

EL COVID-19 EN URUGUAY Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Rosario Rodríguez Cuitiño*

RESUMEN

La situación de pandemia causada por el Coronavirus Covid-19 en Uruguay provocó que el Gobierno recurriera a un sinnúmero de instituciones para enfrentar la emergencia sanitaria. Tomar de forma temprana determinadas medidas basadas en una estrategia de cooperación interinstitucional, llevó al éxito en la prevención, detección temprana y atención de la enfermedad. En términos de seguridad y defensa, la respuesta fue llevar adelante acciones en las que participaron la Policía Nacional (PN), las Fuerzas Armadas (FFAA) y el Sistema Nacional de Emergencia (SINAE), bajo un marco legal de actuación. El uso de estos instrumentos permitió el apoyo de policías y militares y buscó contribuir a generar las condiciones para el bienestar de las personas, contándose con un marco normativo e institucional para su actuación.

Palabras clave: Covid-19, Defensa, Seguridad, Fuerzas Armadas, Sistema Nacional de Emergencia.

Introducción

El 13 de marzo de 2020, el presidente Luis Lacalle Pou debió afrontar el Covid-19, tomando como primera medida la declaración de emergencia sanitaria y disponer el uso de todos los medios y capacidades de que disponía el Estado, como ser control de fronteras, participación en misiones humanitarias, cooperación con otros países y formulación de políticas con una mirada científica, integral y multidisciplinaria. Estas medidas reafirmaron la concepción de que el bien primero a conservar es la seguridad y la vida de sus habitantes, instrumentando de manera coordinada los recursos y las energías del conjunto de la sociedad.

Las acciones que llevó adelante el Poder Ejecutivo frente a la pandemia en el período marzo-agosto (primera ola), comprendieron: el aislamiento social,

* Magíster en Ciencia Política (UDELAR). Docente del Centro de Altos Estudios Nacionales - Colegio de Defensa. Diplomada como Asesora en Defensa. Fue Asesora del Secretario del Consejo de Defensa Nacional y Subdirectora Académica del CALEN. Articulista sobre Seguridad y Defensa en Uruguay y en el exterior. Correo electrónico: rosariorodriguezcuitino@gmail.com

la suspensión de clases y de espectáculos públicos, junto a una campaña de concientización e información acerca de las características del virus y los avances de la enfermedad. Sin llegar a un confinamiento obligatorio, haciendo uso de la libertad de manera responsable, se instó a las personas a la permanencia en sus domicilios. Por su parte, el SINAIE, organismo dependiente de la Presidencia de la República y articulador en la pandemia, informó diariamente a través de su sitio web y de las redes sociales, cómo evolucionaba la enfermedad en el país, con la comunicación que llegaba del Ministerio de Salud Pública (MSP).

La respuesta de Uruguay para enfrentar al Coronavirus

Ante una situación excepcional como la vivida con la pandemia y debiendo cambiar el rumbo de las prioridades del nuevo gobierno, se tomaron acciones desde el Poder Ejecutivo como ser la creación del Fondo Coronavirus, compuesto principalmente de las utilidades de las empresas públicas y bancos del Estado y las partidas de prensa del Parlamento. También se sumaron al fondo por un período de dos meses, los aportes de 15.000 funcionarios públicos (exceptuados los trabajadores de la salud) y de cargos políticos electos y designados con remuneraciones superiores a los \$ 80.000 líquidos, comenzando por el salario del Presidente de la República, con descuentos de 5, 10 y 20% según los nominales percibidos. Esta medida permitió enfrentar los problemas generados por la emergencia sanitaria, cubriendo las necesidades generadas por el Covid-19. En marzo de 2020, a través de la Campaña “Nos cuidamos entre todos”, se recibieron aportes de empresas y donaciones de particulares. Millones de dólares recaudados fueron volcados, por ejemplo, en la donación de ambulancias equipadas para cuidados intensivos para la Asociación de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y la Dirección de Sanidad de las Fuerzas Armadas (DNSFFAA), y un ómnibus para el Ministerio del Interior (MI).

