretende dar respuesta este artículo: ¿las FF.AA. tienen las competencias necesarias para ser el motor de cambio evolutivo en cuanto a los resultados de la GIRD? y de ser así, ¿debería mantenerse el sistema con la estructura actual? Teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto, el artículo tiene por objeto analizar el aporte de las FF.AA. a la protección civil, así como también sus potencialidades para contribuir a mejorar la eficiencia en la gestión del riesgo de desastres en el país.

Igualmente, trata de acercar al lector un análisis de la contribución de las FF.AA. a lo largo de la historia de la Protección Civil argentina, también y de manera sucinta, un análisis sobre la conformación y funcionamiento del SINAGIR, a la vez de describir el concepto de empleo de los elementos militares en operaciones de protección civil y sus proyectos en el corto, mediano y largo plazo. Todo ello a los efectos de determinar si las FF.AA. tienen las competencias necesarias para ser el motor de cambio evolutivo en cuanto a los resultados de la GIRD, y de ser así, si debería mantenerse el sistema con la estructura actual.

También, y a modo de enmarcar el empleo de los elementos militares en operaciones complementarias, se desarrolla el marco legal para el empleo del Instrumento Militar Argentino en el ámbito interno.

Para tratar de dar respuesta a los interrogantes iniciales, podríamos formular las siguientes hipótesis: primero, las FF.AA. cumplen un rol fundamental en la gestión del riesgo de desastres, como parte de las fuerzas operativas del sistema; en segundo término, las FF.AA. tienen las competencias necesarias y suficientes para intervenir en todas las etapas de la gestión del riesgo de desastres, aportando un salto cualitativo para todo el sistema, y tercero, teniendo en cuenta el aporte de las FF.AA. a la reducción del riesgo de desastres, la gestión del riesgo en Argentina podría recaer sobre el ministerio de Defensa.

En virtud de lo planteado, se propuso un estudio analítico-descriptivo a partir de dividir el análisis del problema en partes para arribar a conclusiones que posibiliten corroborar las hipótesis planteadas, previéndose el empleo de diferentes técnicas de recolección e interpretación de textos, como es el análisis bibliográfico, documental y el lógico.

Para ello, el artículo está vertebrado en cuatro partes, las que posibilitarán comprender la evolución de la protección civil en Argentina, el marco legal para el empleo de elementos militares en el marco interno, el funcionamiento del sistema de gestión de riesgo de desastres y la contribución de las Fuerzas Armadas a la gestión del riesgo en el país. Se trabajó con fuentes bibliográficas especializadas en la temática, fuentes documentales (leyes, reglamentos y documentos del nivel nacional) y también trabajos de investigación y publicaciones periodísticas.

Inicialmente, en el capítulo I se lleva adelante el análisis de la evolución histórica de la Protección Civil en Argentina, para describir la contribución de las FF.AA. al mismo y establecer el grado de importancia de su intervención ante desastres ambientales. En él se emplearon fuentes documentales, tales como las leyes de Defensa Nacional 16.970 (1966), 20.318 (1973) y 23.554 (1988), la ley de creación del SINAGIR (2016) y su Decreto Reglamentario 383/17, así como también el Decreto 1250/99 sobre la creación del SIFEM y el Plan Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres (2018).

Además, se tuvo en cuenta el artículo de la Dirección Provincial de Defensa Civil de Formosa, sobre la Historia de la Defensa Civil en el Mundo y el artículo periodístico sobre el 60° aniversario del terremoto de San Juan (Diario de Cuyo, 15 de enero de 2004), considerada la mayor tragedia ambiental en la historia de la República Argentina.

Posteriormente, el segundo apartado describe el marco legal para el empleo de las FF.AA. en el ámbito interno, las cuales enmarcan todas las operaciones complementarias donde se trabajó exclusivamente con el análisis de fuentes documentales, partiendo de la misión de las FF.AA. establecida en el Art. 2 de la Ley de Defensa Nacional (1988) y complementada por el Decreto 1691/06 sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Asimismo, se analizó lo establecido en el Art. 23 de Constitución Nacional (1994) y en los Arts. 27-32 de la Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992) sobre los casos puntales de intervención de las FF.AA. en el ámbito interno, a la vez que se consideró lo establecido en el ya mencionado Decreto 1691/06 y en la Directiva Política de Defensa Nacional del 2021 para abordar las operaciones complementarias de las FF.AA.

El tercer capítulo trata sobre la conformación y funcionamiento del SINAGIR para establecer conclusiones sobre su eficiencia y la contribución del Instrumento Militar a su funcionamiento y evolución. En este capítulo se emplearon fuentes documentales, tales como la ya mencionada Ley 27.387 de creación del SINAGIR, su Decreto Reglamentario 383/17, así como también el Decreto 1250/99 sobre la creación del SIFEM, el Plan Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres (2018) y el Documento Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030,

elaborado por la UNISDR (2015), especialmente lo referido a evolución de los enfoques y documentos emitidos por la ONU al respecto.

Del mismo modo, se tuvieron en cuenta los documentos que regulan los sistemas de gestión del riesgo en Brasil, Colombia, Ecuador, Uruguay y Chile, a los efectos de indagar el período en el cual desarrollaron sus políticas de gestión de riesgo. Al mismo tiempo, para el análisis del funcionamiento del sistema se tuvo en cuenta lo desarrollado por el autor en el artículo Incendios forestales en la República Argentina (El cambio climático y los desafíos que enfrenta el Ejército Argentino), publicado en la *Revista del Suboficial* (2022).

El cuarto apartado aborda las acciones de las FF.AA. en operaciones de protección civil, con el objeto de describir su concepto de empleo, visualizar la importancia de la intervención de sus elemento en todas las etapas de la gestión del riesgo y las contribuciones que las tres Fuerzas pueden aportar en el mediano y largo plazo que posibiliten generar un salto cualitativo en la GIRD de la Argentina. Para ello, se contempló, principalmente, lo desarrollado en el Plan COFFAA sobre Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias (2020), el Reglamento Conjunto de Protección Civil (2019), así como también los trabajos del autor sobre Análisis Organizacional de la UMRE de la Brigada de Monte XII (2019) y el ya mencionado artículo sobre incendios forestales en la República Argentina (2022).

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN ARGENTINA

El concepto de Defensa Civil, hoy denominado Protección Civil, tuvo sus orígenes a finales de la Primera Guerra Mundial, como un intento para paliar las consecuencias que las duras batallas en tierras europeas dejaban en la población. La Defensa Civil en Argentina se originó en la década de 1930 como un servicio destinado a implementar un conjunto de medidas activas y pasivas tendientes a prevenir, mitigar o anular los efectos producidos por los conflictos bélicos y los eventos naturales o antrópicos sobre la población, sobre sus bienes y sus servicios esenciales, con el fin de reestablecer las condiciones de vida preexistentes, una función acorde al contexto internacional del período de entreguerras (Ley 23.554 y DPDC Fsa, 2023).

Para comprender su evolución, la respuesta del sistema de Defensa Civil en Argentina podría dividirse en cuatro etapas evolutivas. La primera etapa puede considerarse desde la creación del sistema de Defensa Civil en 1939 hasta el año 1977.

En 1939 se creó el Comando de Defensa Antiaérea del Ejército, recayendo la responsabilidad sobre la División Pasiva del mismo. Al pasar la responsabilidad de la Defensa Antiaérea a la órbita de la Fuerza Aérea

Argentina, entre 1960 y 1967 dependió de esta Fuerza como Defensa Antiaérea Pasiva, para recibir desde ese año 1967 la denominación de Servicio Civil de la Defensa, bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa de la Nación, según Ley 16.970 del 1966 y su modificatoria de 1973 (Ley 20.318).

Las acciones en esta etapa estuvieron principalmente orientadas a cuestiones de defensa nacional y no tanto a la respuesta ante desastres, sobre todo a partir de la creación del Servicio Civil de la Defensa, propio del contexto internacional post Guerras Mundiales y de la Doctrina de Seguridad Nacional implementada por el gobierno argentino a partir de 1964. Sin embargo, en este período se registraron desastres naturales tales como el terremoto en la ciudad de San Juan en enero de 1944, el que devastó la mayor parte de la ciudad e implicó no sólo la intervención de las FF.AA. en la respuesta, sino también en la reconstrucción total de la ciudad.

