

# El papel de las FFAA en situaciones de emergencia política económica y social

Lic Luis Eduardo Tibiletti

Director Académico Seguridad Estratégica Regional en el 2000 (SER en el 2000)

Argentina

[luis@ser2000.org.ar](mailto:luis@ser2000.org.ar)

## Resumen

El presente trabajo plantea como utilizar las FFAA para reforzar capacidades estatales sin lesionar ni a la democracia ni a las propias instituciones militares y sus capacidades específicas para la defensa nacional. Se inserta en el contexto de un creciente número de estados de la región que se han debilitado por una serie de razones y en los cuales se utilizan -o se discute hacerlo- algunas capacidades de las FFAA para reforzar esas debilidades.

---

## 1. Introducción

Los analistas de política internacional coinciden en señalar que la mayoría de los países de nuestra región latinoamericana **han pasado de ser los estados emergentes estrellas** -que parecían florecer en los 90 con la combinación de democracia y libremercado-, **a estados en emergencia en los 2000** signados por graves **crisis políticas, económicas y sociales**.

Esta situación de hecho cuyas causas no pretendemos analizar muestra un inquietante **elemento en común que es la creciente debilidad de los estados**. También diversos autores han tratado en este último año esta problemática y procurado hallar explicaciones.

En esta dirección creemos que vale la pena rescatar el último trabajo de un viejo conocido de América Latina, el profesor Peter Waldman quien con su obra sobre el Estado Anómico <sup>1</sup>ha colaborado a desentrañar el por qué de esta situación de debilidad de nuestros estados y de cuyo libro quiero rescatar una frase:

*" Las dictaduras , dejando de lado el hecho de que mediante la coacción represiva pudieron garantizar la seguridad y el orden, sin embargo han socavado en sumo grado las normas legales y sociales"*

En nuestro caso creemos que a este panel no le correspondía explicar todas esas causas de debilidad estatales sino ver una de sus consecuencias. Es casi inevitable la tentación para las autoridades políticas de **utilizar a las FFAA en tareas alejadas de sus misiones específicas** con la finalidad de **recuperar esas capacidades estatales debilitadas** y poder hacer mejor frente a las emergencias.

---

<sup>1</sup>WALDMANN Peter, "El Estado Anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina ", Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

Existe en el debate entre los especialistas una falta de acuerdo acerca de si en la realidad latinoamericana se cumple algo que parece funcionar en otras latitudes. Me refiero a la teoría sostenida entre otros por David Pion Berlin de que **utilizar a las FFAA en actividades de reforzamiento de otras capacidades estatales de hecho demuestra el ejercicio de una capacidad de conducción mayor y por lo tanto fortalece la democracia**. Particularmente no adhiero in totum a esta teoría pues aún cuando la decisión no fuese impulsada por los propios militares - en cuyo caso sería muy difícil llamar a eso conducción civil-, **en los hechos la actividad en sí puede terminar degenerando en un grado de autonomía muy alto.**<sup>2</sup>

Por lo tanto el objetivo de este trabajo será presentar un **conjunto de ideas** en su mayoría resultado de la experiencia de varios países **para que esta participación militar** pueda hacerse cuando las autoridades políticas lo consideren necesario **sin que ello altere las sanas relaciones civiles militares ni termine afectando la gobernabilidad democrática**.

## 2. Diferentes modos de participación de las FFAA en emergencias

En primer lugar queremos dejar aclarado que no nos vamos a referir a aquellas situaciones de **emergencia provenientes de fuerzas de la naturaleza**, ya que este tipo de misiones de las FFAA ya figura en la mayoría de nuestros países, en muchos casos incluida como **misión subsidiaria**.

Sólo mencionamos al respecto la importancia que en los países desarrollados se le da a la **diferenciación entre las funciones de protección civil** cuya planificación y ejecución corresponde esencialmente a organismos civiles normalmente ubicados en los ministerios del interior ó similares y donde las FFAA cooperan con sus capacidades logísticas y organizativas **y las de defensa civil** derivadas de mitigar los efectos de la guerra cuya planificación y conducción sí corresponde normalmente a las FFAA y son todas las restantes capacidades estatales las que se deben poner al servicio de esa tarea militar.

