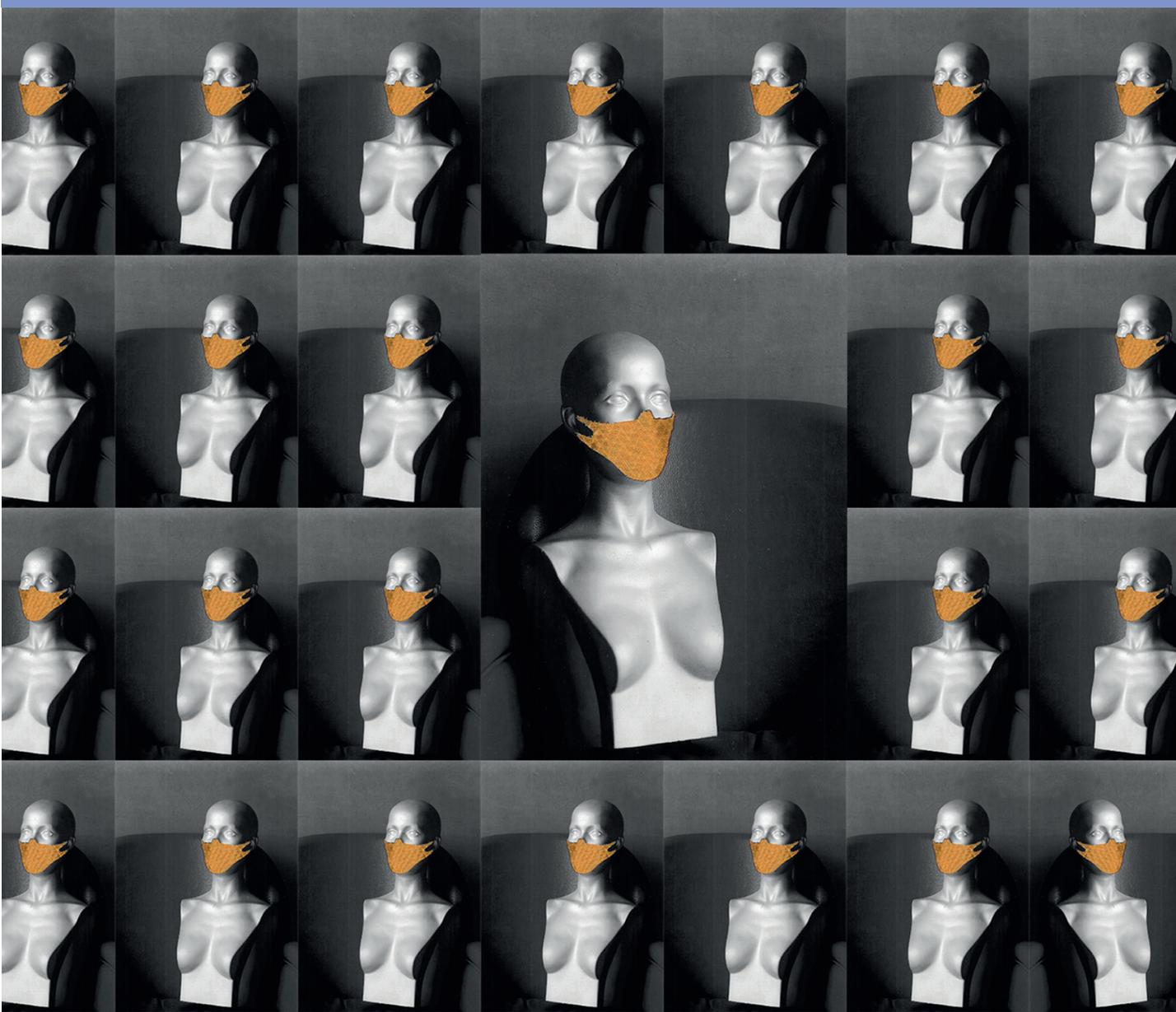


Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



## Seguridad regional y COVID 19 (II)

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

---

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2022 - No. 32

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Número 32, enero 2022  
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

#### Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/indx.php/URVIO>

#### Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en *Urvio* #32

- Número de trabajos recibidos: 11 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 63,63%
- Índice de rechazo de manuscritos: 36,36%.
- Número de revisores internacionales: 18
- Número de revisores nacionales: 2
- Internacionalización de revisores: 5  
(Argentina, Colombia, Ecuador, España, México).
- Internacionalización de autores: 4 países  
(Argentina, Colombia, Ecuador, México).

#### Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista\_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad  
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

**Editor Jefe (Editor in Chief)**

Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

**Editor Asociado (Associate Editor)**

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

**Asistente Editorial (Editorial Assitant)**

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

**Consejo Científico Internacional  
(International Scientific Council)**

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

**Consejo Internacional de Revisores  
(International Review Board)**

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.

- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vásquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra.(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaílle Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.

- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.
- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
- Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
- Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
- Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
- Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina.
- Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España.
- Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos.
- Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España.
- Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España.
- Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Dra. Ángela Iranzo Dosdad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.
- Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

- Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México.
- Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España
- Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
- Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
- Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
- Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.
- Dr. Éric Lair, Uniminuto, Colombia
- Dr. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina
- Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

#### **Redes y Consejo Técnico (Social Media and Technical Board)**

- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Lic. Wendy Panchi, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador.

#### **Edición de estilo**

- Alas Letras Consultoría Académica

#### **Imagen de portada y carátulas**

- Ileri Ceja Cárdenas y Martín Scarpacci

#### **Diagramación**

- Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

#### **Próximas convocatorias**

- **Convocatoria #34:** Cultura de inteligencia y sociedad
- **Coordinadores:** Dr. Daniel Sansó-Rubert Pascual (Universidad Europea) y Dra. Julia Pulido Gragera (Universidad Alfonso X el Sabio)
- **Entrega de artículos hasta:** lunes, 28 de marzo de 2022.

#### **Dirección**

FLACSO, sede Ecuador  
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.  
Quito, Ecuador  
www.flacso.edu.ec  
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2022 - No. 32

## Tema central

- Seguridad, autonomía e industria: el equipamiento médico en el Mercosur . . . . . 8-26  
*Luciana-Victoria Gil*
- Pandemia, seguridad humana y migración: gestión de la movilidad  
humana desde México . . . . . 27-41  
*Rafael-Alonso Hernández-López y Diego-Noel Ramos-Rojas*
- Fuerzas armadas y pandemia en Argentina (2020-2021):  
profesionalización militar ante la asignación de misiones subsidiarias . . . . . 42-58  
*Luciano Anzelini*

## Misceláneo

- Armas de fuego en América Latina: una sociedad sin conflicto, pero sin paz. . . . . 60-75  
*Carla-Morena Álvarez-Velasco*
- La securitización y lo operacional: tráfico aéreo de drogas  
entre 2011 y 2019 en Argentina . . . . . 76-92  
*Sergio-Gabriel Eissa*
- Sobrepoblación y buena conducta: tensiones vinculadas al derecho  
a la educación en las cárceles de Buenos Aires. . . . . 93-110  
*Camila Pérez*

## Estudios Globales

- Modelo estructural para el análisis y la construcción de políticas  
de seguridad y defensa . . . . . 112-126  
*Juan-David Abella-Osorio y Vicente Torrijos*
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana  
de Estudios de Seguridad. . . . . 127-136**

