

Mesa N° 130: Guerra, paz y derechos humanos: escenarios, construcciones y perspectivas sociohistóricas.

**Fuerzas Armadas argentinas y derechos humanos: revisando el abordaje para  
“ayuda humanitaria” (2013-2015)**

Autor: Rodrigo Montero Bustamante (Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales)

Abstract

El presente trabajo se propone compatriar los avances en el estudio de una experiencia: la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias del Ministerio de Defensa argentino, en el periodo 2013-2015, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. El objeto de conocimiento son las políticas de Defensa y su expresión institucional en materia de la denominada “ayuda humanitaria” durante el período señalado.

El abordaje apunta a indagar la relevancia y el contexto en que se origina tal Secretaría, desde la perspectiva de Derechos Humanos.

Asimismo, se analiza el marco, la vigencia y posible ruptura de un paradigma de intervención, respecto de la relación entre las Fuerzas Armadas con las tareas de protección civil. Si bien estas últimas son, en principio, responsabilidad del Ministerio de Seguridad de la Nación, la cartera de Defensa lleva a cabo una labor complementaria durante esos años, plasmada en la participación de las tropas como apoyo a los civiles frente a desastres de origen natural, antrópico o tecnológico.

En consecuencia se consideran los conceptos de Doctrina de Inseguridad Mundial (DIM) y securitización de la lucha contra amenazas.

1. Estado actual del conocimiento sobre el Tema

En la actualidad, no parece haber estudios en profundidad sobre la experiencia a analizar, y mucho menos aquellos que pongan el acento en el análisis de la Defensa desde una perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, existen trabajos de investigación sobre las

misiones secundarias –o “subsidiarias”- de las Fuerzas Armadas en el país, las cuales interrogan la creación y las actividades asignadas a la Secretaría en ese momento histórico, y en un particular contexto regional. A tal efecto, cabe mencionar dos ponencias de las VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, por parte de Germán Lafferriere (2014) y Germán Soprano (2014). Ambos presentan informes sobre la creciente actuación de las tropas nacionales en misiones de tipo “subsidiario”, aunque su misión principal continuaría siendo la defensa de la nación frente a agresiones militares externas, pero incorporando políticas con perspectiva de derechos. En ese sentido, la legislación vigente habilita que los militares participen en otras tareas, como las operaciones multilaterales de Naciones Unidas; y la colaboración de las Fuerzas Armadas en las llamadas “operaciones de paz” o de apoyo a la comunidad nacional.

El papel que se asigna a la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias nos parece relevante en dichas operaciones de apoyo, y da cuenta de un intento por desmarcarse de un paradigma ajeno a la perspectiva de Derechos Humanos. De este modo, las investigaciones de Lafferriere y Soprano, presentan elementos del contexto histórico del desarrollo de una respuesta del gobierno argentino a situaciones de emergencia, que no postularía la misma línea de las recomendaciones de Estados Unidos para la intervención sobre poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. (Lafferriere, 2014; Soprano, 2014)

Otros estudios sobre el tema son llevados a cabo por instituciones educativas de las propias fuerzas; tal es el caso del trabajo final de licenciatura del Tte. Cnel. V. Paz (2015), realizado para la Escuela Superior de Guerra “Tte. Gral. Luis María Campos”. En ese caso, el autor se centra en una experiencia en particular: “el sistema de transporte terrestre y la movilización de la logística militar en apoyo a la ayuda humanitaria, ante desastres naturales en la región del noroeste de nuestro país”. (Paz, 2015) A su vez, se considera pertinente hacer referencia a un artículo del capitán de navío –y Master por la Universidad Nacional de Mar del Plata en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano- Miguel A. Santiago (2014), publicado en la Revista Visión Conjunta. El artículo aborda la relación entre FFAA y Defensa Civil, haciendo énfasis en la técnica y la logística. (Santiago, 2014) Cabe aclarar la pertenencia de esta investigación al proyecto UBACyT titulado: "Los derechos humanos y la protección de los recursos estratégicos en América Latina en el siglo XXI"(2016-2019). Se encuentra dirigido por el Dr. Adolfo Pérez Esquivel, y bajo la codirección de la Dra. Sonia Winer.

## 2. Objetivos e hipótesis tentativa de este trabajo

La hipótesis central de este proyecto es la siguiente: “La creación de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias se instituye, entre 2013 y diciembre del 2015, a partir de situaciones concretas padecidas por poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Y aspira a institucionalizar un nuevo rol para las FFAA, en modo alguno ‘subsidiario’ de su papel tradicional en la Defensa, sino distinto, y fuertemente comprometido en la garantía estatal de derechos básicos de las mencionadas poblaciones en tiempos de paz”.

