



Diplomatura Internacional en Comunicación y Defensa Nacional

Trabajo Integrador Final

Guillermo Correa

Comisión N°5

Cohorte 2020

a. Título

¿Y después del covid qué? La transformación de las Fuerzas Armadas argentinas por la epidemia mundial de coronavirus: la Operación Belgrano

b. Tema

El presente trabajo se propone detectar y visibilizar algunos de los cambios que se produjeron en las Fuerzas Armadas argentinas y en Sistema de Defensa Nacional a partir de la orden de su comandante en jefe, el presidente Alberto Fernández, de ocupar un papel activo en la estrategia para enfrentar la pandemia de coronavirus en territorio nacional.

c. Objetivo general y objetivos específicos

Se intenta trazar una aproximación a través de los testimonios de los propios protagonistas en la planificación, despliegue, ejecución y evaluación de la Operación General Manuel Belgrano sobre cómo ha impactado hasta el presente la estrategia para enfrentar al covid-19 en el desempeño natural del instrumento militar, y determinar si las modificaciones permanecerán en el tiempo, dando lugar a una transformación permanente y en qué aristas.

d. Fuentes consultadas

El trabajo se realiza a partir del análisis de ponencias expuestas en clases de la diplomatura, en revistas periodísticas, datos de los ministerios de Salud y de Defensa, ensayos, opiniones y entrevistas periodísticas publicadas en diferentes medios de comunicación masiva y/o sectorial.

e. Producto periodístico

“Es el despliegue militar más grande desde la Guerra de Malvinas”, describió el ministro de Defensa, Agustín Rossi. La definición, que el funcionario nacional empleó en distintas entrevistas para ilustrar el papel –además inédito– que debieron cumplir, y siguen cumpliendo, las Fuerzas Armadas en la lucha contra el covid-19 en el territorio nacional, apenas llega a dar cuenta de su envergadura. Sin embargo, el alcance es mayor aún, y abarca una multiplicidad de aristas. ¿Puede hablarse de una profunda transformación del instrumento militar tanto en sus recursos humanos y materiales, como culturales y estratégicos? A poco de cumplirse 365 días de la puesta en marcha de la Operación Belgrano, que impuso ribetes de objetivos estratégicos a una misión subsidiaria de las Fuerzas Armadas, así lo ven sus propios protagonistas a medida que fueron pasando las semanas y meses de pandemia, en los que los efectivos militares fueron concretando múltiples tareas, identificando deficiencias y ajustando los recursos disponibles. En definitiva, sumando experiencias inéditas a las transitadas en misiones humanitarias o de paz aprobadas por las Naciones Unidas o en asistencias más acotadas ante situaciones excepcionales en territorio nacional.

La cronología del covid-19 sorprende por la profundidad de los cambios en lapsos ínfimos de tiempo. Tras el alerta lanzado por un área sanitaria local, la Comisión

Municipal de Salud de Wuhan, China, sobre la detección de un brote de casos de neumonía causados por un nuevo coronavirus (31 de diciembre de 2019) la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara de inmediato (1º de enero de 2020) el “estado de emergencia” para abordar la situación. Sólo nueve días después (10 de enero de 2020) la OMS publica recomendaciones para todos los países en relación con potenciales contagios. En la misma semana (13 de enero de 2020) se detecta el primer caso fuera de China, en Tailandia, y el 22 de enero la Organización convoca al Comité de Emergencias. Casi a fin de mes, el 30 de enero, los casos declarados crecieron exponencialmente: son 7.818. Para el 3 de febrero la OMS publica su Plan Estratégico de Preparación y Respuesta frente al nuevo coronavirus, con especial hincapié en los Estados con sistemas de Salud más “frágiles”. Al 11 de marzo de 2020, ante “los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad”, la Organización Mundial de la Salud declara la caracterización de pandemia para el covid-19. (1).