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2022 - No. 32

## Central topic

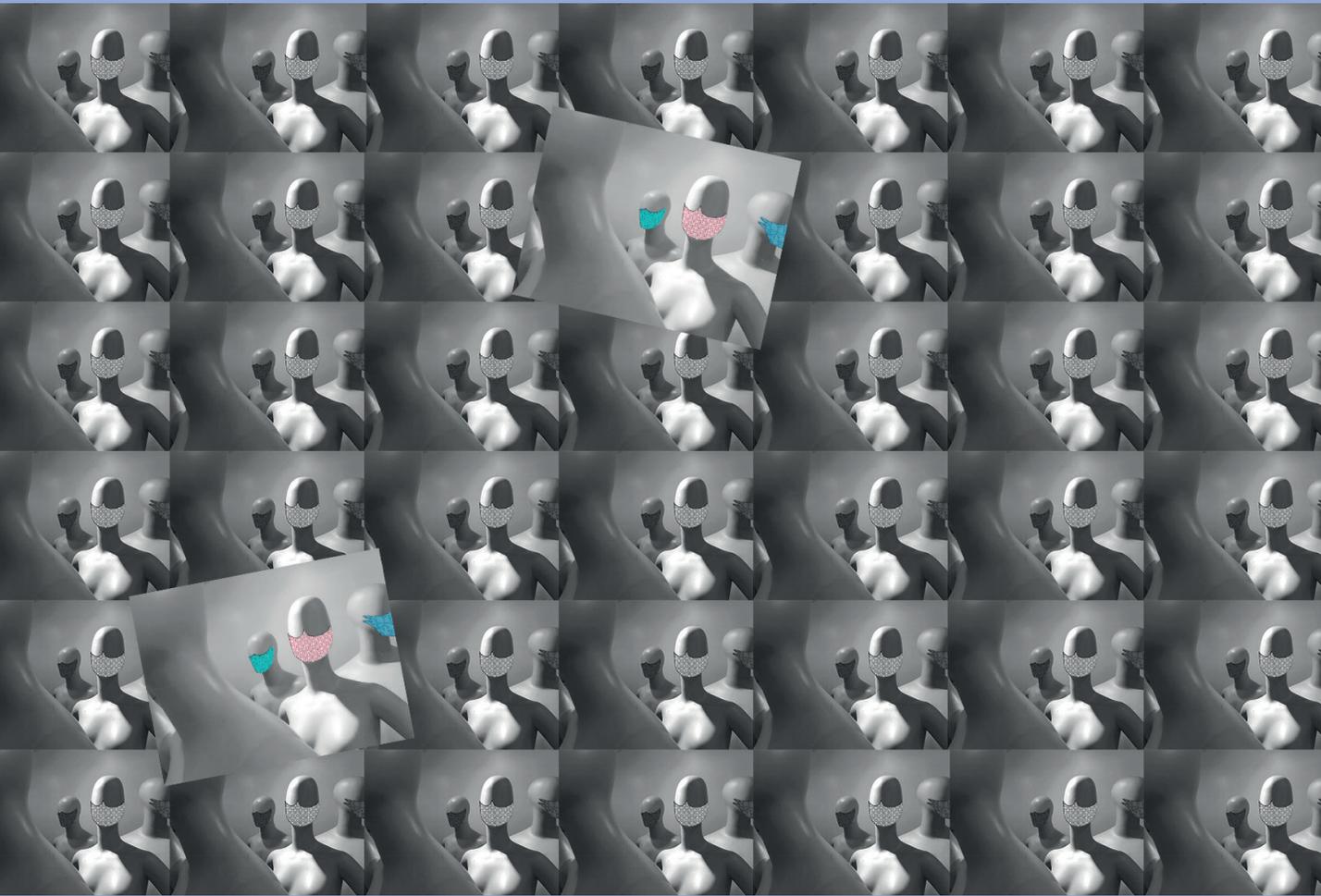
- Security, Autonomy and Industry: Medical Equipment in MERCOSUR . . . . . 8-26  
*Luciana-Victoria Gil*
- Pandemic, Human Security and Migration: Management  
of Human Mobility from Mexico . . . . . 27-41  
*Rafael-Alonso Hernández-López and Diego-Noel Ramos-Rojas*
- Armed Forces and Pandemic in Argentina (2020-2021):  
Military Professionalization in Subsidiary Missions . . . . . 42-58  
*Luciano Anzelini*

## Miscellaneous

- Firearms in Latin America: A Society without Conflict, but without Peace . . . . . 60-75  
*Carla-Morena Álvarez-Velasco*
- Securitization and the Operational: Air Traffic of Drug  
between 2011 and 2019 in Argentina . . . . . 76-92  
*Sergio-Gabriel Eissa*
- Overcrowding and Good Behavior: Tensions Related to the Right  
to Education in Buenos Aires Prisons . . . . . 93-110  
*Camila Pérez*

## Global Studies

- Structural Model for the Analysis and Construction of Security and Defense Policies . . . . 112-126  
*Juan-David Abella-Osorio and Vicente Torrijos*
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana  
de Estudios de Seguridad . . . . . 127-136



Tema central

# Fuerzas armadas y pandemia en Argentina (2020-2021): profesionalización militar ante la asignación de misiones subsidiarias

## *Armed Forces and Pandemic in Argentina (2020-2021): Military Professionalization in Subsidiary Missions*

Luciano Anzelini<sup>1</sup>

Recibido: 16 de abril de 2021  
Aceptado: 30 de junio de 2021  
Publicado: 31 de enero de 2022

### Resumen

El artículo estudia el papel de las Fuerzas Armadas argentinas ante la emergencia sanitaria por COVID-19, tomando como referencia la expansión del rol castrense en América Latina en el contexto de la pandemia. El objetivo es mostrar que, a diferencia de lo que advierten algunos analistas acerca de los peligros para la democracia en otros países de la región, la asunción prolongada de esta misión subsidiaria por parte de los uniformados argentinos no ha revelado consecuencias negativas. La investigación combina herramientas conceptuales de la ciencia política y del estudio de las relaciones civiles-militares, y emplea un diseño teórico-metodológico cualitativo, ajustado al método conocido como “estudio de caso desviado”. Se concluye que en el accionar de las Fuerzas Armadas argentinas ante la pandemia han convergido factores políticos, normativos y operacionales que explican el éxito de la “Operación General Belgrano”.

**Palabras clave:** fuerzas armadas; misiones subsidiarias; pandemia; profesionalización militar; relaciones civiles-militares

### Abstract

The article sets out to analyze the role of the Argentine armed forces in the face of the COVID-19 health emergency, taking as a reference the expansion of the military role in Latin America in the context of the pandemic. The aim is to exhibit that, despite certain experts having warned about the dangers to democracies in other Latin American countries, the prolonged assumption of subsidiary missions by Argentine soldiers has not revealed negative consequences. The investigation combines conceptual tools from political science and the study of civil-military relations, in ad-

<sup>1</sup> Universidad Nacional de San Martín/Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, luciano\_anzelini@hotmail.com,  orcid.org/0000-0002-3180-1527



dition to the use of a qualitative design adjusted to the method known as “deviant case study”. It is concluded that political, normative and professional aspects explain the success of the “General Belgrano Operation”, carried out by the Argentine armed forces to deal with the pandemic.

**Keywords:** armed forces; civil-military relations; military professionalization; pandemic; subsidiary missions

## Introducción

Hace algunos años, en un minucioso estudio de casos, David Pion-Berlin (2016, 1) se preguntaba qué tan bien cumplen los militares sus tareas en tiempos de paz. La inquietud se complejiza cuando se pretende detectar en qué medida asumir misiones no convencionales afecta el profesionalismo militar. En definitiva, se trata de saber si los militares pueden cumplir roles subsidiarios sin afectar su preparación para la defensa externa.

Pese al recurso a la “guerra contra el enemigo invisible”, empleado durante la pandemia de COVID-19, el problema no tiene que ver con la guerra sino con los desafíos en tiempos de paz. El despliegue de la organización castrense en áreas densamente pobladas, en contextos de emergencia y de manera sostenida en el tiempo podría afectar el equilibrio de las relaciones civiles-militares (Diamint 2020; 2021; Isacson 2020). Según la semblanza de Adam Isacson (2020, 1) para América Latina, “la pandemia podría dejar una región con un equilibrio cívico-militar inclinado fuertemente hacia los generales”.