De este modo, el objetivo general –de carácter exploratorio- consiste en comprender cómo y por qué dicha Secretaría va generando mecanismos de intervención que postulan la primacía de la conducción civil sobre la militar. A su vez, se tiene en cuenta una comparación entre esta experiencia y las anteriores, haciendo hincapié en las disponibilidades y manejos de los recursos correspondientes, con perspectiva de derechos humanos en un contexto regional específico –y con una historia reciente que incorpora demandas de organizaciones de Derechos Humanos-.

## 3. Enfoque Teórico

Teniendo en cuenta el carácter dependiente de la economía argentina, considero pertinente recurrir al enfoque teórico marxista de la Teoría del Sistema-Mundo de Immanuel Wallerstein. El autor desarrolla un extensivo análisis de las relaciones centro-periferia. Frente al capitalismo actual, Wallerstein destaca el importante papel de los Estados Unidos sobre el Hemisferio Occidental en general, y Latinoamérica en particular. (Wallerstein, 2000) De un modo acorde a esta perspectiva, Sonia Winer analiza un elemento clave en la construcción de subjetividades favorables a la hegemonía estadounidense: el planteamiento de las “Nuevas Amenazas” posteriores al fin de la Guerra Fría. La caída del bloque soviético eliminó al comunismo como –*principal*- hipótesis de conflicto para las élites políticas y económicas de Occidente. Por tanto, la Doctrina de la Seguridad Nacional debió ser sustituida por otra, pues la primera se basaba en combatir toda influencia considerada comunista. La autora postula la consolidación de una Doctrina de Inseguridad Mundial (DIM), elaborada por los sectores dominantes de EUA, en connivencia con sus

intelectuales orgánicos y las propias FFAA de la nación norteamericana. De esta manera, la DIM se enfoca en la lucha contra un “nuevo” grupo de amenazas, tales como el terrorismo –de corte fundamentalista-, el narcotráfico y los desastres naturales. Estos últimos serían motivo suficiente para que un país de América Latina recurra al apoyo norteamericano, pues éste contaría con los recursos necesarios para enfrentar situaciones de esa envergadura. (Winer, 2015) En consonancia con Winer, Rodríguez Rejas señala cómo la doctrina estadounidense fomenta la securitización de la lucha contra las mencionadas amenazas, cuyo eventual implemento del aparato represivo se llevaría a cabo garantizando un modelo de acumulación basado en el control y la explotación estadounidenses de los recursos naturales de la región. El concepto de securitización remite al predominio del empleo –o eventual control territorial- de las fuerzas de seguridad en situaciones no necesariamente vinculadas al combate del delito. (Rodríguez Rejas, 2017) Frente a ello, Sonia Winer plantea, como parte de tal fenómeno, al fomento –incluido en la DIM- de la actuación de las FFAA en funciones policíacas. Con respecto al involucramiento del personal castrense en tareas de ayuda y asistencia humanitaria, la doctrina imperante lo formula como “subsidiario” de su función clave en la Defensa Nacional. (Winer, 2015)

#### 4. Metodología a aplicar

La investigación se basa en una metodología cualitativa, a través de un estudio de caso. Comprende la búsqueda y análisis de fuentes primarias, en especial, documentación oficial y artículos periodísticos del momento, así como la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave y el análisis de datos secundarios. Con respecto a los documentos oficiales, es importante destacar el Decreto 636/2013 de la Administración Pública Nacional, por el cual fue creada la secretaría; y también el Libro Blanco de la Defensa del año 2015. Éste presenta un balance de lo realizado en materia de ayuda humanitaria por las FFAA hasta ese momento, centrándose en la experiencia estudiada. En cuanto a las fuentes periodísticas, cabe subrayar una entrevista a Roberto Corti –secretario a cargo del organismo analizado- realizada por Patricia Fernández Mainardi, integrante del sitio web defonline.com.ar. Por su parte, las entrevistas se orientarán a exfuncionarios del Ministerio de Defensa, cuyos cargos fueron decisivos en la planificación del rol de las

tropas en las misiones de protección civil. A su vez, se buscará entrevistar a profesionales de las Ciencias Sociales con estudios sobre defensa nacional.