Pero sin duda que la medida de mayor impacto fue el impulso, desde el Poder Ejecutivo, del Grupo Asesor Científico Honorario (GACH), para brindar asesoramiento científico y comparado con la experiencia internacional, recomendaciones y sugerencias que sirvieran para la toma de decisiones del Gobierno (Presidencia de la República, 2020). Este grupo asesor marcó el tránsito desde la cuarentena voluntaria hacia la “nueva normalidad”¹, trabajando sobre cuatro factores: progresividad, regulación, monitoreo y

¹ Este término refiere a un nuevo escenario mundial luego de la emergencia sanitaria.

evidencia. Se integró el llamado “Equipo de gobierno Transición Uy”² por políticos expertos en diversas áreas, como el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Director de Educación y asesores del Presidente. Se crearon dos grupos de asesoramiento: salud (planificación, asistencia y prevención) y ciencia y tecnología de datos (para elaborar recomendaciones científicas); al equipo se sumaron otros colaboradores, investigadores y académicos en una labor interdisciplinaria. También fue un trabajo interinstitucional donde participaron la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCYT), las academias de ciencias y medicina, la Universidad de la República (UDELAR), Universidades ORT, los Institutos de Investigación Pasteur y de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, el MSP, Educación y Cultura (MEC), la OPP, la Agencia del Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), y el Instituto Nacional de Estadística (INE). También se contó con la aplicación para los celulares llamada “Coronavirus Uy”, con el fin de recibir alertas de haber estado en contacto con una persona diagnosticada con Covid-19.

Otro esfuerzo de aplicación interinstitucional fue la elaboración de protocolos de actuación, como ser el “Protocolo Integrado para el ingreso de personas por los Puntos de Entrada al país, en el marco del estado de emergencia nacional sanitaria por el Coronavirus Covid-19 en Uruguay”. Este documento fue generado en conjunto entre el SINAÉ, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA), los Ministerios de Economía y Finanzas (MEF), Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Relaciones Exteriores (MRREE), MI y MSP. Este Protocolo se aplicó en todos los puntos de entradas del país, terrestres, aéreos y marítimos, autorizados para el ingreso de viajeros nacionales e internacionales. Se dispuso la cuarentena de personas provenientes de regiones de riesgo y quienes llegaban de viaje se debían comprometer mediante declaración sanitaria a estar 14 días en cuarentena.

Pese al crecimiento inicial de la enfermedad, las medidas tomadas por el gobierno desde un primer momento, tuvieron una situación controlada y comenzó paulatinamente un importante decrecimiento de los casos de Covid-19. Esto se explica por la cuarentena preventiva, la realización del test diagnóstico confirmatorio de Covid-19 mediante hisopados al personal de la

² Este grupo evalúa y remite los informes y sugerencias al Presidente de la República para la toma de decisiones al nivel político-estratégico.

salud y aquella población que pudiera estar cursando el virus, el aislamiento de casos, el mantenimiento del distanciamiento social, y rastreo y aislamiento de contactos que estuvieron con las personas infectadas. Así, se logró “aplanar la curva”³ y retroceder la enfermedad hasta la aparición de nuevos brotes en el interior del país y en centros de salud de Montevideo. Cuando asomó el brote del Covid-19 en el departamento de Treinta y Tres, el presidente Lacalle Pou (2020) no vaciló en manifestar: “Para adelante todo lo posible, para atrás todo lo necesario” (Uruguay Presidencia), procurando siempre reducir al mínimo los riesgos y las consecuencias de esta crisis.

El COVID-19 como una amenaza no tradicional a enfrentar por el Estado uruguayo

Los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica ampliaron el concepto tradicional de seguridad con nuevas amenazas no tradicionales donde el Estado contempla sus particulares problemas. Esta concepción de nuevas amenazas y el alcance multidimensional de la seguridad fueron establecidos por la Organización de Estados Americanos (OEA) en la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003. En ella expresa que:

las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. (Declaración de Seguridad de las Américas, 2003)

También son consideradas como problemas intersectoriales que requieren respuestas por parte de distintas organizaciones nacionales, el sector privado y la sociedad civil. Las nuevas amenazas comprenden el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilegal de armas, la trata de personas y el ciberataque (Rodríguez, 2019), sin dejar de reconocer que los riesgos a la salud y las enfermedades también representan preocupaciones y desafíos.