---

<sup>2</sup> Una comprobación clarísima de este proceso lo tuve durante una conferencia en Caracas en 1998. El gobierno democrático y heredero de la construcción venezolana de la subordinación militar al poder político -que el propio presidente Caldera había construido 40 años antes- ordenó a las FFAA llevar adelante tareas de acción cívica en la frontera sur para evitar que los campesinos de esas zonas aisladas se sumaran a los grupos guerrilleros colombianos que ya en ese entonces penetraban en sus fronteras en busca de lugares de descanso y reclutamiento de adeptos. Yo señale públicamente los riesgos de esa tarea y un senador oficialista dijo que era un prejuicio propio de un argentino por la historia militarista de mi país. Al día siguiente en otra exposición el Jefe del Ejército de Venezuela comenzó a explicar las acciones que estaban llevando a cabo en la zona. Sorprendido el Senador -sin saber que yo estaba presente lo interrumpió y le dijo: "Pero hombre ud le está dando la razón al argentino de ayer, eso que Ud esta presentando es un plan de gobierno para toda esa provincia que no le corresponde hacerlo a Ud sino al Gobernador". Cuanto de esto influyó en la posterior decisión de las FFAA de aceptar cargos políticos en un gobierno constitucional con las complicaciones que esto implica, lo dejo a los analistas del tema Venezuela.

**Tampoco** se van a considerar aquí **formas de participación relacionadas con los asuntos de seguridad nacional y de defensa** tales como la integración a Consejos de Seguridad o Defensa ya que esto con las formas que cada país establezca **es propio de las misiones específicas de las FFAA.** <sup>3</sup>

A qué **tipo de tareas** nos referimos entonces?. En una primera acepción del concepto de emergencia vamos a considerar que la misma es fruto de la **aparición (emerge) de una situación anómala, no prevista o no susceptible de ser solucionada por los mecanismos habituales de un Estado:**

### *Emergencias y debilidades estructurales*

Tras este breve intento de definir el concepto de emergencia con el que nos vamos a manejar en el trabajo, parece necesario hacer alguna digresión sobre la **diferencia de este concepto con las debilidades estructurales que cada uno de nuestros estados pueda tener.** Cuando decimos debilidades estructurales nos queremos referir a aquellas **falencias de nuestros estados que devienen de la historia propia** de cada uno de ellos. Así nosotros podemos encontrar estado incluso muy grandes -como en el caso de Brasil-, donde una de sus debilidades estructurales es la **ausencia de suficiente presencia estatal en muchos lugares de su territorio** dada su inmensidad y la difícil accesibilidad a ciertas zonas. Este caso por ejemplo puede **plantear desafíos históricos a las FFAA** de ese país en relación a espacios como el de la Amazonas que impactarán en la forma en la cual se reaccionará frente a una emergencia.

Lo que queremos decir es **que cada una de estas falencias estructurales se potenciará también en la emergencia** dando a cada país una coloración distinta en función de las características de esa emergencia y las debilidades estructurales acumuladas.

En general sabemos que nuestros países carecen casi todos de una **sociedad civil fuerte y dinámica que pueda hacerse cargo como en algunos países del primer mundo de tareas de contención social** en situaciones de emergencia. Este probablemente sea el caso de una **debilidad estructural casi común.**

Por el contrario otras serán diferentes y así como señalamos una de **tipo territorial** en Brasil, podríamos hablar de otras debilidades más de **tipo cultural** como el escaso respeto hacia el cumplimiento de la ley que generalmente demuestra la sociedad argentina<sup>4</sup>, o las dificultades de otros países **para amalgamar a sus habitantes de origen hispano o inmigratorio con las comunidades originales**<sup>5</sup>, o la carencia puede ser en otros casos de naturaleza económica por carecer históricamente de **una mínima base de industria nacional** que permita enfrentar la producción de ciertos insumos básicos.

<sup>3</sup> A este respecto puede consultarse en la web del CHDS el Panel que la Red de Seguridad en América Latina (RESDAL) organizó en la anterior sesión de REDES 2002 en Brasilia.

