

## Derecho y Emergencia Sanitaria: el uso del Poder Militar durante la Pandemia del Covid-19 en Argentina

### *Law and Health Emergency: the use of Military Power during the Covid-19 Pandemic in Argentina*

por Gerardo Tripolone\*

Recibido: 9/8/2021 – Aceptado: 24/5/2022

#### **Resumen**

El objetivo de este trabajo es indagar en las tareas que están realizando las Fuerzas Armadas Argentinas durante la pandemia en vinculación con el concepto de defensa nacional. Lo hacemos teniendo en cuenta el contexto de mutaciones conceptuales sobre la idea de seguridad que incluiría las epidemias y pandemias como amenazas. Aunque claramente no quede englobado en el concepto de defensa nacional de la ley 23554, es posible preguntarse sobre el impacto de la pandemia en el debate sobre el cambio de paradigma en la defensa nacional. La indagación es exploratoria y se concentra en aspectos jurídico-constitucionales. Además de la importancia del tema en el contexto de la pandemia del Covid-19, el trabajo se justifica en las escasas indagaciones desde el derecho constitucional en asuntos de defensa nacional, mucho menos en relación con emergencias sanitarias.

\* Investigador asistente de CONICET – Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan. Email: gerardo.tripolone@gmail.com

**Palabras Clave:** Defensa nacional, Seguridad del Estado, Pandemia, Covid-19, Derecho Constitucional.

### **Abstract**

The aim of this work is to investigate on the tasks that Argentinian Armed Forces are doing during the pandemic and there links with the concept of national defense. We address the issue in the context of conceptual change in the idea of security that would include epidemics and pandemics as a threat. Although pandemics are not included in the concept of national defense in Argentinian law, it is possible to ask on the impact of this discussion in the debate about a change of the paradigm of national defense. The investigation is exploratory and is focused on legal and constitutional aspects. In addition to the importance of the subject in the context of the Covid-19 pandemic, the work is justified in the lack of constitutional and legal investigations on national defense, above all in relation to health emergencies.

**Key words:** National defense, State Security, Pandemic, Covid-19, Constitutional Law.



## Introducción

Al momento de escribir estas páginas, el sitio web del Ministerio de Defensa de Argentina informaba que las Fuerzas Armadas Argentinas (FFAA) habían realizado más de cuarenta y nueve mil tareas en más de setecientos días de operaciones ante la pandemia del Covid-19 o Coronavirus<sup>1</sup>. Esto incluye “tareas de planeamiento, asesoramiento y consultoría interagencial”; vuelos con transporte de muestras, insumos y pasajeros; vuelos de reconocimiento y de transporte de personas repatriadas; tareas de “apoyo sanitario”; tareas relacionadas con la ampliación de infraestructura sanitaria y reparto de bolsones de víveres secos y de raciones de comida caliente.

Estas acciones se enmarcaron en la “Operación General Manuel Belgrano”, conocida también como “Operativo Belgrano”. A su vez, el Ministerio de Defensa anunció en noviembre del 2020 que “co-coordinará” la vacunación contra el virus una vez que se disponga de las dosis<sup>2</sup>. Esto se hizo realidad mediante el Operativo Belgrano II<sup>3</sup>.

Todas estas tareas, según el ministro de defensa entre 2019 y 2021, Agustín Rossi, fueron ordenadas por el presidente Alberto Fernández. El exministro sostuvo que el presidente “indicó que se pusiesen las capacidades de las Fuerzas Armadas a disposición del combate contra la propaga-

<sup>1</sup> Ministerio de Defensa de Argentina (2022, 22 de marzo). “Información del despliegue de las Fuerzas Armadas ante el Covid-19”. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informacion-del-despliegue-de-las-fuerzas-armadas-ante-el-covid-19> [visitado en abril de 2022]

<sup>2</sup> Zona Militar (2020, noviembre 6). “El Ministerio de Defensa co-coordinará la logística de vacunación en Argentina”. Disponible: <https://www.zona-militar.com/2020/11/06/el-ministerio-de-defensa-co-coordinara-la-logistica-de-vacunacion-en-argentina/> [visitado en julio de 2021]

<sup>3</sup> Ministerio de Defensa de Argentina (2021, 18 de enero). Operación Belgrano II: Las Fuerzas Armadas realizaron traslados de vacunas contra el Covid-19 en diferentes puntos de la provincia de Santa Cruz. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/operacion-belgrano-ii-las-fuerzas-armadas-realizaron-traslados-de-vacunas-contr-el-covid> [visitado en julio de 2021].

ción del virus”. Ya durante las primeras semanas de la pandemia<sup>4</sup>, Rossi afirmó que “Toda la capacidad logística que tienen las Fuerzas Armadas está puesta a disposición de lograr la mejor respuesta ante esta pandemia”. Un mes antes había declarado que, “por su extensión y su capacidad de distribución, las Fuerzas Armadas son hoy la *agencia logística más grande* del país y lo demuestra cuando organiza cada dos años el proceso electoral nacional”<sup>5</sup>. En comparación con otros países de la región, el involucramiento militar ha sido alto<sup>6</sup>.

Las acciones desplegadas por las FFAA se enmarcan legalmente en lo que se conoce como “apoyo a la comunidad”. Según Pion-Berlin, este tema no ha sido abordado suficientemente en Argentina. El autor se asombra de que no haya podido encontrar ni un capítulo de libro ni un libro completo sobre la participación de las FFAA en casos de desastres naturales en nuestro país<sup>7</sup>, el supuesto más común de actividades relacionadas con el apoyo a la comunidad. Aunque, como veremos, sí es posible hallar indagaciones importantes al respecto, es cierto que no en la medida que amerita la cuestión.

<sup>4</sup> Ministerio de Defensa de Argentina (2020, 15 de abril). “Rossi supervisó en Córdoba el trabajo de las Fuerzas Armadas ante la emergencia por el Covid-19: ‘Estoy muy complacido con la tarea del personal militar’”. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/rossi-superviso-en-cordoba-el-trabajo-de-las-fuerzas-armadas-ante-la-emergencia-por-el> [visitado en julio de 2021]

<sup>5</sup> De Vedia, M. (2020, 17 de marzo). “Involucran a las Fuerzas Armadas en las tareas de prevención del coronavirus”. *La Nación*. Disponible: <https://www.lanacion.com.ar/politica/involucran-ff-aa-tareas-apoyo-prevencion-del-nid2344355> [visitado en julio de 2021], destacado añadido.

<sup>6</sup> Más alto que en Brasil, Chile y El Salvador, según el estudio de Acacio, I.; Passos, A.M. y Pion-Berlin, D. (2022). “Military responses to the COVID-19 pandemic crisis in Latin America: Military presence, autonomy, and human rights violations”. *Armed Forces & Society*, p. 3.

<sup>7</sup> Pion-Berlin, D. (2016). *Military missions in democratic Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan, p. 133, n° 58.



A partir del involucramiento militar en la pandemia, Calderón<sup>8</sup>, Verdes-Montenegro<sup>9</sup> y Diamint<sup>10</sup> alertaron sobre las externalidades negativas, sobre todo en contextos de “remilitarización” de la vida política en América Latina. Esto es algo que también resalta Kalkman desde los Países Bajos<sup>11</sup>, aun cuando, como señala este último autor, no puede perderse de vista el aporte sustancial que han realizado las fuerzas armadas alrededor del mundo durante la pandemia.

La discusión se amplió hacia el marco conceptual en el que participan las fuerzas armadas en el contexto de la pandemia. Diez Mayrena<sup>12</sup> sostiene que, para el caso peruano, la pandemia constituye una amenaza a la seguridad y a la defensa del Estado. Rasevic considera que el problema de la participación de las fuerzas militares dentro de los Estados por el Covid-19 debe abordarse desde la teoría de la guerra justa y del derecho internacional de los derechos humanos<sup>13</sup>.

En el aspecto operativo, Zarich<sup>14</sup> postula la necesidad de crear una unidad militar de respuestas ante emergencias en Argentina, pero no con las “capacidades remanentes”. Es decir, no valerse solo de las capacidades que quedan luego de satisfacer la función principal de las FFAA, sino crear una unidad especial. Varios años antes, Sarco<sup>15</sup> recomendaba la creación

<sup>8</sup> Calderón, E.E. (2020). “El militarismo tras el velo del Covid-19”. *Temas y debates*, año 24, pp. 397-406.

<sup>9</sup> Verdes-Montenegro, F.J. (2020). “Excepcionalidad y Covid-19: un test democrático para América Latina”, *Análisis Carolina* 34, pp. 1-14.

<sup>10</sup> Diamint, R. (2021). *Militarización, pandemia y democracia*. S/I: Fridrich Ebert Stiftung. Disponible: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16855.pdf>

<sup>11</sup> Kalkman, J.P. (2020). “Military crisis responses to COVID-19”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, pp.1-5.

<sup>12</sup> Diez Mayrena, J. C. (2021). “La capacidad militar de las Fuerzas Armadas y los derechos fundamentales de las personas en el contexto de la respuesta frente a la Covid-19”. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa-CAEN*, vol. 2. N° 1, pp. 20-30.

<sup>13</sup> Rasevic, Z. (2021). “The resort to military force in the COVID-19 health emergency: a justification”. *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 19, n° 35, pp. 549-569.

<sup>14</sup> Zarich, O.S. (2020). “La necesidad de contar con Unidades Militares de Respuesta a Emergencias permanentes”. *Revista Defensa Nacional* n° 4, pp. 153-183.