Nueve días antes, el 2 de marzo de 2020, un efector privado de la ciudad de Buenos Aires notificaba al Sistema Nacional de Vigilancia de la Salud el primer caso del nuevo coronavirus presente en territorio nacional, información ratificada (4 de marzo de 2020) por el Ministerio de Salud de la Nación. (2)

Hacia apenas tres meses y algunos días que la cartera de Salud había recuperado rango ministerial: degradado a Secretaría, había perdido un escalafón jerárquico clave el 3 de septiembre de 2018, que aparejaba una resignación no sólo de presupuesto –por cambio de autonomía y asignación específica a dependencia de otra área superior– sino de importancia política, como exclusión de las reuniones de Gabinete, menor relevancia frente al sistema federal de Salud del país (Cofesa) y, en suma, menos estructura y recursos (3). Era la tercera vez en la historia (contando las decisiones de 1955 y 1966, tras sendos golpes de Estado) que perdía la posición adquirida el 11 de marzo de 1949, y la primera que la desjerarquización había sido resuelta por un gobierno constitucional, el de Mauricio Macri. Y recién el 10 de diciembre de 2019, con la asunción de Alberto Fernández, recuperaba su potestad de “órgano con competencia en todo lo inherente a la salud de la población”. Menos de tres semanas antes del brote que se transformaría en pandemia.

Una respuesta de uniforme a un enemigo invisible

“El presidente me pidió que ponga todas las capacidades de las Fuerzas Armadas a disposición de la lucha contra el covid-19”, respondió el ministro Rossi el 26 de julio de 2020 en la entrevista con la periodista especializada en conflictos belicos Karen Marón (4). Revelaba así una secuencia paralela y nacional de lo que en marzo de 2020 era un riesgo global.

Así, a ocho días de la comprobación del primer caso de covid-19 en territorio nacional –un hombre de 43 años que regresó procedente de Milán tras un viaje turístico por distintas parte de Europa pero experimentó síntomas estando ya en el país– y al día siguiente de que la OMS declarara la situación de “pandemia”, el Poder Ejecutivo Nacional emitió, el 12 de marzo de 2020, el decreto de necesidad y

urgencia 260, que dispuso la Emergencia Sanitaria para todo el territorio nacional, cuyo articulado faculta al Ministerio de Salud de la Nación como autoridad de aplicación y establece un nuevo diagrama del sector público, con instrucciones para todas las carteras, reasignación presupuestaria y con el primer Aislamiento Obligatorio. (5)

El DNU de marras no establecía –aún– una misión específica para el Ministerio de Defensa y el instrumento militar, a excepción de “dar apoyo a las autoridades sanitarias en los puntos de entrada del país para el ejercicio de la función de Sanidad de Fronteras” y dejar “a disposición de quienes deban estar aislados las unidades habitacionales que tenga disponibles”. Pero todo cambiaría en las siguientes horas: un día después, el 13 de marzo, el Ministerio de Defensa emite la resolución 88, de Constitución del Comité de Emergencia de Defensa. Atendiendo a la instrucción, el jefe del Estado Mayor Conjunto, general de división Juan Martín Paleo, emite la directiva 01/20 R de “Apoyo al Plan Operativo de Preparación y Respuesta al covid-19”. Y, como respuesta a la directiva, se elabora el “Plan de Operaciones - Operación General Manuel Belgrano”.

“Comenzó así a configurarse una operación de protección civil inédita en la historia de las Fuerzas Armadas argentinas”, describiría dos meses después el teniente coronel Carlos María Fraquelli en la edición de mayo de la revista *Military Review* (Edición Hispanoamérica), en un artículo titulado: “Covid-19: el Ejército argentino como primera respuesta del Estado” (6). Allí caracteriza a la Operación Belgrano como una operación de protección civil “sin precedentes”, aunque vigente en la doctrina del Ejército argentino, que “ha desarrollado minuciosamente la forma de planificarlas y ejecutarlas”, en el marco de las “operaciones subsidiarias” de las Fuerzas Armadas, Entre ellas –escribe– “se incluye el restablecimiento de las condiciones de vida preexistentes que pueden ser alteradas por una catástrofe natural o producida por el hombre”. Y apunta que “es un concepto aplicable a la situación provocada” por la pandemia de coronavirus, la cual “ha cambiado la vida de todos los habitantes del planeta a una velocidad jamás imaginada”, y por ello “se han redefinido los roles y las funciones de muchas instituciones del Estado, que comenzaron a buscar la forma de hacerle frente”.