En la intersección de estas dos preocupaciones –la profesionalización y el estado de las relaciones civiles-militares– se ubica el tema del presente artículo. Las Fuerzas Armadas

argentinas han cumplido un papel relevante ante la pandemia, con altos niveles de aceptación en la opinión pública. Con ello, surgen interrogantes que se adicionan a los formulados por Pion-Berlin e Isacson: ¿cuáles son los aspectos que favorecieron el desempeño de los militares argentinos?, ¿qué influencia tuvieron el Ministerio de Defensa y las experiencias previas de apoyo en emergencias?, ¿cuál es el impacto de las normas de nivel nacional y ministerial?, ¿podría la prolongación de la asistencia ante la crisis afectar el desenvolvimiento profesional?, ¿cuáles son los aspectos operativos sobresalientes de la respuesta del instrumento militar?, y, por último, ¿en qué medida el caso argentino podría ser objeto de reequilibrios civil-militares?

El planteamiento central es que en el accionar de las Fuerzas Armadas argentinas han convergido una serie de factores –políticos, normativos y operacionales– que resultaron decisivos para el éxito de las intervenciones. Las potenciales externalidades negativas, ligadas a una eventual desprofesionalización o al debilitamiento del gobierno político de la defensa, no se registraron en 2020-2021. Los logros en materia legislativa –resultado de casi 40 años de democracia ininterrumpida– y la modernización del planeamiento de la defensa –impulsado desde 2006– constituyen poderosos inhibidores contra la desprofesionalización y la proyección de los militares sobre el sistema político (Anzelini y Poczynok 2014). Lejos de fuerzas armadas transformadas en guardias nacionales (Rouquié y Suffern 1994) o en actores corporativos con capacidad de veto sobre la política (Garretón 2003), el caso argentino revela una experiencia de i) efectivo gobierno político de las misiones subsidiarias de la defensa, y ii) alta profesionalización, no politización y adecuado desempeño operacional.

En la metodología de la investigación se combinan herramientas conceptuales de la ciencia política y del estudio de las relaciones civiles-militares. Se parte de un marco argumental que fija proposiciones a los efectos de recoger evidencia empírica que permita su ordenamiento e interpretación (Sautu 2005, 61). Se emplea un diseño teórico-metodológico cualitativo, ajustado al método conocido como estudio de caso. Como señalan Dogan y Kazancigil (citado en Ortega Expósito 2012, 83), con base en Lipset (1963), “un estudio de caso puede ser implícitamente comparativo sin comparar”. Lijphart (1971, 691-693), en su tipología, menciona el estudio de caso desviado: “El caso se diseña en función de su importancia teórica. Por ello es seleccionado, porque se desvía respecto a la tendencia prevista en una teoría o generalización previa”. En la perspectiva de Lijphart, es la excepcionalidad lo que acrecienta el valor teórico. En una región donde la expansión del rol de los cuerpos militares despierta interrogantes sobre la calidad de las instituciones, Argentina continúa exhibiendo un sistema de defensa asentado en relaciones civiles-militares plenamente democráticas.

En la primera sección se revisan los aportes conceptuales recientes sobre las implicancias profesionales y políticas de la asignación de misiones no convencionales. Asimismo, se aborda en términos generales el rol de los cuerpos militares latinoamericanos frente a la pandemia de COVID-19. En la segunda, se analizan las particularidades del ordenamiento normativo argentino y el despliegue operacional del instrumento militar ante la pandemia. Se plantea que este ha garantizado que no se pusieran en tensión las relaciones civiles-militares. Finalmente, se extraen conclusiones que buscan contribuir al acervo de investigaciones sobre el rol subsidiario de las fuerzas armadas.

## Fuerzas armadas y misiones no convencionales

Pion-Berlin (2016, 1) formula dos preguntas fundamentales: 1) ¿qué nivel de desempeño exhiben los militares al realizar tareas subsidiarias?; y 2) ¿de qué modo podrían cumplirlas sin afectar el profesionalismo que requiere la misión principal? La disquisición se remonta al planteo de Morris Janowitz: según este clásico de las relaciones civiles-militares, en el futuro, las fuerzas armadas se convertirían en organizaciones flexibles que, en tiempos de paz, cumplirían roles acordes a las necesidades de la sociedad; mientras que en tiempos de guerra retornarían a su rol convencional. El autor alude al modelo de las guardias constabularias (Janowitz 1960, 418-419).

Janowitz (1960, 435) detectó tempranamente una preocupación que ya despuntaba entre los militares: la “pérdida de prestigio y honor” que podría derivarse de su conversión en una fuerza híbrida. Retomando esa línea, Pion-Berlin (2016, 2) trata de mostrar que “existe un límite hasta el cual una organización militar puede estirarse más allá de su rol convencional”. Su estudio aborda una serie de casos en los que evalúa el desempeño militar en misiones no convencionales. Se enfoca en las experiencias de México (seguridad interior), Chile (desastres naturales), Bolivia y Venezuela (acción cívica).

Pion-Berlin (2016, 6) profundiza en dos aspectos clave para esta investigación. Por un lado, si los cuerpos militares están preparados para restringirse en el uso de la fuerza, un desafío especialmente demandante en zonas urbanas. Por el otro, si pueden cumplir misiones sociales sin incurrir en violaciones humanitarias o en el uso instrumental de los

sectores asistidos. Otro factor a considerar es que los militares asumen misiones subsidiarias a partir de capacidades preexistentes. Se trata de prestar atención al *path-dependency* (trayectoria institucional) para prever, de algún modo, su posible eficacia. Pion-Berlin advierte que “efectivamente hay misiones internas que los militares han cumplido con destreza”. Para un desempeño eficiente en tareas no convencionales, y atendiendo a la naturaleza conservadora que suelen exhibir las organizaciones militares a la hora de “reinventarse”, la asignación de nuevos roles debe apoyarse en la disposición de activos y saberes. Existen fortalezas que los militares pueden volcar hacia tareas diferentes al enfrentamiento: sus capacidades de coordinación, comando y control; su alcance nacional y dispersión geográfica; su capacidad de movilización de medios, hombres y materiales y su *expertise* diversificada (Pion-Berlin 2016, 5-7).

El autor enumera algunos factores que deberían cumplirse para que la asignación de misiones no convencionales no redunde en desprofesionalización: i) una escala y tiempo limitados para el cumplimiento de las atribuciones encomendadas; ii) que los oficiales designados para dirigir las tareas subsidiarias sean mantenidos fuera de posiciones de poder político, y iii) que los oficiales asignados para dirigir las tareas subsidiarias no sean los responsables de la asignación de fondos (Pion-Berlin 2016, 183).

Entre los casos que estudia Pion-Berlin corresponde mencionar, en primer lugar, la experiencia chilena en emergencias y desastres naturales, en particular frente a los terremotos de 2010 y 2014. Las fuerzas armadas han sido tan eficaces –advierte el autor– que incluso se corre un “riesgo” paradójico: que se genere

una total dependencia de ellas, lo que podría debilitar a las agencias civiles encargadas originalmente del tema. Muchas fortalezas de la organización militar aplican para ese tipo de misión: despliegue territorial masivo de hombres y medios; sistema jerárquico de comando y control, así como capacidades logísticas y de almacenamiento para los esfuerzos de rescate y reconstrucción. Incluso las capacidades relativas al poder de fuego del instrumento militar han resultado propicias, según Pion-Berlin (2016, 186), para disuadir la posibilidad de saqueos.<sup>2</sup>

Los casos de Venezuela y Bolivia han arrojado resultados dispares en materia de empleo de los militares para acciones sociales. Las fuerzas armadas desempeñaron tareas extendidas territorialmente, aprovechando la amplia dispersión de su despliegue y sus capacidades logísticas. En el caso venezolano, se aprovechó la experiencia acumulada de participación en proyectos anteriores (construcción, asistencia médica y alfabetización), aunque los militares fueron destacados por periodos indefinidos. Para emprender esas tareas, contaron con financiamiento significativo y poder político, lo que desalentó el carácter transitorio de la misión. En la mirada de Pion-Berlin (2016, 187), fueron creciendo la corrupción, los presupuestos no regulados y la ausencia de rendición de cuentas.