<sup>15</sup> Sarco, G. (2014). *Organización de una Unidad de Emergencia Militar Conjunta para*



de una Unidad de Emergencia Militar Conjunta para enfrentar desastres naturales. Por su parte, Santiago<sup>16</sup> enfatizaba la importancia de las FFAA en este rol, sobre todo teniendo en cuenta la mutación conceptual del término “seguridad”.

La posición de Sarco, Santiago y Zarich contrasta con la posible desprofesionalización de las FFAA si se derivan parte de sus recursos para funciones secundarias<sup>17</sup>, además del potencial relajamiento que puede generar en el poder político: en vez de tomarse el trabajo de crear agencias civiles, se recurre a las fuerzas armadas, tal como sostienen Acacio, Passos y Pion-Berlin<sup>18</sup>. Anzelini afirma que el riesgo de desprofesionalización o pérdida de la autoridad civil no se ha probado en Argentina en los años 2020 y 2021<sup>19</sup>. No obstante, Novo y Ponte de Sousa sostienen que una fuerza civil puede garantizar mejor que una militar la seguridad humana ante este tipo de acontecimientos<sup>20</sup>.

Falta mucho camino por recorrer dentro de la literatura especializada, tanto nacional como internacional, en lo concerniente al involucramiento militar en caso de emergencias sanitarias. Previo a la pandemia del Covid-19, los desarrollos internacionales eran escasos y los locales, hasta lo que conocemos, nulos.

*su empleo ante catástrofes y desastres naturales en el marco local y regional*. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta. Disponible: <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/145>

<sup>16</sup> Santiago, M.A. (2014). “Las Fuerzas Armadas y la Defensa Civil”. *Visión Conjunta* n° 10, pp. 5-11.

<sup>17</sup> Lafferriere, G. y Soprano, G. (2015). *El Ejército y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI*, Rosario: Prohistoria, pp. 183-184.

<sup>18</sup> Acacio, I.; Passos, A.M. y Pion-Berlin, D. (2022). “Military responses to the COVID-19 pandemic crisis in Latin America: Military presence, autonomy, and human rights violations”, *op. cit.*, p. 3.

<sup>19</sup> Anzelini, L. (2022). “Fuerzas Armadas y Pandemia en Argentina (2020-2021): profesionalización militar ante la asignación de misiones secundarias”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios en Seguridad* n° 32, pp. 42-58.

<sup>20</sup> Novo, C. y Ponte e Sousa, P. (2019). “¿Son las fuerzas de protección civil una mejor opción que las fuerzas armadas? Seguridad humana y despliegue de fuerzas armadas frente a nuevos riesgos para la seguridad”. *Relaciones Internacionales* n° 43, pp. 111-129.



En Estados Unidos, Baker sostiene que no hay área más compleja para los abogados dedicados a la defensa nacional que la relativa a la preparación y respuesta en casos de emergencias sanitarias<sup>21</sup>. Kamradt-Scott y Smith abordan comparativamente el involucramiento militar en Brasil (por el Zika), Pakistán (en contexto del programa para erradicar la Polio), algunos países del occidente africano (por el Ebola) y en Afganistán e Irak (durante la ocupación de ambos países por Estados Unidos y sus aliados). Concluyen que “todavía falta un marco teórico robusto para evaluar cuándo y cómo las fuerzas armadas deben asistir [en contextos de emergencias sanitarias] y qué tipos de actividades puede esperarse que cumplan razonablemente”<sup>22</sup>. Esto ha querido subsanarse durante la pandemia del Covid-19<sup>23</sup>, aunque los desarrollos son incipientes.

Para indagar en la participación de las FFAA en estas tareas es necesario comenzar por el aspecto legal y constitucional de esta política pública. La literatura jurídica en este aspecto es escasa<sup>24</sup>. Por tanto, el abordaje será exploratorio, ya que constituye una investigación aún no realizada en profundidad desde el derecho.

El objetivo principal es indagar la relación de las tareas que están realizando las FFAA durante la pandemia y el concepto de defensa nacional en

<sup>21</sup> Baker, J.E. (2007). *In the common defense. National Security Law for perilous times*, New York: Cambridge University Press, p. 285.

<sup>22</sup> Kamradt-Scott, A. y Smith, F. (2018). “Military assistance during health emergencies”, en McInnes, C.; Lee, K. y Youde, J. (ed.). *The Oxford Handbook of Global Health Politics* (pp. 197-216). Nueva York: Oxford University Press.

<sup>23</sup> Gad, M.; K., J.; Quirk, E.; Gheorghe, A.; Homan, Z. y Bricknell, M. (2021). “Civil–military cooperation in the early response to the COVID-19 pandemic in six European countries”. *BMJ Military Health*, pp. 1-10, doi: 10.1136/bmjmilitary-2020-001721.

<sup>24</sup> En su trabajo de especialización en estrategia operacional y planeamiento militar conjunto, el mayor Christian C. Méndez aborda el marco jurídico de la defensa civil y, por tanto, de algunos aspectos tratados aquí. Sin embargo, su foco de atención está en las operaciones de defensa y protección civil en tiempos de guerra y no, como en este artículo, en tiempos de paz. Méndez, C.C. (2017). *El rol de las Fuerzas Armadas en tareas de Defensa Civil y Protección Civil en un Teatro de Operaciones*. Tesis de especialización. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta, p. 2.

el contexto de mutaciones conceptuales sobre la idea de seguridad<sup>25</sup>. Algunos académicos, organismos internacionales y gobiernos nacionales promueven una mutación del concepto de seguridad que incluya las epidemias y pandemias como amenazas<sup>26</sup>. Como veremos, en Argentina una pandemia no se subsume en el concepto de defensa nacional de la ley 23554, aunque podría incluirse dentro del concepto “seguridad del Estado” del artículo 27.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH). Sin embargo, se mantiene la pregunta de si, independientemente de la definición de lo que disponga la legislación, la utilización de las FFAA responde a la necesidad de afrontar un problema de seguridad nacional e incluso internacional y no (exclusivamente) porque las FFAA constituyan, como dijo el exministro Rossi, “la agencia logística más grande del país”.

### La Constitución de la defensa nacional<sup>27</sup> y las FFAA en el contexto de la pandemia

En principio, el Estado se vale de las FFAA para tareas de apoyo a la comunidad para maximizar los recursos y utilizar capacidades ya genera-

<sup>25</sup> Para la idea de mutación conceptual, Koselleck, R. (2011). “Introduction and Prefaces to the *Geschichtliche Grundbegriffe*”. *Contributions to the History of Concepts* vol. 6, n° 1, pp. 1-37.

<sup>26</sup> La literatura especializada ha prestado gran atención al cambio en la noción de seguridad. En relación a la vinculación entre seguridad y salud pública, nos valemos especialmente de Price-Smith, A.T. (2009). *Contagion and Chaos. Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization*. Cambridge: The MIT Press; Elbe, S. (2018). *Pandemics, Pills, and Politics Governing Global Health Security*. Baltimore: John Hopkins University Press y Kamradt-Scott y Smith, “Military assistance during health emergencies”, *op. cit.*

<sup>27</sup> Sobre la idea de “Constitución de la defensa nacional” y sus fuentes véase Tripolone, G. (2020). “Las fuentes de la Constitución de la Defensa Nacional”, en Alferillo, P. (ed.). *Anuario de la Revista Jurídica Región Cuyo. Tomo IV* (pp. 13-28). Buenos Aires: IJ Editores.



das. Lo hace aunque esto suponga desviar equipamientos y efectivos que la institución necesita para cumplir su rol principal, es decir, prepararse para un ataque armado de origen externo. ¿En qué disposiciones constitucionales se basa el Estado Nacional para valerse de las FFAA en estos casos?

Santiago entiende que en los objetivos de “proveer a la defensa común” y “promover el bienestar general” se hallan los fundamentos constitucionales para la participación de las FFAA en la protección civil<sup>28</sup>. Esto es cierto, pero resulta poco trascendente para el análisis constitucional: toda la CN y sus instituciones están destinadas a garantizar todos los objetivos del preámbulo. En este sentido, las FFAA también están, como el resto de las instituciones creadas por la CN, por ejemplo, para “garantizar los beneficios de la libertad”.

En un intento de precisión, Méndez sostiene que el art. 41 CN, referido al derecho al ambiente, es el marco constitucional de la defensa civil<sup>29</sup>. Esta cláusula establece en forma directa la obligación del Estado de satisfacer el derecho al ambiente sano, pero no determina que sean las FFAA las encargadas, ni principal ni secundariamente, de concretizar el derecho. Los fundamentos hay que encontrarlos en otro lado.

### ***El Congreso y las FFAA***

La Constitución Nacional no le asigna ninguna finalidad específica a las FFAA<sup>30</sup>. Parte de la doctrina argentina sostiene que la finalidad constitucional del instrumento militar es *solamente* la defensa frente a un ataque

<sup>28</sup> Santiago, M. A. (2014). “Las Fuerzas Armadas y la Defensa Civil”. *Visión Conjunta* n° 10, pp. 5-11.

<sup>29</sup> Méndez, *El rol de las Fuerzas Armadas en tareas de Defensa Civil y Protección Civil en un Teatro de Operaciones*, op. cit., p. 4.