Las nuevas amenazas pueden afectar los intereses vitales de los Estados y los factores del poder nacional, por lo que la respuesta debe ser la participación integral estatal, actuando con todos sus medios para neutralizarlas. En esta sección, atenderemos a la acción del instrumento militar

³ Esta expresión tiene que ver con evitar el pico epidemiológico, para que sea más gradual en el tiempo.

de la Defensa Nacional y del componente policial como apoyo ante la pandemia, teniendo en cuenta que las respuestas de Defensa y Seguridad son mucho más amplias que las funciones militares y policiales. En este análisis descriptivo, las interrogantes que surgen son: ¿bajo qué marco normativo e institucional fue el proceso de participación de las FFAA y fuerzas policiales? Teniendo en cuenta sus capacidades para enfrentar la pandemia, ¿cómo fue el empleo de estas para la neutralización de esta amenaza en materia de seguridad humana?

La modernización de los roles militares y el cumplimiento de sus misiones está estrechamente ligado a enfrentar estas nuevas amenazas. La *Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650* reformuló el sector defensa al constituir el Sistema de Defensa Nacional, el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE), incorporando el rol de las FFAA y su doctrina, así como, la planificación del empleo conjunto de ellas. También nuevas tareas para las FFAA se encuentran contempladas en la *Política de Defensa Nacional* y la *Política Militar de Defensa*. La defensa nacional está definida en la Ley Marco como:

El conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes, contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población. (Artículo 1º de la Ley 18.650)

Este concepto de defensa nacional recoge la concepción de seguridad al mencionar que se busca generar las condiciones para el bienestar de las personas (Rodríguez, 2020). A su vez, el documento de *Política de Defensa Nacional* establece que “la concepción de Seguridad es recogida en el concepto de Defensa Nacional” (Política de Defensa Nacional, 2014, p.4), por lo que queda implícito el concepto de seguridad dentro de esta definición. La seguridad es concebida como:

La condición que genera las garantías necesarias e indispensables a una sociedad y a cada uno de sus miembros frente a las amenazas de cualquier naturaleza, mientras que la Defensa es un acto o conjunto de actos realizados para obtener o resguardar las condiciones que proporcionan la sensación de Seguridad. (Política de Defensa Nacional, 2014, p.4)

Si bien existe una clara y tradicional delimitación entre las funciones policiales y militares, la transformación de la seguridad y la defensa, con la

aparición de nuevos actores y nuevas amenazas, y una nueva concepción de la seguridad desde 2003, conlleva una mayor dificultad a los Estados para separar la defensa de la seguridad (Rojas, 2010). Para este autor, “El proveer el bien público seguridad a la ciudadanía le corresponde a la policía; de manera extraordinaria y subsidiaria, con un claro mandato civil democrático, pueden desarrollarse ciertas funciones de apoyo de las FFAA a estas tareas” (Rojas, 2010, p. 81).

La *Política de Defensa Nacional* considera el contexto estratégico para comprender el escenario futuro más probable en el período 2014-2030 y analizar aquellos obstáculos que podría enfrentar el país para garantizar sus Intereses y Objetivos Nacionales. Define como amenazas:

Todas aquellas acciones reales o percibidas que poseen un potencial intrínseco de afectar negativamente los intereses y objetivos nacionales que afectarían la soberanía nacional, la independencia e integridad territorial y de recursos, alterando la paz y el bienestar social de la población. (*Política de Defensa Nacional*, 2014, p.21)

Este documento identifica, entre las nuevas amenazas, la aparición de pandemias, estableciendo que:

estas enfermedades afectan a una proporción importante de la población y en muchos casos generan graves secuelas, afectando negativamente a los países, incluso con mortalidades significativamente altas entre los contagiados ... afectando desde la salud de sus ciudadanos hasta su estructura económica y social. (*Política de Defensa Nacional*, 2014, p.22)

Estas provocan la falta del bienestar presente y futuro de la población establecida en la visión moderna de la defensa nacional. Esta amenaza coincide con la caracterización que la Organización Mundial de la Salud (OMS) realizara en marzo de 2020 sobre la enfermedad Covid-19 como una pandemia global frente a la amenaza que representara este virus, luego de haber sido concebida originariamente como una emergencia de salud pública (OMS, 2020). De esta forma nos situamos frente a esta caracterización como un obstáculo que, aún sin intencionalidad, debió enfrentar el Estado uruguayo.

