

# **DIRECCION NACIONAL DE DEFENSA CIVIL Y SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO.MODIFICACION DEL ENCUADRE INSTITUCIONAL.**

**Julieta I.Barrenechea\***  
**Claudia E.Natenzon\*\***

## **INTRODUCCION.**

La creación y desarrollo de la Defensa Civil acompañó los avances registrados por el hombre en su capacidad de destruir y causar muerte. Efectivamente, las primeras organizaciones de la defensa civil correspondieron a la necesidad de proteger a las poblaciones expuestas a los daños que la guerra pudiera producir, de manera de no distraer personal y medios aptos para el esfuerzo bélico empeñado en el frente de batalla.

El avance tecnológico aplicado a formas cada vez más refinadas y masivas de destrucción en las distintas contiendas bélicas mundiales, requirió cada vez mayores y mejores organizaciones de defensa civil en la retaguardia, de manera de proteger a la población de los bombardeos y mantener la mano de obra necesaria de la industria bélica.

De esta manera, lo que en un principio fue una desordenada acción solidaria, fue constituyéndose en una cada vez mas compleja y eficiente forma de respuesta ante la destrucción.

Consecuentemente, considerando las llamadas hipótesis de conflicto entre naciones, comenzó a ser incluida en la planificación ante la posibilidad de enfrentamientos.

Se pueden encontrar numerosas publicaciones referentes a la planificación del llamado Servicio de Defensa Antiaérea Pasiva, junto a grandes crónicas sobre ejercicios de simulacros en la Alemania de la década del 30. Efectivamente un país que se preparaba para una guerra "moderna", preparaba su defensa civil acorde a los nuevos métodos de destrucción que habrían de afectar a la población.

En Argentina, simultáneamente a lo que ocurría en el resto del mundo, se comienza a organizar un incipiente sistema de defensa civil. En junio de 1939 se crea en la órbita del Ejercito Argentino, el Comando de Defensa Antiaérea dentro del cual se incluía la División de Defensa Antiaérea Pasiva.

En 1943 la Defensa Antiaérea Pasiva pasó a depender del Comando de Defensa Antiaérea del Interior y en 1949 del Comando general de Defensa Antiaérea.

---

\* Becaria de investigación CONICET. Alumna, Maestria en "Políticas Ambientales y Territoriales" FFyL.UBA.

\*\* Profesora asociada. Instituto de Geografía. FFyL.UBA.

En 1953 traslada su dependencia al Comando General de Defensa Antiaérea de la Aeronáutica hasta que por Decreto 8732 del 31 de diciembre de 1968, pasó a la órbita del Ministerio de Defensa.

En 1969, recibió su nombre actual: "Defensa Civil", teniendo el rango organizacional de Dirección dentro de la Dirección General y Política del Ministerio de Defensa.

En 1970, por Decreto 46 del Poder Ejecutivo Nacional se puso en vigencia la Resolución N 89 de la Junta Interamericana de Defensa, que insta a poner a los organismos de Defensa Aniaérea Pasiva al servicio de la comunidad para atender las necesidades derivadas de desastres de distinto origen. Así, se sientan las bases de una defensa civil moderna en el país; siendo el primer intento realizado desde el Estado Nacional para actualizar doctrinariamente al sector.

Ya en 1978, se sanciona el decreto 3118, que aunque mantiene el perfil, transforma el organismo en la actual Dirección Nacional de Defensa Civil inserta en el Ministerio de Defensa.

La irrupción en Argentina del sistema de defensa civil en la atención de los desastres naturales, tuvo lugar en oportunidad del terremoto que afectó a la localidad de Caucete, San Juan producido el 23 de noviembre de 1977. En ocasión del mencionado terremoto, y ante la necesidad de coordinar rápidamente las operaciones de salvamento, la Junta Militar recurrió al único organismo con planificación y esquemas de coordinación previstos para actuar en situaciones semejantes.

El siguiente paso cualitativo dado por Defensa Civil se produce con el advenimiento de la democracia en 1983. Es en este período, en que inicia una lenta pero sostenida "desmilitarización", avanzando así en el estudio de los distintos fenómenos naturales capaces de generar situaciones de desastres. Se comienza a trabajar en la prevención y preparación frente a este tipo de fenómenos, involucrando paulatinamente a distintos organismos de investigación.