<sup>30</sup> Estos debates los hemos tratado en Tripolone, G. (2018). “Poderes militares y Constitución en el siglo XXI”, *En letra*, vol. V, n° 10, pp. 32-55 y en (2018). “Constitución, Fuerzas Armadas y Terrorismo”, *Visión Conjunta* n° 10, pp. 50-53.

externo<sup>31</sup>. Tauber Sanz, por ejemplo, argumenta que el art. 21 de la Constitución Nacional (CN), que establece que “Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y la Constitución”, determina el rol exclusivamente defensivo de las FFAA<sup>32</sup>. Sin embargo, el precepto es muy claro al consagrar un deber ciudadano de defender la patria y la Constitución y no una finalidad exclusiva de las FFAA.

Cuando sí se refiere a las FFAA, la CN no establece que su finalidad exclusiva sea repeler una agresión de origen externo de tipo militar. Tampoco existe una obligación internacional surgida del sistema interamericano de derechos humanos para que las FFAA se dediquen solo a la defensa contra agresiones externas y no a tareas de seguridad interior, más allá de lo inconveniente que sea esto<sup>33</sup>.

La falta de una finalidad específica para las FFAA habilita a los poderes constituidos a darle la que crean conveniente. En el pasado fue desde la defensa nacional, hasta la consolidación de la “frontera interna” y la nacionalización de las masas inmigrantes<sup>34</sup>, pasando por la construcción de caminos, escuelas y hospitales<sup>35</sup>. La lucha contra el “enemigo interno” signó el rol de las FFAA durante gran parte del siglo XX<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Ekmekdjian, M. Á. (1994). *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo II*. Buenos Aires: Depalma, pp. 583 y 591; Quiroga Lavié, H.; Benedetti, M.Á. y Cenicacelaya, M.N. (2009). *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, t. II, p. 958; Tauber Sanz, N. (2019). “Art. 21”. En: R. Gargarella y S. Guidi (direc.), *Constitución de la Nación Argentina comentada* (pp. 794-815). Buenos Aires: La Ley, pp. 797-799.

<sup>32</sup> Tauber Sanz, “Art. 21”, *op. cit.*, p. 797.

<sup>33</sup> Tripolone, G. (2019). “Poderes militares y tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional”, en Benente, M. (comp.). *Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1994, A 25 años* (pp. 207-231). Buenos Aires: EDUNPAZ.

<sup>34</sup> Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina I. Hasta 1943*. Buenos Aires: Emecé, pp. 83-84.

<sup>35</sup> Finer, S. (2002). *The man on horseback. The role of the military in politics*. Nueva York: Transaction Publishers, p. 15.

<sup>36</sup> DerGhougassian, K. (2012). “Evolución de la política de defensa”, en DerGhougassian, K. (comp.), *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital Intelectual, pp. 13-46; Larraquy, M. (2017). *Argentina. Un siglo de violencia política, 1890-1990: de Roca a Menem. La historia de un país*. Buenos Aires: Sudamericana, pp. 404-405.



El artículo 75.27 CN faculta al Congreso a “fijar” las FFAA y organizarlas. Aunque la cláusula no es clara<sup>37</sup>, supone sin dudas la posibilidad de que el Congreso determine la función de las FFAA. Esto no cierra el debate, que veremos en el punto siguiente, sobre la *disposición* de ellas por parte del Ejecutivo.

En la actualidad, las misiones están establecidas en las leyes de defensa nacional (23554), de reestructuración de las FFAA (24948), más las partes pertinentes de la ley de seguridad interior (24059) y de inteligencia nacional (25520). En lo que nos importa, la ley 23554 define la “defensa civil” como

el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen puedan provocar sobre la población y sus bienes, contribuyendo a restablecer el ritmo normal de vida de las zonas afectadas.<sup>38</sup>

La definición no se contradice con el lenguaje común ni tampoco el técnico sobre la idea de defensa civil<sup>39</sup>.

Méndez sostiene que esta institución de defensa civil fue creada para tiempos de guerra<sup>40</sup>. No compartimos esta visión. La disposición se halla en el título VI correspondiente a la “Organización territorial y movilización”. El título indica que no abarca exclusivamente aspectos de la movilización

<sup>37</sup> Tripolone, “Poderes militares y Constitución en el siglo XXI”, op. cit.

<sup>38</sup> Ley N° 23554 de Defensa Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, jueves 5 de mayo de 1988, Art. 33, disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7104852/19880505>, [visitado en julio de 2021].

En los debates por la ley, el diputado Requeijo por Río Negro se quejó de que el concepto es “totalmente anticuado”, aunque no dio muchos argumentos (Garré, *et. al.*, 2010: 140-141).

<sup>39</sup> Barrios, M.Á. (direc.), Jaguaribe, H., Rivarola, A. y Calduch Cervera, R. (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítico*, Buenos Aires: Biblos, pp. 135-136.

<sup>40</sup> Méndez, *El rol de las Fuerzas Armadas en tareas de Defensa Civil y Protección Civil en un Teatro de Operaciones*, op. cit., p. 4.

para tiempos de guerra, sino también otros generales de la organización territorial. Es cierto que el artículo 28 (el primero del título) comienza diciendo “Para el caso de guerra o conflicto armado internacional...”, lo cual puede inducir a creer que las disposiciones de este título refieren exclusivamente a tiempos de guerra. Sin embargo, el art. 33 es claro en su redacción. La clave está en la “o” disyuntiva de la frase “los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen” (destacado añadido). Esta “o” separa tres supuestos diferentes de actuación de la Defensa Civil:

- Efectos de la guerra.
- Efectos de agentes de la naturaleza.
- Efectos de cualquier otro desastre de otro origen.

El diputado Lestelle lo entendió así al momento de debatir el proyecto en 1988:

Este proyecto de ley no sólo sirve para prevenir conflictos bélicos o actuar en el caso de que ellos se produzcan, sino también para probar que la defensa civil ha de actuar para anular o disminuir los efectos de desastres naturales, tales como inundaciones, terremotos, etcétera.<sup>41</sup>

La actuación en el marco del Covid-19 se halla en el supuesto (iii) de los mencionados.

El concepto de “apoyo a la comunidad” fue introducido en 1998 en la ley de reestructuración de las FFAA 24948. La ley fue promovida por Horacio Jaunarena (en ese entonces diputado por la UCR)<sup>42</sup> durante el gobierno de Carlos S. Menem y contó con el apoyo en el Congreso Nacional de todas las fuerzas políticas. Incluía diversos cambios tendientes a modernizar las funciones, organización, financiamiento y equipamiento de las FFAA.

<sup>41</sup> Garré, N.; Bernetti, J. y Simmons Rossi, M. (2010). *Colección debates parlamentarios de la defensa: Ley de Defensa Nacional*, Buenos Aires: Ministerio de Defensa, p. 197.

<sup>42</sup> Quien relata su participación en el proyecto en Jaunarena, H. (2012). *La casa está en orden. Memoria de la transición*, Buenos Aires: Taeda, pp. 289-290.



El artículo 6 de la ley enumera el empleo del instrumento militar. Además de las operaciones “convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación”, las operaciones en el marco de las Naciones Unidas y de apoyo de la seguridad, la ley considera las de “apoyo a la comunidad nacional o de países amigos”<sup>43</sup>. En los análisis de esta función se distingue entre apoyo a la comunidad, asistencia y ayuda humanitaria<sup>44</sup>. Sin embargo, esta distinción no se halla en la ley, que no contiene otra regulación al respecto que la mencionada.

En cualquier caso, hasta el momento las tareas desarrolladas en el marco del Covid-19 parecen adecuarse totalmente al concepto de apoyo a la comunidad o defensa civil. Sin embargo, cabría agregar un matiz importante. Pion-Berlin distingue dos posibles finalidades de las tareas englobadas en los conceptos de defensa nacional y apoyo a la comunidad:

(i). Tareas de apoyo a la comunidad por motivos de defensa nacional, lo que incluye:

a. Acciones como las realizadas en Venezuela durante las décadas de 1970 y 1980: el gobierno utilizó al Ejército para acciones civiles y programas sociales de fortalecimiento en zonas de fronteras como parte de la lucha contrainsurgente y para la defensa frente a Colombia y Brasil, tanto para protegerse de un ataque convencional, como de bandas criminales o guerrilleras<sup>45</sup>.

b. Las tareas de desarrollo y ayuda humanitaria que realiza una potencia ocupante en un contexto bélico<sup>46</sup> o cualquier fuerza militar para mitigar

<sup>43</sup> Ley N° 24948 de Fuerzas Armadas, Boletín Oficial de la República Argentina, miércoles 8 de abril de 1998, Art. 6. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7176940/19980408?busqueda=1> [visitado en julio de 2021].

<sup>44</sup> Lafferriere, G. y Soprano, G. (2015). *El Ejército y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI*, Rosario: Prohistoria, p. 179.

<sup>45</sup> Pion-Berlin, *Military missions in democratic Latin America*, op. cit., p. 148.

<sup>46</sup> Como la que menciona Kamradt-Scott y Smith, “Military assistance during health emergencies”, op. cit. sobre asistencia sanitaria en Irak y Afganistán o las que pueden verse en el film *Sand Castle*, donde la misión de un grupo de soldados norteamericanos



los efectos de la guerra, tal como establece el art. 33 de la ley de defensa nacional argentina.

(ii). Apoyo a la comunidad sin objetivo directo de defensa nacional. Este es el caso de involucramiento militar en supuestos de catástrofes naturales, antrópicas u otro tipo de tareas de ayuda social.

