

# EL COVID-19 Y EL ARTE OPERACIONAL; CASO ARGENTINO.

*COVID-19 and Operational; Argentine case.*

**Omar Alberto Locatelli\***

**Resumen:** El presente artículo analiza la situación vivida por la República Argentina en el marco de la pandemia COVID-19 desde la perspectiva del Arte Operacional y Diseño Operacional, tomando como referencias la doctrina militar vigente en Argentina y la contribución académica de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas Argentinas titulada "Arte y Diseño Operacional: una forma de pensar opciones militares" (2017), con el fin de evidenciar la utilidad del método para enfrentar todo tipo de situaciones. Además, se muestra cómo estructurar un eventual Plan de Apoyo a la Comunidad ante la Crisis (equivalente a un Plan de Campaña), a modo de ejercicio académico ante una situación de emergencia real. El método permite demostrar la necesaria vinculación de operaciones militares y no militares en apoyo a la comunidad.

**Palabras claves:** Arte Operacional - Diseño Operacional - COVID-19.

**Abstract:** This article analyzes how the Republic of Argentina have faced the COVID-19 pandemic, from the perspective of Operational Art and Design (EDO), taking as reference the military doctrine and the contribution of the Higher Joint War School through its publication "Art and Operational Design: a way of thinking about military options" (2017), in order to demonstrate the usefulness of the method. It also shows how to structure an eventual Crisis Community Support Plan (equivalent to a Campaign Plan), as an academic exercise in a real emergency situation. The method allows demonstrating the necessary link of military with no military actions to support the community.

**Key Words:** Operational Art - Operational Design - COVID-19.

---

\* Coronel (R) del Ejército Argentino. Oficial de Estado Mayor de Ejército Argentino. Licenciado en Estrategia y Organización y Magister en Historia de la Guerra. Magister en Relaciones Internacionales en la Universidad de La Plata, Argentina. Actualmente se desempeña como Director del Observatorio de los Conflictos Armados Actuales en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino y profesor titular en la Escuela Superior de Guerra Conjunta en la Materia Estrategia Operacional. Email: locatelli\_omar@yahoo.com.ar

## Introducción

El artículo busca destacar la utilidad de la aplicación del Arte Operacional y específicamente la herramienta denominada diseño operacional, utilizado actualmente como complemento al proceso de planificación de nivel operacional, por parte de diferentes Fuerzas Armadas, incluyendo Argentina y Chile. La importancia del método radica en que facilita integrar acciones militares y no militares, que son de plena utilidad para cualquier comandante operacional. Además, permite una evolución consensuada entre los diferentes niveles de la conducción militar al establecer el nivel estratégico los fines, el nivel operacional los modos y el nivel táctico los medios, en un ambiente volátil, incierto, ambiguo y complejo (Kenny, Locatelli y Zarza, 2017). Por último, desarrolla pensadores ágiles y flexibles con un gran potencial en la búsqueda de soluciones para el desarrollo de campañas, tanto en operaciones militares de guerra como distintas a la guerra.

En el presente artículo inicialmente y a modo de contextualización se efectúa una muy breve aproximación teórica respecto a Arte Operacional y Diseño Operacional. Luego se abordan los antecedentes relativos a la llegada de la pandemia COVID-19 y las primeras medidas adoptadas en la República Argentina. Posteriormente, detalla la identificación como ejercicio académico, de algunos elementos del diseño operacional con la información pública disponible y como una manera de contribuir al análisis de los acontecimientos. Finalmente se extraen enseñanzas del ejercicio académico realizado y se desprenden algunas conclusiones respecto a la relevancia del Diseño Operacional como herramienta de apoyo a la planificación.

## Antecedentes

El arte operacional se entiende como el proceso creativo que tiene como objetivo visualizar la mejor manera de emplear las capacidades militares conjuntas y combinadas, en el nivel operacional para lograr fines, por medio del diseño y la conducción de la campaña (Kenny, Locatelli y Zarza, 2017).

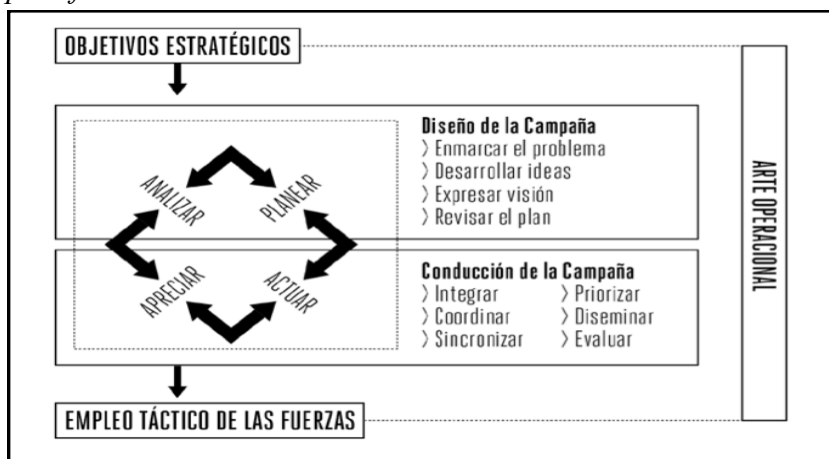
Facilita traducir los fines u objetivos estratégicos en soluciones de nivel operacional o modos, vinculándolos con las capacidades o medios que posee el nivel táctico. Por último, contribuye a desarrollar pensadores ágiles y flexibles con un gran potencial en la búsqueda de soluciones para el desarrollo de campañas y solución de problemas complejos y mal estructurados, tanto en operaciones militares de guerra como en operaciones militares distintas a la guerra.