<sup>4</sup> WALDMANN Peter, op. cit., pgs 139-157

<sup>5</sup> Pensemos por ejemplo en la histórica dificultad del Ecuador para incluir sus sectores indígenas como ha quedado demostrado una vez con la ruptura el pasado mes de julio de la alianza con ellos que llevó al poder al actual presidente Cnl Lucio Gutierrez

Aunque volveremos sobre esto más adelante por lo menos dejemos establecido que **estas diferencias propias de cada país definirán un modo en el cual las capacidades de las instituciones militares se hallan en cada momento integradas a las del resto del estado.** Es esa característica individual proveniente de su **modelo particular histórico-cultural de relaciones civiles militares** la que debemos ver -más como en una película que en una foto de la situación actual-, cuando imaginemos **que acciones podran llevar adelante las FFAA sin desbordar justamente los limites** que cada relación determina.

Digamos entonces que podemos encontrar tareas de:

*Asistencia inmediata (corto plazo)*

\* **Asistencia alimentaria** a vastos sectores especialmente vulnerables ante procesos hiperinflacionarios o de hiperrecesión económica.

\* **Cobertura sanitaria** de sectores de la población generalmente de menores ingresos que utilizan esencialmente la infraestructura hospitalaria pública ante una incapacidad de la misma de atenderlos por problemas derivados de una crisis económica.

\* **Fabricación y distribución de agua potable, medicamentos** u otros insumos esenciales cuya cadena de producción y/o distribución se haya visto repentinamente rota.

\* **Disposición de espacios físicos** y capacidades profesionales para producir una masiva incorporación de jóvenes a un sistema de servicio civil.

\* **Recapacitación laboral** cuando ante un proceso de reindustrialización se necesita recuperar capacidades laborales en oficios perdidos y reclamados por el ámbito privado y que se mantienen en las FFAA disponiendo además de capacidad docente e instalaciones (talleres y laboratorios) adecuados para ello

Ahora bien cuando **ciertas capacidades estatales no han sido desarrolladas aún o el recuperar las existentes deterioradas lleve más tiempo** que el corto plazo es donde aparecen otro tipo de tareas de:

*Asistencia mediata (mediano plazo)*

\* **Construcción, reparacion,** mantenimiento de obras de **infraestructura.**

\* Desarrollo generalmente en zonas aisladas de **planes globales de apoyo a la comunidad.**

\* **Reemplazo de fuerzas de seguridad** o policiales en tareas específicas para volcar mayor capacidad estatal en materia de mantenimiento del orden o la seguridad pública (control de fronteras, aduanas, objetivos estratégicos, etc).

\* **Empeñamiento de FFAA en tareas de mantenimiento del orden** o la seguridad pública. Si bien esta tarea podría considerarse entre las inmediatas la incluimos aquí porque debió suponer una decisión muy anterior a la emergencia para permitir la generación de las doctrinas de empleo, su adiestramiento, equipamiento etc. Sólo cabría incluir esta tarea entre

las inmediatas cuando fuese empleando las capacidades derivadas de sus funciones habituales.<sup>6</sup>

\* **Integración de equipos militares a diversos ministerios** para cooperar en la formulación de planes (análisis tipo estado mayor) para enfrentar la transición de la emergencia a la normalidad. Como un ejemplo podría pensarse en la capacidad remanente de restos de un antiguo complejo industrial militar para absorber mano de obra permitiendo así reducir tasas de desempleo socialmente insostenibles.

La tercera clasificación de tareas tendría un **carácter más estable** y puede surgir de una emergencia pero luego mantenerse:

*Actividades de apoyo al desarrollo (largo plazo)*

- \* Desarrollo de **industrias bases**.
- \* Desarrollo y manejo de **servicios públicos**.
- \* Participación institucional en órganos de **planificación del desarrollo**.