Este terremoto es considerado uno de los mayores desastres naturales en la historia del país: el 90 % de las edificaciones de la ciudad se derrumbaron y casi todo el resto fue demolido por temor a que terminara por caer, a la vez que se contabilizaron alrededor de 10.000 muertos (Diario de Cuyo, 15 de enero de 2004).

Figura 2

Imagen de la destrucción de la ciudad de San Juan, 15 de enero del 44.



Nota. Obtenido de Infobae.com.ar

Tal vez el punto de inflexión en esta etapa lo marcó el terremoto en la localidad sanjuanina de Caucete (23 de noviembre de 1977), acto tras el cual se tomó real dimensión de la importancia de trabajar en pos de un sistema de Defensa Civil que coordinara de manera más eficiente la respuesta de todos los órganos nacionales.

Figura 3

Terremoto de Caucete (San Juan)



Nota. Obtenido de clarín.com

Así, la segunda etapa puede tomarse en cuenta desde el año 1978 hasta 1998. Tras el desastre de Caucete, se decidió crear la Dirección Nacional de Defensa Civil, siempre bajo la órbita de la cartera de Defensa, lo que le otorgó a las actividades del sistema un mayor grado de autonomía y un enfoque orientado principalmente a la respuesta ante desastres ambientales.

En el año 1996, la Defensa Civil pasó a ser responsabilidad del Ministerio del Interior y adoptó la denominación de Protección Civil, pasando años más tarde a la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación. Posteriormente, en la década de 1990, el crecimiento demográfico en grandes centros urbanos, los efectos del cambio climático y la ocurrencia de una serie de eventos adversos que dejaron ver la vulnerabilidad de las comunidades en varias regiones del país evidenciaron la necesidad de contar con un ente a nivel nacional que articulara la intervención de los diferentes organismos en la gestión del desastre de manera eficiente (Decr 1250/99).

En referencia a lo mencionado anteriormente, en este período los desastres más notorios se registraron en la Patagonia tras la erupción del volcán Hudson (Chile, 1991) y las inundaciones de la Mesopotamia argentina en 1983 y 1998. Este último evento tuvo como epicentro la ciudad de Goya (Corrientes), la cual sufrió la inundación más grande de su historia y, a similitud del terremoto de Caucete, las inundaciones de 1998 significaron un punto de inflexión en la gestión de las acciones de protección civil.

De esta manera, a partir del año 1999 entra en vigencia el Sistema Federal de Emergencia (SIFEM) y con éste lo que se podría considerar la tercera etapa en materia de Defensa Civil, en la cual se desarrollaron las acciones necesarias para lograr una mejora sustancial en el empleo de los recursos estatales, en la articulación de los esfuerzos interagenciales, en la prevención y en la coordinación de la asistencia ante desastres naturales o antrópicos (Decr 1250/99).

Durante esta etapa, las FF.AA. intervinieron junto a los demás organismos del Sistema Federal de Emergencias de manera sobresaliente, destacándose su accionar en desastres, tales como las inundaciones de la ciudad de Santa Fe (2003 y 2007) y La Plata (2013), los incendios forestales del Delta del Paraná (2008) o durante la erupción del volcán Puyehue en 2011 (Chile), el cual afectó principalmente a las localidades patagónicas de Villa la Angostura y Bariloche. De igual manera, y en un acto de absoluto reconocimiento, cabe recalcar el trabajo que a partir de la década de 1990 viene desarrollando el Servicio Nacional de Manejo del Fuego (ápice del Sistema Federal de Manejo del Fuego) en materia de prevención y combate de incendios forestales, rurales y de interfase, un riesgo cada vez más latente en todo el mundo.

Es también en este período donde se produce un salto en la capacidad de respuesta de los elementos militares. En el año 2015 entran en vigencia las

Unidades Militares de Respuesta ante la Emergencia en el ámbito del Ejército y de la Armada, incrementándose de manera notable tanto la cantidad de equipamiento como la calidad en el adiestramiento del personal en materia de protección civil.

Sin embargo, a pesar de significar un salto evolutivo en cuanto a la gestión de la PC, el SIFEM se encontraba enfocado en el gerenciamiento de las emergencias o desastres, en particular en la etapa de respuesta a las crisis, y por distintas razones tuvo una implementación parcial que impidió el desarrollo de acciones relacionadas con la etapa de mitigación y la etapa de recuperación (PNRRD, 2018), lo que llevó a dar un paso adelante en la materia, en concordancia con el resto de los países de la región.

En este sentido, la cuarta etapa puede ser considerada a partir de la creación del SINAGIR en el año 2016. Esto materializó los esfuerzos necesarios para que el Estado Nacional pueda diseñar una política de reducción del riesgo de desastres y protección civil centrada en un sistema que integre el esfuerzo de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y local), además de las organizaciones de la sociedad civil y ONG(s) (PNRRD, 2018).

En el presente, el esfuerzo principal de todo el sistema está orientado a un conjunto de acciones destinadas no sólo a dar respuesta ante emergencias, sino también a la prevención, la reducción del riesgo de desastres, la gestión de la emergencia y la recuperación de las comunidades afectadas. Este hecho no solo significó un cambio de enfoque en el abordaje del riesgo de desastres, sino que por primera vez se contempló a la sociedad civil y a las ONG como actores intervinientes en la gestión del riesgo en todos los niveles de gobierno.

Teniendo en cuenta lo hasta aquí descrito, se puede decir que la transición entre las cuatro etapas se dio siempre acompañando las tendencias a nivel mundial y/o regional en materia de protección civil, tratando siempre de incrementar la eficacia del sistema, sobre todo a partir de 1999 y con mayor ahínco desde 2016. Actualmente, la eficiencia en la gestión de la crisis es superlativa en comparación a algunas décadas atrás, con lo cual se puede asegurar que hay un cambio positivo, no solo en la comprensión del riesgo, sino también en cuanto a capacitación y equipamiento.

Sin embargo, a pesar de que la responsabilidad primaria en la gestión del riesgo de desastres recae sobre el Ministerio de Seguridad, las FF.AA. nunca dejaron de ser los actores principales en la respuesta ante desastres, más allá del notable trabajo de los elementos del Sistema Federal del Manejo del Fuego, demostrado en cada emergencia forestal. Por ello, se puede aseverar que históricamente las Fuerzas Armadas han sido el eje central de todos los despliegues de medios nacionales frente a situaciones de emergencias y/o desastres naturales, tanto por despliegue territorial, como por experiencia, disponibilidad de medios y de efectivos, el compromiso solidario de sus miembros

y con demostradas competencias para intervenir en la gestión integral del riesgo de desastres.

2. EL MARCO LEGAL PARA EL EMPLEO DE LAS FFAA EN OPERACIONES DE PROTECCIÓN CIVIL

El plexo normativo que regula el empleo de las FF.AA. en el marco de operaciones dentro del ámbito interno es vasto y taxativo, el cual incluye desde la Constitución Nacional hasta Resoluciones Ministeriales, pasando por las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior y sus Decretos Reglamentarios, entre otros.

La misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas, como Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación: su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial, y la vida y libertad de sus habitantes, tal cual lo establecen la Ley de Defensa Nacional (Art. 2) y su Decreto Reglamentario 1691, del 2006.

Sin embargo, existen situaciones excepcionales en las cuales se contempla su empleo dentro del ámbito interno, mediante el desarrollo de operaciones complementarias. Estas operaciones, de carácter complementario, tienen por finalidad el restablecimiento de las condiciones de vida preexistentes ante la ocurrencia de un conflicto armado, ante desastre natural o antrópico, o ante la existencia de una situación de vulnerabilidad de las fuerzas de seguridad por hechos delictivos en gran escala, previa declaración del estado de sitio² (Constitución Nacional, Art. 23 y Ley 24.059, Art (s) 27-32).