En la Bolivia de Evo Morales, las “misiones sociales” de los militares tuvieron duración limitada, a la vez que experimentaron restricciones en su desenvolvimiento operacional.

<sup>2</sup> Esto contrasta con lo sucedido entre octubre de 2019 y marzo de 2020, cuando se produjo el estallido social contra el gobierno de Sebastián Piñera. En el marco de las manifestaciones, hubo más de un centenar de violaciones graves a los derechos humanos, cometidas por policías y militares (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2019).

Hubo un adecuado aprovechamiento de la capacidad logística de las fuerzas armadas para cumplimentar el proyecto de *vouchers* escolares en todo el territorio nacional. El despliegue operativo duró un mes, tras el cual los militares retornaron a sus funciones ordinarias. Les fue prohibido asumir posiciones políticas o financieras, a la vez que fueron objeto de auditoría civil. Para Pion-Berlin (2016, 187), se trató de un éxito en cuanto al aprovechamiento de las capacidades de la organización militar:

El planteo de Pion-Berlin es que los civiles pueden ejercer razonablemente bien el gobierno político de los asuntos militares, a pesar de que las fuerzas armadas asuman misiones subsidiarias con mayor frecuencia. Sin embargo, en ocasiones pierden la capacidad de supervisión operacional. Los civiles han demostrado cierta incapacidad para auditar lo que sucede en el terreno, y dificultades para sancionar faltas, denunciar delitos o evitar violaciones a los derechos humanos. Esto ha sucedido en México, particularmente en el despliegue de patrullas operativas en zonas urbanas (Pion-Berlin 2016, 189).

Finalmente, depender de los militares para este tipo de misiones puede conducir a privilegios corporativos. Ellos suelen presionar por pagos extraordinarios, nuevas reglas de empeñamiento, sanción de inmunidades o empleo de tribunales castrenses (Pion-Berlin 2016, 190). Como se observará, en el caso de las Fuerzas Armadas argentinas ante la pandemia –por las razones políticas, normativas y operativas que serán descritas– no se ha incurrido en ninguno de esos beneficios y/o arbitrariedades. Asimismo, se ha cumplido con el conjunto de factores necesarios para que la asignación de misiones no convencionales no redunde en desprofesionalización.

## La pandemia y las fuerzas armadas: ¿debilitamiento de la democracia?

El papel de las fuerzas armadas en tareas subsidiarias se ha expandido en América Latina durante la pandemia de COVID-19 (Dasso 2020). Su rol en la vida diaria de la ciudadanía está llevando, según algunos analistas, a un proceso de creciente militarización de la seguridad pública y de reequilibrio de las relaciones civiles-militares (Diamint 2020; 2021; Isacson 2020). Según Isacson (2020, 1),

cuando la pandemia se acabe, los líderes civiles no solo van a tener que lidiar con las secuelas de las masivas fatalidades y de las economías en desintegración, sino también con la reintegración a los cuarteles de un ejército fortalecido (...) Si son incapaces de hacer esto, América Latina después del coronavirus será una región repleta de regímenes que solo [podrán] ser descritos como democracias parciales o desaparecidas.

Como se ha desarrollado, es comprensible que las fuerzas armadas tengan una importante participación ante emergencias de duración limitada. Son organizaciones que cuentan con una importante capacidad logística: “Helicópteros, aviones de transporte, vehículos de diverso tipo y hospitales de campaña” (Isacson 2020, 2). A diferencia de las fuerzas de seguridad, son “la única institución gubernamental que, en las condiciones cotidianas, no están operando a su máxima capacidad”, sino que “están en un estado de ‘preparación’ en el que la mayoría del personal y el equipo no están exactamente inactivos, sino enfocados en el entrenamiento, la planificación y el mantenimiento para otras eventualidades”. En consecuencia, disponen de una “capacidad de respuesta adicional” cuando se presenta una emergencia (2020, 2-3).

En este marco, Isacson (2020, 1) pone el foco en una de las cuestiones advertidas por Pion-Berlin: la escala y el tiempo de la misión subsidiaria. Según el autor, la pandemia de COVID-19 es “un tipo de desastre natural distinto: está pasando en todas partes del mundo, por un periodo de tiempo indefinido”. Además, al interior de los países no está localizado, sino que se desarrolla simultáneamente en todas las regiones. Las Fuerzas Armadas latinoamericanas han estado en el espacio público mucho más que antes de la pandemia, realizando patrullajes, detenciones, toques de queda, bloqueos de fronteras y distribución de alimentos.

En consecuencia, cuando no están presentes las restricciones que Pion-Berlin (2016) considera indispensables para el accionar de las fuerzas militares en tareas subsidiarias, el resultado puede afectar el equilibrio de las relaciones civiles-militares (Diamint 2020; 2021; Isacson 2020). El problema que advierten algunos expertos es que, con el aumento de su participación frente a la COVID-19, resultará muy improbable la retracción militar en los próximos años. Según Rut Diamint, se conjugan dos problemáticas: la escasa capacidad de gestión civil por parte de muchos gobiernos; y el peligro que se cierne sobre las democracias (citado en Isacson 2020, 5). Poner responsabilidades que pertenecen a la esfera del gobierno civil en manos de los militares conlleva el peligro de ampliar el campo de acción de organizaciones preparadas para aplicar el máximo poder de fuego del Estado. En la mirada de Isacson (2020, 8):

Después de entregarles la lucha contra el crimen, el control de multitudes (...) la construcción de infraestructura, la protección ambiental y otras funciones de los civiles, es un gran acto de fe esperar que continúen siendo apolíticos y no deliberativos.

Frente a ese panorama, el caso argentino —dadas las particularidades políticas, normativas y operativas que son objeto de análisis en los próximos apartados— no revela una situación de reequilibrio de las relaciones civiles-militares.<sup>3</sup> Los uniformados cumplen su rol ante la pandemia en un marco de elevado profesionalismo y bajo la conducción política de las autoridades civiles. Asimismo, tienen un alto reconocimiento de la ciudadanía, que valora su consustanciación con el régimen democrático y su eficiente papel durante la emergencia sanitaria.

## El caso argentino

A continuación, se describen los aspectos políticos, normativos y operacionales que encuadran el presente análisis. La argumentación gira en torno a los plexos legales y a las decisiones operacionales que orientaron la gestión de la pandemia en el campo de la defensa. En ese marco, resulta indispensable, en primer término, hacer referencia a algunos antecedentes políticos e históricos, dada su relevancia para descartar los riesgos que Isacson identifica en otros países de América Latina.

### *Gobierno político de la defensa*

La normativa argentina establece una separación nítida entre los asuntos de defensa externa y seguridad interior. Así lo consignan las Leyes de Defensa Nacional, N°23.554, de Seguridad Interior, N°24.059 y de Inteligencia Nacional, N°25.520, sus modificatorias y

<sup>3</sup> Para una mirada diferente sobre el asunto, ver Diamint (2020, 6, 11). Una conclusión similar puede encontrarse en Calderón (2021, 400).

decretos reglamentarios. Este entramado fue sancionado por cuatro gobiernos consecutivos, de diferente color político y en distintas etapas de la Argentina contemporánea.<sup>4</sup> Sus fundamentos constituyen los ejes de una política de Estado que supuso el abandono de la “doctrina de seguridad nacional” y el retorno a la “doctrina de defensa nacional” (López 2010, 254). El decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional expresa con claridad:

Deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación ‘nuevas amenazas’, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto.