## 5. Avances en el análisis de fuentes documentales

### Contexto de origen de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias

De acuerdo con el Libro Blanco de la Defensa (2015), la mencionada Secretaría –de ahora en más: CME- fue creada poco después de una situación de emergencia en particular: la inundación que afectó a la ciudad de La Plata y sus alrededores en abril del 2013. Este suceso implicó un punto de inflexión para el desenvolvimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, pues evidenció la falta de recursos de las agencias estatales de entonces para afrontar un fenómeno de tal magnitud. Asimismo, la participación de las FFAA en apoyo a las víctimas de la inundación reveló su notable capacidad de despliegue logístico, ya sea en recepción como en la distribución de ayuda solidaria, y en diversas tareas de reconstrucción. De esta manera, el gobierno nacional reconoció la necesidad de dar una mayor incorporación a los recursos y actividades de las tropas en tareas de protección civil. La creación de la CME en mayo del mismo año de la tragedia de La Plata, es por tanto un intento de institucionalizar un rol otrora secundario y “subsidiario” de las fuerzas. Estas ya habían realizado tareas de esa índole, pero con escasa –o nula- coordinación civil, y a petición de última instancia de gobiernos municipales y provinciales, desbordados por urgencias extremas. Un ejemplo de ello fueron las inundaciones del Litoral en 1998, 2001 y 2003. (Ministerio de Defensa, 2015: 197-213)

Con respecto al Decreto -636- de creación de la CME, no sólo da un rol *complementario* a la participación militar en asistencia y ayuda humanitaria; también instituye una autoridad civil de conducción directa de tal actividad. (Administración Pública Nacional, 2013) Como indica Roberto Corti, secretario a cargo del organismo, la Secretaría interviene a petición del Ministerio de Seguridad de la Nación, cuya Subsecretaría de Protección Civil es la principal agencia encargada de las situaciones de emergencia. En consecuencia, se informa al Ministerio de Defensa, quien procede movilizándolo al personal del órgano analizado. (Roberto Corti, entrevistado en Fernández Mainardi, 2015) Es importante subrayar la relevancia dada a la cartera de Seguridad en el propio Decreto 636, el cual le da

la coordinación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), antes en manos del Ministerio del Interior y Transporte. Por ende, Seguridad no sólo coordina a los organismos nacionales, sino también provinciales y municipales en situaciones de desastres de origen natural, antrópico o tecnológico. (Administración Pública Nacional, 2013)

Por otra parte, el balance hecho por la cartera de Defensa del 2015 menciona, como factor de incidencia en el establecimiento de CME, el supuesto desarrollo de experiencias similares en otros países –sin aclarar cuáles-. (Ministerio de Defensa, 2015: 197-213) Se plantea la necesidad de indagar acerca de un posible papel –en caso de haberlo- del Consejo Sudamericano de Defensa de UNASUR, en cuanto organismo de asesoramiento, en la decisión del gobierno argentino de dar mayor peso a las FFAA en tareas de asistencia a la comunidad.

Acciones de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias en territorio argentino

El Libro Blanco de la Defensa (2015) destaca varios casos de actividad de la Secretaría, frente a ciertas emergencias: incendios –forestales y no forestales-, aludes, olas de calor, inundaciones y emergencias hídricas. Un rasgo a resaltar de la CME es la creación de Unidades Militares de Respuesta a la Emergencia (UMRE), es decir especializadas en protección civil. Estas recibieron capacitación por parte de expertos civiles, como en el caso de la formación de los brigadistas forestales de las FFAA, capacitados a través de un convenio con el Sistema Federal del Manejo del Fuego. La estrecha colaboración con instituciones civiles pudo verse en los “Vuelos de Emergencia Hídrica” de 2014 en Misiones, Chaco, Formosa, Corrientes y Santa Fe, debido a una fuerte crecida del Río Paraná. Dichos vuelos fueron posibles a causa de un aporte del Instituto Geográfico Nacional (IGN): la cámara aérea digital Microsoft VexcelUltracam XP. Como señala un artículo del IGN: “Las imágenes suministradas por la VexcelUltracam XP en los vuelos de emergencias hídricas permitirán a las autoridades pertinentes evaluar el impacto en la zona y definir las principales obras de infraestructura necesarias para los municipios afectados por la crecida histórica del río Paraná.” (Instituto Geográfico Nacional, 2014)