En este sentido, pueden distinguirse cuatro tipos de operaciones complementarias (Decr. 1691/06 y DDPN 2021):

- a. Operaciones militares de paz, en el marco de operaciones multilaterales con acuerdo de la ONU.
- b. Operaciones de apoyo a la seguridad interior.
 - En operaciones de apoyo logístico a la Seguridad Interior, mediante el empleo de los servicios logísticos, de medios aéreos y de las armas de apoyo de combate de comunicaciones e ingenieros.
 - En operaciones destinadas a la preservación de la Fuerza Armada y al restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar, en caso de ataque en tiempo de paz a esa jurisdicción.
 - Ante situaciones de extrema gravedad, cuando las Fuerzas del Sistema de Seguridad Interior sean insuficientes, a criterio del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio.

c. Operaciones en la Antártida Argentina, mediante la asistencia logística y operativa en la ejecución de la actividad antártica.

d. Operaciones de protección civil, mediante la ejecución de actividades de apoyo a la comunidad y de asistencia y ayuda humanitaria.

La ayuda humanitaria comprende el conjunto de tareas destinadas a brindar apoyo a las comunidades afectadas por desastres ambientales o antrópicos dentro del territorio nacional, con la finalidad de proteger vidas humanas, la infraestructura esencial y el medio ambiente, tendiente a propiciar el restablecimiento de las condiciones de vida preexistentes en la comunidad afectada.

Las actividades de asistencia humanitaria están orientadas a brindar apoyo en forma solidaria y humanitaria con terceros países, en función de los acuerdos suscritos por la Nación o por decisión del Poder Ejecutivo Nacional. Su finalidad es apoyar el fortalecimiento de la capacidad de autosuficiencia de una comunidad afectada por crisis sociales o problemas endémicos, centrando las actividades en saneamiento, asistencia alimentaria, nutrición, instalación de centros de evacuados y salud.

Por último, apoyo a la comunidad hace referencia al conjunto de actividades destinadas a brindar apoyo a las diferentes comunidades, sin la necesidad de ocurrencia de un desastre. Su finalidad es favorecer el desarrollo social y económico de una zona, contribuyendo a mejorar la calidad de vida y bienestar de la población.

Cabe recalcar que, tanto las actividades de asistencia humanitaria como las de apoyo a la comunidad, constituyen un esfuerzo secundario en las acciones de respuesta por parte de las FF.AA. En cambio, las actividades de ayuda humanitaria constituyen el esfuerzo principal en las acciones de respuesta ante desastres ambientales o provocados por la mano del hombre, siendo en oportunidades complementadas por acciones de apoyo a la comunidad.

Si bien es cada vez más notorio en todo el territorio argentino el despliegue de medios militares en situaciones de desastre, es menester aclarar que de ninguna manera las operaciones complementarias pueden reemplazar la misión principal de las FF.AA. argentinas, misión para la cual se organizan, equipan, alistan y adiestran de manera prioritaria a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar.

3. EL SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO Y LA PROTECCIÓN CIVIL

3.1. Del SIFEM al SINAGIR

Tal cual se expuso en el inicio de este artículo, el Sistema Nacional para la Gestión Integral de Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), fue creado en el año

² Estado de sitio: herramienta constitucional a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, equivalente al estado de excepción.

2016, sustituyendo al Sistema Federal de Emergencias (SIFEM). Este hecho no fue un acto aislado de la República Argentina, sino que el contexto internacional y regional en materia de abordaje del cambio climático y la reducción del riesgo de desastres propiciaron el desarrollo de una serie de medidas que generaron el ya referido cambio de enfoque en cuanto al tratamiento de la gestión de riesgos.

En este sentido, a partir de mediados de la década de 1980, en el ámbito de las NU se generaron una serie de acciones tendientes a reducir el riesgo de desastres. Así surgieron el documento Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales en 1989, la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro en 1994 y el Plan de Acción y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres en 1999 (UNISDR, 2015).

Pero es con la formulación del documento del Marco de Acción de Hyogo (2005) donde la gestión integral del riesgo de desastre comienza a tener mayor impulso, documento que estableció una serie de objetivos estratégicos a cumplir a partir del resultado previsto de la reducción de las pérdidas ocasionadas por los desastres a nivel mundial en el plazo de 10 años. De igual manera, en el año 2015, durante la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) se adoptó el documento Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030, siendo la continuación del anterior Marco de Acción de Hyogo, a la vez que marcó el cambio de enfoque en cuanto al abordaje de la problemática del riesgo de desastres ya mencionada.

En el ámbito regional, países como Brasil (2010), Colombia (2012), Ecuador (2014), Uruguay (2015) o Chile (2017) también desarrollaron políticas y estrategias orientadas a la gestión integral del riesgo de desastre. Para el caso de la Argentina, tras el impulso generado por el marco de acción de Hyogo y las políticas ambientales en la región, el nuevo Sistema comienza a gestarse tras la elaboración del marco de Sendai.

Como resultado de la creación del SINAGIR y del cambio de enfoque, fue desarrollado el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023 (PNRRD), marcando el punto de inicio para el planeamiento integral de la gestión de riesgo de desastre en Argentina. La importancia de este PNRRD radica en que constituye una herramienta generada como estrategia nacional, con el propósito de definir los lineamientos relacionados con la GIRD, siendo el primer documento de alcance nacional en la materia.

Esto hecho permitió proyectar una estrategia a corto, mediano y largo plazo, coherente con la normativa que regula la gestión del riesgo en la Argentina y con el Marco de Sendai, a la vez que marcó los lineamientos a seguir por las provincias para generar sus propios planes derivados. En resumidas cuentas, concretó la puesta en funcionamiento del SINAGIR desde el nivel de gobierno nacional.

3.2. Conformación y funcionamiento del SINAGIR

El SINAGIR tiene por objeto integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos del gobierno nacional, los gobiernos provinciales, así como también de las municipalidades, las ONG(s) y los entes privados, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación posterior de la comunidad afectada (Ley 27.287).

En la gestión integral del riesgo de desastre, intervienen diferentes organismos dependientes de los Ministerios de Defensa, Seguridad, Transporte, Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ciencia y Tecnología, Trabajo, Desarrollo Social, Educación y Agroindustria, entre otros, a la vez que organismos provinciales, ONG(s), privados y la sociedad civil, lo que configura una acción interagencial en todas sus dimensiones.

Siguiendo con la conformación del SINAGIR, para su funcionamiento cotidiano este sistema dependiente de la Subsecretaría de Protección Civil del Ministerio de Seguridad de la Nación tiene como órganos principales de trabajo a dos consejos: (uno nacional y otro federal) y una secretaría ejecutiva.

El Consejo Nacional para la gestión integral del riesgo y la protección civil tiene como funciones prioritarias las de diseñar, determinar e implementar la política nacional de formación y capacitación en gestión integral del riesgo, así como también la de promover y regular la participación de las ONG (s), el sector privado y la sociedad. Es la instancia superior de decisión a nivel nacional en la materia y, en caso de ocurrencia de situaciones de crisis ambientales, es quien declara o no la emergencia por desastres.

El Consejo Federal para la gestión integral del riesgo y la protección civil tiene como función principal promover la integración regional a nivel provincial para la implementación de las políticas públicas de gestión del riesgo. Es el nexo entre el nivel de gobierno nacional y el nivel provincial. A su vez, la Secretaría Ejecutiva asesora y asiste al Consejo Nacional en el desarrollo e implementación de políticas, planes y programas de reducción de riesgos.

Cabe recalcar el papel preponderante que en las etapas de preparación y mitigación adquieren las entidades integrantes de la Red GIRCyT³ y las Academias, red integrada por los diferentes organismos científicos y tecnológicos dependientes del Estado Nacional, los cuales, junto a las Universidades nacionales y privadas, llevan adelante una importante labor de investigación y desarrollo aplicado a la reducción del riesgo de desastres.

³ Estado de sitio: herramienta constitucional a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, equivalente al estado de excepción.