La mutación conceptual de la noción de seguridad plantea el interrogante de si las tareas de apoyo a la comunidad en tiempos de pandemia pueden ser consideradas, también, tareas de seguridad del Estado y, por tanto, ingresar en el supuesto (i).a. Esto lo analizaremos más adelante.

### ***El Poder Ejecutivo y las FFAA***

Establecidas las funciones de las FFAA por el Poder Legislativo, en principio, quien ejerza la presidencia podrá valerse de ellas para esos fines. Existe un debate sobre los límites de las facultades presidenciales sobre el instrumento militar fuera de los marcos legislativos. Este debate surge de las cláusulas de comandante en jefe (99.12 CN) y de disposición de las FFAA (99.14 CN). Estos dos preceptos son los que más dificultades interpretativas generan sobre los poderes militares, más allá de la escasísima atención en la doctrina constitucional<sup>47</sup>.

La disposición de comandante en jefe se halla también en la Constitución de Estados Unidos. Huntington destaca que, en su país, ha sido generadora de grandes dificultades para el control objetivo sobre las fuerzas armadas, esto es, el control profesional y no ideológico (control subjetivo)<sup>48</sup>. Esta cuestión, que hemos abordado en otros lugares, no está sal-

es la provisión de agua a una pequeña comunidad de Irak ocupada luego de la invasión en 2003. Gordon, M.; Nappi, J. y Pugh, B. (productores) y Coimbra, F. (director) (2017). *Sand Castle* [cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Treehouse Pictures.

<sup>47</sup> Hemos tratado en profundidad este tema en Tripolone, G. (2021). "El Ejecutivo siempre gana. División de poderes y Fuerzas Armadas en Argentina". *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 44, pp. 291-323.

<sup>48</sup> Huntington, S.P. (2002). *The Soldier and the State. The theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 178-180



dada<sup>49</sup>. Ni en los debates ni en la jurisprudencia norteamericana o argentina hay claridad en cuáles son los poderes del Ejecutivo, aunque ha sido probado que, en ambos países, quien ejerce la presidencia prima en las decisiones finales sobre los poderes militares<sup>50</sup>.

Es por esto que las facultades de disposición del Poder Ejecutivo sobre las FFAA tensionan la reglamentación elaborada por el Congreso a partir del artículo 75.27 CN. ¿Cuál es el límite en la disposición de las FFAA si el Congreso tiene la facultad de organizarlas?

La falta de certeza en los alcances de las cláusulas constitucionales permite adscribirle distintos significados: desde la posición muy deferente con el Ejecutivo de Bidart Campos, según la cual el Congreso Nacional no puede limitar las potestades militares del Ejecutivo<sup>51</sup>, hasta las visiones muy restrictivas de Ekmekdjian y Quiroga Lavié<sup>52</sup>. Lo que parece seguro es que es posible entender que estas disposiciones facultan al Ejecutivo a utilizar las FFAA como instrumentos de apoyo a la comunidad, incluso a falta de una ley que lo permita. Este problema legal no es relevante en la actualidad desde la sanción de la ley de defensa nacional, que incluye la defensa civil, y de reestructuración de las FFAA, que incluye el apoyo a la comunidad.

No obstante, desde el plano constitucional, el Poder Ejecutivo ha interpretado que sus facultades para asignar funciones a las FFAA provienen del 99.1 y del 99.12 CN. El 99.1 es otra cláusula abierta que consagra al

<sup>49</sup> Tripolone, "Poderes militares y Constitución en el siglo XXI", op. cit. y "El Ejecutivo siempre gana. División de poderes y Fuerzas Armadas en Argentina", op. cit., "Constitución, Fuerzas Armadas y terrorismo", op. cit.

<sup>50</sup> Koh, H. (1990). *The National Security Constitution. Sharing power after Iran-Contra affair*. Londres y New Haven: Yale University Press; y Tripolone, "El Ejecutivo siempre gana. División de poderes y Fuerzas Armadas en Argentina", op. cit.

<sup>51</sup> Bidart Campos, G. (1999). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar, t. III p. 307.

<sup>52</sup> Ekmekdjian, *Tratado de derecho constitucional*, op. cit., pp. 583 y 591; Quiroga Lavié, et. al, *Derecho constitucional argentino*, op. cit., t. II p. 958. Estos debates los hemos tratado en Tripolone, "Poderes militares y Constitución en el siglo XXI", op. cit.

presidente como “jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración del país”. El 99.12, como vimos, es la cláusula de comandante en jefe. Los decretos que publicaron las Directivas de Política de Defensa Nacional (DPDN) de 2014, 2018 y 2021 se han basado en estos dos preceptos. El Poder Ejecutivo no considera la cláusula del 99.14 de disposición de las FFAA. Sin embargo, desde una interpretación literal, la facultad de disponer de las FFAA es la que de manera más directa funda el poder de utilizar al instrumento militar en apoyo a la comunidad (y, en general, de dictar la DPDN), incluso no habiendo una ley que lo habilite. Lo que hace el Poder Ejecutivo es, justamente, “disponer” de las FFAA “según las necesidades de la Nación” (99.14 CN).

Por otra parte, quien ejerza la presidencia también tiene la facultad de reglamentar la legislación del Congreso de la Nación (99.2 CN). La ley de defensa nacional, la más importante del sistema, no contó con reglamentación entre 1988 y 2006. Néstor Kirchner dictó el decreto 727/06, actualmente vigente, que finalmente cubrió este vacío. Sin embargo, no menciona la defensa civil.

El artículo 1 del decreto ha sido arduamente comentado por su párrafo segundo, el cual enfatiza que el concepto de “agresión de origen externo” refiere a un ataque perpetrado por otro Estado. Sin embargo, poco se ha hablado del párrafo primero:

Las Fuerzas Armadas [...] serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 727/2006 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, martes 13 de junio de 2006,



Es destacable que la remisión a las funciones secundarias se circunscriba a las operaciones de apoyo a la seguridad interior, sin mencionar el apoyo a la comunidad. Es cierto que este no es un concepto de la ley 23554. Sí se halla en la 24948 de reestructuración de las FFAA, como vimos en el apartado anterior. Sin embargo, el decreto reglamentario tampoco menciona en ningún momento la defensa civil, que sí está presente en la ley de defensa nacional.

El decreto 727/06 estuvo derogado prácticamente en su totalidad durante dos años, entre julio de 2018 y junio de 2020. En 2018, el expresidente Mauricio Macri dictó el decreto 683/18 que modificó el 727/06 hasta volverlo “irreconocible”<sup>54</sup>. La perspectiva mutó hacia una focalización en las funciones secundarias de las FFAA, en especial su involucramiento en la lucha contra el narcotráfico<sup>55</sup>.

El decreto de Macri sí contempló el apoyo a la comunidad. Es curioso que la norma utilice este término, teniendo en cuenta que no es el propio de la ley de defensa nacional, sino de la de reestructuración de las FFAA (la cual no ha sido reglamentada hasta la fecha). Sin embargo, al igual que Kirchner, se abstiene de reglamentar la institución de defensa civil, que sí se halla en la ley de defensa nacional. En cualquier caso, el decreto estableció que, a efectos de actuar en operaciones de apoyo a la comunidad,

Art. 1. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7289076/20060613?busqueda=1> [visitado en julio de 2021].

<sup>54</sup> Sampó, Carolina (2019). “¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las fuerzas armadas en Argentina (2008-2018)”. En: Sampó, C. y Alda, S. (comp.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado* (pp. 107-127), Lima: Centro de Estudios Estratégicos del Ejército – Real Instituto Elcano

<sup>55</sup> Sain, Marcelo (2018). “Las Fuerzas Armadas y la ‘guerra contras las drogas’ en Argentina (2011-2018)”, en Tokatlian, Juan G.; Sain, Marcelo & Montenegro, Germán, *De militares a policías. La “guerra contras las drogas” y la militarización de Argentina* (pp. 89-188). Buenos Aires: Capital Intelectual; Tripolone, “Poderes militares y Constitución en el siglo XXI”, op. cit.

las FFAA “ajustarán su formulación doctrinaria, planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios”<sup>56</sup>.

Un año antes, en 2017, Macri reglamentó la ley 27287, que creó el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), mediante el decreto 383/2017. Es interesante notar que Macri colocó a las FFAA primeras en la enumeración de la “fuerza operativa” que actuará en el “marco de las acciones desplegadas por el SINAGIR”<sup>57</sup>. Las enumeraciones legales no implican, de por sí, jerarquía. Pero tampoco podrían considerarse azarosas. Colocarlas en primer lugar se condice con el énfasis que la administración de Macri hizo sobre las funciones secundarias de las FFAA. Esta perspectiva supuestamente terminó durante 2020, cuando Alberto Fernández promulgó el decreto 571/2020 que deroga el 683/18 de Macri y reestablece la vigencia del 727/06 de Kirchner. Sin embargo, el decreto 383/2017 sigue vigente. Además, la DPDN 2021 trajo una novedad importante.

El decreto 1729/07, que regula el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, creó una norma aplicable al propio Ejecutivo estableciendo que el primer paso del ciclo es, justamente, el dictado de la DPDN<sup>58</sup>. La DPDN explicita “los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar”<sup>59</sup>. Las DPDN dictadas desde entonces han sido enmar-

<sup>56</sup> Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 683/2018 de Defensa Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, lunes 23 de julio de 2018, Art. 3. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/188532/20180724?busqueda=1> [visitado en julio de 2021].