En consecuencia, es un proceso cognitivo que vincula el pensamiento crítico y creativo, efectuado por comandantes y su estado mayor para generar comprensión situacional, es decir, visualizar y estructurar un problema complejo a través de experiencia, criterio, creatividad, intuición y conocimiento y aproximarse a vincular medios, modos y fines en un entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo. Para ello, existen procesos de planificación complementarios entre sí como es el proceso de planificación operacional y el diseño operacional. El proceso de planificación operacional busca a través de diferentes etapas o pasos generar alternativas de solución al problema planteado, seleccionar una de ellas, producir un plan que permita la posterior conducción. Por otra parte, el diseño operacional, es la herramienta que grafica la visualización del problema y permite su descripción a través de los denominados elementos del diseño operacional, es decir genera la idea a través de una aproximación operacional gráfica la cual es llevada a la práctica con el proceso

de planificación antes mencionado y ambos en procura de la obtención de los objetivos asignados. Cabe señalar que en el presente trabajo se hace énfasis en el diseño operacional (denominado diseño de la campaña por el autor) y en la identificación de algunos de sus elementos, como ejercicio académico efectuado posterior a los acontecimientos, con información pública, lo cual se estima que permite aproximarse a la problemática compleja enfrentada por las Fuerzas Armadas Argentinas en la pandemia global por COVID-19 y de igual manera y como fin último y principal exacerba la relevancia del método en apoyo a la planificación.

### Figura 1

*Vinculación entre arte operacional, diseño operacional y planificación*



Fuente: Kenny, Locatelli y Zarza (2017). Arte y diseño operacional. Una forma de pensar opciones militares p.55.

Como se expresara previamente, el diseño operacional busca contribuir al comandante y su estado mayor a efectuar una aproximación operacional, a través de un modelo conceptual gráfico que facilite la descripción del problema complejo, la situación inicial, la condición deseada (objetivos o fines) y que oriente a través de algunos elementos del diseño operacional, a la

construcción de la solución a concebir a través de un plan. Estos elementos, son un cúmulo de conceptos básicos propios de las ciencias militares que posibilitan la planificación y sirven de herramienta para crear el diseño operacional. Cabe señalar que las diversas doctrinas incluyen, ya sea por experiencias, por razones teórico-doctrinarias e históricas, diferentes elementos del diseño operacional, diversas maneras de representarlos (gráficos) y múltiples clasificaciones (lo cual no es parte de este trabajo establecer); sin embargo, se estima que existe convergencia y complementariedad entre las diversas ponencias. Estos elementos tampoco requieren ser utilizados en su totalidad, sino que serán seleccionados por quienes los utilicen. Los considerados por el autor, y que son coherentes con la doctrina conjunta argentina y en una clasificación que permite su comprensión, se sintetizan a continuación:

## Figura 2

### *Elementos del diseño operacional*

<b>ELEMENTOS DEL DISEÑO OPERACIONAL</b>		
<b>TRADICIONALES</b>	<b>INNOVADORES</b>	<b>CIRCUNSTANCIALES</b>
Objetivo Operacional Misión Esfuerzos Operacionales Maniobra Operacional Campaña Concepto de la Campaña Niebla y Fricción	Estado Final Centros de Gravedad Factores Críticos Puntos Decisivos Líneas de Operaciones Intención del Comandante	Momentum Tempo Punto Culminante Alcance Operacional Pausa Operacional Enlace Operacional

Fuente: Kenny, Locatelli y Zarza (2017). Arte y diseño operacional. Una forma de pensar opciones militares p.26.

## Contexto de la problemática

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al brote del COVID-19 como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas a nivel global llegara a 118.554 personas, y el número de muertes alcanzara a

4.281 afectando, hasta ese momento, a 110 países. A partir de esa fecha se ha constatado la propagación de casos del COVID-19 en numerosos países de diferentes continentes, llegando a Sudamérica y a la República Argentina.

Desde el inicio de la situación epidemiológica, la República Argentina adoptó medidas oportunas, transparentes, consensuadas y basadas en evidencia científica a fin de mitigar la propagación y el impacto sanitario.

La Ley N° 26.122 de la República Argentina (Congreso de la Nación Argentina, 2006), respecto a régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes, permitió que el Poder Ejecutivo emitiera decretos de necesidad y urgencia (DNU), hasta que el poder legislativo regule los alcances de los mencionados decretos, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Nacional de Argentina (Presidencia de la Nación, 2013).

42

A partir de haberse detectado el primer caso en la República Argentina, se estableció una máxima alerta para sensibilizar la vigilancia epidemiológica, ingresando el país en la fase de contención para detectar casos sospechosos de manera temprana, asegurar el aislamiento de los mismos, brindar la atención adecuada a los pacientes e implementar las medidas de investigación, prevención y control tendientes a reducir el riesgo de diseminación de la infección en la población.

El 12 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo de la República Argentina emitió el Decreto 260 (Poder Ejecutivo Nacional, 2020) el cual entre otras disposiciones estableció la emergencia sanitaria por COVID-19 por un año, suspendió los vuelos internacionales provenientes de zonas afectadas y determinó una cuarentena obligatoria que luego se extendió por varios meses del 2020, y que se volvió a implementar ante una segunda ola de contagios en marzo del 2021.

Entre otras disposiciones, el decreto menciona sobre la

actuación de los ministerios de Seguridad, del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto que el Ministerio de Defensa pondrá a disposición de quienes deban permanecer aislados, las unidades habitacionales que tenga disponibles, según las prioridades que establezca la autoridad de aplicación, para atender la recomendación médica, cuando la persona afectada no tuviera otra opción de residencia. Asimismo, sus dependencias y profesionales de salud estarán disponibles para el apoyo que se les requiera.

El 13 de marzo de 2020, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (JEMCO) de la República Argentina, emitió un documento llamado Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto de Apoyo al Plan Operativo de Preparación y Respuesta al COVID-19, que contenía los direccionamientos para otorgar el mencionado apoyo. En el mismo se estableció en general que el instrumento militar de la nación dispondrá, a orden de elementos organizados, equipados e instruidos para realizar tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria a fin de contribuir a los esfuerzos de contención y mitigación del COVID-19 que realice el Estado Nacional. En razón de lo anterior el Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas (COFFAA) emitió el Plan de Operaciones de Apoyo a la Emergencia COVID-19, el que autorizaba el enlace con las autoridades provinciales y la formación de Fuerzas de Tarea en los lugares donde no estaba el Puesto de Comando de cada Zona de Emergencia, así como alistaba los medios de protección civil para el orden.

## **Establecimiento de zonas de operaciones**

El Ministerio de Defensa autorizó al JEMCO a dirigir el planeamiento y ejecución de tareas de apoyo a la comunidad en

cuanto al empleo de las instalaciones, personal y material de las FFAA, en todas sus áreas de responsabilidad, sin mencionarlas específicamente.