Otra parte importante del sistema son las fuerzas operativas del mismo. En caso de respuesta ante emergencias, el sistema responde de manera subsidiaria mediante el empleo de los elementos operativos de las FF.AA., Fuerzas de Seguridad⁴, Policías provinciales, el sistema público de salud, brigadistas forestales integrantes del SFMF⁵, organismos públicos a nivel nacional, provincial o municipal competentes y toda entidad privada que sea convocada por las autoridades de PC.

Como se puede ver, la conformación y funcionamiento del sistema supone el aporte de las capacidades individuales de cada integrante del mismo, con el fin de generar la sinergia necesaria y suficiente que permita la obtención de un objetivo superior, el cual puede resumirse en anticipar, prevenir y prepararse ante un eventual desastre y, en caso de sobrevenir, responder eficientemente y lograr la resiliencia de la zona afectada. (Granero, 2022).

Figura 4
Visión sistémica del SINAGIR



Siguiendo con el punto anterior, el cambio de enfoque orientado a la gestión del riesgo supone ya no sólo trabajar con los organismos estatales especializados en la materia, sino que necesariamente involucra a las ONG y a la sociedad civil como actores importantes en la gestión del riesgo en todas sus etapas.

Por un lado, las ONG realizan un gran trabajo solidario en la respuesta y reconstrucción, ya sea con la gestión de donaciones para las zonas afectadas como en el trabajo de campo durante la crisis, siendo también sumamente valioso el aporte que pueden realizar en la etapa de preparación mediante su participación activa en la identificación de riesgos, en la elaboración de planes de respuesta o en la gestión de pequeñas obras de mitigación en lugares vulnerables.

Por otro lado, el trabajo de las ONG en la mitigación y en la respuesta puede causar innecesarios inconvenientes si sus acciones no son coordinadas debidamente por autoridades competentes en la materia, más aún si detrás de estas organizaciones se encuentran intereses políticos. En el caso de Argentina, esta coordinación es normalmente ejercida por los respondedores de la

Subsecretaría de Protección Civil del Ministerio de Seguridad nacional.

Continuando con lo mencionado anteriormente en el artículo, es importante resaltar el enfoque de gestión local del riesgo, donde el involucramiento de los actores de la sociedad civil es fundamental para buscar soluciones dentro de una comunidad vulnerable, para comprender el riesgo, trabajar en su mitigación y, en caso de ocurrir una emergencia, responder eficazmente y tender a la resiliencia, pues nadie conoce más la vulnerabilidad que la propia comunidad afectada. Un claro ejemplo de esto es que, en cada emergencia, son los propios damnificados los que sabían de antemano qué podría pasar y cuándo puede volver a pasar, con un margen muy reducido de error.

En virtud de esto, podemos afirmar que el hecho de incorporar a la sociedad civil y las ONG son una muestra de la evolución del cambio de enfoque en la gestión del riesgo. Sin embargo, si bien la puesta en marcha del SINAGIR significó un avance importante en los resultados de la gestión del riesgo, tal como se mencionó en el Capítulo I, podría decirse que aún sigue habiendo inconvenientes en su funcionamiento.

Estos inconvenientes pueden notarse tanto en los procedimientos de activación de los protocolos, en la formulación de los planes de respuesta como en

⁴ En Argentina, las Fuerzas de Seguridad federales están integradas por Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria.
⁵ Sistema Federal de Manejo del Fuego.

el desempeño de los sistemas de emergencia de los distintos niveles de gobierno, ocasionado esto en cierta medida por la autonomía que le otorga a las provincias el sistema de gobierno federal, tal cual lo señala Leandro Ocón (2017) en su trabajo sobre SINAGIR: desafíos y perspectivas, publicado en la Revista de la ESGE.

Más allá de lo descrito en el párrafo precedente, el principal problema de funcionamiento sigue estando en la coordinación de la respuesta, principalmente entre los niveles de gobierno nacional y provincial, donde la eficiencia del sistema se ve influenciada por la coyuntura política de ese momento y por la voluntad de cooperación entre las autoridades responsables de dar solución a la problemática. En este marco, las Fuerzas Armadas continúan siendo la opción más confiable y segura para coordinar eficientemente la respuesta, independientemente del tipo de emergencia que se esté enfrentando.

Como veremos en el apartado siguiente, los elementos militares responsables de la gestión de la emergencia le otorgan al sistema la unidad de comando necesaria para coordinar adecuadamente las acciones entre las agencias desplegadas, reducir los tiempos de respuesta, optimizar el empleo de los medios y, primordialmente, la confianza depositada por parte de las comunidades afectadas, pues sus acciones permiten disminuir las pérdidas económicas y salvar vidas humanas. Como corolario del apartado, y teniendo en cuenta las ventajas del empleo de elementos militares para la gestión de la emergencia, el despliegue de medios y efectivos a lo largo del país y su importancia a lo largo de historia de la Protección Civil en Argentina, es posible pensar en que el ápice del sistema pueda ser el área de Defensa.

4. LAS FF.AA. EN OPERACIONES DE PROTECCIÓN CIVIL

Tal cual se expuso en la segunda parte del presente escrito, las FF.AA. intervienen en OPC mediante la ejecución de actividades de apoyo a la comunidad y de asistencia y ayuda humanitaria, desarrolladas eminentemente en las etapas de respuesta y de reconstrucción. El ámbito de aplicación de la Protección Civil será, en tiempos de paz, en el territorio nacional, en las diferentes jurisdicciones, considerando las particularidades del sistema político federal y en el exterior en función de los acuerdos suscritos por la nación, actuando en forma solidaria y humanitaria con terceros países.

En situaciones de conflicto armado, serán aplicables en cualquiera de las partes de la organización territorial, aún dentro del teatro de operaciones, correspondiendo siempre la responsabilidad integral a las autoridades constituidas. Sin embargo, en este último caso, las OPC serán de carácter excepcional, supeditadas a la situación existente, recayendo la responsabilidad sobre el Comando Conjunto Territorial de la Zona del Interior (PC 13-02, 2019).

4.1. Concepto del apoyo de las FF.AA.

En caso de una emergencia, las FF.AA. actuarán en forma subsidiaria como parte de las fuerzas operativas del SINAGIR, teniendo como base el planeamiento elaborado en cada uno de los niveles de intervención. En este marco, las Unidades militares asentadas en las distintas jurisdicciones del país proporcionarán el apoyo inicial siguiendo las previsiones del planeamiento específico de cada Fuerza, derivado del Plan COFFA, actuando en los niveles municipales y provinciales.

Cuando la situación escale y la emergencia no pueda ser gestionada con los medios disponibles en el nivel local o provincial, el Consejo Federal del SINAGIR declarará la emergencia, acto tras lo cual el Ministerio de Defensa a través de la SCME⁶, ordenará que el Comando Operacional de las FF.AA. (COFFAA) asuma el control operacional, la dirección y la coordinación de las operaciones. Este último, lo hace a través de la Dirección Militar de Asistencia a la Emergencia (DIMAE).

Una vez declarada la emergencia federal, se conformará un Comando Conjunto de Zona de Emergencia (ya previstos desde la paz), tal cual lo establecido en el planeamiento del nivel estratégico militar (Plan COFFA), encontrándose en vigencia el Plan COFFA 03/2020 (EMCO, 2020). Siguiendo con lo establecido en el Plan COFFAA 03/2020, los Comandos Conjuntos de Zona de Emergencia (CCZE) tendrán la responsabilidad de conducir las operaciones conjuntas con los medios puestos a su disposición, en su zona de responsabilidad, actuando en apoyo a la autoridad civil responsable de la emergencia en la zona afectada, así como también cooperando en la recepción de la asistencia internacional.

El apoyo en el terreno se da mediante el empleo de unidades del Ejército, de la Infantería de Marina y con aquellos medios de la Fuerza Aérea puestos a disposición del CCZE. Los principales elementos militares con capacidad de respuesta ante desastres lo constituyen las Unidades Militares de Respuesta en la Emergencia (UMRE), sobre las cuales el artículo tratará posteriormente.

⁶ Secretaría de Coordinación Militar de la Emergencia.