A partir de la nueva doctrina que se desarrolla para convertir a la Defensa civil en una organización proactiva y no reactiva, que comience a involucrarse con la problemática del desarrollo y los riesgos producto de la industrialización, se visualiza la necesidad de reorganizar sus estructuras.

## I) El contexto internacional

Para comprender cambios en los modos de concebir la defensa civil, es importante la referencia al contexto internacional.

Como consecuencia del fin de la Guerra Fría, enormes aparatos militares organizados por las potencias centrales han quedado privados de las hipótesis de conflicto para las que fueron creados. Teniendo en cuenta el enorme potencial de tales ejércitos para las operaciones de socorro a gran escala, la Organización de las Naciones Unidas impulsa la

creación de unidades militares de rápido despliegue para socorrer a regiones afectadas por grandes desastres, en el marco de operaciones internacionales de apoyo y protección a la población civil.

La ONU, acentúa en el concepto de **sistema de seguridad colectiva**, la observancia de las normas internacionales relativas a la paz, la democracia y el desarrollo. Vinculada a esta concepción de seguridad, **cobran relevancia otras hipótesis de conflicto y riesgo**. Como ejemplo podemos citar la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, que declaró a los años '90 "Decenio intrenacional para la Reducción de los desastres", con especial énfasis en aquéllos de origen físico- natural.

En efecto, la década del '90 marca un cambio profundo en la tendencia internacional relacionada con la defensa civil. Ligada en un principio a proteger a los no combatientes de los efectos de la guerra, se enfrenta actualmente a una nueva perspectiva doctrinaria que orienta sus esfuerzos a la **reducción de la vulnerabilidad de las comunidades en el marco de proyectos de desarrollo.**<sup>1</sup>

## II) La defensa civil en Argentina.

Continuando con el plan de Reforma del Estado dictado por la Ley 24.629, que introduce importantes cambios en la estructura administrativa nacional, la Dirección Nacional de Defensa Civil de Argentina es objeto de un significativo cambio institucional. A partir del Decreto 660/96 se establece la transferencia de esta Dirección del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior.

Teniendo en cuenta el recorrido histórico que hemos trazado, resulta de interés establecer una distinción analítica entre la **defensa civil como actividad** y la **Defensa Civil como estructura institucional**. En el primer caso se ponen de relevancia las modificaciones en el modo de entender tal actividad. En el segundo caso, se destacan aspectos como los cambios de dependencia o estatus institucional. Esta distinción, permite establecer dos planos de análisis y al mismo tiempo nos lleva a **preguntarnos acerca del vínculo posible entre la evolución en la concepción de la defensa civil y las distintas formas institucionales que ha asumido.**

En relación al actual encuadre institucional de la defensa civil en la Argentina, nos preguntamos qué elementos del contenido doctrinario podemos identificar como modificados o en discusión de forma de establecer puntos de contacto entre tal evolución y su nueva dependencia del Ministerio del Interior.

En tal sentido, es posible plantear algunos escenarios que la nueva dependencia deja abiertos a partir de cambios en contenidos y objetivos.

## III) Modificación del encuadre institucional.

La pregunta que nos hacemos es si tal cambio institucional constituye un campo propicio para atender a lo que se presenta como "nuevas exigencias" en materia de seguridad. Es decir, si la DNDC en Argentina se hace eco en lo que refiere a su funcionalidad, de la actual discusión Seguridad Interior - Defensa Nacional que tiene lugar a nivel mundial.

Para las autoridades de la Dirección Nacional, el acento está puesto en fortalecer el carácter **proactivo** frente al **reactivo**. Esto implica fundamentalmente reconsiderar el concepto de **mitigación**.

La mitigación ha estado ligada, en los esquemas reactivos tradicionales a los **socorros** frente a hechos puntuales ya ocurridos.