También el JEMCO al designar al COFFAA como responsable de la implementación, le permitió dividir al territorio nacional en 14 zonas de operaciones en comandos de zonas de emergencia. Estas zonas de emergencia eran el área Metropolitana, Buenos Aires Norte, Buenos Aires Sur, Entre Ríos (incluye Santa Fe), Chaco (incluye Formosa), Córdoba (incluye Santiago del Estero), Salta (incluye Jujuy, Tucumán, Catamarca y La Rioja), Neuquén (incluye Río Negro), Mendoza (incluye San Luis y San Juan), Chubut, La Pampa, Santa Cruz, Misiones (incluye Corrientes) y Tierra del Fuego. Además, lo hizo responsable de preparar y ejecutar el plan de apoyo ante la crisis, que implicó activar los comandos de emergencia y a la vez, conducir las operaciones de protección civil, en todo el territorio nacional. Entre otras acciones las Fuerzas Armadas efectuaron tareas de planificación, asesoramiento y consultoría interagencial, actividades aéreas, ampliación de infraestructura hospitalaria por medio de hospitales de campaña reubicables, tareas logísticas especiales en sectores vulnerables y apoyo logístico de alimentos. (Escuela Superior de Guerra Conjunta de las FFAA, abril 2020).

## **Empleo de los elementos del Diseño Operacional**

Con todas las disposiciones legales asumidas se efectúa a modo de ejercicio, el planeamiento de una campaña de apoyo a la comunidad aplicando con los antecedentes disponibles e información pública, el Arte Operacional y específicamente el Diseño Operacional, identificándose diferentes elementos, a fin de ratificar su utilidad para la solución de problemas complejos y en especial en operaciones militares distintas a la guerra



circunscritos en el nivel de la conducción operacional.

## **Estado Final (también conocido como Estado Final Deseado EFD)**

Este elemento del diseño operacional implica solicitar al Nivel Estratégico Nacional (denominado Político en Chile) el EFD, entendido como la situación política y/o militar que debe existir cuando las operaciones se den por finalizadas en términos favorables. Este elemento se encuentra definido y vinculado entre sí, en todos los niveles de la conducción militar. En este caso, se infiere como EFD político: Emergencia pública en materia sanitaria y social ocasionada por el COVID-19 contenida y mitigada (prioritariamente de ser posible) antes del 31 de diciembre de 2020, pudiendo ser prorrogada según la evolución de la situación imperante.

Como se aprecia, se identifica al oponente como emergencia pública, en función de ello se determina las acciones a realizar y la fecha antes de la cual debe concretarse la estabilización final.

Respecto del EFD Militar (de nivel Estratégico) se infiere como: “Apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria realizados con las fuerzas asignadas del Instrumento Militar de la Nación, habiendo contribuido efectivamente a contener y mitigar el COVID-19, según la evolución de la pandemia”.

Debido a no haberse designado un Teatro de Operaciones y determinar que son las jurisdicciones de la República Argentina se interpreta que el EFD Operacional podría ser el mismo del nivel superior, como forma de orientar las acciones que las FF.AA. deberían realizar en contribución al mismo y antes de terminar el plazo estipulado, con una finalidad y propósito de las acciones y el término de estas.

## **Objetivo**

Respecto del Objetivo (en oportunidades designado en el nivel

operacional como Objetivo Estratégico de Campaña) entendido como la meta que se pretende alcanzar o mantener en el nivel operacional, para lograr posteriormente el estado final deseado. Normalmente los objetivos son tangibles y están basados en fuerzas, valores o puntos y áreas geográficas, o una combinación de ellos, razón por la que se le determinó como: “Brindar apoyo al sistema de salud de la Nación”. Se fundamenta en que concreta qué acciones deben realizarse y sobre qué objeto. Además, materializa la acción necesaria para obtener el estado final operacional vinculado al EFD.

## **Misión**

La misión debe entenderse como una expresión que permita identificar qué se va a realizar, quién lo realizará, cuándo se realizará, dónde y para qué se realizará. Para identificarla, en este caso se basó en la oportunidad en que el Jefe del Estado Mayor Conjunto explicó cómo fue la intervención de las FF.AA. ante la Pandemia a órdenes del COFFAA en una entrevista a la prensa (Fernández, agosto 2020). A base de ello, como misión se infiere: “El COFFAA ejecutará una operación de protección civil (apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria) para brindar apoyo al sistema de salud de la Nación a fin de contribuir a las acciones que realice el Estado en el marco del plan de preparación y respuesta al COVID-19, durante la duración del plan”.

Asimismo, se fundamenta por qué establece una misión que puede concatenarse con las que sean asignadas a otras agencias del Estado y, emplea como tarea el objetivo y como propósito el objetivo del escalón superior, que no es otro que contener y mitigar los efectos del COVID-19.

## **Centro de Gravedad (CoG)**

Los CoG, entendidos como el ente primario que posee la

mejor capacidad inherente de alcanzar el objetivo operacional para finalizar la campaña. Normalmente se utiliza una metodología específica para su determinación y análisis, y se establece uno para la fuerza propia (a fin de protegerlo) y uno para la amenaza (para mitigarla). Para el estudio se consideran:

- CoG de la Amenaza: La Pandemia
- CoG Propio: Personal asignado al COFFAA (la fuerza)

Como fundamento para el CoG de la amenaza se estima que la pandemia es el ente primario que posee la capacidad inherente de contagiar de forma masiva y afectar la salud y hasta la vida de los habitantes de la República Argentina. Las personas portadoras que no se encuentran sanas no configuran parte del CoG de la pandemia, porque si bien tienen aún capacidad de contagio, se encuentran aisladas y no lo pueden hacer masivamente.

En el caso del CoG propio, se estima que la fuerza es el ente primario que tiene la capacidad inherente y fundamental de realizar tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria, para contribuir a contener y mitigar los efectos del virus COVID-19.

## Los Factores Críticos

Respecto de los **Factores Críticos**: Se les denomina a Capacidades, Requerimientos y Vulnerabilidades que son los que permiten analizar el Centro de Gravedad, y son enunciados por separado:

- **Capacidades críticas (CC)**: entendidas como las habilidades primarias de un CoG que lo constituyen como tal, en el contexto de un escenario o situación determinada. La palabra clave es el verbo en infinitivo que acompaña a la frase “la habilidad para...”:

*-Respecto de la pandemia:* habilidad para propagar masivamente, contagiar, infectar, enfermar y matar a la población.