Esa aproximación contrasta con el desvanecimiento de la división de responsabilidades entre organismos castrenses y de seguridad, que se ha extendido en América Latina (Diamint 2020; 2021; Isacson 2020). Como señalan algunos expertos, los militares difieren de los policías en cuanto a sus objetivos de intervención, así como en sus medios, formación, doctrina, inteligencia y adiestramiento. A diferencia de los policías, no están preparados para el uso gradual y diferenciado de la fuerza, ya que el principio de proporcionalidad no está presente en su adiestramiento (Saint-Pierre 2008, 18-19).

Refiriéndose a las actividades de seguridad ciudadana que los militares latinoame-

ricanos han realizado durante la pandemia, y en particular a los excesos verificados en Bolivia (durante el gobierno de Áñez), El Salvador, Honduras y Perú, Isacson (2020, 2) advierte: “En una democracia, es incongruente que las fuerzas armadas, una institución jerárquica y entrenada para usar fuerza abrumadora para derrotar a un enemigo, se conviertan en parte de la vida diaria de los ciudadanos”.

El dilema de las relaciones civiles-militares no está presente en Argentina. Ello tiene que ver tanto con la subordinación de los militares al poder legalmente constituido, como con la escisión normativa entre defensa y seguridad, que fija límites precisos a su accionar. Según el general Martín Deimundo, comandante operacional de las Fuerzas Armadas,

en la Argentina ocurrió junto con la pandemia –que es un hecho excepcional– otro hecho excepcional: el empleo de las fuerzas armadas casi antinaturalmente porque estos comandos que salen a operar lo hacen sin armamento. Para el militar salir sin armamento es sentir que le falta algo. Sin embargo, ese detalle, que parece menor, fue uno de los factores de éxito de esta operación (Marón 2020).

El consenso normativo de las últimas cuatro décadas contribuyó a fijar la subordinación de los militares al poder político. La última insubordinación castrense ocurrió en diciembre de 1990, con el “alzamiento carapintada” liderado por Mohamed Alí Seineldín. El gobierno de Carlos Menem (1989-1999) reprimió sin vacilaciones los focos rebeldes. Desde entonces, no se volvieron a registrar nuevas proyecciones indebidas sobre el sistema político (López 1994; Battagliano 2010).

<sup>4</sup> La Ley de Defensa Nacional fue sancionada en 1988, durante el gobierno de Raúl Alfonsín; la de Seguridad Interior, en 1992, con Carlos Menem y la de Inteligencia Nacional, en 2001, con Fernando de la Rúa. En 2006, Néstor Kirchner reglamentó la Ley de Defensa Nacional a través del Decreto N° 727/2006.

Si bien la referencia a situaciones que ocurrieron hace 30 años puede parecer anacrónica, se convierte en un factor clave para explicar, en buena medida, la prescindencia política de las Fuerzas Armadas. Mientras el fantasma de la militarización y su impacto sobre la calidad del régimen democrático ganan espacio en las reflexiones de algunos expertos latinoamericanos, en Argentina el rol de los militares ante la pandemia no despierta similares interrogantes. Según el general Juan Martín Paleo, jefe del Estado Mayor Conjunto,

la declaración por el Gobierno Nacional del Estado de Emergencia Sanitaria (...) trajo consigo la exigencia de un planeamiento abreviado y la consecuente y no muy usual imagen de soldados operando en pueblos y ciudades de toda la República (...) La pandemia evidenció la enorme capacidad de las Fuerzas Armadas en tareas de Protección Civil (...) Hoy conformamos unas FFAA profesionales, completamente comprometidas con la democracia y la Constitución Nacional, cuya eficiencia reposa esencialmente en la legitimidad y legalidad de sus fines, conducidas por las autoridades políticas de la defensa (Paleo 2021).

El “gobierno político de la defensa” se encuentra consagrado de modo explícito en la normativa que regula al sector (Anzelini y Poczynok 2014, 146). El Decreto 727/2006 es contundente: “Toda forma competente de ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las Fuerzas Armadas no puede reducirse a meros actos y prácticas formales y simbólicas”. Simultáneamente, la norma fija con precisión el rol de los organismos militares dependientes de la conducción política: el Estado Mayor Conjunto y las tres fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). En el caso del primero, el de-

creto lo ubica como “la máxima instancia de asistencia y asesoramiento en materia militar” y “responsable del planeamiento estratégico militar”. Por su parte, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea se abocan exclusivamente a “alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición”.

Finalmente, en Argentina se da una particularidad: las normas actuales en materia de justicia militar constituyen un poderoso inhibidor frente a potenciales abusos de las Fuerzas Armadas. Esto es importante en contextos de emergencia, dadas las prerrogativas con que suelen contar los militares en algunos países de la región. Según Isacson (2020, 3), “el personal militar que comete violaciones del derecho internacional humanitario tiende a ser juzgado en un sistema de justicia militar separado”.

A partir de 2008, en Argentina se ha desarrollado una profunda reforma en materia de administración de justicia militar, que dejó atrás el Código de 1951. En la actualidad rige la Ley N° 26.394, que modificó los códigos Penal y Procesal Penal de la Nación; instituyó un Procedimiento Penal Militar para Tiempos de Guerra o de otros Conflictos Armados y estableció un Código de Disciplina y un Servicio de Justicia Conjunto de las Fuerzas Armadas. La reforma, que atraviesa varios ejes,<sup>5</sup> ha conllevado la eliminación del fuero militar para el juzgamiento de delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas. En el

5 Se trata de i) el tratamiento de los delitos militares en la órbita de la Justicia Federal; ii) la eliminación de la pena de muerte del ordenamiento jurídico (aunque sin uso, se mantenía vigente en el sistema legal militar); iii) la eliminación de los tribunales de honor; iv) el rediseño del sistema disciplinario para adecuarlo a las exigencias del artículo 18 de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y v) el reordenamiento de los servicios de justicia en el ámbito militar (Ministerio de Defensa 2015, 286-287).

contexto de la pandemia, los uniformados argentinos no gozan de las inmunidades ni de los privilegios con que sí cuentan los militares en otros países latinoamericanos (CELS 2018, 30-32).

Hasta el momento, no ha habido ninguna denuncia por violaciones a los derechos humanos cometidas por integrantes de las Fuerzas Armadas argentinas desde el inicio de la pandemia, según se pudo constatar en consultas a la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa. Todavía más, en un escenario político fuertemente polarizado, resulta significativo que las comisiones de Defensa Nacional del Congreso de la Nación no hayan tramitado ni un solo pedido de informes respecto de eventuales excesos de los uniformados en el cumplimiento de misiones subsidiarias frente a la COVID-19. Las comisiones de Defensa Nacional de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación han ingresado 166 proyectos (de Ley, de Resolución, de Declaración y de Comunicación) durante el período. Solo tres se relacionan con el desempeño de las Fuerzas Armadas ante la pandemia: dos que expresan aprobación y uno que requiere información sobre aspectos de ejecución presupuestaria.

### *Desastres y emergencias en el ordenamiento normativo*

El plexo jurídico de la defensa —ya sea el jurisdiccional o aquel que, teniendo origen en otra área del Estado, impacta sobre ella— es muy claro en cuanto a tres aspectos: i) la centralidad de la conducción política de los asuntos militares; ii) el rol subsidiario de las Fuerzas Armadas ante emergencias o desastres y iii) la importancia de atender estas problemáticas

sin afectar el cumplimiento de la misión primaria del instrumento militar.<sup>6</sup>

La Ley de Defensa Nacional establece, en su artículo 33, que el presidente de la nación aprueba los planes y acciones para la defensa civil. El Decreto N° 727/2006 adiciona un aspecto que contribuye a aventar el temor de Isacson respecto de la militarización de la seguridad pública. En su artículo 3, establece que el Sistema de Defensa

no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior.