Si bien el grueso del accionar de la CME estuvo dirigido a poblaciones afectadas por emergencias o desastres, hubo otras participaciones de materia de gestión de riesgos,

orientadas a habitantes afectados por la pobreza, con independencia de la existencia de circunstancias catastróficas. Esto se plasmó en la puesta en práctica de los “Planes Ahí”, cuyo propósito era “...promover los procesos de inclusión para resolver situaciones de vulnerabilidad y satisfacción de derechos a través de la organización social y ejecución de políticas públicas en sus distintos niveles” (Ministerio de Defensa, 2015: 212) En concreto, las fuerzas contribuyeron en el mejoramiento de condiciones de habitabilidad y socio-sanitarias de zonas urbanas o rurales. Un elemento clave de este novedoso papel del personal militar fueron las Campañas Socio-Sanitarias del buque multipropósito ARA Ciudad de Rosario. Este “catamarán sanitario” otorgó atención médica a ciertas comunidades rivereñas de los ríos Paraguay y Paraná, pues estas poblaciones tenían dificultades de acceso por vía terrestre a los centros urbanos con mayor infraestructura en salud. Pero el navío no sólo brindó asistencia sanitaria; también dio asesoramiento sobre trámites previsionales –jubilaciones, pensiones- y subsidios sociales, como la Asignación Universal por Hijo. (Ministerio de Defensa, 2015: 212-213)

Queda pendiente profundizar sobre los objetivos esperados de las Campañas Socio-Sanitarias y los “Planes Ahí”. Teniendo en cuenta el involucramiento de las FFAA en el cumplimiento de derechos sociales de poblaciones no necesariamente víctimas de emergencias o desastres, es pertinente preguntarse si se buscaba una mayor conciencia de los militares en materia de la perspectiva de DDHH.

Respecto del rol *complementario* del personal castrense en la experiencia analizada, Roberto Corti aclara una ruptura con anteriores roles “subsidiarios” de las fuerzas. (Roberto Corti, entrevistado en Fernández Mainardi, 2015) Este trabajo apunta a avanzar en una comprensión más profunda de la supuesta importancia de ese papel, la cual podría implicar una ruptura con lo enunciado por la DIM.

Fuentes analizadas:

-Administración Pública Nacional (2013) “Decreto 636/2013”. Recuperado de:<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/88759/20130604>

- Fernández Mainardi, P. (7 de agosto de 2015) “Las Fuerzas Armadas y su respuesta a las emergencias”. *Defonline*. Recuperado de: <http://defonline.com.ar/armadas-respuesta-emergencias/>
- Instituto Geográfico Nacional (2014) “El IGN colaboró con los vuelos de emergencias por la crecida del río Paraná.”. Recuperado de: <http://www.ign.gob.ar/content/el-ign-colabor%C3%B3-con-los-vuelos-de-emergencias-por-la-crecida-del-r%C3%ADo-paran%C3%A1>
- Ministerio de Defensa de la Nación (2015) “Libro Blanco de la Defensa 2015”. Recuperado de: <http://www.libroblanco.mindef.gov.ar>

#### Bibliografía

- Frenkel, A. (2016). “Fuimos hermanos. Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica”. *Cartografías del Sur*. N° 3, Abril de 2016, pp. 92-113.
- Frenkel, A. y Magliola, L. (2014). “Defensa, Fuerzas Armadas y desastres naturales: ¿cooperación o militarización?” II Jornadas de estudios de América Latina y el Caribe: desafíos y debates actuales.
- Lafferriere, G. (2014). “Las Fuerzas Armadas y sus misiones principal y secundarias.” VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Recuperado de: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4231/ev.4231.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4231/ev.4231.pdf)
- Paz, V. (2015). “El sistema de transporte terrestre y la movilización de la logística militar en apoyo a la ayuda humanitaria, ante desastres naturales en la región del noroeste de nuestro país.” (Trabajo final de licenciatura). Escuela Superior de Guerra Tte. Gral. Luis María Campos: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



- Rodríguez Rejas, M. J. (2017) *La norteamericanización de la seguridad en América Latina*. Ciudad de México: Ediciones Akal.
  
- Santiago, M. A. (2014) “Las Fuerzas Armadas y la Defensa Civil”. Revista Visión Conjunta ; Año 6 N°10. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/123456789/35>
  
- Soprano, G. (2014) “Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XXI”. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10915/54978>
  
- Wallerstein, Immanuel (2000). *The Essential Wallerstein*. New York: The New Press
  
- Winer, Sonia (2015). *Doctrina de inSeguridad mundial. Paraguay como laboratorio de Estados Unidos en la región*, Buenos Aires: Prometeo.