*-Respecto del CoG propio:* habilidad para apoyar los esfuerzos de contención y mitigación de la pandemia.

En el contexto de la pandemia, los portadores sanos -no detectados- del virus, dado que los portadores sanos detectados, o los portadores enfermos pueden estar controlados y no tiene la capacidad de propagar masivamente el virus. Esta capacidad, al afectar a la población gana sus voluntades y mantiene una notoria influencia a través del miedo.

**-Requerimientos críticos (RC):** entendidos como las condiciones, recursos y medios que son esenciales para que una capacidad crítica sea totalmente operativa. A partir de un análisis sistémico se revelaron las necesidades para que ambas CC muchos requerimientos que el CoG necesita para funcionar.

*-Respecto de la Pandemia:* libertad de movimiento de las personas en las calles, medios masivos de transporte aéreos, marítimos, ferroviarios, subterráneos, ómnibus, taxis y remises, automóviles, rango de temperaturas apropiado, poblaciones o grupos humanos, libertad de movimiento de las personas en calles y lugares públicos, riesgo de contagio, incumplimiento de la cuarentena, hacinamiento habitacional en poblaciones marginales, falta de cuidado e higiene personal, incumplimiento de normas de convivencia, huelgas y protestas violentas, inseguridad, miedo, pánico, eventual movilización en busca de recursos, estadísticas no confiables, falta de capacidad de testeo.

*-Respecto del CoG propio:* personal y medios de transporte propios organizados y disciplinados para el trabajo en equipo,

con comunicaciones rápidas, seguras y de confianza, acostumbrados a una cultura organizacional para resolver problemas, prever crisis, resolver emergencias, daños al material y a las personas, y a trabajar para lograr objetivos claros, decisivos y alcanzables; planes establecidos ante contingencias, preparación y entrenamiento sanitario específico, establecimiento de cuarentena, concientización para responder ante alteraciones del orden público y control de restricciones.

La razón de los mismos radica en que para el primer caso, son condiciones, medios y recursos que apoyan las CC y, en definitiva, el CoG en algunos casos no podría actuar si no los tuviera y, en otros, pueden incrementar la peligrosidad de la pandemia o favorecer su diseminación; mientras que para el propio, porque son características típicas estructurales de las organizaciones de las FF.AA. (y otras agencias gubernamentales), que permiten en breve lapso estar en condiciones de actuar y de manera eficiente.

**-Vulnerabilidades Críticas (VC):** entendidas como las deficiencias que evidencia un requerimiento crítico (RC) cuando degradado o perdido expone a la capacidad crítica al daño o pérdida. Pueden ser debilidades, brechas o deficiencias en los elementos sistémicos clave y condiciones esenciales, características, capacidades, relaciones e influencias a través de las que el CoG puede ser desarticulado o neutralizado. A ser atacadas en un oponente y a ser protegidas en las fuerzas propias. Se expresa con un sustantivo con modificadores o adjetivado.

*-Respecto de la Pandemia:* medios de transporte masivos disminuidos: aéreos, marítimos, subterráneos, ferroviarios, ómnibus, taxis y automóviles; controles de infección insuficientes; estadísticas poco confiables; reclusión de las personas en sus hogares escasa; normas para evitar el contagio establecidas insuficientes e incumplidas; obediencia a los agentes

de seguridad escasa; movimiento local de personas y reuniones barriales o familiares de difícil control; resarcimientos económicos a quienes no realizan tareas esenciales demorado; acciones delictivas incrementadas; coordinación de movimientos populares escasa.

*-Respecto del CoG propio:* Medios para apoyar la emergencia escasos y obsoletos, comunicaciones precarias, organizaciones y medios mal preparados para la emergencia o escasos, planes de contingencia no preparados, instalaciones de apoyo sanitarios escasas o sin preparación, adiestramiento para control del orden público u objetivos estratégicos inexistente, apoyo a las acciones de control fronterizo sin coordinación.

Su razón de ser radica en que descubren las falencias en condición de ser explotadas y permiten determinar las acciones a realizar transformándolas en Puntos Decisivos. Además, descubren las condiciones a revertir a fin de alcanzar el Objetivo de Campaña y facilitan estructurar la maniobra.

### **Puntos Decisivos (PD)**

Para los PD entendidos como el grupo de acciones que explotan las Vulnerabilidades Críticas (VC) para lograr las condiciones –vinculadas a ubicaciones geográficas, sucesos específicos clave, sistemas de capacidades, funciones críticas o entorno de la información– que cuando se alcanzan, permiten al comandante influir de sobremanera en el resultado de la campaña. Su determinación es una de las tareas más difíciles y relevantes, pues se debe analizar la situación y determinar qué nodos, vínculos o eventos clave ofrecen la mejor oportunidad para afectar el CoG de la amenaza, o ganar o mantener la iniciativa hasta lograrlo y proteger el CoG propio.

*-Respecto de la Pandemia:* estadísticas confiables y análisis oportunos realizados; controles de infección por personal de

sanidad incrementados; control de normas para evitar el contagio incrementado por mayor cantidad de agentes de seguridad, en especial en lugares de mayor concentración urbana; edictos con mayores sanciones y penas dictados para incrementar el respeto a los agentes de seguridad; control de movimientos de medios de transporte masivos y vehiculares incrementado; movimiento local de personas restringido a lo autorizado en cercanías; reuniones barriales prohibidas con sanciones a su incumplimiento; resarcimientos económicos agilizados para que las personas dispongan de dinero y eviten cometer delitos; control de normas de cuidado personal (uso de mascarilla) incrementado por mayor presencia de agentes de seguridad; campaña televisiva, radial y gráfica por un comportamiento social atenuado por las circunstancias incrementada; acciones de disuasión por parte fuerzas de seguridad (patrullajes) especialmente en zonas marginales incrementadas; campaña de agradecimiento a quienes están realizando tareas de sanidad; seguridad y apoyos incrementadas en medios masivos de comunicación.

*-Respecto del CoG propio:* Medios adecuados para apoyar a la emergencia obtenidos en calidad y en cantidad; comunicaciones rápidas, seguras y de confianza establecidas; organizaciones y medios adiestrados y desplegados en tiempo y forma; planes de contingencia específicos desarrollados y practicados; instalaciones de apoyo sanitarios completadas e instaladas; acciones para mantener el orden público; restricción de movimientos y protección de objetivos estratégicos autorizadas y practicadas; apoyo a las acciones de control fronterizo coordinadas.