<sup>57</sup> Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 383/2017 de reglamentación de Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, Boletín Oficial de la República Argentina, martes 30 de mayo de 2017, Art. 17 inc. a. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/164395/20170531?busqueda=1> [visitado en junio de 2021].

<sup>58</sup> Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1729/07, Boletín Oficial de la República Argentina, viernes 30 de noviembre de 2007, Art. 1. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9201278/20071130?busqueda=1> [visitado en julio de 2021].

<sup>59</sup> Ídem, Art. 2.



cadras en los incisos 1, 2 y 12, o solo 2 y 12 o solo 1 y 12 del artículo 99 de la Constitución Nacional. Es decir, en la cláusula que indica el carácter de “jefe supremo” de la Nación, en la potestad del Ejecutivo de reglamentar las leyes del Congreso y en la cláusula de comandante en jefe. El dictado de la DPDN no se la considera dentro del 99.14 sobre la facultad presidencial de disposición de las FFAA, la cual tiene un contenido un poco más claro que los incisos 1 y 12. Además, es muy difícil entender la DPDN como parte de las potestades reglamentarias de una ley en el sentido del inciso 2.

En cualquier caso, a partir de esta regulación se dictaron las DPDN de 2009 y 2014 por Cristina Fernández de Kirchner, la DPDN de 2018 por Mauricio Macri y de 2021 por Alberto Fernández, quien ya antes, por medio del decreto 571/20, había derogado la dictada por el mandatario anterior y restablecido la vigencia de la emitida por Fernández de Kirchner en 2014.

En todas las DPDN figura como tarea de las FFAA el apoyo a la comunidad en caso de desastres naturales o antrópicas. Sin embargo, mientras que la DPDN de 2014 desarrollaba antecedentes de actuación de las FFAA en este sentido (que incluyen una mención a su participación durante “el brote de gripe H1N1 y el dengue”), la DPDN 2018 le dedicaba un solo párrafo muy escueto<sup>60</sup>.

La DPDN 2021 ha sido dictada en el contexto del despliegue del Operativo Belgrano por el Covid-19. La referencia a la pandemia era ineludible. Repitiendo las palabras del por entonces ministro Rossi, la DPDN de 2021 afirma que es el despliegue militar más grande desde la Guerra de Malvinas<sup>61</sup> y

<sup>60</sup> Decía expresamente: “Las características geográficas, climáticas, meteorológicas, geológicas y demográficas de la REPÚBLICA ARGENTINA ocasionan que numerosas regiones y localidades se encuentren afectadas por desastres naturales o antrópicos. El MINISTERIO DE DEFENSA planificará, el desarrollo a requerimiento, [sic] de tareas de asistencia a la comunidad ante emergencias, tanto en el territorio nacional como en el extranjero”.

<sup>61</sup> Directiva de Política de Defensa Nacional (2021). p. 21. Disponible para descargar-se: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719> [visitado en julio de 2021].



ordena realizar una evaluación de las “lecciones aprendidas durante” el operativo. Pero lo más importante es que, tal vez influida por la pandemia, la política de defensa de Fernández llama a la “ampliación de esfuerzos y capacidades en los próximos años” para las tareas de apoyo a la comunidad<sup>62</sup>. Para ello, sostiene que:

Este proceso deberá nutrirse también de las experiencias de otros países con el fin de fomentar la incorporación de mejores prácticas e incentivar la interoperabilidad en casos de operaciones de apoyo a la comunidad nacional y/o de otros países, especialmente en AMÉRICA DEL SUR.<sup>63</sup>

Finalmente, la DPDN ordena:

Desarrollar los marcos doctrinarios, protocolos y planes estratégicos, así como mecanismos, ejercicios y adiestramientos que permitan el accionar eficaz del sistema, coordinando con otros organismos nacionales, provinciales y locales y articulando el accionar con las demás agencias del SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Y LA PROTECCIÓN CIVIL (SINAGIR).<sup>64</sup>

El apoyo a la comunidad no es una tarea de seguridad interior, por lo que esta directiva no contradice el art. 3 del decreto 727/06 que prohíbe elaborar doctrina y prepararse para tareas de seguridad interior.

En conclusión, el Poder Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales tanto de comandante en jefe, de jefe supremo de la Nación y de reglamentación de las leyes, ha expandido, jerarquizado o acotado la función de las FFAA de apoyo a la comunidad según su criterio. Esto tiene que ver con el amplio margen de poder que le da la CN en estos asuntos. Desde el punto de vista constitucional, es llamativo que en ninguno de

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 32.



estos decretos se mencione el inciso 14 del artículo 99 CN que faculta a quien ejerce la presidencia a disponer de las FFAA según las necesidades de la nación. Finalmente, es todavía más destacable la falta de reglamentación de la ley de reestructuración de las FFAA 24948, la única que utiliza el concepto de “apoyo a la comunidad”.

### **FFAA y apoyo a la comunidad durante la pandemia: ¿defensa nacional o aprovechamiento de las capacidades remanentes?**

Descrito el marco constitucional y legal de la función de apoyo a la comunidad, queda por determinar si las FFAA realizan las tareas encomendadas en la pandemia porque la emergencia sanitaria constituye una amenaza a la defensa nacional o porque el Estado se vale de la capacidad remanente de las FFAA y por no tener otra institución civil que pueda realizarlas. Hasta lo que hemos visto, la opción es claramente por la segunda. Aunque no sea su función principal, las FFAA serían la institución de asistencia social más grande del país. La función de soldados se suspende mientras desarrollan las tareas de apoyo a la comunidad.

A pesar de esta claridad, es importante profundizar en este aspecto. En primer lugar, por la mutación en la función de los militares a nivel global, un fenómeno previo a la pandemia. En segundo lugar, por el desplazamiento conceptual en las ideas de guerra, defensa y seguridad.

En cuanto a lo primero, es posible pensar que la función de soldado no se suspende. Si se analizan las tareas de apoyo a la comunidad en el marco de la mutación del soldado guerrero al soldado de paz, un fenómeno que no es exclusivo de Argentina, las FFAA realizan operaciones propias de las instituciones militares contemporáneas. El “militar posmoderno” debe formarse para actuar tanto en una guerra convencional, como irregu-



lar y para la protección de poblaciones en el marco de misiones de paz o ayuda humanitaria<sup>65</sup>. Las FFAA son un buen ejemplo de esto y lo han vivido en las misiones de paz en Chipre, Haití, los Balcanes, entre otros lugares. Esta es una razón, no la única, que explica la desatención desde la dirigencia civil por la preparación militar para el combate, a pesar de ser la misión principal según la ley: las tareas de las FFAA posmodernas excederían la preparación para la guerra<sup>66</sup>.

En cuanto a las discusiones sobre la mutación conceptual de la idea de seguridad nacional, aunque tienen varias décadas, se acrecentaron a partir de la guerra contra el terrorismo luego de los atentados en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001. Entre las “nuevas amenazas” se citan tradicionalmente el narcotráfico, el crimen organizado en general, los desastres naturales, el terrorismo, las migraciones masivas, el caos social que podrían generar protestas de gran envergadura y, también, las epidemias<sup>67</sup>.

Elbe divide las amenazas a la seguridad producto de epidemias según su origen en: (i) natural: como el SARS, MERS, Ebola o, agregamos nosotros y teniendo en cuenta lo que se conoce hasta el momento, el Covid-19; (ii) intencional: como se intentó con el Anthrax en 2001; (iii) accidentes en la investigación farmacológica que produzca contagios masivos<sup>68</sup>.

Price-Smith sostiene que las epidemias, al erosionar la prosperidad, desestabilizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, fomentar la violencia y, en última instancia, disminuir el poder de cohesión del Estado, pueden constituir una amenaza para su seguridad<sup>69</sup>. En el año 2000, la

<sup>65</sup> Frederic, S. (2013). *Las trampas del pasado: las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 72-73; pp. 111-112.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>67</sup> Kilcullen, D. (2009). *The accidental guerrilla. Fighting small wars in the midst of a big one*. New York: Oxford University Press, p. 4.

<sup>68</sup> Elbe, (2018). *Pandemics, Pills, and Politics Governing Global Health Security*, op. cit., pp. 4-7.

<sup>69</sup> Price-Smith, *Contagion and Chaos. Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization*, op. cit., p. 2.



ONU aprobó la resolución 1308 declarando al HIV como una amenaza a la seguridad global. Esta fue la primera vez que una cuestión de salud pública se incluía como amenaza a la seguridad<sup>70</sup>. Antes, en 1995, Dennis Pirages había sido el primero en realizar un trabajo sistemático en torno a las enfermedades infecciosas como amenazas a la seguridad<sup>71</sup>.

El presidente de Estados Unidos de ese entonces, Bill Clinton, introdujo la salud pública como asunto de seguridad en el contexto de su política antiterrorista<sup>72</sup>. Con los atentados de Al Qaeda en 2001, las preocupaciones de un ataque “bioterrorista” aumentaron significativamente. El Congreso de Estados Unidos sancionó leyes para regular la provisión de medicamentos, atención sanitaria e incluso para la decisión de establecer cuarentenas que eviten la propagación de la infección<sup>73</sup>. En 2006 se dictó la *Pandemic and All-Hazards Preparedness Act* que buscó, entre otras cuestiones, aplacar la falla del mercado en proveer vacunas en caso de pandemias y asegurar el asesoramiento y vinculación entre las instancias de gobierno federal y estatales<sup>74</sup>. Finalmente, en la Doctrina del Departamento de Defensa de Estados Unidos para el apoyo a las autoridades civiles de 2013, se citan catorce regulaciones del Congreso que expresamente autorizan a las fuerzas armadas de aquel país para estas tareas, en la que se incluye el cumplimiento de una “cuarentena o de ciertas leyes de salud”<sup>75</sup>.