En otro orden, la Ley N° 24.948 (Reestructuración de las Fuerzas Armadas) establece, en su artículo 6, las operaciones de empleo de las Fuerzas Armadas. Allí se incluyen las de “apoyo a la comunidad nacional o de países amigos”. Sobre estas, en el artículo 24 se precisa que deberán ser financiadas por fuera de los

6 El artículo 1 del Decreto 727/2006 establece su misión principal: “Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”. Un ejemplo claro en cuanto a la importancia de atender las misiones subsidiarias sin afectar el cumplimiento de la misión principal lo constituye la reciente aprobación del Plan Anual de Inversiones del Fondo Nacional de la Defensa (Ministerio de Defensa 2021), la más importante iniciativa en materia de reequipamiento militar en décadas. En la Resolución MD 402/2021 —aprobatoria de dicho plan— se enfatiza que “la priorización de las capacidades con que deberá contar el Instrumento Militar de la Defensa Nacional estará orientada, en primer término, por el objetivo de garantizar la continuidad y la eficacia creciente en la ejecución de la misión principal de las Fuerzas Armadas” (Ministerio de Defensa 2021). En efecto, el conjunto de proyectos de inversión allí contenidos exhibe un peso decisivo de la preparación para la defensa externa de la nación.

recursos ordinarios destinados a la “función Defensa”. Por su parte, el Poder Ejecutivo estableció en su Decreto 2645/2014 (Directiva de Política de Defensa Nacional 2014) las denominadas “misiones secundarias”. Identifica entre ellas “la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos frente a situaciones de desastres naturales y antrópicos”.

Esta última directiva también es elocuente respecto de la distinción de responsabilidades entre los niveles estratégico-nacional (es decir, político), estratégico-militar, estratégico-operacional y táctico, al referir a las situaciones de catástrofe o emergencias. Responde así a uno de los requisitos que prescribe Pion-Berlin (2016): el de la dirección civil de los asuntos políticos y financieros de la coordinación militar ante emergencias. La norma estipula que “el Ministerio de Defensa conducirá este tipo de operaciones a través del Comando Operacional y (...) establecerá los lineamientos políticos para la intervención de las Fuerzas Armadas”.

La Ley N° 27.287 creó el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR). En su artículo 5, fija que el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil es la instancia superior de decisión, articulación y coordinación de los recursos del Estado nacional. El anexo de la norma establece su composición, que incluye al Ministerio de Defensa, con siete de sus dependencias (la Secretaría de Servicios Logísticos para la Defensa y Coordinación Militar en Emergencias, el Servicio Meteorológico, el Instituto Geográfico, el Estado Mayor Conjunto, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea). Por su parte, el Decreto N° 383/2017 reglamenta la implementación del SINAGIR. En el artículo 17, detalla sus

fuerzas operativas, entre las que se incluye en primer lugar a las Fuerzas Armadas.

La normativa que establece la estructura organizativa del Ministerio de Defensa precisa las responsabilidades de conducción política sobre los asuntos relativos al apoyo militar ante emergencias. Dicha conducción –que implica que la dirección política y la asignación de fondos para estos asuntos no son definidas por funcionarios militares, sino por autoridades políticas– se encuentra plasmada en la Decisión Administrativa N°286/2020. Asimismo, la normativa nacional de máximo nivel procura preservar capacidades militares para la misión principal, otro de los temas clave considerados por Pion-Berlin (2016) en aras de que el cumplimiento de roles secundarios no afecte la preparación para la defensa externa. El Decreto N° 1691/2006 (Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas) estipula:

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

La atención de emergencias a partir de las capacidades remanentes o duales del instrumento militar no implica desatender esa misión en el planeamiento. La Directiva de Política

de Defensa Nacional 2014 es inequívoca, al señalar que “se considera de suma importancia la participación de las Fuerzas Armadas en aquellas situaciones de emergencia o desastres naturales y en tareas de apoyo a la comunidad local y a naciones amigas”. En ese sentido, el nivel de conducción política estableció instrucciones precisas al Estado Mayor Conjunto, al fijar que será su responsabilidad “consolidar una instancia organizacional [el Comando Operacional] que interactúe, en situaciones de apoyo ante desastres naturales y antrópicos, con el Ministerio de Defensa”. En esta misma inteligencia, lo instruye a elevar “al Ministerio de Defensa los planes operacionales, doctrina, planes de adiestramiento y necesidades de medios –principalmente duales– para cumplir con las demandas que se requieran en el marco de esta misión”.

#### *Actuación operativa del instrumento militar durante la pandemia<sup>7</sup>*

El sector Defensa en Argentina tuvo una ágil respuesta frente a la pandemia de COVID-19. Todavía no se había detectado el primer caso importado –que tuvo lugar el 3 de marzo de 2020– cuando el Estado Mayor Conjunto emitió, el 12 de febrero, la Directiva Técnica Conjunta N° 01/2020 (“Protocolo de acción para la prevención, profilaxis, detección y tratamiento del virus denominado 2019-nCoV –coronavirus– y otras enfermedades infecto-contagiosas”).

Un mes después, el Ministerio de Salud publicó el “Plan Operativo de Preparación y

Respuesta al COVID-19”, que identificaba dos fases: I, de contención y II, de mitigación. El presidente, posteriormente, emitió el Decreto N° 260/2020, que declaró la emergencia sanitaria. El ministro de Defensa, Agustín Rossi, dictó la Resolución N° 88/2020, que estableció la conformación del Comité de Emergencias de Defensa (COVID-19), a los fines de articular el apoyo de las Fuerzas Armadas argentinas en los esfuerzos de contención y mitigación del virus. La norma instruyó al jefe del Estado Mayor Conjunto a dirigir el planeamiento y la ejecución de las tareas de apoyo a la comunidad y de ayuda humanitaria, que se realizarían a través de medios militares, en forma articulada con la Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias. Asimismo, instó a los jefes del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea a alistar, adiestrar y sostener las organizaciones militares que fuesen requeridas.

El jefe del Estado Mayor Conjunto suscribió, el 13 de marzo de 2020, la Directiva N° 01/20 “R” (“Apoyo al Plan Operativo de Preparación y Respuesta al COVID-19”). Entre sus instrucciones, se destacan aquellas dirigidas al comandante operacional. Además de elaborar y difundir a las tres fuerzas el Plan Contribuyente a la Directiva y de conducir las operaciones de protección civil (apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria), se le indicaba: i) proponer la activación de los Comandos de Zona de Emergencia (CZE) y ii) mantener el control operacional de estos durante las actividades de apoyo. Una semana después, ya se encontraban operativas las 14 Zonas Conjuntas de Emergencia: tres correspondientes a la ciudad y provincia de Buenos Aires (Metropolitana, Buenos Aires Norte y Buenos Aires Sur) y 11 ubicadas en Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Men-

<sup>7</sup> La información de esta sección surge de las siguientes entrevistas: Guillermo Pereda, director general de Planeamiento Estratégico del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 7 de abril de 2021; y Martín Deimundo Escobal, comandante operacional de las Fuerzas Armadas, 9 de abril de 2021.

doza, Misiones, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En cuanto a las instrucciones a los Estados Mayores Generales de las fuerzas, se destaca –además del alistamiento, adiestramiento y sostenimiento del personal– la elevación al comandante operacional de los medios (residencias de tránsito, hospitales militares, hospitales reubicables y hospitales quirúrgicos) para el funcionamiento de las instalaciones previstas en el apoyo a la fase de contención del virus.

El 19 de marzo de 2020, el presidente Alberto Fernández dictó el Decreto N° 297/2020, por el que se estableció en todo el país el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO). Las tareas de protección civil que desarrollaban las Fuerzas Armadas pasaron a encuadrarse en la “Operación General Belgrano”, que intensificaba las tareas de apoyo a organismos civiles. En materia de planeamiento, el Estado Mayor Conjunto fijó cuatro etapas, siguiendo el esquema de administración del aislamiento dispuesto por el gobierno nacional. La etapa 1 contempló desde la conformación de los 14 Comandos de Zona de Emergencia (CZE) hasta el momento del pico de contagios y el subsiguiente aplanamiento de la curva. La etapa 2 se extendería desde el aplanamiento de la curva hasta el inicio del descenso en los contagios diarios. La etapa 3 preveía extenderse desde el comienzo del descenso en los contagios hasta alcanzar un número en franca disminución, que permitiera a los organismos civiles cubrir la totalidad de las demandas. La etapa 4 comprendería desde el momento en que no se requiriera la intervención de las Fuerzas Armadas para las tareas de apoyo hasta el inicio de la denominada “nueva normalidad”, lo que implicaría el repliegue de los recursos humanos y materiales a sus bases de origen.