Otras condiciones para el uso de la fuerza militar en emergencia sanitaria estuvieron en la ley de fronteras y su reglamentación, que le dio el marco adecuado para su actuación. Ya en 2018, con la ley N° 19.677 y con el fin de prevenir amenazas para Uruguay, las FFAA tenían las tareas de vigilancia en

zonas fronterizas y de apoyo a los organismos del Estado con jurisdicción y competencia en seguridad en dicha zona. Los patrullajes se encargaron a las FFAA para cumplir las funciones de vigilancia y de apoyo en el perímetro de 20 kilómetros de ancho de la frontera uruguaya, sin incluir los centros poblados, llamada "zona fronteriza". Todas las operaciones que pueden llevarse adelante para cumplir dicha tarea son coordinadas por el ESMAD y refieren a patrullaje, identificación de personas y control de vehículos y detención en caso de flagrante delito.

La *Política Militar de Defensa* dentro de los lineamientos del empleo del instrumento militar, establece "Contribuir a proteger la vida de los habitantes", con actividades de protección civil para situaciones de catástrofes o desastres naturales, con el fin de "contrarrestar los efectos negativos de tales eventualidades y lograr el pronto restablecimiento de las condiciones normales de vida de los habitantes" (Política Militar de Defensa, 2016) con la policía marítima y aérea. Esa participación de las FFAA en actividades de "protección civil" se realiza en el marco del SINAE, sistema que entre otros fines tiene la protección de las personas ante el acaecimiento de situaciones de desastre, a través de la coordinación conjunta del Estado y usando todos los recursos públicos y privados disponibles. Esa sinergia también comprende que el MDN designe un representante del ESMAD para integrar la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos (artículo 9 Ley N° 18.621 en la redacción dada por el artículo 52 de la Ley N° 19.355), en tanto existen delegados en los Comités Departamentales de Emergencia, como ámbito de coordinación a nivel local. El ESMAD coordina con cada Fuerza mediante un plan conjunto de respuesta ante situaciones de emergencia y planes de respuesta departamentales para cada situación de emergencia. El SINAE, como organismo articulador, facilita las ayudas de forma tal que lleguen a la población, distribuyendo ese apoyo entre los Comités Departamentales de Emergencia, entre cuyos integrantes se encuentran las FFAA, el Jefe de Policía Departamental y el Jefe del Destacamento de Bomberos, además de otras instituciones públicas. La disposición geográfica en todo el país de las FFAA y su rápida preparación y despliegue ante situaciones de emergencia hace que colaboren exitosamente con el apoyo logístico y de personal. Por último, como elemento de colaboración interinstitucional, cabe señalar que la logística y el centro de distribución del SINAE se encuentran en el Departamento de Montevideo en el predio militar del Instituto Militar de las Armas y

Especialidades (IMAE), del Ejército Nacional (EN) desde donde se distribuye a los Comités Departamentales de Emergencia.

Las Fuerzas Armadas y la policía entran a escena: listos para “combatir” el Covid-19

Ante la situación desatada por la epidemia, el Gobierno acudió a las FFAA y a las fuerzas policiales para aumentar la capacidad de implementar medidas de contención generales y en las conductas personales orientadas al control preventivo y distanciamiento físico sostenido entre grupos sociales. Según la *Ley Orgánica de Salud Pública N° 9202* (1934), para el caso de existir en el país una epidemia o serias amenazas de invasión de enfermedades infecto-contagiosas, el Poder Ejecutivo puede disponer de la fuerza pública de forma de cumplir las medidas mandadas por las autoridades (artículo 2). Las fuerzas policiales son las que están encargadas de brindar seguridad a la población, aunque también las FFAA proveen de seguridad en las áreas que le corresponden (policía marítima y aérea) y de manera excepcional y subsidiaria a aquellas tareas para el combate de nuevas amenazas asignadas por el Estado desde un mandato civil y dentro de un contexto democrático. Esto no implica que se superpongan los roles policiales con los militares, más allá de la mirada integral y participativa que hoy requieren la seguridad y la defensa nacional. Si bien la posibilidad del uso de la fuerza estuvo presente durante la pandemia, la acción policial y militar estaba situada frente a una amenaza no tradicional, ya que no se trataba de una misión militar ni policial propiamente dichas.