En una línea similar, un informe de la RAND Corporation de 2006 resume el cambio de concepción sobre las enfermedades infecciosas y su rela-

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 189.

<sup>72</sup> Baker, *In the common defense. National Security Law for perilous times*, op. cit., p. 185.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 286-289.

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 289-290.

<sup>75</sup> Cit. en Nevitt, M. (2020). “Domestic Military Operations and the Coronavirus Pandemic”. *Journal of National Security Law & Policy* 11, pp. 107-129.



ción con la seguridad nacional<sup>76</sup>. Según el documento entregado al Pentágono, la perspectiva tradicional sobre salud y seguridad nacional se centra, por un lado, en el impacto de las enfermedades en la salud de los militares en la guerra y, por el otro, en las epidemias como generadoras de guerras. El “nuevo paradigma” implicaría ver a las epidemias en el marco de un concepto más amplio de seguridad, es decir, que no se reduce a la amenaza de un Estado a la integridad territorial o la soberanía.

En el marco de la pandemia por el Covid-19, el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, aseguró que el virus es el “enemigo común” de toda la humanidad que ha generado “enormes desafíos en materia de paz y seguridad”<sup>77</sup>. El presidente de Francia Emmanuel Macron afirmó que el país “está en guerra” contra el Covid-19 (Pasquier, *et. al.*, 2020, p. 1). El por entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump, sostuvo que el Covid-19 constituía el “peor ataque” a su país desde Pearl Harbor<sup>78</sup>. Como había sucedido tras el 11S, el bombardeo japonés de diciembre de 1941 volvía a ser el talismán para unir a la Nación en una gesta.

No parecen haber muchas dudas de que las epidemias pueden conmovir la seguridad pública. De hecho, bajo la definición de la ley de seguridad interior, esto es claro en Argentina: la pandemia y sus consecuencias constituyen un riesgo a la “libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Cecchine, G. y Moore, M. (2006). *Infectious Disease and National Security Strategic Information Needs*, s/l: RAND Corporation, pp. 15-18.

<sup>77</sup> Noticias ONU (2020, 17 de septiembre). “La pandemia de COVID-19 no debe acabar con nuestras aspiraciones de paz”. Disponible: <https://news.un.org/es/story/2020/09/1480632> [visitado en julio de 2021].

<sup>78</sup> BBC (2020, 7 de mayo). “Trump says coronavirus worse ‘attack’ than Pearl Harbor”. Disponible: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52568405> [visitado en julio de 2021]

<sup>79</sup> Ley N° 24059 de Seguridad Interior. Promulgada el lunes 6 de enero de 1992, Art.



La cuestión es si la pandemia es un asunto no ya de seguridad pública, sino de defensa nacional, según el significado que se le da a esta noción en la legislación argentina. La respuesta es claramente negativa. Salvo la hipótesis de la inoculación intencional del virus desde el exterior<sup>80</sup>, la pandemia no es una “agresión de origen externo”<sup>81</sup> en ningún sentido posible de las palabras. Menos es un ataque de una fuerza armada de otro Estado en los términos del decreto 727/06.

Si esto es cierto, entonces las FFAA solo podrían actuar en tareas de apoyo a la comunidad por razones ajenas a la defensa nacional. A esto apuntan las declaraciones públicas del presidente de la Nación, Alberto Fernández, y del exministro de defensa, Agustín Rossi. No poseemos ningún indicio que nos haga pensar que existe un enfoque distinto dentro de las FFAA o del gabinete presidencial, que estaría en violación a la ley 23554.

La participación de las FFAA solo podría hacerse:

(i) Como hasta ahora, en el paraguas del apoyo a la comunidad sin conexión necesaria con la defensa nacional.

(ii) Mediante el apoyo logístico a las fuerzas de seguridad.

(iii) Luego de declarar el estado de sitio, asumiendo tareas de seguridad en caso en que las policías provinciales, la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria se hallen sobrepasadas.

2. Disponible: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm> [visitado en junio de 2021].

<sup>80</sup> Por ejemplo, que sea cierta la acusación de Estados Unidos a China durante el gobierno de Trump (Infobae (2020, 7 de octubre). “Donald Trump: ‘La culpa del coronavirus ha sido de China y lo van a pagar’”. Disponible: <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/10/07/trump-volvio-a-culpar-a-china-por-la-pandemia-y-aseguro-que-van-a-pagar-un-alto-precio-por-lo-que-le-hicieron-a-eeuu-y-al-mundo/> [visitado en julio de 2021]).

<sup>81</sup> Ley N° 23554, Ley de Defensa Nacional, op. cit., Art. 2.

Al momento de escribir estas páginas en abril de 2022, la hipótesis expresada en el punto (iii) no se dio.

Es posible aceptar que, en otros países, epidemias previas (incluso las que ocasionaron un impacto en la vida de la población sustancialmente menor) provocaron daños a la economía, infraestructura y, sobre todo, a los habitantes que afectaron variables fundamentales de la seguridad del Estado en los términos del art. 27 de la CADH. Sin embargo, esto no es razón suficiente para que las pandemias se conviertan en hipótesis para las cuales las FFAA deban prepararse doctrinaria y materialmente como una amenaza a la defensa nacional.

Que una pandemia afecte variables de la defensa nacional, no significa necesariamente que las FFAA deban afrontarla. Sucede algo similar con una crisis económica o demográfica, ambas situaciones que, sin dudas, inciden en la defensa nacional. Sin embargo, no significa que esos sucesos deban gestionarse necesariamente con el instrumento militar. Por otra parte, tanto organizaciones civiles como desde instituciones militares en el mundo han impugnado este cambio conceptual. La razón principal ha sido el peligro que supone para los derechos civiles el poder mayor que se le otorga a las fuerzas armadas y el desvío de recursos de su función principal<sup>82</sup>.

Un asunto de seguridad *interna* puede convertirse en una cuestión de seguridad *nacional* si toma dimensiones que afecten las instituciones constitucionales del país<sup>83</sup>. La pandemia del Covid-19 invita a pensar que esto es posible. Como sostienen Álvarez Calderón y Botero Murillo, la guerra y las “pestilencias” van juntas en muchos casos<sup>84</sup>. Aunque no hay eviden-

<sup>82</sup> Kamradt-Scott y Smith, “Military assistance during health emergencies”, op. cit.

<sup>83</sup> Pion-Berlin, *Military missions in democratic Latin America*, op. cit., p. 75.

<sup>84</sup> Véase Álvarez Calderón, C. E. y Botero Murillo, D. (2021). “Guerra y pestilencia: impacto de epidemias y pandemias en la historia hasta el siglo XX”, *Revista Científica General José María Córdova* 19(35), p. 584.



cias históricas de que las pandemias generen guerras inter-estatales<sup>85</sup>, la mortalidad y la enfermedad de grandes porciones de la población afecta al factor principal de la defensa: el capital humano. Reduce la capacidad económica y productiva, afecta psicológicamente a la población generando miedo y ansiedad. La cohesión social se ve disminuida entre quienes están contagiados y quienes no y entre quienes apoyan las medidas del gobierno y quienes las rechazan. La legitimidad estatal se pone en duda, tanto si la pandemia se propaga como si las medidas son demasiado duras y coartan libertades fundamentales. En ambos casos el desencanto puede derivar en una impugnación del sistema de gobierno en general. Las pandemias, como las crisis en general, son catalizadores que pueden derivar en pedidos de soluciones rápidas e incluso despóticas<sup>86</sup>.

Un cambio de paradigma en seguridad del Estado podría llevar a considerar una futura pandemia como una amenaza a la defensa nacional. Aunque no exista un enemigo en sentido estricto (no hay un grupo humano que ataque) ni pueda hablarse de una guerra<sup>87</sup>, hay un daño certero a las capacidades de defensa. Las FFAA no van actuar enfrentando militarmente a nadie, ya que no existe enemigo. Actuarán en el marco de las acciones estatales para mitigar el impacto social, económico y en seguridad. Es decir, de una manera muy parecida a la actual o a la llevada adelante por otras fuerzas armadas en casos similares.

<sup>85</sup> Price-Smith, *Contagion and Chaos. Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization*, op. cit., p. 212.

<sup>86</sup> Tesis que puede verse en la versión fílmica de *La máscara de la Muerte Roja* de Roger Corman basada en el cuento de Edgar Allan Poe: los pobladores de Catania prefieren el refugio en el castillo del príncipe Próspero, déspota y malvado, que ser víctimas de la muerte roja, una peste que azolaba los poblados. Corman, R y Willoughby, G. (productores) y Corman, R. (director) (1964). *The Masque of the Red Death* [cinta cinematográfica]. Reino Unido-Estados Unidos: Alta Vista Productions.

<sup>87</sup> En este punto lleva la razón Giorgio Agamben: "No sorprende que a causa del virus se evoque la guerra. Las medidas de emergencia nos obligan a vivir, de hecho, bajo condiciones de toque de queda. Sin embargo, una guerra con un enemigo invisible que puede anidar en cualquier otro es la más absurda de las guerras" (Agamben, G. (2020). *¿En qué punto estamos? La epidemia como política* (trad. Rodrigo Molina-Zavallá y María Teresa D'Meza), Buenos Aires: Adriana Hidalgo).