El planeamiento operacional contempla, asimismo, el seguimiento de un conjunto de indicadores sanitarios –infectados, hospitalizados, camas disponibles, fallecidos, respiradores, capacidad de testeo, etc.– que permiten contar con una “consciencia situacional” del estado de la pandemia. En cuanto a las acciones, la “Operación General Belgrano” funcionó a través de la lógica “requerimiento/respuesta”. La solicitud de apoyo a las Fuerzas Armadas es elevada al ministro de Defensa, quien recibe el requerimiento de las autoridades nacionales, provinciales y municipales o de las instancias de la sociedad civil. Autorizado el requerimiento, el comandante operacional conduce la operación de apoyo, contando con el sostenimiento de los Estados Mayores Generales. La ejecución corre por cuenta del Comando de Zona de Emergencia correspondiente.

En cuanto a las tareas de apoyo, pueden identificarse cinco ejes: i) planeamiento interagencial (planificación y asesoramiento a otras agencias en todo el territorio nacional); ii) alimentos (planeamiento y apoyo logístico, lo que incluye tareas de almacenamiento, elaboración, racionamiento caliente, entrega de bolsones, víveres secos y distribución de agua); iii) sanidad (tareas de apoyo sanitario, vacunación, transporte de muestras, producción de alcohol en gel, confección de barbijos, máscaras y camisolines, campaña de concientización y traslado de personal de la salud); iv) infraestructura sanitaria (ampliación de instalaciones sanitarias, transporte de material para sanidad y armado de camas) y v) tareas logísticas de gran envergadura.

Tomando las cifras registradas el 1ero de marzo de 2021, el Estado Mayor Conjunto informaba la siguiente situación. Llevaban 346 días en operaciones, con 38 144 tareas

realizadas,<sup>8</sup> 97 666 hombres y mujeres empeñados y 27 388 vehículos empleados. Se habían realizado 20 991 tareas de planeamiento y asesoramiento interagencial. En materia de operaciones aéreas, se habían realizado 105 vuelos de transporte de muestras, 65 de reconocimiento, 32 de transporte de repatriados y varados (con un total de 2254 pasajeros), además de 92,9 toneladas de insumos transportados en vuelos nacionales. Se habían efectuado 464 tareas de ampliación de infraestructura sanitaria y 6097 de apoyo sanitario. Se habían consumado tareas de planeamiento y apoyo logístico de alimentos, según el siguiente detalle: 16 240 965 raciones de comida y 2 418 679 bolsones de víveres secos. En materia de operaciones navales, se habían cumplimentado 23 días de navegación, con 123 unidades utilizadas y 3289 hombres y mujeres empeñados (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas 2021).

La ciudadanía receptionó muy favorablemente la labor de las Fuerzas Armadas Argentinas. Si bien la ponderación no se explica exclusivamente como consecuencia de la “Operación General Belgrano”,<sup>9</sup> el rol castrense ante la pandemia ha sido muy valorado.

8 Se entiende por tarea a una acción que implica movilización de medios y personal.

9 Existen otros tres elementos que presumiblemente ayuden a explicar esta alta ponderación, aunque su corroboración debe ser objeto de indagaciones futuras. En primer lugar, el ordenamiento normativo –con su distinción de responsabilidades entre las fuerzas militares y policiales– convierte al país prácticamente en un “tipo ideal” de división de tareas en América Latina. Este plexo legal representa un inhibidor de lo que ha sido una constante en los países que adoptaron el enfoque de la militarización de la seguridad pública: aumento de la violencia interna, violaciones a los derechos humanos y corrupción en las fuerzas armadas. El segundo elemento es la plena consustanciación de los militares argentinos con el régimen democrático. Por último, cabe señalar que la totalidad de los oficiales en actividad han egresado del Colegio Militar, la Escuela Naval Militar o la Escuela de Aviación Militar luego del retorno de la democracia en 1983.

Entre los denominados “líderes y formadores de opinión”, las Fuerzas Armadas se ubican como la segunda institución más respetada (49 %), solo por detrás de las universidades (76 %) (Poliarquía Consultores 2021, 23). Cuando las consultas se extienden a la ciudadanía en general, las Fuerzas Armadas también se posicionan en el podio de las instituciones mejor consideradas. En plena implementación de la “Operación General Belgrano” (abril de 2020), la consultora Zuban, Córdoba y Asociados indagó sobre el nivel de apoyo a las instituciones públicas, y detectó que las Fuerzas Armadas ocupaban el segundo lugar (86,8 %), por detrás del personal sanitario (96,6 %) (García 2020).

Otro aspecto relevante para explicar el desenvolvimiento de las Fuerzas Armadas ante la pandemia –advertido por Pion-Berlin (2016) como un requisito para el éxito en misiones subsidiarias– lo constituye su *path-dependency*. La eficacia de la organización militar ante emergencias, desastres y apoyo a la comunidad ha sido probada en múltiples oportunidades. En términos sanitarios, se destaca la cooperación brindada en 2009 para combatir los brotes de gripe A y dengue. Por otra parte, la asistencia del Sistema de Defensa, a través de las capacidades logísticas y operativas del instrumento militar, fue clave en las inundaciones de Santa Fe (2007), Salta (2009) y La Plata (2013). En todos los casos, se cumplieron tareas de evacuación, distribución de alimentos, entrega de donaciones, potabilización y distribución de agua, y sostén teleinformático. Asimismo, desempeñaron un rol relevante en la erupción del volcán Chaitén en Chubut (2008), el incendio forestal en Córdoba (2013) y los recientes incendios en la comarca andina de Río Negro y Chubut (2021). En el plano internacional, cabe recor-

dar el apoyo desplegado ante las inundaciones en Bolivia (2007 y 2008) y los terremotos en Perú (2007), Haití (2010) y Chile (2010).

Adicionalmente, un antecedente clave para comprender el éxito de los militares ante la pandemia es su papel en la custodia de los procesos electorales. La custodia de los comicios exige al Poder Ejecutivo la conformación de un Comando General Electoral, que tiene a su cargo las funciones de coordinación y ejecución de las medidas de seguridad que establece el Código Electoral Nacional. Se trata de un despliegue a lo largo y a lo ancho del país, para el cual el Ministerio de Defensa designa a un comandante general electoral, quien a su vez nombra a los comandantes de cada Distrito Electoral. Al comandante general electoral se le subordinan, durante los comicios, no solo los efectivos que requiera del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, sino también los agentes de las cuatro fuerzas federales (Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía Federal) y los de las fuerzas de seguridad de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ese diseño operacional fue aprovechado para dar respuesta a la emergencia sanitaria. Según el jefe del Estado Mayor Conjunto, general Juan Martín Paleo,

uno de los factores de éxito, en principio, fue haber reaccionado en forma rápida a través del desarrollo de un planeamiento abreviado. Aprovechamos la experiencia adquirida durante las elecciones, basándonos un poco en la organización de los comandos electorales para poder conformar los 14 Comandos Operacionales de Emergencia (Fernández Mainardi 2020).