Figura 5
El Bolsón- Apoyo de transporte aéreo a Brigadistas forestales

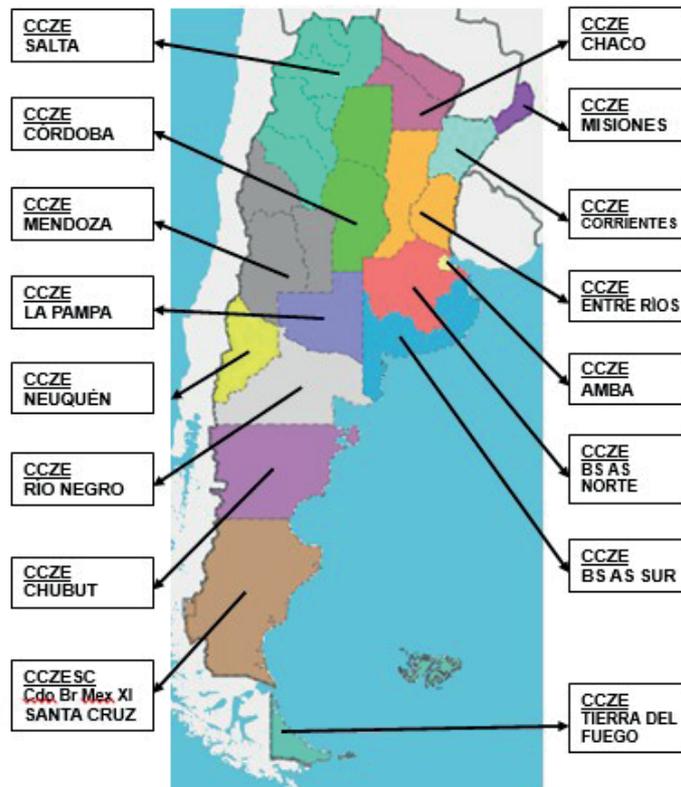


Nota. Obtenido de argentina.gob.ar (febrero de 2021)

El hecho de contar desde la paz con estructuras conformadas *ad hoc* para entender en la gestión del riesgo de las diferentes jurisdicciones territoriales del país permite alcanzar un conocimiento profundo de la problemática de las poblaciones más vulnerables, de las capacidades de los medios de respuesta locales

y provinciales, a la vez que acerca a las FF.AA. a las diferentes comunidades, agilizando los tiempos de respuesta y asegura un estrecho lazo de cooperación cívico-militar.

Figura 6
Responsabilidad territorial de los CCZE



Nota. Obtenido de DIMAE

Para lograr un conocimiento acabado de la problemática de cada comunidad, es fundamental el trabajo cotidiano que llevan adelante las UMRE. En este sentido, las reuniones periódicas con las autoridades civiles, la coordinación y trabajo conjunto con las dependencias de PC provinciales o municipales y el conocimiento profundo de la zona de responsabilidad hacen que la cooperación que se establece desde la paz genera lazos de confianza y entendimiento mutuo, viéndose reflejado en la eficiencia de empleo de los elementos militares en OPC.

Otro aspecto importante a resaltar en el concepto de apoyo de las FF.AA. es en el caso de Asistencia Humanitaria a terceros países. Esto se da en el marco de acuerdos bilaterales previos o ante disposición del PEN o del Congreso, siendo la coordinación y ejecución de la operación responsabilidad del COFFAA, a través de la DIMAE.

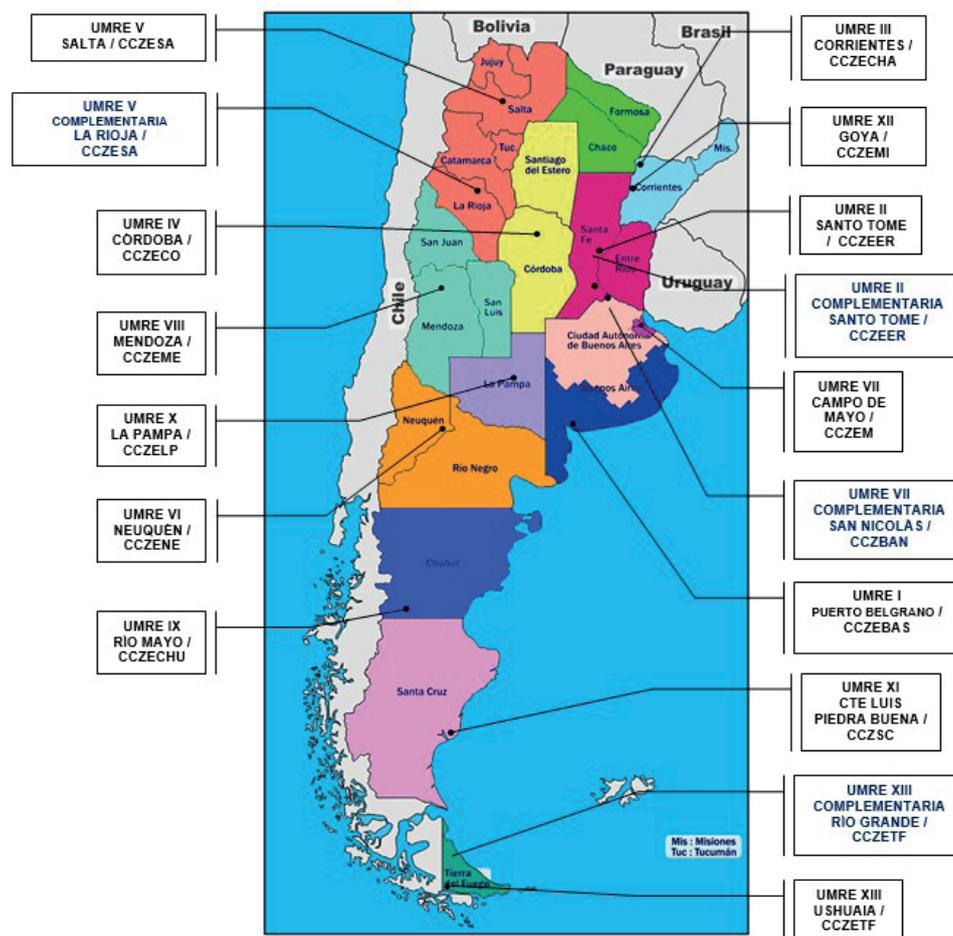
Para ambos casos, se conforma una Unidad Ejecutora del Apoyo (UNEJAP) en función de la emergencia, generalmente con medios de carácter conjunto. La más reciente operación de este tipo se dio en agosto de 2019,

en la región amazónica de Bolivia, donde el Estado Argentino participó mediante el envío de elementos de las tres FF.AA. que incluyeron brigadistas forestales y medios aéreos, así como también medios para captación y potabilización de agua para la población, entre otros.

4.2. Las UMRE, los elementos diferenciadores en la respuesta.

Las Unidades Militares de Respuesta en la Emergencia están basadas, fundamentalmente, en los elementos del Arma de Ingenieros y en menor medida de la Infantería de Marina, quienes se encuentran provistos de medios de gran rendimiento, especialmente aptos para reforzar las tareas de apoyo de los elementos afectados a la emergencia. Actualmente, las FF.AA. cuentan con trece UMRE principales y cuatro complementarias, distribuidas a lo largo y ancho del territorio nacional, organizadas, equipadas y adiestradas para operar según los riesgos de desastres específicos y de acuerdo al ambiente geográfico de cada CCZE.