Se fundamentan en que ambos permiten estructurar las diferentes líneas de operaciones de cada agencia subordinada y el Plan de Campaña, determinar las fases del mismo y los diferentes esfuerzos operacionales.

## Líneas de Operaciones (LDO)

Las LDO merecen una consideración especial, pues son la base de la estructura del Plan de Campaña, donde se vuelcan todos los PD, es decir grupos de tareas asignadas, permitiendo una interrelación entre todos los mandos involucrados y su vinculación con las agencias no militares para estructurar todo tipo de acciones que el comandante de la operación considera necesarias para el éxito de su campaña. La principal contribución de las LDO a los efectos prácticos del planeamiento de las operaciones radica en las herramientas que sirven para sincronizar, orientar y concentrar —en masa, tiempo y espacio— los esfuerzos, las capacidades y, en definitiva, los efectos de las diferentes organizaciones y mandos componentes de la operación, sobre uno o varios objetivos.

52

Las LDO conectan una serie de puntos decisivos en el tiempo, en el espacio y/o lugar, permitiendo visualizar la conducción de operaciones simultáneas y situaciones a lograr que pueden coincidir o no con una referencia en el terreno. Deben permitir afectar el CoG de la amenaza y proteger el propio en una misma campaña.

En definitiva, las LDO buscan la manera de aprovechar las vulnerabilidades críticas de la amenaza, evitar sus puntos fuertes y aplicar la potencia en todo el espacio de la campaña y del tiempo, a través de un diseño que integre todo tipo de operaciones militares para converger sobre el centro de gravedad y alcanzar el estado final deseado. Para el caso del ejercicio en estudio se ordenaron los puntos decisivos cronológicamente:

- 1) Coordinación con autoridades civiles de cada Comando de Zona de Emergencia (CZE) realizada.
- 2) Planes de contingencia específicos desarrollados y practicados.



- 3) Apoyo a las acciones de control fronterizo coordinadas.
- 4) Medios adecuados para apoyar a la emergencia obtenidos en calidad y en cantidad.
- 5) Campaña televisiva, radial y gráfica por un comportamiento social atenuado por las circunstancias.
- 6) Campaña de agradecimiento a quienes están realizando tareas de sanidad, seguridad y apoyos incrementadas en medios de comunicación masiva.
- 7) Instalaciones de apoyo sanitario completadas e instaladas.
- 8) Normativas con mayores sanciones y penas dictados para incrementar el respeto a los agentes de seguridad.
- 9) Acciones para mantener el orden público y restricción de movimientos autorizadas y practicadas.
- 10) Organizaciones y medios adiestrados y desplegados en tiempo y forma.
- 11) Resarcimientos económicos agilizados para que las personas dispongan de dinero suficiente.
- 12) Controles de infección por personal de sanidad incrementados.
- 13) Control de normas para evitar el contagio incrementado, por mayor cantidad de agentes de seguridad desplegados en lugares de mayor concentración urbana.
- 14) Control de movimiento de transporte masivo y vehicular incrementado.
- 15) Control del movimiento local de personas restringido a lo autorizado en cercanías.
- 16) Reuniones barriales prohibidas con sanciones a su incumplimiento.
- 17) Control de normas de cuidado personal (uso de barbijo) incrementado por mayor presencia de agentes de seguridad.
- 18) Acciones de disuasión por fuerzas de seguridad (patrullajes) especialmente en zonas marginales incrementadas.
- 19) Comunicaciones rápidas, confiables y seguras concretadas.

20) Estadísticas estrictas y confiables establecidas.

Agencias que podrían involucrarse en la Planificación Operacional, de acuerdo con la organización estimada para ello y que de acuerdo con esta ponencia podrían generar LDO con PD:

- EMCOPERAL: Estado Mayor del Comandante Operacional Conjunto de las Fuerzas Armadas
- SCMil: Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias
- DirSCO: Dirección de Sanidad Conjunta
- SecPCO: Secretaría de Prensa Conjunta
- EEMMFFAA: Estado Mayores de cada Fuerza Armada
- CZE: Comandantes de Zona de Emergencias del I al XII
- CZEM: Comandante de la Zona de Emergencia Metropolitana
- CZEBAN: Comandante de la Zona de Emergencia Norte
- CZEBAS: Comandante de la Zona de Emergencia Sur
- CZETF: Comandante de la Zona de Emergencia Tierra del Fuego.

54

Además de analizar los PD y al incluir en las LDO para la campaña, se debe considerar todo aquel suceso que pudiese influir en la planificación y que obliga a considerar un Plan de Contingencia. Para el caso de estudio se consideraron:

- Incremento de los casos infectados que sobrepasen las previsiones sanitarias.
- Demandas sociales ante la falta de medios, debido a la imposibilidad de obtener recursos legales habituales provenientes del trabajo.
- Desplazamientos de grupos sociales para obtener recursos.

El detalle de las tareas de cada LDO por cada agencia se describe a continuación:

- Comando Operacional (COPERAL): será responsable de impartir las órdenes para coordinar y comandar los PD 1, 2, 3,

4,11, 14 a 16, 17 y 18, y analizar la obtención del Objetivo según los criterios de máxima y mínima fijados en el Plan de Campaña. A su vez deberá participar en las órdenes emanadas en los PD 5, 6, 7, 8, 9,10, 12, 13 y 20.

- Secretaría de Coordinación Militar Conjunta: será responsable de coordinar con agencias externas los PD 7, 9, 10, 12 y 19. A su vez deberá participar en la elaboración del PD 20.
- Dirección de Sanidad Conjunta: será responsable de impartir las órdenes para coordinar y comandar los PD 5, 8 y 13 con la colaboración del COPERAL.
- Secretaría de Prensa Conjunta: será responsable de impartir las órdenes para coordinar los PD 6 y 20. Deberá colaborar en apoyo a la difusión de los restantes PD acorde con lo que disponga el COPERAL.
- Estados Mayores de cada institución de las Fuerzas Armadas: deberán colaborar en los PD 1 a 4 para la asignación de medios, acorde con las necesidades de cada CZE y en los reemplazos correspondientes según la evolución de cada situación. Además, deberán estar en apresto para la organización de eventuales futuras organizaciones, según necesidad de la evolución de la situación. Mantendrán el contacto con el COPERAL.
- Mandos de Zonas de Emergencias: tendrán relación de mando de acuerdo con los PD 1 a 5, 8, 10, 13, 14 a 19, debiendo reportar sus actividades al COPERAL en el resto de los PD, quien deberá coordinar actividades de conjunto en Zonas de Emergencias. Los CZEM, CZEBA y CZEBAS deberán prestar especial atención a los eventos mencionados que puedan activar los planes de contingencia.