La situación no sólo era inédita, también descomunal. El teniente coronel Fraquelli advertía en mayo de 2020 su dimensión: en la Guerra de Malvinas (6) se desplegaron unos 23 mil efectivos en 1982. Y la movilización frente a la pandemia de coronavirus involucra a una “disposición de 80 mil hombres y mujeres”, según describió el general de brigada Martín Deimundo Escobal, comandante operacional de las Fuerzas Armadas y responsable de la Operación Belgrano. Se trata de un despliegue cuatro veces superior al último conflicto bélico nacional, cuando la población argentina no alcanza a duplicar la de 38 años atrás.

“La pandemia significó escalonar a un estadio superior, mostrar lo importante que es tener a Fuerzas Armadas a lo largo y ancho de todo el país. Y que eso tenga permanencia en el tiempo y reconocimiento”, planteó el ministro Rossi en la entrevista ya citada.

El general Deimundo Escobal explica cómo se instrumentó (8). No menciona una transformación, pero sí resalta el “carácter distintivo” que tuvo el despliegue de la Operación Belgrano, a partir de una orden directa del comandante en jefe a su ministro de Defensa, al jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y al jefe operacional de las Fuerzas Armadas. Lo que se puso en marcha, define, es “una serie de capacidades que siempre estuvieron, pero ahora se evidencian en forma simultánea en todo el país”. Ya era el penúltimo mes de 2020 y hacía ocho meses que se había desplegado la misión: “Es una operación militar, con características de protección civil”, la define entonces, y enmarca en tareas de “apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria”, es decir, dos de las tres misiones subsidiarias de protección civil definidas por la Directiva de Política de Defensa Nacional vigente en marzo de 2020 y en los instrumentos restablecidos a partir del decreto 571 de junio de 2020 (9) que distinguen con claridad los alcances de las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior.

Deimundo Escobal explica que uno de los “factores de éxito” de la operación constituyó la división del país en 14 zonas de emergencia, cada una de ellas con un comando conjunto propio. La primera premisa de la operación se sintetizó en la frase “Visibilizar al enemigo invisible” que consistió en “ejecutar una serie de tareas” propias de las capacidades de las Fuerzas Armadas para “atenuar la pandemia”. La segunda premisa tuvo que ver con cómo llevarlas adelante con “depósitos vacíos y sin combustible”: en un marco de crisis económica y desborde inflacionario, contaban con el mismo presupuesto del año anterior, por lo que requerían de suministros de provincias y municipios para el despliegue. “Fue duro en ese momento, pero esto hizo funcionar correctamente a las Fuerzas Armadas en los primeros momentos de la operación”, admite Deimundo Escobal.

Al poner en marcha la operación se concretó la instrucción que resultó una de las decisiones más trascendentes: “La propuesta que surgió de este comando fue ir sin armamento”. Es decir, el instrumento con mayor poder de fuego del país, desarmado.

A noviembre de 2020 la Operación Belgrano había cumplido con éxito más de 26 mil tareas, desde planeamiento y asesoramiento hasta apoyo sanitario, pasando, entre más, por trabajos de logística mayor. Para entonces, el despliegue militar había dado de comer raciones calientes a 11 millones de personas, con especial atención a las zonas más postergadas del conurbano bonaerense. Había desmantelado por completo un complejo en la mina Veladero, en la provincia de San Juan, a más de 4.500 metros sobre el nivel del mar, para rearmarlo como Centro de Aislamiento y Atención Médica “Bahía Esperanza” en el Apostadero Naval de la ciudad de Buenos Aires, a 1.600 kilómetros, poniendo en valor y uso instalaciones sanitarias a partir de una donación (la minera Barrick Gold) y en un predio recuperado, originalmente parte de Tandano. También había diseñado los protocolos y la operación para que se concretara el reabastecimiento de las bases antárticas argentinas con cuidado de no llevar el virus a la Antártida. Y se había asistido a sectores vulnerables de poblaciones ribereñas de la costa sobre el río Paraná en la provincia de Buenos Aires, en la Patagonia andina, en el NOA y el NEA, entre múltiples tareas.

“Quizás esto hizo visibilizar la actividad y permitió que la conducción política viera la herramienta fenomenal que significan las Fuerzas Armadas para la protección civil y la necesidad de invertir más en el área de la Defensa”, sostuvo el jefe del Estado Mayor Conjunto, general de división Juan Martín Paleo. Para septiembre de 2020, el Congreso nacional convertía en ley el Fondo para la Defensa, una asignación presupuestaria permanente y específica para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas y del Sistema de Defensa.