En los últimos años, especialmente con posterioridad a 1983, DNDC se vuelca a tareas más ligadas a la **preparación** y **prevención** de los desastres. Para ésto, inicia una estrategia de vínculos institucionales y búsqueda de financiamiento que le permitan contar con nuevas modalidades y tecnologías en lo que respecta a manejo operativo de emergencias y al mismo tiempo acceder a organismos científico-técnicos con miras a profundizar y desarrollar aspectos ligados a la prevención y detección de desastres.

Desde esta perspectiva, el concepto de "mitigación" incluye cuatro fases diferenciadas:

- 1) el momento de preparación y prevención,
- 2) la coordinación operativa,
- 3) la rehabilitación,
- 4) la reconstrucción.

La primer fase se desarrolla previamente a la ocurrencia de un desastre; las tres últimas se llevan a cabo desde el momento del impacto y con posterioridad al mismo.

Pensar la mitigación ligada a la problemática del desarrollo implica dedicar los mayores esfuerzos a la primera fase de modo de reducir al mínimo en terminos de tiempo y costos el **periodo de normalización vital** que incluye las tres fases siguientes.

Según el artículo 33 de la Ley 23.554 de Defensa Nacional, Defensa Civil es: **"...el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza o cualquier desastre de otro origen puedan provocar sobre la población y sus bienes, contribuyendo a reestablecer el ritmo normal de vida de las poblaciones afectadas..."**

El trabajo de redefinición de la doctrina que se está realizando al interior de la institución, plantea una reconceptualización de la defensa civil en los siguientes términos: **"Defensa Civil es el conjunto de medidas y actividades estructurales o no, tendientes a mitigar los efectos que los desastres de cualquier origen puedan provocar sobre la población y sus bienes o sobre los procesos económicos y/o infraestructura incorporados al desarrollo de la Nación."**(DNDC:1996)

Al vincular el problema de la "vulnerabilidad" de las poblaciones con el proceso de desarrollo y productivo, se piensa a la defensa civil integrada a tal proceso. Este enfoque pone de relevancia el **carácter de sistema** de la defensa civil. Esto implica que se incluyen en esta actividad un conjunto de acciones y procesos que escapan al ámbito específico de la DNDC: medidas estructurales (obras de infraestructura) y no estructurales (normas, reglamentaciones, estudios de hipótesis de riesgo, desarrollo de planes operativos, difusión, capacitación a la comunidad).

#### IV) Dificultades para la actualización doctrinaria.

Tal enfoque sistémico de la defensa civil requiere una importante red de vínculos con organismos e instituciones públicas y privadas que integre asimismo los tres niveles de decisión del Estado (municipal, provincial y nacional). Esto permitiría lograr una efectiva coordinación en la mitigación.

Sin embargo, el actual contexto sociopolítico y económico en Argentina presenta algunas dificultades. La privatización de los servicios públicos así como el debilitamiento institucional y presupuestario de muchos organismos científico técnicos, obligan a un rediseño de las relaciones de cooperación y de coordinación en caso de articular planes, estrategias de mitigación y respuesta ante emergencias.

La pertenencia de la DNDC al Ministerio de Defensa la proveía de algunos instrumentos jurídicos y regulatorios que la facultaban para la coordinación en distintos niveles. Un ejemplo de ésto es la posibilidad de decretar "Estado de Emergencia" como un caso extremo. De todas maneras, si bien pueden ser instrumentos facilitadores, este tipo de facultades hacen más a la **eficacia operativa** en caso de un evento ocurrido.

Este señalamiento nos permite plantear que la pertenencia al Ministerio del Interior, por las características y atribuciones del mismo, puede abrir un ámbito más propicio para desarrollar vínculos institucionales de más largo alcance y compromisos de coparticipación más armónicos con una estrategia integrada de disminución de la vulnerabilidad de la comunidad.

#### V) Reforma del Estado y actualización doctrinaria.

Retomando el análisis de posible vínculo entre la evolución del concepto de defensa civil y las distintas formas institucionales que ha ido adquiriendo, debemos introducir un plano de análisis general, cuál es el de la Reforma del Estado.

Podemos abordarla desde tres aspectos específicos:

- financieros,
- ideológicos,
- filosóficos.