Por supuesto que he colocado en estos tres grupos de tarea clasificados por su probable duración **sólo aquellas formas que consideramos que adecuadamente instrumentadas pueden cumplir las condiciones de no afectabilidad a la gobernabilidad democrática** y hemos obviado aquellas que de darse consideramos que irreversiblemente lo harán como por ejemplo:

\* El intento de **sostener con las FFAA regímenes o gobiernos que han perdido hasta su mínima legitimidad** política. Esto se vivió hablando de regímenes en la Bulgaria de Ceacescu y el uso de las FFAA sólo sirvió para provocar miles de muertos innecesarios pues finalmente el régimen cayó igual que todos los demás de Europa del Este aunque en esos casos en forma pacífica.

Esta situación la vivimos en Argentina en diciembre del 2001 cuando algunos trasnochados pensaron que podían usar las FFAA para sostener un gobierno como el del presidente De la Rúa que ya había perdido toda base de sostén político. Por suerte bastó la primera medida en esa dirección (que fue declarar el estado de sitio antes de empeñar las FFAA tal como exige la legislación sancionada durante la democracia) para que quedase en absoluta evidencia que ese gobierno no podía sostenerse ni siquiera con ese tipo de medidas ya que la reacción popular fue entre tomarlo en broma y repudiar dicha declaración redoblando las manifestaciones que suponían prohibidas por tal declaración.

---

<sup>6</sup> Esto es lo que establece en Argentina la Ley de Seguridad Interior 24059 cuando en su capítulo final y ante la posibilidad de que el Congreso autorizase el empleo de las FFAA en situaciones de conmoción interior en que han sido sobrepasadas las FFSS y policiales, establece que lo harán **con su propio equipamiento y doctrina para las misiones impuestas en la ley de defensa nacional**. De este modo se procuró impedir que el argumento de una hipotética situación reiterase el vicio de los '70 de transformar a las FFAA en instituciones de la seguridad pública vía la doctrina del probable empleo y el equipamiento derivado. Efectivamente en Argentina en 1970 una Sección de tiradores de un regimiento de Infantería del Ejército (la mía) era equipada con escudos, bastones y pistolas lanzagases para reprimir manifestaciones estudiantiles

También es cierto que hombres de las FFAA señalaron que sólo irían en esa dirección si se establecía cuál sería el régimen legal que los protegería de **futuras consecuencias como las sufridas por los represores de la última dictadura** y así permitieron ganar un tiempo como para que los sectores más razonables del gobierno hicieran reflexionar al presidente sobre la inconveniencia de intentar ese camino cuando ya había más de una decena de muertos en todo el país por la represión policial. No cabe duda que haber avanzado en **la utilización de las FFAA frente a semejante panorama hubiese desembocado en una nueva tragedia argentina.**

\* la integración a los niveles de decisión política en forma de **cogobiernos cívicomilitares. También en esto hacemos referencia a hechos reales tales como fue el Fujimorazo en Perú o la Bordaberrización en Uruguay.** Incluso durante los meses de enero a marzo de 2002 en Argentina era común recibir de miembros de muchas embajadas la pregunta acerca de cómo se iba a integrar la Junta de Salvación Cívico-Militar que se decía iba a hacerse cargo frente a la debacle del país.

\* la **integración de militares en actividad a dirigir ministerios** (con la obvia excepción del de Defensa más allá del debate específico sobre la conveniencia o no de que el ministro sea un militar activo e retirado).

La experiencia enseña que **estas "soluciones" nunca lo son** y cuando más pueden servir para un momento de transición y siempre que de inmediato se vuelva a las instituciones militares a sus espacios naturales impidiendo se prolonguen los efectos (repetimos ya irreversibles) de su **partidización política.**<sup>7</sup>

### 3. Mecanismos para impedir consecuencias no deseadas

Las siguientes son algunas de las precauciones que consideramos importantes tener en cuenta:<sup>8</sup>

3.1. **Toda actividad** que desarrollen las instituciones militares debe estar **planificada en la cúspide por un organismo civil.** Esto es fundamental pues como sabemos toda actividad que se realice en el seno de una sociedad está sujeta al escrutinio de los diversos sectores políticos e importa en sí misma una actividad política, por lo cual **si la realizan comandos**

<sup>7</sup> En 1975 la entonces presidenta Isabel Peron y sus asesores consideraron que una forma de fortalecer su gobierno era designando a un coronel en actividad que había gozado de la confianza del ya fallecido presidente Gral Peron como Ministro del Interior. Esto había sido bien considerado por el entonces Cde en Jefe Gral Laplane quien sostenía la tesis del profesionalismo integrado. Esto produjo una sublevación militar del sector que alentaba el llamado "profesionalismo prescindente" que derrocó al Cde Laplane y colocó en la cúpula del ejército al futuro presidente Videla líder del golpe del 24 de marzo del año siguiente, demostrando que la prescindencia o la integración eran en realidad formas solapadas de partidismo pro o antiperonista.