## **Maniobra**

Se entiende como maniobra (en este caso de nivel

operacional) a la combinación de esfuerzos, a ser llevados a cabo mediante el mejor empleo de los recursos y fuerzas disponibles, a través de movimientos y acciones, en un tiempo y espacio dados, para alcanzar un Objetivo de Campaña. Se contempla una primera maniobra, para alcanzar el esfuerzo de contención y, una maniobra posterior, para concretar el esfuerzo de mitigación, que permitieran alcanzar el Objetivo de Campaña. La preparación no materializa una maniobra, pudiendo ser considerada, eventualmente, como maniobra defensiva. Los CZE ejecutarán ambas maniobras, coordinados y supervisados por el COPERAL.

### **Esfuerzo Operacional (también conocido como Esfuerzo Principal)**

Se le conoce como la aplicación y/o concentración de medios, fuerzas o efectos en un espacio y tiempo dados, por medio de los cuales un comandante busca obtener resultados favorables dentro de una maniobra. Los esfuerzos operacionales cambian de acuerdo a cada momento de la operación, según sean principal (uno solo) o secundarios (ninguno, uno o más de uno). Para el caso de estudio se consideró, inicialmente habrá un esfuerzo principal de contención, para comenzar a actuar contra la pandemia y uno secundario para mitigar las consecuencias del virus. Mientras que posteriormente el esfuerzo principal será el de mitigación, pues comenzarían a disminuir las consecuencias de la pandemia y el esfuerzo secundario de contención estaría dado en completar acciones iniciadas en la maniobra anterior.

### **Punto Culminante**

Es el punto de una LDO –en el tiempo y en el espacio– en el que una fuerza ya no tiene la capacidad de continuar con éxito su forma de operación, sea ofensiva o defensiva. La relación de poder entre los actores, dentro del espacio en que interactúan,

impide a uno de ellos mantener la actitud estratégica, actitud operacional u operación táctica en curso, con razonable expectativa de éxito, obligándole a evaluar la conveniencia de adoptar un cambio de rumbo que lo preserve de un fracaso altamente probable. Para el caso de estudio se consideró que se materializará en la eventualidad de no poder apoyar a los esfuerzos con suficientes medios de sanidad o de apoyo a la misma. Del mismo modo, se alcanzaría si las organizaciones previstas para contener/mitigar los disturbios sociales fueran insuficientes. Al respecto los EEMMFFAA deberán prever los reemplazos del personal de sanidad acorde con la evolución de la situación. El COPERAL coordinará y supervisará evitar llegar al mismo.

## **Momentum**

Se le conoce como la oportunidad, en el sentido de ejecutar una acción que permita explotar las vulnerabilidades del oponente, ahora y no antes ni después. Para el caso de estudio se consideró que inicialmente estará dado al comienzo del esfuerzo de contención con todos los medios adecuadamente organizados y desplegados en oportunidad y con todas sus capacidades completas para apoyar las actividades.

Si bien se debe mantener el ritmo de las operaciones, otro moméntum será al finalizar el esfuerzo de mitigación para materializar debidamente las acciones finales de mitigación.

Cada CZE debe la oportunidad del mismo. El COPERAL supervisará y coordinará mantenerlo durante toda la campaña.

## **Tempo**

Implica mantener la presión constante sobre el oponente, creándole nuevos problemas, antes de que pueda resolver los anteriores. Se refiere al ritmo de la operación con respecto al

ritmo del adversario. El tempo propio debe ser sostenido para superar la capacidad del oponente de reaccionar, a fin de que las fuerzas propias puedan mantener la iniciativa y obtener una marcada ventaja, generando con ello una adecuada libertad de acción. Además, controlar y/o alterar ese ritmo es necesario para retener la iniciativa. Para el caso de estudio se consideró un tempo con ritmo alto en razón de acciones simultáneas, tanto de apoyo al esfuerzo de contención sanitaria como de apoyo a las acciones de contención social. Cada CZE será responsable de mantenerlo durante toda la campaña. El COPERAL supervisará su ejecución.

## **Diseño Operacional**

En la Figura 3 se fusionan de manera gráfica (con detalle en una referencia al costado inferior izquierdo) algunos de los elementos del diseño operacional de los previamente detallados, en la Figura denominada “Diseño Operacional del Plan de Campaña COVID-19”.

Se estima que, con los antecedentes que posee esta herramienta, es factible que un comandante pueda efectuar una aproximación operacional, es decir, orientar a su estado mayor y medios respecto a la problemática compleja, la situación actual, la condición deseada y orientaciones para la futura solución propuesta en el plan.

Se destaca que los elementos fueron identificados como ejercicio académico, con la información pública disponible y como una manera de contribuir al análisis de los acontecimientos. Para el caso de estudio, se podría interpretar lo siguiente:

- La campaña tiene la misión de preparar, organizar y desplegar medios de nivel táctico en apoyo a los esfuerzos de contención y mitigación de la emergencia sanitaria y social, ocasionada por la Pandemia.

- La conducción está a cargo del COFFAA, a través de los Comandos Conjuntos Subordinados establecidos como Comandos de Zona de Emergencia (CZE).
- De acuerdo con lo propuesto, se prevé la duración de la Campaña COVID – 19 desde mediados de marzo 2020 (impartición de la orden a los comandos subordinados) hasta el 31 de diciembre de 2020 y considera su eventual prolongación posterior.
- La Campaña se materializa con una preparación y despliegue, a partir del inicio de la planificación, en apoyo de una maniobra de contención y una maniobra de mitigación, que permitirían alcanzar el Objetivo Operacional. Ello en tres fases<sup>1</sup>: Preparación, Contención (con subfases 1 a 4) y Mitigación (subfase 5), las cuales contienen los PD agrupados en LDO vinculando EFD y Objetivo. De igual manera se presentan pausa operacional, punto culminante, algunas tareas vinculadas a cada PD.
- Cada maniobra, de contención la primera y de mitigación la segunda, será el resultado de la debida combinación de los esfuerzos necesarios. En ambos casos se alterna la consideración de principal y secundario. Acorde con la evolución de la situación, en la primera maniobra, el esfuerzo principal estará dado por la contención, siendo la mitigación el esfuerzo secundario. En la segunda maniobra, se invierten los esfuerzos mencionados.
- El CoG propio se debe proteger a lo largo de toda la Campaña. La capacidad crítica del CoG de la Pandemia de afectar masivamente a la población, será detenida antes de finalizar la maniobra de contención, mientras que se disminuirá la capacidad crítica de propagar el virus, antes de finalizar la maniobra de mitigación.