Entonces, ¿para qué cambiar el paradigma de defensa nacional vigente e incluir a una pandemia como una amenaza a la defensa nacional? Con la legislación actual, el Poder Ejecutivo puede, como hizo a través de la DPDN de 2021, preparar a las FFAA para enfrentar la futura pandemia perfeccionando su logística, equipamiento y entrenamiento. Aunque esto derive recursos de la misión principal a una secundaria, es legal y constitucional. Esta decisión política tal vez sea inevitable debido a la falta de una agencia civil capaz de afrontar desafíos como los surgidos en la pandemia.

Ahora bien, con o sin cambio de paradigma, debe notarse la falta de marcos legales que regulen algunas situaciones posibles en el marco de la actuación de las FFAA en una pandemia. El orden jurídico no es claro respecto a qué pueden hacer los efectivos militares durante los operativos, especialmente si se ven atacados o se genera caos en lugares donde no hay suficientes efectivos policiales. ¿Cómo deberían actuar los agentes de las FFAA en una situación como esta? ¿Pueden ejercer la fuerza?

Evan Ellis comenta que ciertas autoridades de países latinoamericanos (sin especificar cuáles) manifestaron “preocupación referente a las protecciones legales para miembros de las fuerzas armadas, en particular cuando se les llamó para relacionarse con poblaciones civiles en formas que podrían desembocar en un conflicto”<sup>88</sup>. Esto es algo que no está resuelto legalmente en Argentina.

Coincidimos con Pion-Berlin en que la intervención de las fuerzas armadas ante desastres naturales o en programas de ayuda social no es *per se* peligrosa para las relaciones cívico-militares o la protección de los derechos humanos<sup>89</sup>. Para el caso del Covid-19, la indagación sobre Argentina, Brasil, Chile y El Salvador llevada adelante por Acacio, Passos y Pion-

<sup>88</sup> Ellis, E. (2020). “Retos de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica para responder a la pandemia del COVID-19”, *Revista Fuerza Aérea-EUA* 2(3), p. 62.

<sup>89</sup> Pion-Berlin, *Military missions in democratic Latin America*, op. cit., pp. 135-137.



Berlin demuestra que, salvo en El Salvador, las violaciones a los derechos humanos no aumentaron, ni siquiera en países como Argentina donde el 80% de los integrantes de las FFAA intervinieron en las operaciones, o en Chile donde llevaron adelante tareas de seguridad pública<sup>90</sup>. En términos generales, siempre que sea en casos límites y como último recurso, se mantenga acotado en el tiempo, con un fuerte control civil (esto es, reduciendo la autonomía militar<sup>91</sup>), sean sometidos a procesos judiciales en caso de abusos y la participación sea rotativa, las FFAA pueden desempeñar un rol positivo y en ciertos casos imprescindibles, comenzando por el impacto psicológico por la mera presencia de una institución estatal afrontando el desafío<sup>92</sup>.

Existan regulaciones y recomendaciones internacionales para la participación de fuerzas militares en el interior de los Estados propuestas desde Naciones Unidas, la Cruz Roja Internacional<sup>93</sup>, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>94</sup>. Sin embargo, sin una regulación específica nacional, la actuación militar no será clara desde el punto de vista legal.

<sup>90</sup> Acacio, I.; Passos, A.M. y Pion-Berlin, D. (2022). "Military responses to the COVID-19 pandemic crisis in Latin America: Military presence, autonomy, and human rights violations", op. cit.

<sup>91</sup> En el artículo citado en la nota anterior, los autores sostienen una excepción a esto: Brasil, con altos niveles de autonomía militar, no reportó violaciones a derechos humanos por parte de las fuerzas armadas. Esto se debió a que, valiéndose de la autonomía otorgada por el Estado, los propios militares se negaron a hacer tareas de seguridad pública durante la pandemia para no desprestigiarse (ídem, pp. 10-11 y 14).

<sup>92</sup> Kamradt-Scott y Smith, "Military assistance during health emergencies", op. cit.

<sup>93</sup> Véase Rasevic, "The resort to military force in the COVID-19 health emergency: a justification", op. cit., p. 552.

<sup>94</sup> Además, debe tenerse en cuenta los límites que tienen, para el caso Latinoamericano, las normas internacionales de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Véase Tripolone, (2019) "Poderes militares y tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional", op. cit. y (2021). "Fuerzas armadas, protesta social y los límites del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* XXVII, pp. 111-129.

## Conclusión

En este artículo abordamos la función de las FFAA de apoyo a la comunidad en el contexto de la pandemia por el Covid-19 y de las mutaciones en el concepto de seguridad. El objetivo fue precisar cuáles son los marcos constitucionales y legales en los que el Estado nacional puede determinar el involucramiento del instrumento militar en estas acciones.

Hemos visto que el Estado se vale de las FFAA aprovechando sus capacidades remanentes y, como dijo el exministro Rossi, por ser “la agencia logística más grande del país”. No hay documentos legales ni públicos que habiliten a pensar que el Poder Ejecutivo considera a la pandemia como una amenaza a la seguridad del Estado en los términos del art. 27 de la CADH. Menos que pueda entenderse como un riesgo a la defensa nacional en los términos de la ley 23554.

Ahora bien, pudimos observar que no es clara la cobertura legal de la actuación de las FFAA, sobre todo cuando lo hacen en lugares donde las fuerzas de seguridad no son suficientes para preservar el orden o si las FFAA se ven atacadas. Hasta el momento, no es posible anticipar cómo actuaría el Poder Judicial ante causas judiciales contra agentes militares que puedan generarse.

Finalmente, queda para el debate político y estratégico la necesidad de adaptar la doctrina y el paradigma de defensa nacional y pensar las pandemias como una posible amenaza a la defensa nacional. Esto supondría modificar la legislación y, por supuesto, los decretos y las DPDN. Sin embargo, si se piensa en las tareas posibles que llevarían adelante las FFAA en una pandemia futura, no habría muchas diferencias con las actuales, lo que desincentiva a modificar un corpus legal que es aceptado mayoritariamente dentro de la política argentina.



## Referencias

### *Fuentes primarias*

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1729/07, Boletín Oficial de la República Argentina, viernes 30 de noviembre de 2007. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9201278/20071130?busqueda=1> [visitado en julio de 2021].

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 383/2017 de reglamentación de Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, martes 30 de mayo de 2017. Disp.: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/164395/20170531?busqueda=1> [visitado en junio de 2021].

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 683/2018 de Defensa Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, lunes 23 de julio de 2018, Art. 3. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/188532/20180724?busqueda=1> [visitado en julio de 2021].

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 727/2006 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, martes 13 de junio de 2006. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7289076/20060613?busqueda=1> [visitado julio 2021].

Directiva de Política de Defensa Nacional (2014). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2645-2014-240966> [visitado en julio de 2021].

Directiva de Política de Defensa Nacional (2018). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-703-2018-312871/texto> [visitado en julio de 2021].

Directiva de Política de Defensa Nacional (2021). Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719> [visitado en julio de 2021].



Ley N° 23554 de Defensa Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, jueves 5 de mayo de 1988. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7104852/19880505>, [visitado en julio de 2021].

Ley N° 24059 de Seguridad Interior. Promulgada el lunes 6 de enero de 1992, Art. 2. Disponible: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/0-4999/458/texact.htm> [visitado en junio de 2021].

Ley N° 24948 de Fuerzas Armadas, Boletín Oficial de la República Argentina, miércoles 8 de abril de 1998. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7176940/19980408?busqueda=1> [visitado en julio de 2021].

Ministerio de Defensa de Argentina (2020, 15 de abril). “Rossi supervisó en Córdoba el trabajo de las Fuerzas Armadas ante la emergencia por el Covid-19: ‘Estoy muy complacido con la tarea del personal militar’”. Consultado el 15 de octubre de 2020. Disp.: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/rossi-superviso-en-cordoba-el-trabajo-de-las-fuerzas-armadas-ante-la-emergencia-por-el> [visitado en julio de 2021].

Ministerio de Defensa de Argentina (2021, 18 de enero). Operación Belgrano II: Las Fuerzas Armadas realizaron traslados de vacunas contra el Covid-19 en diferentes puntos de la provincia de Santa Cruz. Consultado el 29 de julio de 2021. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/operacion-belgrano-ii-las-fuerzas-armadas-realizaron-traslados-de-vacunas-contra-el-covid> [visitado en julio de 2021].

Ministerio de Defensa de Argentina (2022, 22 de marzo). “Información del despliegue de las Fuerzas Armadas ante el Covid-19”. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informacion-del-despliegue-de-las-fuerzas-armadas-ante-el-covid-19>



### **Fuentes periodísticas**

BBC (2020, 7 de mayo). “Trump says coronavirus worse ‘attack’ than Pearl Harbor”. Disponible: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52568405> [visitado en julio de 2021].

Dasso, A. (2020). “Los militares en tiempos de pandemia”. Nueva Sociedad. Disponible: <https://nuso.org/articulo/los-militares-en-tiempos-de-pandemia/> [visitado en julio de 2021].

De Vedia, M. (2020, 17 de marzo). “Involucran a las Fuerzas Armadas en las tareas de prevención del coronavirus”. La Nación. Consultado el 15 de octubre de 2020. Disponible: <https://www.lanacion.com.ar/politica/involucran-ff-aa-tareas-apoyo-prevencion-del-nid2344355> [visitado en julio de 2021].