Figura 7
Localización de las Bases Operativas de las UMRE



Nota. Obtenido de DIMAE

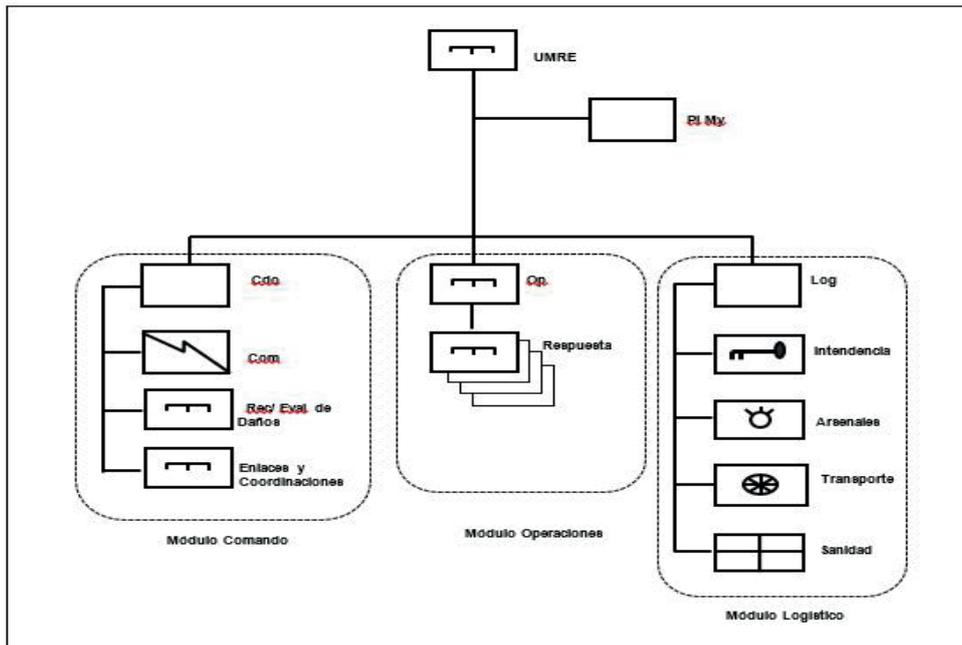
Estas unidades de respuesta son el fruto del proceso de evolución en cuanto al enfoque de la GIRD, siendo tomadas del modelo de gestión español. En el Sistema Nacional de PC de España desempeñan un papel importante las Unidades Militares de Emergencia (UME), elementos de carácter conjunto, las cuales fueron creadas en 2005 y poseen la capacidad de desplegar en cualquier punto del territorio español.

En el año 2014 los primeros Oficiales de Ingenieros, a instancias de la Dirección General de Ingenieros e

Infraestructura del Ejército, comenzaron con diferentes capacitaciones en la UME del Reino de España, lo que posibilitó adaptar el modelo a las realidades y necesidades de la República Argentina. Las UMRE argentinas se conforman con personal y medios propios de cada unidad, y pueden ser reforzadas con módulos de otras UMRE y medios de otros comandos y unidades, según la situación de emergencia a enfrentar.

Figura 8

Organigrama Tipo de una UMRE



Nota. Obtenido de Granero, 2019.

La organización de estas unidades de respuesta se basa en el concepto de modularidad, básicamente integrado por tres módulos: Comando, Operaciones y Logístico (EMCO, 2020).

1. *Módulo Comando:* Es el primer elemento en llegar al lugar de la emergencia y su misión es apreciar la situación e informar de inmediato a su comando para alistar los medios necesarios. Asimismo, de ser posible, realiza las coordinaciones con las autoridades locales, y presta el primer apoyo a la autoridad política a cargo del manejo de la emergencia, hasta que se despliegue definitivamente el resto de la UMRE, a la vez que dispone de los medios necesarios para ejercer el comando y control de las operaciones en la zona afectada.
2. *Módulo Logístico:* Este módulo brinda los medios para el apoyo logístico al personal empeñado en las áreas de alojamiento, racionamiento, transporte y sanidad. Cuenta

con el talento humano y los recursos materiales necesarios para sostener las tareas de protección civil de la UMRE.

3. *Módulo Operaciones:* Su personal orientativo es de hasta 60 integrantes, dependiendo la situación de emergencia y, mediante el empleo de este, la UMRE materializa el apoyo de protección civil. Se organiza bajo el concepto de modularidad e interoperabilidad para hacer frente a situaciones específicas tales como sequías, emergencias hidro-meteorológicas, incendios forestales, incidentes en presas o terremotos, según sean los riesgos de eventos adversos en cada zona de responsabilidad (Granero, 2019).

Además, cuenta con materiales de dotación de empleo dual para configurarse según sea la necesidad de empeñamiento (equipo de lucha contra el fuego, herramientas de alto rendimiento, máquinas viales, material de defensa QBNR, cocinas industriales, carpas alojamientos hasta 90 personas, instalación sanitaria

para la atención primaria de hasta 200 pacientes diarios, etc.).

Figura 9

Brigadistas forestales en los incendios de Corrientes



Nota. Obtenido de argentina.gob.ar (marzo, 2022)

Esto, les permite a las UMRE brindar apoyo a las zonas afectadas mediante el empleo de equipos de respuestas capacitados y configurados para:

- Búsqueda y rescate de personas (USAR y KSAR – Livianos).
- Búsqueda y rescate de personas en zonas lacustres, ribereñas, montaña y selva, en coordinación con especialistas en la materia.
- Lucha contra el fuego, mediante el empleo de Brigadistas Forestales en coordinación con el Servicio Nacional de Manejo del Fuego.
- Operación con Sustancias Peligrosas (QBNR).
- Asistencia ante emergencias hídricas y sequías.
- Asistencia sanitaria, en coordinación con las autoridades del área de salud.
- Apoyo a la transitabilidad, mediante el empleo de máquinas viales y de material de puente.

Figura 10

Construcción de un puente M4-T6- Inundaciones de Perugorria (Corrientes)



Cada una de estas UMRE desempeña un papel importante en la jurisdicción sobre la cual tiene responsabilidad, no solo mediante su capacidad de

despliegue, sino también en el trabajo cotidiano con las autoridades locales para reducir el riesgo de desastres. En los últimos tiempos, el empleo de elementos de las FF.AA. se vio potenciado por las capacidades aportadas por las UMRE, siendo cada vez más notoria su incidencia en el manejo de la crisis en las zonas afectadas, no sólo con la coordinación y dirección de los medios de respuesta, sino también mediante el asesoramiento y asistencia a las autoridades civiles para la coordinación y empleo de los medios de respuestas locales y provinciales.

Tal el caso de los incendios forestales de los últimos años en las Sierras de Córdoba (2017, 2020 y 2021), La Pampa (2017), en Villa Mascardi y El Bolsón (2021) en Corrientes y Misiones (2022) y actualmente en el Delta del río Paraná o en las inundaciones de la provincia de Corrientes (2015-2016).

Como se puede observar, las UMRE serán empleadas en ambientes sumamente complejos y donde el ámbito interagencial será la norma de empleo. Por ello, estas unidades de respuesta son conformadas según criterios organizacionales que le permiten adaptarse rápidamente, basados en la flexibilidad, la interoperabilidad, la modularidad y la sustentabilidad.

Flexibilidad para adaptarse a situaciones cambiantes, mediante estructuras versátiles que posibiliten incrementar o disminuir sus capacidades de respuesta según la misión a cumplir. Esto le permite racionalizar recursos, a la vez que facilita el cumplimiento de diversos roles y el logro de la interoperabilidad.

Interoperabilidad, para proveer o recibir aportes de recursos de otras Unidades, Fuerzas o incluso de otros subsistemas, y emplearlos de una forma que permita operarlos en forma efectiva e integrada a la propia estructura. Esto es posible a través de ciertos niveles de compatibilidad, estandarización y homogeneidad de medios, técnicas y procedimientos de empleo y un lenguaje en común, con el fin de lograr un desempeño integrado de diferentes elementos, con un mínimo de alistamiento previo.

Modularidad, para conformar las organizaciones según el tipo de emergencia a enfrentar y constituir capacidades aptas para cada crisis, sobre la base de mínimos ajustes de sus estándares de adiestramiento.

Y por último, la sustentabilidad, traducida en la capacidad para sostener los elementos en operaciones en la zona afectada. Se relaciona directamente con el concepto de sostenimiento. Un elemento sustentable es aquel equipado con equipos especiales, máquinas y herramientas de alto rendimiento, con un alto desarrollo tecnológico dentro de parámetros presupuestarios realistas, capaz de ser sostenido a partir de un sistema logístico común a las tres FF.AA. y al disponible en el medio civil.

Como se puede apreciar, estas unidades de respuesta representan el elemento diferenciador de todo el sistema al momento de empeñar medios militares en apoyo a la emergencia/desastre ambiental.