El empleo de ambas fuerzas fue diverso. Hubo un estricto control de los ingresos por la frontera que se realizó a través de los pasos de frontera de distintos departamentos y se desarrollaron tareas de seguridad y control de tránsito de personas en coordinación con distintos organismos. El Ejército, en medio de la crisis sanitaria brindó, en el interior del país, un sinnúmero de colaboraciones a la población como ser personal y vehículos para instalar carpas cercanas a los centros de atención médica y así contar con mayores espacios físicos de atención ante potenciales casos de pacientes afectados del coronavirus. Formó parte de la campaña de concientización mediante la distribución a la población de material impreso sobre las medidas de acción preventiva contra el virus como aislamiento y cuidados, preparó y distribuyó almuerzos y confeccionó tapabocas encargados por las autoridades sanitarias. Además, el Gobierno de la República Federativa de Brasil solicitó a Uruguay el traslado de medicamentos comprados por el Ministerio de Salud de aquel país,

ante lo cual el ejército realizó el transporte terrestre hasta la frontera Río Branco-Yaguarón, siendo recibidos por el ejército de aquel país.

En la Fuerza Aérea Uruguaya (FAU), los vuelos sanitarios son parte básica de su actividad. En esta oportunidad, en un trabajo mancomunado entre el MRREE y el MDN, la FAU brindó asistencia con vuelos humanitarios, especialmente con el avión Lockheed C-130 Hércules, que trasladaron ciudadanos peruanos a su país, retornando con compatriotas uruguayos que se encontraban en Perú cuando se decretó el cierre de fronteras y cese de vuelos comerciales. Lo mismo sucedió con otros pasajeros uruguayos que se encontraban en la República del Ecuador, en el Estado Plurinacional de Bolivia, en la República Bolivariana de Venezuela y en la República Federativa de Brasil. Se instauró un corredor humanitario desde el puerto de Montevideo hasta el aeropuerto internacional, sin arriesgar a los uruguayos, facilitando que pasajeros de otros países pudieran salir desde la costa sur del océano Atlántico y ser trasladados en vuelos de retorno a su hogar. Este gesto le valió que los gobiernos de los Estados Unidos de América, Canadá y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte agradecieran al gobierno de Uruguay por su compromiso con la cooperación internacional. También se realizaron vuelos a la interna del país que facilitaron el transporte de canastas con alimentos, elementos de higiene sanitaria y ropa de abrigo para familias en departamentos del interior.

En un esfuerzo mancomunado entre el MSP, el MRREE, el MDN, la Administración Nacional de Puertos (ANP) y mutualistas, se realizaron evacuaciones médicas y escolta en corredor humanitario para el retorno en vuelos médicos a la Mancomunidad de Australia y Estados Unidos de América, como lo fue la experiencia con los pasajeros y tripulantes del crucero australiano Greg Mortimer, la mayoría afectados por el coronavirus, donde algunos de ellos fueron derivados a hospitales locales para su atención médica.

La Armada Nacional (AN), que ya venía cubriendo un perímetro total de franja costera cercano a los 2.600 kilómetros, puso a disposición del Estado, todos sus recursos humanos y materiales mediante la Prefectura Nacional Naval (PNN), el Comando de Infantería de Marina (COMIN), la Aviación Naval (AN) y los buques de la Flota Naval (FUEMA). En una labor encomendada por el Gobierno a la AN reforzó la vigilancia fronteriza en las ciudades de Bella Unión y Chuy, el control del personal con embarcaciones y vehículos en las zonas de jurisdicción, desalentó cualquier actividad náutica recreativa o turística, evitó multitudes en espacios públicos que facilitarían la propagación del Covid-19

llegando a acompañar a puerto a personas que realizaban turismo interno y disuadió a permanecer en la costa y retornar a sus hogares. Las prefecturas de Montevideo y fronterizas trabajaron mancomunadamente con los comités de emergencias departamentales, empresas navieras, salud pública, ANP y policía (Migración) para aplicar los protocolos de aislamiento y control de pasajeros con síntomas sospechosos de Coronavirus. También se encargó del control documental y sanitario, y tránsito de entrada y salida de nacionales y extranjeros, y de escoltar y conducir a los puestos de control y lugares de aislamiento, a los pasajeros dudosos de ser portadores del virus.

En cuanto a la Policía Nacional, brindó patrullajes preventivos en las calles e implementó una patrulla aérea a través la Unidad Aérea de la Policía Nacional creada por el MI en 2015 para ayudar a prevenir y combatir el delito. Desde esa Unidad se realizaron vuelos nocturnos y vuelos disuasorios durante el día para evitar la salida de la población a las calles o la concentración de personas. También tuvo potestad para disolver reuniones, dando cuenta a las autoridades sanitarias y municipales, y eventualmente a la justicia, pero señalando siempre que se trataba de una exhortación y no de una imposición, dado que nunca se declaró una cuarentena general y obligatoria. Controló a las personas que ingresaron al territorio uruguayo que estuvieran cumpliendo la cuarentena; para el caso de suceder de estar cursando la enfermedad y no se respetara el aislamiento o en cuarentena preventiva abandonaran sus hogares, eventualmente podría dar lugar a la figura del desacato, y en caso de constatar el incumplimiento, la policía debía informar a la Fiscalía.