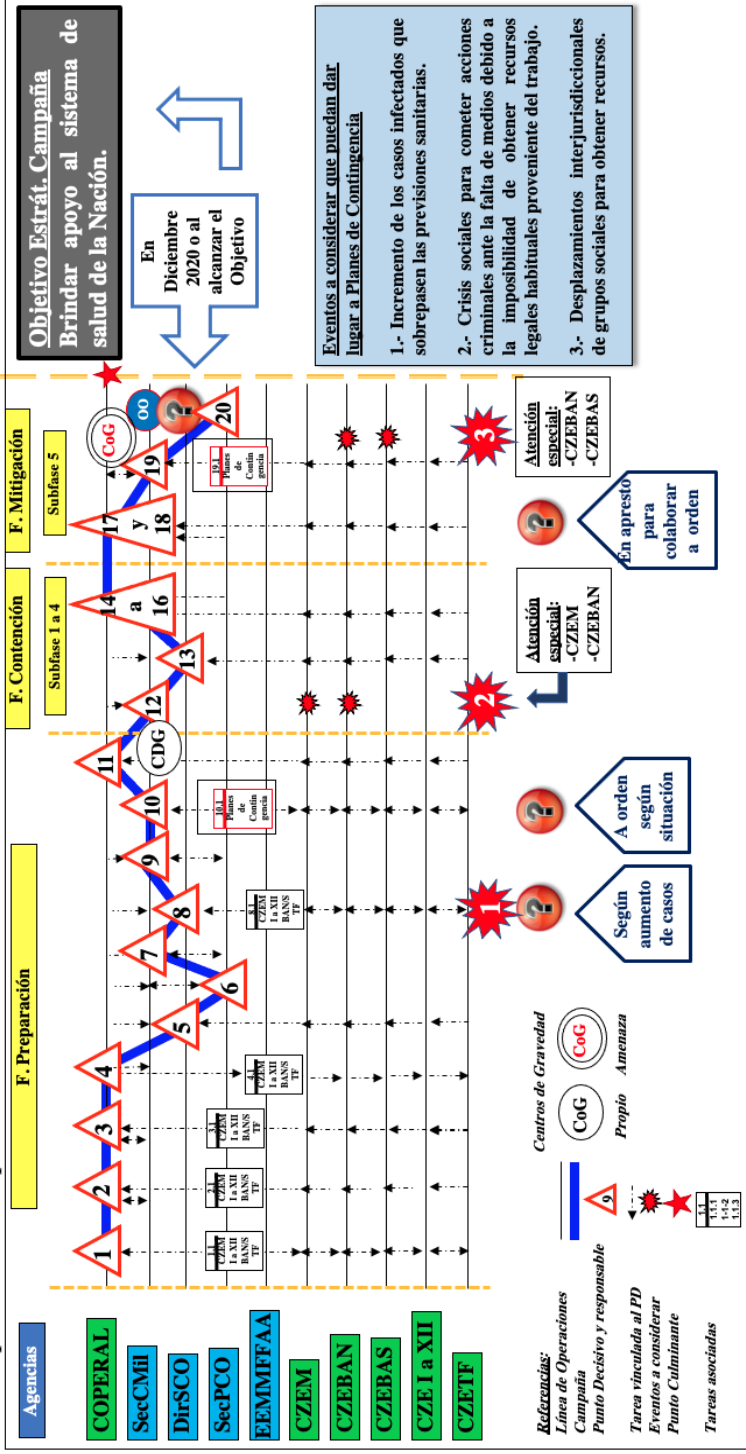
---

<sup>1</sup> En algunas doctrinas como la conjunta de las Fuerzas Armadas chilenas, las fases se consideran un elemento del diseño operacional.

- Se debe considerar que el Punto Culminante, se materializaría en la eventualidad de no poder apoyar con suficientes medios de sanidad por el crecimiento de la cantidad de casos. Del mismo modo, se alcanzaría si las organizaciones previstas para contener/mitigar las alteraciones de orden público fueran insuficientes.
- Los CZE deberán tener especial atención a los eventos previstos que puedan implicar emplear Planes de Contingencia, sobre todo aquellos que tengan en sus jurisdicciones grandes concentraciones urbanas (CZEM, CZEBAN y CZEBAS). También es necesario que analicen la evolución de situaciones que puedan modificar las previsiones temporarias al respecto.



**Figura 3**  
**Diseño Operacional Campaña Covid-19**



Fuente: Elaboración del autor

## La Campaña

La campaña corresponde a una serie de operaciones militares relacionadas, atribuidas a fuerzas de magnitud, que realizan una o más maniobras operacionales, en un tiempo y espacio dados. Permite al comandante operacional obtener los objetivos operacionales y estratégicos y el EFD. En algunas doctrinas no es considerado un elemento del diseño operacional. No obstante, a razón de profundización respecto al Diseño Operacional antes presentado, es muy útil conocer este concepto.