4.3. La contribución de las Fuerzas Armadas en las etapas de preparación y mitigación

Si bien es correcto afirmar que la mayor contribución de las FF.AA. al SINAGIR se da en la etapa de respuesta y en menor medida en la reconstrucción, sería un error pretender que no participan en las etapas de preparación y mitigación. Recordando lo abordado al inicio del artículo, la etapa de preparación comprende el conjunto de acciones orientadas a planificar, organizar y mejorar la capacidad de respuesta en todos los niveles, para hacer frente a los probables efectos de los eventos adversos.

En este sentido, las competencias fehacientemente demostradas por los integrantes de las FF.AA. para realizar tanto el planeamiento estratégico como operacional y táctico, es tal vez una de los factores de contribución más destacados en esta etapa del ciclo de la GIRD, siendo fundamental el asesoramiento y el apoyo que los miembros de los Estados Mayores y de las Planas Mayores de los CCZE y de las UMRE, respectivamente, puedan brindar a los organismos de Protección Civil en el nivel provincial y municipal.

El trabajo mancomunado de los miembros de las FF.AA. con las autoridades civiles para desarrollar planes y directivas acordes a la problemática local y congruentes con los medios de respuestas disponibles, es primordial para aumentar la eficiencia de empleo en la etapa de respuesta. Asimismo, la ejecución de simulaciones en gabinete y simulacros en el terreno entre las diferentes agencias que deberán intervenir en la posible respuesta contribuye directamente a generar conocimiento mutuo, lenguaje común y procedimientos de empleo coordinados en el ámbito interagencial.

Un claro ejemplo de este aporte sustancial a la PC es el desarrollado por la UMRE (complementaria) de la Compañía de Ingenieros QBN y Apoyo a la Emergencia 601, con asiento en la ciudad de San Nicolás (Bs As). Este elemento, más allá de sus capacidades de defensa QBN en apoyo general del Teatro de Operaciones, y desde una perspectiva de empleo dual, posee capacidades para la intervención en incidentes con materiales peligrosos y tóxicos industriales, así como también para el asesoramiento e intervención en la elaboración de planes de respuesta en favor de organismos públicos o privados en los que esté presente el riesgo de desastres antrópicos.

Asimismo, participa activamente en la capacitación de personal militar y civil en el manejo de crisis ante emergencias químicas, bacteriológicas o radiológicas, principalmente orientado a instalaciones portuarias, petroquímicas y en incidentes en centrales nucleares, mediante el trabajo en conjunto con la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA).

Figura 11

Compañía de Ingenieros QBN- Simulacro de emergencia con materiales peligrosos en aeropuertos



Nota. Obtenido de Ca Ing QBN y Apy Emerg 601

De igual manera, en el ámbito de la ARA, el Servicio de Seguridad Ambiental y el Servicio de Búsqueda y Salvamento (SISA) trabajan en el mismo sentido con el polo petroquímico de Bahía Blanca (Bs As) y con las municipalidades de su zona de responsabilidad en la aplicación de políticas de seguridad ambiental con el fin de reducir el riesgo de desastres ambientales.

Continuando con los aportes de las FF.AA. en esta etapa de preparación, otro factor de suma importancia lo constituye la formación de hombres y mujeres con las competencias necesarias para planificar, coordinar y dirigir acciones de PC en las diferentes etapas de la GIRD. El Ejército Argentino es la “punta de lanza” en este esfuerzo estratégico para aportarle al SINAGIR profesionales formados en la materia.

Así, en el ámbito de la Escuela Superior de Guerra se dicta la Especialización en Gestión de la Defensa Civil y Apoyo a la Población, una de las pocas carreras de post-grado en el país sobre GIRD, la cual está orientada tanto a personal militar argentino como extranjero y a profesionales civiles del ámbito público, privado y de las ONG(s). Respondiendo a la urgente necesidad social de reducir el riesgo de desastres, el objetivo de la carrera es especializar profesionales en la gestión, asesoramiento, planeamiento y toma de decisiones para la conducción y fiscalización de la gestión de la emergencia, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, la Administración Pública y la Sociedad (ESGE, 2019).

Por otro lado, la DIMAE, a través de la Escuela de Ingenieros del Ejército, lleva adelante la capacitación en Planeamiento Conjunto de Protección Civil, destinada a Oficiales Superiores del ámbito de las tres Fuerzas Armadas. El objetivo de este curso es capacitar a Oficiales Superiores para asesorar, asistir y conducir medios de las FF.AA. en la gestión del riesgo a nivel estratégico operacional y táctico, así como también para participar del planeamiento integrado a un equipo de trabajo en los niveles de gobierno nacional, provincial y/o municipal.

Prosiguiendo con el aporte de las FF.AA. a la gestión de desastres, en la etapa de mitigación se incluyen

todas las obras de infraestructura, tanto fiscales como privadas, necesarias para disminuir o reducir los efectos generados por un evento adverso. En esta etapa de la GIRD interviene, preponderantemente, el Sistema de Ingenieros, mediante el empeñamiento de equipos de trabajo en el mantenimiento y ejecución de obras en el ámbito público, tales como canales de desagüe, terraplenes y defensas de contención para disminuir el riesgo de inundación, perforación de pozos de agua y construcción de cisternas, mejoramientos de caminos y puentes, etc.

4.4. La contribución de las FF.AA. en el mediano y largo plazo

Las FF.AA. constituyen una herramienta a disposición del nivel de gobierno nacional que cuentan con las competencias, tanto en talento humano como en medios materiales, para contribuir a incrementar las capacidades del SINAGIR en la reducción del riesgo de desastres. Este aporte, es llevado adelante principalmente por un esfuerzo estratégico del EMCO y del Ejército, a instancias de la DIMAE y del Arma de Ingenieros, respectivamente.

En este sentido, la DIMAE ha desarrollado un sistema de comando y control con amplias prestaciones, que permite enlazar los CCZE desplegados en el terreno con una sala de crisis en el EMCO. Este sistema de comando y control asegura no solo el seguimiento de los elementos desplegados en el terreno, sino también la evolución de la emergencia y las capacidades remanentes para la respuesta de todas las FF.AA.

Figura 12

Brigadistas forestales en los incendios de El Bolsón



Nota. Obtenido de argentina.gov.ar (marzo, 2021)

Asimismo, la DIMAE, con el apoyo de la Escuela de Ingenieros, se encuentra trabajando en un proyecto para incrementar la cantidad de brigadistas forestales, en pos de aportarle al Sistema alrededor de 900 brigadistas en el plazo de cuatro a cinco años. Este aporte de brigadistas, debidamente capacitados, equipados y certificados por el SNMF, responde a una necesidad urgente de poder hacer frente al incremento de incendios forestales en la Argentina.

Continuando con el trabajo en conjunto entre la DIMAE y la Escuela de Ingenieros, ambos organismos trabajan en proyectos a corto, mediano y largo plazo para la capacitación de personal militar en competencias orientadas a la gestión del riesgo y a la gestión de la emergencia.

Por un lado, en el corto plazo trabajan en la consolidación del curso de planeamiento conjunto de PC, con vistas a ampliar la oferta a otras agencias del Estado y a posibles intercambios bilaterales con países amigos. Por otro, en el mediano plazo, trabajan en conjunto para desarrollar los cursos avanzados y básicos de respuesta ante la emergencia, orientados a personal de las Unidades núcleo de UMRE (Ctes de Unidad, miembros de las Planas Mayores y Ctes de Compañías de Ingenieros), a la vez que en el largo plazo lo hacen con vistas a posibles capacitaciones en materia de Búsqueda y Rescate en Estructuras Colapsadas.

De igual manera, en el ámbito de la Dirección General de Ingenieros e Infraestructura del Ejército, desde hace un par de años se vienen desarrollando proyectos para incrementar las capacidades de respuesta de las UMRE, especialmente en equipos USAR de alto rendimiento, máquinas viales y en medios de navegación.