Conclusiones

El “modelo argentino” para hacer frente a la pandemia asignó a las Fuerzas Armadas un papel central desde el primer momento. Eso permitió, en un marco de reorganización del Estado por el inicio reciente de una nueva gestión de gobierno, capitalizar recursos humanos “con experiencia previa en otras operaciones subsidiarias” que “permitieron al Ejército argentino adquirir conocimientos específicos aplicables a la lucha contra el covid-19”, plantea el teniente coronel Carlos Fraquelli. En ellas inscribe las operaciones militares de paz, como los despliegues en Haití y Chipre de Cascos Azules bajo el mandato de Naciones Unidas.

La Operación Belgrano equilibró con planificación y aprovechamiento de recursos la crisis presupuestaria. “Cuánto más podríamos haber hecho con elementos más acordes y con materiales más adecuados”, planteó el general Martín Deimundo Escobal. La situación expuso falencias y necesidades como contar con “una mayor capacidad de aviones de transporte”, o unidades que requieran menos gasto en combustible y mantenimiento que los “viejos camiones que tienen, que son arreglados por los mecánicos del Ejército”, marcó el ministro Agustín Rossi.

La Operación Belgrano permitió también corregir desequilibrios de género hacia el interior de las Fuerzas Armadas. Un cambio radical, se gestó en una directiva elaborada por la jefatura del Ejército y la Dirección de Políticas de Género del Ministerio de Defensa ante los casos de matrimonios militares en los que ambos debían cumplir tareas profesionales. “Se alternan las semanas: una semana trabaja la mujer, una semana trabaja el varón, para que puedan estar cubiertas las tareas de cuidado, pero al mismo tiempo también sea equitativo el desarrollo profesional”, describió la directora de Políticas de Género del Ministerio de Defensa, Laura Masson.

La Operación Belgrano generó un nuevo punto de encuentro y entendimiento entre civiles y militares. “El reconocimiento que hay de parte de la población civil y de las autoridades políticas en cada uno de los lugares en donde estamos participando y donde estamos llevando acciones, muestra claramente que ha sido exitoso”, refirió el ministro Rossi. Se generó así una aceleración del “cambio muy lento” en “la consideración de los temas de Defensa”, que describía como una constante a partir

de 1983 el periodista y politólogo Jorge Bernetti, ex director de Comunicación Social del Ministerio de Defensa, en octubre de 2020,

La Operación Belgrano también permitió elaborar nuevas formas de abordaje para el despliegue. “Se acortó la cadena de comando, por primera vez. El jefe del Estado Mayor Conjunto, un comandante operacional, 14 comandos conjuntos de zona de emergencia”, describió el general Martín Deimundo Escobal.

La Operación Belgrano permitió una puesta en práctica inédita del andamiaje legal gestado desde la recuperación democrática de 1983, que separó y distinguió los ámbitos de la seguridad interior y la defensa nacional. El presidente de la Nación, Alberto Fernández, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, impartió la orden, a la que se dio cumplimiento dentro del marco normativo que la ampara: “una operación de protección civil basada en apoyo a la comunidad y asistencia humanitaria / apoyo al sistema de Salud de la Nación / contribuyente a todas acciones estatales”.

La Operación Belgrano se cumplió con un nivel de contagios tendiente a “cero” en la primera línea. A fines de 2020 el general Paleo contabilizó poco más de un centenar de casos de covid-19, con la regla general de que las transmisiones ocurrieron fuera de las operaciones (“Personal militar que vuelve al medio civil”), demostrando en la práctica el cumplimiento y la eficacia de los protocolos (cumplimiento de tareas por tercios, con “14 días aislamiento con 2 días en el cuartel, desinfección de ropa, desinfección de vehículos, análisis médicos y 12 días en la casa”).

La respuesta a la pandemia aceleró la recuperación, reequipamiento y readecuación del sistema de Sanidad Militar: 17 hospitales y dos hospitales móviles permiten pensar una pospandemia con un sistema de excelencia.