En el caso que estamos analizando, la Reforma no ha implicado un ajuste del presupuesto propio de la DNDC. De todas maneras, la reducción presupuestaria de otros organismos

estatales así como la privatización de los servicios, disminuye el caudal de recursos a movilizar cuando se trata de coordinar una acción.

El aspecto ideológico que con más fuerza acompaña los procesos de reforma es aquél que cuestiona al Estado en términos de **eficacia**. Este punto no puede ser analizado en forma aislada a cómo se conciba la funcionalidad de la defensa civil. Aquí cabe volver a considerar si el cambio de dependencia sera capaz de dar coherencia a la evolución hacia una defensa civil proactiva y volcada prioritariamente a la seguridad interior. En el caso en que sea así, habra sido pertinente pensar que dicho cambio de dependencia estuvo animado por una búsqueda de mayor eficacia.

Nos referimos a los aspectos filosóficos, como un punto de vista que observe los **principios organizadores de la solidaridad social**. No es posible replantear tales principios sin una reflexión acerca de las problemáticas específicas de las sociedades modernas. En la medida en que el cambio institucional favorezca la integración de la defensa civil en el marco de la problemática del desarrollo podemos decir que habría tanto en términos estructurales como no estructurales, un mayor potencial para la **mutualización** de los riesgos. Si la pertenencia al Ministerio del Interior, facilita la consolidación de la defensa civil como sistema, se estaría dando lugar a estrategias de mitigación que conlleven una distribución más equitativa de los costos materiales e inmateriales tanto de la prevención y preparación como de la reparación.

#### VI) Escenarios posibles.

El fin del siglo XX moviliza la reflexión a nivel internacional en términos de "nuevos desafíos". Como hemos señalado, el concepto de **seguridad colectiva** es uno de los objetos de tal reflexión.

La actual tendencia a jerarquizar la seguridad ligada al desarrollo en democracia frente a la seguridad entendida en términos de defensa nacional, tiende a colocar a las instituciones de defensa civil en un rol predominante.

El pasaje de la DNDC del Ministerio de Defensa al del Interior puede dar lugar a las siguientes situaciones:

- Que no se potencie el nuevo ámbito y la actividad de defensa civil quede sujeta a inercias institucionales que tiendan a mantener las metodologías y concepciones previas más ligadas al socorrismo, sin conseguir articular vínculos institucionales que refuercen un carácter sistémico.
- Que al interior del nuevo ámbito la Dirección no logre mantener su identidad y sus objetivos específicos, y sea absorbida o pierda importancia relativa frente a otras Direcciones, programas o proyectos.

- Que la defensa civil sea entendida como un resorte fundamental del Estado y, a partir de **una comprensión de la mitigación como decisión política**, se focalice en la disminución de la vulnerabilidad de las poblaciones como un problema ligado al desarrollo.

#### CONCLUSIONES.

Al mismo tiempo que el Ministerio del Interior se presenta como un ámbito propicio para este último escenario, plantea el peligro de que sea objeto de voluntades políticas que le resten independencia.

Así, la redefinición de su doctrina y la consolidación de su peso institucional se resuelve en medio de una tensión entre su **profesionalización** y su **cooptación** política.

Teniendo en cuenta el carácter humanitario de sus funciones, no debería perderse de vista la necesidad de mantener una **independencia institucional** que garantice por un lado, su **preparación y actualización profesional** permanente, y por otro el afianzamiento en su doctrina de los **criterios solidarios y mutualistas** que han venido acompañando su accionar. Sólo así, será posible consolidar un "sistema de defensa civil".

#### NOTAS.

1.El concepto de "vulnerabilidad" resulta clave. Según los criterios que primen en su operacionalización, estaremos frente a enfoques que supondrán estrategias cualitativamente diferenciadas. Su definición es una tarea a desarrollar.

#### BIBLIOGRAFIA

DNDC.Ministerio de Defensa. Qué es la Defensa Civil? Curso Informativo. 1994.

La Defensa Civil del Siglo XXI.Hacia la actualización doctrinaria a través de una perspectiva histórica.(mimeo)1996.

Seara Vazquez (comp.)Las Naciones Unidas a los cincuenta años.FCE México, 1995.