La policía aportó su presencia para vigilancia en controles en las principales rutas nacionales y en caminos para evitar traslados no necesarios de personas. En el período analizado, se contaron con 210 puestos policiales de vigilancia y patrullaje en las Jefaturas Departamentales de Policía, en la Dirección Nacional de Guardia Republicana (DNGR), el Cuerpo de Policía de Tránsito y la Dirección Nacional de Bomberos (DNB), y se dispusieron 1.500 efectivos para realizar controles y registros de vehículos y personas. El Ministro del Interior resaltó el trabajo en conjunto que se estaba llevando adelante con el MDN para frenar la propagación del Covid-19, ya que habían cumplido operativos en zonas de jurisdicción conexas. En la coordinación que se llevara adelante entre el MI, ASSE y el Comisionado Parlamentario, se aunaron esfuerzos para prevenir que el coronavirus llegara a los centros penitenciarios.

El MI acordó, junto a las áreas de salud de MSP y MDN, y la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), colaborar en servicio de atención externa a

casos de Covid-19, encargándose, bajo un mismo protocolo de actuación, de cubrir las distintas zonas de la capital asignadas a cada prestador de salud pública, a requerimiento de la población aun cuando no sea usuario de ese servicio.

Sin duda que el control estricto de los ingresos por la frontera figuró entre las primeras recomendaciones a seguir como medida de contención de la epidemia, coincidiendo el inicio del Covid-19 en Uruguay con el comienzo del patrullaje de la zona fronteriza por parte de las FFAA. En los cinco primeros meses de custodia fronteriza en el marco de la ley de patrullaje de frontera (16 de marzo -3 de agosto), se instalaron 2.018 puestos fijos y móviles de control de ruta, efectuaron patrullajes sobre un total de 1:653.956 horas de servicio, en un promedio de 835 efectivos por día, junto con la misión de prevención en el contexto de la emergencia sanitaria. Se realizaron 6.069 patrullas terrestres y fluviales, recorriendo en el primer caso 174.727,3 kilómetros cuadrados y 30.179,5 millas náuticas en el segundo. A nivel aéreo, se realizaron 164 misiones, de las cuales 141 fueron llevadas adelante por la FAU y 23 por la AN, totalizando 525,1 horas de vuelo (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

En la tarea vinculada al Covid-19, las FFAA desplegaron desde que se declaró la emergencia sanitaria, 9.676 efectivos para realizar diversas tareas de control, prevención y diversas acciones de carácter social. El EN confeccionó 280.000 platos de comida para personas afectadas por la emergencia sanitaria causada por el coronavirus y se pusieron a disposición 150 vehículos, 50 medios marítimos y aeronaves que participaron en la operación denominada “Todos en casa” y se armaron 51 carpas de campaña en hospitales y policlínicas en el interior del país. Para el Ministro de Defensa Nacional (2020)

la mejor política de Defensa es la política social. Por eso nuestras Fuerzas Armadas son protagonistas en la aplicación de esas políticas sociales en lo que significa ayuda a policlínicas, elaboración de insumos como tapabocas y alcohol en gel. A esto se agrega la ayuda alimentaria en la que el Ejército está siendo protagonista trabajando en coordinación con otros organismos del Estado. (Ministerio de Defensa Nacional)

Cuando se presentó el foco de Covid-19 en el Departamento de Treinta y Tres, ante la posibilidad de un mayor riesgo, el Gobierno dispuso la instalación de cinco puestos de controles fronterizos preventivos y sanitarios que controlaron el ingreso y egreso del departamento, por lo que el ejército realizó registro de tránsito y tareas de desinfección en cinco rutas. La coordinación