La pregunta es retórica, ya que la pandemia no terminó, y expertos y funcionarios advierten que la situación por la que atraviesa Europa en su invierno boreal anticipa la inminente llegada de una segunda ola a Sudamérica. ¿Qué hubiera modificado en la región de mantenerse y haberse profundizado la Unión de Naciones Sudamericanas y el Consejo Sudamericano de Defensa? Ambas instituciones, desmanteladas con el surgimiento de gobiernos nacionales permeables a los lineamientos de la política exterior de los Estados Unidos, ¿hubieran hecho posible una potencial estrategia a escala regional para atenuar la pandemia? ¿Hubieran, al menos, facilitado un sistema de intercambio de información clave para la calidad de las planificaciones a nivel local? La ausencia de todo mecanismo de consulta y coordinación deja más expuestas falencias como la caracterización de Brasil como un potencial “riesgo mundial”, en particular por la variante de Manaus del virus.

f. y g. Adecuación

La pieza comunicacional se presenta a modo de ensayo y repaso para poner en foco la virulencia y vertiginosidad de la transformación de un brote de neumonía en una región asiática lejana y desconocida para la mayoría de los argentinos en una amenaza mundial que llegó al país y continúa dejando estragos a su paso, y la inmediata concepción de una respuesta nacional a la amenaza. El eje está puesto en la Operación Belgrano, ya que atraviesa transversalmente diferentes temáticas propuestas, desde la planificación y ejecución de una operación militar, hasta el andamiaje legal que la hace posible, incluidos impactos en políticas de género al interior de las Fuerzas Armadas. Cada aspecto puntual de la operación, más allá de su resumen, puede convertirse en una pieza comunicacional autónoma, abordando posteriormente o registrando en tiempo real decenas, centenares o miles de las tareas cumplidas. Un repaso a través de noticias breves, cada una acompañada de una imagen representativa se vuelca a modo de información institucional dentro del sitio oficial del Estado Mayor Conjunto (<https://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Noticias-apoyo-comunidad.aspx>) equilibrando la necesidad de informar y dar cuenta de las actividades con la atención del público, que puede alejarse por la extensión de una pieza informativa o abrumarse por su exceso. La comunicación del mayor despliegue militar desde la Guerra de Malvinas representa en sí misma un desafío más dentro de la Operación Belgrano.

h. e i. Adecuación y estrategia

El presente trabajo es apenas uno de los puntos de vista y de abordaje de los muchos que deja la Operación Belgrano. Un corto multimedia sobre uno solo de los camiones que siguen prestando servicio insustituible cuando debería haber ido a desguace o estar en exhibición en un museo puede describir una arista de la Operación Belgrano, de igual modo que una entrevista al mecánico que, cual mago, hace que siga funcionando. De igual modo, las recepción en zonas vulnerables o inhóspitas de las tareas de asistencia pueden ser comunicadas a todo público como historias de carne y hueso, más allá del impacto numérico –no menor– del despliegue de la operación de protección civil.

Anexo

Fuentes:

1. Organización Mundial de la Salud. Covid-19: cronología de la actuación de la OMS. (<https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>)
2. Documentación oficial del Ministerio de Salud (https://save.org.ar/wp-content/uploads/2020/03/actualizacion-epidemiologica-coronavirus-confirmacion-caso_2020.pdf.pdf)

3. Revista Soberanía Sanitaria Edición Especial/Fundación Soberanía Sanitaria – Asociación de Trabajadores del Estado (<http://revistasoberaniasanitaria.com.ar/wp-content/uploads/2019/03/revistaSSnro5.pdf>).
4. Entrevista diario Perfil (<https://www.perfil.com/noticias/politica/agustin-rossi-con-el-coronavirus-las-ffaa-generaron-un-vinculo-fuerte-con-la-sociedad.phtml>).
5. Decreto de Necesidad y Urgencia 260/20 (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335423/norma.htm>).
6. Revista Military Review (<https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/Military-Review-revista-profesional-del-ejercito-de-eua-edicion-hispanoamericana-COMPLETO-SPA-Q2-2020-03.pdf>).
7. Portal Chequeado sobre la Guerra de Malvinas. <https://chequeado.com/el-explicador/datos-de-los-combatientes-de-malvinas/>
8. Ponencia del comandante operacional de las Fuerzas Armadas, general de brigada Martín Deimundo Escobal (<https://youtu.be/C-btQNvHy6M>).
9. Boletín Oficial de la República Argentina. Decreto 571 (<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231293/20200629>).
10. Sitio oficial del gobierno nacional: Fondof (<https://www.argentina.gob.ar/noticias/fondof-rossi-califico-como-un-hecho-historico-la-creacion-del-fondo-nacional-de-defensa>).