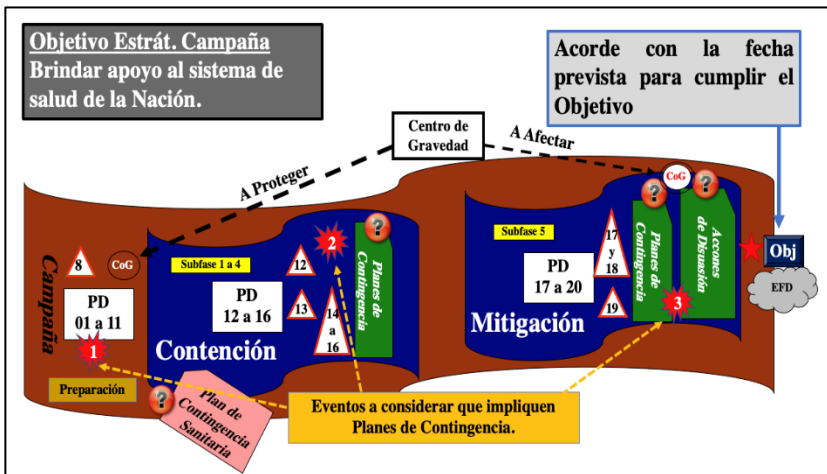
La campaña esta graficada, a modo explicativo y general, en la Figura 4 en color café, con dos maniobras en azul.

En toda la campaña están dispuestos los PD como forma de interpretar cuáles se deberán realizar en cada fase y los planes de contingencias, motivados por diferentes eventos a tener en cuenta que eventualmente podrían afectar el desarrollo de la campaña.

62

### Figura 4

Gráfico de la Campaña Operacional COVID-19



Fuente: Elaboración del autor

## **Experiencias de la aplicación del arte operacional y del Diseño Operacional como ejercicio académico**

De acuerdo con lo evidenciado a lo largo del trabajo, el arte operacional como proceso creativo que tiene como objetivo visualizar la mejor manera de emplear las capacidades militares conjuntas y combinadas, en el nivel operacional para lograr fines, por medio del diseño y la conducción de la campaña. Además, la aplicación del Diseño Operacional como herramienta de apoyo a la planificación operacional a través de un modelo conceptual gráfico que facilite la descripción del problema complejo, la situación inicial, la condición deseada y que oriente a través de algunos elementos del diseño operacional, permite además:

- Generar comprensión situacional en detalle de un caso de estudio.
- Analizar las diferentes amenazas y sus respectivas debilidades para enfrentarlas de mejor forma.
- Prever efectos sociales, económicos, humanitarios y políticos para accionar convenientemente sobre los mismos.
- Determinar los eventuales costos y riesgos a asumir para realizar Planes de Contingencias que los neutralicen.
- Facilitar una adecuada toma de decisiones de los niveles Estratégico y Operacional para evaluar el desarrollo de las acciones a fin de concretar el Efecto Final Deseado.
- Realizar una conexión interagencial para facilitar los efectos de una conducción sinérgica de todos los factores de poder involucrados.
- Establecer la duración de las acciones tácticas (derivadas de los Puntos Decisivos).

## Conclusiones

El ejercicio académico realizado en este artículo pretendía demostrar el desarrollo de una aproximación general para enfrentar la crisis del COVID-19 en la República Argentina, guiándose por lo establecido en la doctrina operacional militar argentina, con la información pública disponible, con el fin de dar respuesta a las necesidades de los habitantes y de las autoridades locales y aplicando las herramientas que provee el Arte Operacional como concepto y el Diseño Operacional como herramienta.

Respecto al caso de estudio, y con la información disponible, se evidencia las labores de las Fuerzas Armadas, que abarcaron todo el territorio nacional y que desarrollaron tareas de planificación, asesoramiento y consultoría interagencial, actividades aéreas, ampliación de infraestructura hospitalaria y apoyo sanitario, tareas logísticas especiales o de gran envergadura y apoyo logístico de alimentos de gran magnitud y larga duración.

Finalmente, se estima que el presente trabajo destaca la utilidad de manejar y potenciar un proceso de planificación que involucre el Arte Operacional y el Diseño Operacional, ya que estos elementos no solo poseen la importancia de facilitar cualquier planificación militar del nivel operacional, sino también la factibilidad de adecuarse a cualquier operación compleja que implique planificar fines, utilizando modos que empleen medios militares, con colaboración de agencias gubernamentales.

## Referencias

- Congreso de la Nación Argentina. (1994). *Constitución Nacional de la Nación Argentina*. LEY N° 24430.  
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>
- Congreso de la Nación Argentina. (2006). *Ley N° 26.122. Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial De Leyes*.  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118261/norma.htm>
- Ejército de Chile (2016). *RDPL 20001 Reglamento Proceso de las Operaciones*. División Doctrina: Santiago.
- Escuela Superior de Guerra Conjunta de las FFAA. (abril 2020). *Observatorio de la crisis del Covid – 19*.  
[https://www.esgcffaa.edu.ar/obs\\_covid19/ESGCFFAA-Observatorio-de-la-crisis-COVID-19\\_3.pdf](https://www.esgcffaa.edu.ar/obs_covid19/ESGCFFAA-Observatorio-de-la-crisis-COVID-19_3.pdf)
- Escuela Superior de Guerra Conjunta de las FFAA. (junio 2020). *Observatorio de la crisis del Covid – 19*.  
[https://www.esgcffaa.edu.ar/pdf/ESGCFFAA-2016\\_pdf-99.pdf](https://www.esgcffaa.edu.ar/pdf/ESGCFFAA-2016_pdf-99.pdf)
- Estado Mayor Conjunto (2006). *DNC 5-10 Manual de Planificación Operacional de las Fuerzas Armadas*. EMCO: Santiago.
- Fernández, P. (agosto 2020). *General Juan Martín Paleo: Vivimos una crisis sanitaria de manera muy intensa*. Infobae. <https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2020/08/01/general-juan-martin-paleo-vivimos-la-crisis-sanitaria-de-manera-muy-intensa/>
- Fernández, P. (diciembre 2020). *General Juan Martín Paleo: la sociedad pudo observar que el instrumento militar es*

*una herramienta idónea.* Infobae.  
<https://www.infobae.com/politica/2020/12/30/juan-martin-paleo-jefe-del-estado-mayor-conjunto-la-sociedad-pudo-observar-que-el-instrumento-militar-es-una-herramienta-idonea/>

Kenny, Locatelli y Zarza (2017). *Arte y Diseño Operacional. Una forma de pensar opciones militares.* Editorial Visión Conjunta, Argentina: Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.

Poder Ejecutivo Nacional. (12 de marzo de 2020). Decreto 260/2020 DECNU-2020-260-APN-PTE - Coronavirus (Covid-19).  
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-260-2020-335423/normas-modifican>

Presidencia de la Nación (2013). *Constitución de la Nación Argentina.*  
<http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/20/1620/constitucion-nacional.pdf>