interinstitucional entre organismos del Estado frente al brote fue realizada mediante el Comité Departamental de Emergencia, que reunió a los Ministros de Defensa Nacional y Salud Pública, el Secretario de Presidencia, el Comandante en Jefe del Ejército y el Jefe de la División de Ejército IV. En palabras del Ministro de Defensa Nacional (2020), “la pandemia es un ejemplo del papel protagónico del Sistema de Defensa en nuestro país” (Ministerio de Defensa Nacional). El Ministro de Defensa Nacional ha estado presente en diversas unidades militares del interior del país para conocer de primera mano, información sobre el patrullaje fronterizo, los controles y la coordinación con otras instituciones estatales para realizar dicho patrullaje. También, estuvo en las jornadas de capacitación y evaluación de los cuatro primeros meses del patrullaje, donde se analizaron aspectos relacionados a la seguridad, las tareas de control y prevención de la pandemia. En los primeros días de agosto, ante la presencia del Covid-19 en el municipio brasileño de Barra de Quaraí, en coordinación entre el MSP y el MDN, se decidió un aumento de los controles en la ciudad de Bella Unión entre el EN y la AN en tanto con el MI se intensificaron controles migratorios en el Puente Internacional Bella Unión-Barra do Quaraí.

Pero la acción de las FFAA uruguayas no se limitó a nuestras fronteras geográficas, sumando el contingente desplegado en la Misión de Paz de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Con más de 5.000 casos de enfermos con coronavirus en ese país, el Batallón Uruguay IV actuó en un entorno complejo caracterizado por la violencia armada, la inseguridad y la grave situación sanitaria. Brindó seguridad a los médicos y a los centros de atención del Covid-19, protegió a la población civil, tomó medidas sanitarias para prevenir o mitigar la propagación de la enfermedad, y efectuó trabajos de construcción e ingeniería menor (RESDAL, 2020). Ante esta excelente labor, el Departamento de Apoyo de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, solicitó a Uruguay apoyar el Sistema de Operaciones de Paz de Naciones Unidas (SINOMAPA) en su lucha contra la pandemia del Covid-19. El pedido realizado por el organismo internacional está siendo evaluado por el MDN, el MSP, el MRREE, el Instituto Pasteur, el SINOMAPA y la UDELAR, en una acción de coordinación entre estas instituciones que analiza dicha posibilidad (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

Conclusiones

La capacidad de respuesta a la pandemia en el período marzo-agosto (primera ola) fue de acceso total al conjunto de la población y no se dificultó, en términos generales, la adaptación a las situaciones generadas con la

emergencia sanitaria, apelando siempre a la libertad responsable. Esto conllevó al apoyo a la gestión del Presidente y aumentó el grado de satisfacción ciudadana con la efectividad de las medidas instauradas para enfrentar la pandemia. Ante situaciones de crisis, las demandas de la población sobre los gobiernos aumentan, y allí reside la capacidad de los Estados para responder a esas demandas o adelantarse a ellas. El hecho de que siempre hubo respuestas e información constante, logró crear confianza y satisfacción por lo que, a un mes del inicio de su gobierno y en plena crisis, el Presidente contaba con un 65% de aprobación de su gestión. Se dieron muestras de contar con un sistema político fuerte, un gobierno con imperio de la ley y capacidad de decisiones soberanas sobre la amenaza a la seguridad humana.

El estado de emergencia sanitaria se aplicó sin medidas coercitivas y fue proporcional a la situación, sin toques de queda, o cuarentena obligatoria y total como sí sucedió en otros países. Sin extremos, siempre se indicó que el estado de emergencia se aplicaba únicamente al aspecto sanitario, garantizando siempre los derechos de la población y sin apelar al uso de la fuerza militar o policial en tanto la acción policial y militar estaban situadas frente a una amenaza no tradicional, porque no se trató de una misión militar ni policial propiamente dichas.

La colaboración entre las organizaciones públicas y privadas y la cooperación internacional fueron claves para enfrentar esta amenaza. La forma de colaboración entre un amplio abanico de actores estatales y no estatales para mitigar los efectos de la pandemia, demuestra una manera de pensar y actuar que desplaza al Estado como único actor. La dimensión internacional en las misiones humanitarias estuvo reflejada en la estrecha vinculación entre la política exterior y las políticas de defensa nacional y militar. Hubo un fortalecimiento de las relaciones civiles-militares en un clima de confianza mutua y también un robustecimiento institucional de los Ministerios de Interior y de Defensa Nacional, con una gran coordinación de los recursos disponibles para lograr los objetivos propuestos en un marco de desarrollo democrático. Como una experiencia positiva, el trabajo conjunto entre los Ministerios de Interior y Defensa puede ser tenido en consideración como una importante herramienta para la seguridad pública, cooperando para enfrentar amenazas como el narcotráfico, bajo la coordinación del CODENA.