Infobae (2020, 7 de octubre). “Donald Trump: ‘La culpa del coronavirus ha sido de China y lo van a pagar’”. Disponible: <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/10/07/trump-volvio-a-culpar-a-china-por-la-pandemia-y-aseguro-que-van-a-pagar-un-alto-precio-por-lo-que-le-hicieron-a-eeuu-y-al-mundo/> [visitado en julio de 2021].

Noticias ONU (2020, 17 de septiembre). “La pandemia de COVID-19 no debe acabar con nuestras aspiraciones de paz”. Disponible: <https://news.un.org/es/story/2020/09/1480632> [visitado en julio de 2021].

Zona Militar (2020, noviembre 6). “El Ministerio de Defensa co-coordinará la logística de vacunación en Argentina”. Disponible: <https://www.zona-militar.com/2020/11/06/el-ministerio-de-defensa-co-coordinara-la-logistica-de-vacunacion-en-argentina/> [visitado en julio de 2021].

### **Referencias bibliográficas**

Agamben, G. (2020). *¿En qué punto estamos? La epidemia como política* (trad. Rodrigo Molina-Zavalía y María Teresa D’Meza), Buenos Aires: Adriana Hidalgo.



Álvarez Calderón, C. E. y Botero Murillo, D. (2021). “Guerra y pestilencia: impacto de epidemias y pandemias en la historia hasta el siglo XX”, *Revista Científica General José María Córdova* 19(35), pp. 573-597.

Anzelini, L. (2022). “Fuerzas Armadas y Pandemia en Argentina (2020-2021): profesionalización militar ante la asignación de misiones secundarias”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios en Seguridad* 32, pp. 42-58

Baker, J.E. (2007). *In the common defense. National Security Law for perilous times*. New York: Cambridge University Press.

Barrios, M.Á. (direc.). Jaguaribe, H., Rivarola, A. y Calduch Cervera, R. (2009), *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítico*. Buenos Aires: Biblos.

Bidart Campos, G. (1999). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar.

Calderón, E.E. (2020). “El militarismo tras el velo del Covid-19”. *Tramas y debates* 24, pp. 397-406.

Cecchine, G. y Moore, M. (2006). *Infectious Disease and National Security Strategic Information Needs*. RAND Corporation.

Derghougassian, K. (2012). “Evolución de la política de defensa”, en Derghougassian, K. (comp.), *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*, Buenos Aires: Capital Intelectual, pp. 13-46.

Diamint, R. (2021). *Militarización, pandemia y democracia*. S/I: Fridrich Ebert Stiftung

Diez Mayrena, J.C. (2021). “La capacidad militar de las Fuerzas Armadas y los derechos fundamentales de las personas en el contexto de la respuesta frente a la Covid-19”. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa-CAEN* 2(1), pp. 20-30.

Ekmekdjian, M.Á. (1994). *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo II*. Buenos Aires: Depalma.



Elbe, S. (2018). *Pandemics, Pills, and Politics Governing Global Health Security*. Baltimore. John Hopkins University Press.

Ellis, E. (2020). “Retos de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica para responder a la pandemia del COVID-19”, *Revista Fuerza Aérea-EUA* 2(3), pp. 49-77.

Finer, S. (2002). *The man on horseback. The role of the military in politics*. Nueva York: Transaction Publishers.

Frederic, S. (2013). *Las trampas del pasado: las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gad, M.; Kazibwe, J.; Quirk, E.; Gheorghe, A.; Homan, Z. y Bricknell, M. (2021). “Civil–military cooperation in the early response to the COVID-19 pandemic in six European countries”. *BMJ Military Health*, pp. 1-10, doi:10.1136/bmjmilitary-2020-001721

Garré, N., Bernetti, J. y Simmons Rossi, M. (2010). *Colección debates parlamentarios de la defensa: Ley de Defensa Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Huntington, S.P. (2002). *The Soldier and the State. The theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Harvard University Press.

Jaunarena, H. (2012). *La casa está en orden. Memoria de la transición*. Buenos Aires: Taeda.

Kamradt-Scott, A. y Smith, F. (2018). “Military assistance during health emergencies”, en McInnes, C.; Lee, K. y Youde, J. (ed.). *The Oxford Handbook of Global Health Politics* (pp. 197-216). Nueva York: Oxford University Press.

Kalkman, J.P. (2020). “Military crisis responses to COVID-19”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, p.1-5.

Kilcullen, D. (2009). *The accidental guerrilla. Fighting small wars in the midst of a big one*. New York: Oxford University Press.



Koh, H. (1990). *The National Security Constitution. Sharing power after Iran-Contra affair*. Londres y New Haven: Yale University Press.

Koselleck, R. (2011). "Introduction and Prefaces to the *Geschichtliche Grundbegriffe*". *Contributions to the History of Concepts* 6(1), pp. 1-37.

Lafferriere, G. y Soprano, G. (2015). *El Ejército y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI*, Rosario: Prohistoria.

Larraquy, M. (2017). *Argentina. Un siglo de violencia política, 1890-1990: de Roca a Menem. La historia de un país*. Buenos Aires: Sudamericana.

Méndez, C.C. (2017). *El rol de las Fuerzas Armadas en tareas de Defensa Civil y Protección Civil en un Teatro de Operaciones*. Tesis de especialización. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta.

Nevitt, M. (2020). "Domestic Military Operations and the Coronavirus Pandemic". *Journal of National Security Law & Policy* 11, pp. 107-129.

Novo, C. y Ponte e Sousa, P. (2019). "¿Son las fuerzas de protección civil una mejor opción que las fuerzas armadas? Seguridad humana y despliegue de fuerzas armadas frente a nuevos riesgos para la seguridad". *Relaciones Internacionales* 43, pp. 111-129.

Pasquier, P.; Luft, A.; Gillard, J., *et. al.* (2020). How do we fight COVID-19? Military medical actions in the war against the COVID-19 pandemic in France. *BMJ Military Health* 167(4), pp. 269-274.

Pion-Berlin, D. (2016). *Military missions in democratic Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Price-Smith, A.T. (2009). *Contagion and Chaos. Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization*. Cambridge: The MIT Press.

Quiroga Lavié, H.; Benedetti, M.Á. y Cenicacelaya, M.N. (2009). *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Rasevic, Z. (2021). "The resort to military force in the COVID-19 health emergency: a justification", *Revista Científica General José María Córdova* 19(35), pp. 549-569.



Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina I. Hasta 1943*. Buenos Aires: Emecé.

Sain, M. (2018). “Las Fuerzas Armadas y la ‘guerra contras las drogas’ en Argentina (2011-2018)”, en Tokatlian, J.G.; Sain, M. y Montenegro, G., *De militares a policías. La “guerra contras las drogas” y la militarización de Argentina* (pp. 89-188), Buenos Aires: Capital Intelectual.

Sampó, C. (2019). “¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las fuerzas armadas en Argentina (2008-2018)”, en Sampó, C. y Alda, S. (comp.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado* (pp. 107-127), Lima: Centro de Estudios Estratégicos del Ejército – Real Instituto Elcano.

Santiago, M.A. (2014). “Las Fuerzas Armadas y la Defensa Civil”. *Visión Conjunta* 10, pp. 5-11.

Sinópoli, S.M. (2003). *El Derecho Constitucional Militar*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina – Facultad de Derecho.

Tauber Sanz, N.G. (2019). “Art. 21”, en Gargarella, R. y Guidi, S. (direc.), *Constitución de la Nación Argentina comentada* (pp. 794-815), Buenos Aires: La Ley.

Sarco, G. (2014). *Organización de una Unidad de Emergencia Militar Conjunta para su empleo ante catástrofes y desastres naturales en el marco local y regional*. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta.

Tripolone, G. (2018). “Poderes militares y Constitución en el siglo XXI”. *En letra V* (10), pp. 32-55.

Tripolone, G. (2018). “Constitución, Fuerzas Armadas y Terrorismo”. *Visión Conjunta* 10, pp. 50-53.

Tripolone, G. (2020). “Las fuentes de la Constitución de la Defensa Nacional”, en Alferillo, P. (ed.), *Anuario de la Revista Jurídica Región Cuyo. Tomo IV* (pp. 13-28). Buenos Aires: IJ Editores.

Tripolone, G. (2019). “Poderes militares y tratados de derechos huma-



nos con jerarquía constitucional”, en Benente, M. (comp.), *Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1994* (pp. 207-231), *A 25 años*. Buenos Aire: EDUNPAZ.

Tripolone, G. (2021). “El Ejecutivo siempre gana. División de poderes y Fuerzas Armadas en Argentina”. *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 44, pp. 291-223.

Tripolone, G. (2021). “Fuerzas armadas, protesta social y los límites del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* XXVII, pp. 111-129.

Verdes-Montenegro, F.J. (2020). “Excepcionalidad y Covid-19: un test democrático para América Latina”, *Análisis Carolina* 34, pp. 1-14.

Zarich, O.S. (2020). “La necesidad de contar con Unidades Militares de Respuesta a Emergencias permanentes”. *Revista Defensa Nacional* 4, pp. 153-183.

### **Filmografía**

Corman, R y Willoughby, G. (productores) y Corman, R. (director) (1964). *The Masque of the Red Death* [cinta cinematográfica]. Reino Unido-Estados Unidos: Alta Vista Productions.

Gordon, M.; Nappi, J. y Pugh, B. (productores) y Coimbra, F. (director) (2017). *Sand Castle* [cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Treehouse Pictures.



## Lecturas