<sup>8</sup> Reconocemos en esto los aportes hechos por Goodman Louis, "Military roles past and present", en Larry Diamond y Marc Plattner (eds), *Civil military relations and democracy*, John Hopkins University Press, 1996, p 37, y Aguilar Zinser Adolfo, "El concepto de seguridad nacional en México. Fortalezas y debilidades a inicios del SXXI", en Hristoulas Athanasio (ed), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, ITAM, México, 2002.

**militares estarían necesariamente incursionando en el juego de las presiones políticas.**

Por ejemplo en el supuesto de la **asistencia alimentaria**, el Ministerio nacional competente pero que adolece de incapacidad de medios materiales y estructura para hacerla llegar a los sectores necesitados **será quien ejecute la planificación de la compra, almacenamiento y distribución.** Podrá contar para ello con el asesoramiento de equipos de trabajo ad-hoc de los organismos militares a fin de tener clara conciencia de las capacidades logísticas y humanas de las que podrá disponer.

**3.2. La ejecución de cualquier tarea desarrollada por las FFAA debe ser supervisada por un área de conducción civil al menor nivel de ejecución posible** y no constituirse comandos militares ad hoc para el ejercicio de dicha supervisión.<sup>9</sup>

**3.3 El Ministerio de Defensa deberá velar** permanentemente para que en toda actividad que desarrollen las FFAA este **debida y completamente valorizada.** No importa si los montos empleados serán o no reintegrados al presupuesto de defensa -lo que puede ser imposible dada la emergencia-, sino que esta medida es central para evitar la costumbre de los **costos ocultos de la utilización de las FFAA.**

Nos referimos con costos ocultos a items tales como el **desgaste del material** pero mucho más importante al concepto de **lucro cesante.** Este concepto es muy común de olvidar cuando se cuenta con **soldados de conscripción** olvidando que están en servicio para capacitarse como soldados para su misión militar y no deberían estar más tiempo del necesario para ello; por lo cual todo trabajo que hagan fuera de su capacitación como soldado se supone restada a su capacitación necesaria (pues sino para que se lo mantiene incorporado ese período). Este costo bien determinado puede por ejemplo demostrar la conveniencia de recurrir a un **voluntariado civil quizás menos costoso** o no?, pero debe saberlo la sociedad que paga sus impuestos.

Este último **criterio de alternativas** debe ser siempre considerado cuando se asuman tareas que por su naturaleza sean propias de la sociedad civil. Esto es particularmente significativo en el debate por ej sobre la **participación en ciertas industrias.** Puede darse perfectamente que en un momento histórico no existan capacidades en la sociedad civil para una determinada actividad productiva, sea por falta de recursos financieros o humanos y entonces se piense que esa actividad la desarrollen las FFAA. Fue el caso en nuestra Argentina de la **producción inicial de petróleo y acero.** Lo importante es la evaluación permanente del **momento en que esas capacidades ya estén en otras áreas estatales o de la sociedad** y transferir la actividad para **impedir que una competencia desleal ahogue a la iniciativa privada en un área productiva .**

---

<sup>9</sup>Así sucedió por ejemplo el año pasado en Argentina cuando un Comandante de Brigada se hizo cargo de un plan para repartir remedios en toda una provincia y generó el rechazo de los directores y médicos de los hospitales provinciales y municipales que se sintieron superados en su responsabilidad y entonces acusaban a los militares de repartir remedios en las puertas de los hospitales sin conocer cuáles eran las etiologías más comunes y los medicamentos más necesitados por la población local.