La experiencia del pasaje por esta amenaza deja, sin duda alguna, lecciones aprendidas y nuevos desafíos, mirando las fortalezas de la

cooperación y la coordinación de políticas e instituciones para enfrentar nuevos o similares desafíos a futuro.

Referencias

- Organización de los Estados Americanos. Declaración de Seguridad de las Américas. (2003). Recuperado de http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- Organización Panamericana de la Salud. Organización Mundial de la Salud. (2020). “La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia”. Recuperado de https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina RESDAL. (2020). Misiones de Paz y epidemias: El caso del contingente de Uruguay. En la labor de fuerzas militares en contexto de crisis. Covid-19. África, América Latina y Europa. Nº 2, Julio, pp. 9-15
- Rojas, F. (2010). América Latina: defensa y seguridad en el siglo XX. En *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Francisco Rojas (et.al.). Donadío (comp.) Buenos Aires, pp.31-83
- Rodríguez, R. (2019). El uso del instrumento militar frente a nuevas amenazas. El caso de Uruguay. En *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, Alda y Sampó (comp.), Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú y Real Instituto Elcano, Lima, pp. 129-152
- Rodríguez, R. (2020). La respuesta de Uruguay para enfrentar al Coronavirus. Newsletter edición especial sobre el Coronavirus IV, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, Lima. Recuperado de <https://ceep.mil.pe/2020/04/17/la-respuesta-de-uruguay-para-enfrentar-al-coronavirus/>
- Silva, J. (2020). “Policías salen a la calle a controlar que no haya concentraciones de personas”. *El Observador*, 15 de marzo de 2020. Recuperado de

- <https://www.elobservador.com.uy/nota/policias-salen-a-la-calle-a-controlar-que-no-haya-concentraciones-de-personas-202031511217>
- Uruguay. Ministerio del Interior. Jefatura de Policía de Montevideo. (2015). Vigilado desde el cielo. Recuperado de <https://policia.minterior.gub.uy/index.php/noticias-y-comunicados-de-prensa/2800-vigilando-desde-el-cielo>
- Uruguay. Ministerio de Defensa Nacional. (2020). El Sistema de Misiones de Paz de la ONU pidió apoyo a Uruguay por el COVID-19. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/comunicacion/noticias/sistema-misiones-paz-onu-pidio-apoyo-uruguay-covid-19>
- Uruguay Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Fuerza Aérea y Aviación Naval cumplieron 96 misiones de control y vigilancia en cumplimiento de la ley 19.677. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/comunicacion/noticias/fuerza-aerea-aviacion-naval-cumplieron-96-misiones-control-vigilancia>
- Uruguay Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Más de 9.600 efectivos de las Fuerzas Armadas dedicados a atender la emergencia por el Covid-19. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/comunicacion/noticias/9600-efectivos-fuerzas-armadas-dedicados-atender-emergencia-covid-19>
- Uruguay. Poder Ejecutivo. (2020). Grupo de expertos que asesora al Gobierno recomienda distanciamiento físico sostenido para evitar contagios de COVID-19. Presidencia de la República. Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/conferencia-grupo-cientifico-asesor-honorario>
- Uruguay. Poder Ejecutivo. (2018). Decreto 6/018. *Encomiéndase a las FF.AA. la realización de tareas de vigilancia en las zonas de frontera*. Montevideo: Presidencia de la República.
- Uruguay. Poder Ejecutivo. (2016). Decreto 129/016. *Política Militar de Defensa*. Montevideo: Presidencia de la República.
- Uruguay. Poder Legislativo. (2015). Ley 19.355. *Presupuesto Nacional Ejercicio 2015-2019*. Montevideo: Asamblea General.

Uruguay. Poder Ejecutivo. (2014). Decreto 105/014. *Política de Defensa Nacional*. Montevideo: Presidencia de la República.

Uruguay. Poder Legislativo. (2010). Ley 18.650. *Marco de Defensa Nacional*. Montevideo: Asamblea General.

Uruguay. Poder Legislativo. (2009). Ley 18.621. *Creación del Sistema Nacional de Emergencias*. Montevideo: Asamblea General.

Uruguay. Poder Legislativo. (1934). Ley 9.202. *Ley Orgánica de Salud Pública*. Montevideo: Asamblea General.