Gran parte de los aspectos que contribuyen al éxito de la “Operación General Belgrano” —ya

sea vinculados a la conducción política de la defensa, a factores normativos o a cuestiones operacionales— fueron recogidos como “lecciones aprendidas” por parte del Estado Mayor Conjunto. Los documentos de la máxima instancia de asesoramiento militar señalan que “las acciones de apoyo a la comunidad y asistencia humanitaria (...) requieren siempre de la autorización previa del Ministerio de Defensa”. Ello revela una indubitable subordinación a las autoridades políticas. Asimismo, lejos de las confusiones que dominan los ámbitos de seguridad y defensa en otros países de América Latina, la instancia responsable del planeamiento estratégico-militar expresa sin ambigüedades que “el instrumento militar deberá actuar siempre en apoyo a las tareas que realizan las fuerzas policiales y de seguridad, y no tomar el control o responsabilidad primaria de las mismas”.

## Conclusiones

Este artículo, enfocado en el rol de las Fuerzas Armadas argentinas ante la pandemia de COVID-19, se apoya en la confluencia de dos temas: la preocupación por la profesionalización militar y el estado de situación de las relaciones civiles-militares. El objetivo fue mostrar que, a diferencia de lo que advierten analistas como Adam Isacson para otros países de América Latina, la asunción prolongada por parte de los uniformados argentinos de una misión subsidiaria no revela, hasta el momento, consecuencias negativas en los planos señalados. El funcionamiento de las Fuerzas Armadas —más allá del eficiente desenvolvimiento en las misiones subsidiarias asumidas— continúa estructurado en torno a la misión principal, a la vez que las relaciones civiles-militares se

encuentran regidas por el principio de la conducción política.

Se concluye que, en el accionar del instrumento militar ante la pandemia, convergen factores políticos, normativos y operacionales que contribuyen a explicar el éxito de la “Operación General Belgrano”. Las potenciales externalidades negativas de asumir misiones subsidiarias, en particular las advertidas por Pion-Berlin en cuanto a la desprofesionalización castrense o el debilitamiento del gobierno político de la defensa, no se han registrado en la experiencia argentina de 2020-2021. Los logros en materia legislativa y la modernización del planeamiento se han erigido en poderosos inhibidores de la desprofesionalización y la eventual proyección de los militares sobre el sistema político. En efecto, el accionar de los uniformados argentinos ante la pandemia revela la confluencia de dos resultados: por un lado, el efectivo gobierno político de las misiones subsidiarias; y por el otro, la alta profesionalización, la no politización y el eficiente desempeño operacional.

Este resultado demuestra, para el caso argentino, un alto cumplimiento de los factores que, desde la perspectiva de Pion-Berlin (2016), contribuyen a evitar los efectos desprofesionalizantes de la asunción de misiones no convencionales. A saber: i) el cumplimiento de tales misiones en escala y tiempo limitados, con el fin de que las atribuciones encomendadas no se prolonguen más allá de la duración de la pandemia; ii) la decisión de que los oficiales asignados para dirigir las tareas frente a la COVID-19 sean mantenidos fuera de posiciones de poder político; iii) que los oficiales asignados para dirigir las acciones frente a la pandemia no sean los responsables de tomar las decisiones de asignación de

fondos; y iv) que los militares no hayan sido beneficiados con prerrogativas frente a la pandemia, como podrían ser reglas de empeñamiento que les otorgasen mayor autonomía operativa, sanción de inmunidades o empleo de tribunales castrenses para el caso de violaciones a los derechos humanos.

En una región en donde la expansión del rol castrense despierta interrogantes sobre la evolución de las relaciones civiles-militares y sobre la calidad de la democracia, las Fuerzas Armadas argentinas continúan exhibiendo un desempeño altamente profesional, en el marco de un sistema de defensa regido por el principio de la conducción política.

## Bibliografía

- Anzelini, Luciano, e Iván Poczynok. 2014. “The Military Strategic Planning in Argentina (2003-2013): Reflections on the Political Administration of Defense”. *Austral. Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 3 (6): 141-164. doi.org/10.22456/2238-6912.44875
- Battaglino, Jorge. 2010. “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable.” En *Discutir Alfonsín*, editado por Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny, 161-184. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Calderón, Emilse. 2021. “El militarismo sudamericano tras el velo del Covid-19”. *Temas y Debates* 24: 397-406. doi.org/10.35305/tyd.v0i0.516
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2018. “La guerra interna. Cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina”, <https://bit.ly/3dUKSjj>

- Dasso, Agostina. 2020. "Los militares en tiempos de pandemia". *Nueva Sociedad*, abril. <https://bit.ly/3uLLZsH>
- Diamint, Rut. 2020. "Militarización, pandemia y democracia". *Friedrich Ebert Stiftung*, noviembre. <https://bit.ly/3w3AKwy>
- Diamint, Rut. 2021. "Predilecciones autoritarias: el papel de los militares en América Latina". *Real Instituto Elcano* 37. <https://bit.ly/3uZ0mcQ>
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. 2021. "Operación General Belgrando-Covid-19", <https://bit.ly/2QgW1Tq>
- Fernández Mainardi, Patricia. 2020. "Juan Martín Paleo, Jefe del Estado Mayor Conjunto: 'La sociedad pudo observar que el instrumento militar es una herramienta idónea'". *Infobae*, 30 de diciembre. <https://bit.ly/3H5LD6G>
- García, Fabián. 2020. "Efectos de la cuarentena en la opinión pública: el 68 % aprueba el impuesto a las fortunas más grandes del país". *En Redacción*, 20 de abril. <https://bit.ly/3uHIEdX>
- Garretón, Manuel. 2003. *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Isacson, Adam. 2020. "En América Latina, a causa del COVID-19 se está poniendo en riesgo alterar permanentemente las relaciones cívico-militares". *Washington Office on Latin America*, 15 de septiembre. <https://bit.ly/3t4b1CN>
- Janowitz, Morris. 1960. *The professional soldier: A social and political portrait*. Nueva York: The Free Press.
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review* 65(3): 682-693.
- Lipset, Seymour. 1963. *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective*. Nueva York: Basic Books.
- López, Ernesto. 1994. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, Ernesto. 2010. "La introducción de la Doctrina de Seguridad Nacional en el Ejército Argentino". En *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas. Debates históricos en el marco del bicentenario (1810-2010)*, editado por Oscar Moreno, 253-260. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Marón, Karen. 2020. "General Deimundo Escobal sobre la Operación Belgrano: 'Nadie sabe cuándo va a culminar'". *Perfil*, 22 de julio. <https://bit.ly/3tb8e17>
- Ministerio de Defensa. 2015. *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa. 2021. Resolución 402, del 30 de marzo, de Aprobación del Plan Anual de Inversiones del Fondo Nacional de la Defensa 2021 (FONDEF).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2019. "Informe sobre la Misión a Chile. 30 de octubre-22 de noviembre", <https://bit.ly/3d7CPk8>
- Ortega Expósito, Imanol. 2012. "La naturaleza comparativa de los estudios de caso. Una revisión politológica sobre el estado de la cuestión". *Encrucijadas* 4 (0): 81-94.
- Paleo, Juan Martín. 2021. "Un año al frente del Estado Mayor Conjunto de las FFAA". *Infobae*, 28 de febrero. <https://bit.ly/3wMtEgR>

- Pion-Berlin, David. 2016. *Military Missions in Democratic Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Poliarquía Consultores. 2021. “Encuesta a líderes y formadores de opinión de la Argentina-Edición 2021”, <https://bit.ly/3a19aXQ>
- Rouquié, Alain, y Stephen Suffern. 1994. “Los militares en la política latinoamericana desde 1930”. En *Historia de América Latina. Tomo XII*, editado por Leslie Bethell, 281-341. Barcelona: Crítica/Grijalbo Mondadori.
- Saint-Pierre, Héctor. 2008. “Breve perspectiva histórica de las Fuerzas Armadas en su relación con las agendas de Seguridad y Desarrollo”. En *Construyendo roles. Democracia y Fuerzas Armadas*, editado por el Centro de Estudios Legales y Sociales, 15-20. Buenos Aires: CELS. <https://bit.ly/2QaBAro>
- Sautu, Ruth. 2005. *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.