#### 4. Fundamentos basicos de las medidas propuestas

Quisimos dejar para el final una **reflexión macro** que de algún modo explica el rigor con el que hemos procurado identificar las formas de participación "no nocivas" y las medidas de control.

Esta reflexión tiene que ver con la idea básica de que existe una diferencia crucial entre el necesario modo de relacionar tres conceptos claves en la actividad militar y la actividad política. Nos referimos al **modo en que se manejan eficacia, tiempo y maniobra**.

Ya cuando Weber **diferenciaba la lógica de la política (circular) de la lógica de la estrategia (lineal)**, nos daba una primera pauta para estas disquisiciones.<sup>10</sup>

Sin embargo mucho más comprensible es esta diferencia cuando nos paramos en la idea de los ciudadanos de civil y de uniforme que viven en el mismo tiempo dos momentos distintos.<sup>11</sup>

En efecto **un integrante de las FFAA debe ser un ciudadano que este preparado y preocupado por el funcionamiento de su país en el tiempo de guerra**. Es decir en ese momento en el cual todas las capacidades del Estado y la Sociedad deben **alinearse en orden a la eficacia de su accionar militar** pues si llegó a la guerra es porque consideró que estaba en juego su propia supervivencia. No importa aquí los matices que querramos poner a ese concepto de guerra en la actualidad, pues el militar de todos los tiempos siempre ha sido muy sensible para comprender el momento en que un país ha decidido **poner en juego esa integración de todas sus capacidades para el logro de un objetivo a traves del empleo de sus FFAA**.

Lo que importa es señalar que **esa necesidad del militar es la que le otorga un sentido especial** (lineal en sentido weberiano) a su **manejo de las ideas de la maniobra, el tiempo y la eficacia que son siempre más inmediatistas y perentorias**. Justamente por conocer que así se juegan las cosas en la guerra es que **el militar reclama siempre de sus políticos prevención, anticipación , planificación y odia la improvisación**, aunque esa sea el arma llamada genio militar que al final utilizará al maximo en la batalla, dada la incertidumbre que el combate genera.

El resto de sus conciudadanos que están conviviendo en la cotidianeidad de la vida normal no utilizan del mismo modo esos conceptos, no importa que cumplan o no funciones políticas, **viven en la paz pensando en la paz y así debe ser. El militar** (cuando está bien formado) **piensa en la guerra sólo como forma de recuperar la paz** y en la defensa como

<sup>10</sup> Para un análisis más detallado de este asunto puede consultarse MIGUENS, Jose Enrique, "Sociedades democráticas y sociedades militaristas", Revista Nuevo Proyecto Nro 2, ediciones CEPNA, Bs As, 1988.

<sup>11</sup> Debo estas reflexiones sobre las distintas concepciones de eficacia, tiempo y maniobra y la teoría de los ciudadanos para dos tiempos distintos que comparten el mismo momento a nuestro Vicepresidente de SER y colega en el asesoramiento parlamentario el Valmte (R) Fernando García que las fue construyendo luego de 50 años de vida militar durante los cuales le tocó en más de una oportunidad de su extensa carrera interactuar muy estrechamente con autoridades políticas.

forma de impedir la guerra. El **ciudadano del otro país piensa** (también si está bien formado) **en la paz como un objetivo vital de la sociedad y en la guerra como un fracaso.**

Esta es la razón por la que nosotros decimos que uno no debe **nunca sumar a las FFAA en situaciones de emergencia.** Las FFAA como tal con sus propias lógicas solo están para la guerra. **Lo que debe hacerse en emergencia y practicarse en la paz es INTEGRAR CAPACIDADES de esas FFAA al resto del estado y la sociedad.** Nunca como FFAA pues empiezan a querer aplicar sus interpretaciones para el otro país y por ello militarizan toda la vida de las sociedades.

En síntesis diría que si se cumplen estos recaudos bien puede que la utilización de esas capacidades de las instituciones militares al servicio de otras necesidades estatales diferentes a las de defensa nacional, **no solo no alteren las buenas relaciones civiles militares sino incluso que ayuden a fortalecerlas.**

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003