Como se puede apreciar, el esfuerzo conjunto entre EMCO- Ejército Argentino posibilitará, principalmente en el mediano y largo plazo, dotar al SINAGIR no sólo de material de alto rendimiento indispensable para enfrentar la crisis, sino también del talento humano con las competencias idóneas para conducir, asesorar, asistir y responder ante desastres ambientales, en los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal.

Además, es posible pensar en la conformación de una UMRE con capacidades USAR pesado, en un futuro no muy lejano, hecho que podría aportarle al SINAGIR el primer elemento con capacidades USAR pesado del país. Igualmente, también es dable pensar que toda la capacitación en Protección Civil a nivel específico y conjunto debe estar gestionada desde un mismo centro de capacitación, en pos de evitar la dispersión de esfuerzos y lograr la sinergia necesaria que garantice la idoneidad profesional de los hombres y mujeres de las tres FF.AA. que participan en OPC.

Teniendo en cuenta lo arriba descrito, por qué no deliberar sobre la posibilidad que, en el largo plazo, la Escuela de Ingenieros se constituya en el embrión de un centro de capacitación conjunto en protección civil.

Finalmente, repasando todo lo plasmado en el artículo en cuanto a historia y trayectoria de intervención de las Fuerzas Armadas en desastres naturales, su capacidad de respuesta, disponibilidad de efectivos y medios, su despliegue territorial, la viabilidad de proyectos a mediano y largo plazo y su trabajo conjunto con las autoridades y la sociedad civil, se puede afirmar que las FF.AA. tienen las competencias necesarias para generar un salto cualitativo en la gestión del riesgo de desastres en Argentina. Además, teniendo en cuenta lo plasmado en el punto anterior y lo desarrollado en

el apartado 3, podría plantearse la necesidad de llevar adelante los estudios pertinentes sobre las posibilidades de reestructuración del SINAGIR, a los efectos de determinar el organismo ideal para ser el ápice del sistema, lo que seguramente fortalecería el cambio evolutivo en cuanto a la gestión del riesgo en Argentina.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La gestión integral del riesgo de desastres supone un esfuerzo holístico, donde deben participar de manera activa todos los actores necesarios en todos los niveles de gobierno (nacional, provincial y local/municipal). El cambio de enfoque que se dio en Argentina en la materia significó un avance sustancial, viéndose esto reflejado no solo en la comprensión del riesgo, sino también en la consolidación y profesionalización de los elementos del SFMF y de las UMRE, de los aportes de la RED GIRCyT y de las universidades y sobre todo, en el involucramiento de las comunidades.

En este sentido, es menester resaltar la figura del nivel de gobierno local y sus comunidades, ya que la contribución de actores locales (líderes, profesionales, estructuras de Defensa Civil, el sector privado y la comunidad en general) es vital para reducir el riesgo de desastres y aportar soluciones al sistema. Desarrollar la gestión del riesgo a este nivel de gobierno no es una tarea sencilla y requiere no sólo de la participación de diferentes actores, sino también de la voluntad política de llevarlo adelante por ser en definitiva en este nivel local donde se expresa de manera tangible el riesgo de desastre en la oportunidad en que se producen las pérdidas materiales y de vidas humanas.

Siguiendo con el cambio de enfoque, si tenemos en cuenta que el SINAGIR integra los esfuerzos requeridos antes, durante y después de la emergencia, a la vez que coordina las acciones de los organismos en todos los niveles de gobierno, así como las ONG y los privados, podemos ver que la intervención de las fuerzas operativas del sistema se dará normalmente en un marco interagencial. El accionar interagencial implica una necesaria unidad de comando en la conducción de las agencias, interoperabilidad de los medios empleados, flexibilidad para hacer frente a situaciones no previstas, lenguaje común entre los organismos intervinientes, capacitación conjunta, estandarización de procedimientos, certificación por parte de entidades competentes y gran espíritu de cooperación.

Esto se logra en parte con la voluntad de llevarlo adelante y, principalmente, con estructuras operativas funcionando a tiempo completo. En este aspecto, los equipos de trabajo de los CCZE y el trabajo de las UMRE permiten tener un conocimiento acabado de las vulnerabilidades ambientales de sus jurisdicciones y de las capacidades de los medios de respuesta en los diferentes niveles, lo que posibilita optimizar la respuesta y asegura un estrecho lazo de cooperación cívico-militar.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que, para que los aportes de cada actor sean contribuyentes a la sinergia del sistema, debe existir una coordinación al más alto nivel de gobierno que garantice el empleo eficiente de los medios del Estado Nacional en la respuesta y reconstrucción, a la vez que asegure la coordinación entre los niveles de gobierno nacional y provincial, tanto en la preparación como en la gestión de la crisis. Ese papel aglutinador descripto más arriba, muy probablemente esté en la figura del Ministerio de Defensa.

Continuando con la evolución de la GIRD, las FF.AA. están llamadas a ocupar un lugar preponderante en la gestión del riesgo de desastres en Argentina, especialmente mediante el trabajo en conjunto que pueden realizar a través de la SCME -DIMAE-Arma de Ingenieros (Defensa-EMCO-Ejército, respectivamente). Este trabajo en conjunto permitiría consolidar las estructuras de formación y perfeccionamiento de personal militar y civil en la temática, lo que significa aportarle a todo el sistema de gestión de riesgos profesionales con las competencias necesarias para asesorar y asistir en los diferentes niveles de toma de decisiones, así como también para conducir los medios interagenciales en la respuesta.

De la misma forma, el aporte de brigadistas forestales y la UMRE con capacidades de equipo USAR pesado, le podrían aportar no solo al SINAGIR elementos debidamente organizados, equipados y certificados para cumplir con su rol específico, sino que le aportarían al Estado Nacional una herramienta apta para desplegar en acciones de asistencia humanitaria. Teniendo en cuenta esto, podemos afirmar que las FF.AA. continúan siendo una de las herramientas a disposición del Estado Nacional más confiables para contribuir en la gestión del riesgo, como lo han demostrado a lo largo de toda la historia de la Protección Civil en Argentina.

Referencias

- Antes y después del sismo. 60° aniversario del terremoto (15 de enero de 2004). *Diario de Cuyo*. Recuperado de <http://www.diariodecuyo.com.ar>
- Escuela Superior de Guerra del Ejército. (2019). *Reglamento de la Carrera Especialización en Gestión de la Defensa Civil y Apoyo a Población*. Buenos Aires, Argentina: Autor.
- Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. (2019). *Reglamento de Protección Civil* (PC- 13-02). Buenos Aires, Argentina: Autor.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2020). *Plan del Comandante Operacional de las FF.AA. Nro 03/2020 para la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias*. Buenos Aires, Argentina: Autor.
- Granero, E. (2019). Análisis Organizacional de la UMRE de la Brigada de Monte XII y su empleo en actividades de

- Ayuda Humanitaria en su jurisdicción. Escuela Superior de Guerra del Ejército. Buenos Aires, Argentina.
- Granero, E. (2022). Incendios forestales en la República Argentina (El cambio climático y los desafíos que enfrenta el Ejército Argentino en la respuesta ante emergencias forestales). *Revista del Suboficial*, Buenos Aires, Argentina: RS.
- Historia de la Defensa civil en Colombia*. Recuperado de <https://www.defensacivil.gov.co/>
- Ministerio de Seguridad de la Nación. (2017). *Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (2018-2023)*. Buenos Aires, Argentina: Autor.
- Ministerio del Interior y Salud Publica de Chile (2017). Decreto 1434 EXENTO. *PLAN NACIONAL DE EMERGENCIA*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1106167>.
- Ocón, L. (2017). SINAGIR: desafíos y perspectivas. *Revista de la ESG*, (pp. 93-107). Buenos Aires, Argentina: ESGE.
- Secretaría de Gestión de Riesgos (2014). Resolución Nro SGR-039-2014. *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SGR*. Recuperado de: https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Documento_Estatuto-Org%C3%A1nico-Procesos-Secretar%C3%ADa-Gesti%C3%B3n-Riesgos.
- Sistema Nacional de Emergencias (2023). *Creación y Evolución histórica del SNE de Uruguay*. Recuperado de <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias>.
- UNISDR. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframefordisasterri