

Actuación de la Fuerzas Armadas en la crisis de la COVID-19

Resumen:

Somos muchos a los que nos hubiera gustado colaborar de una manera más activa en la lucha directa contra la COVID-19, encuadrados en alguna de las unidades de la Operación Balmis. Desgraciadamente no ha sido posible porque cada uno tiene que estar donde le corresponde, cumpliendo eficazmente los cometidos de su puesto.

Para la extracción y propuesta de aportaciones que puedan resultar útiles, se ha estructurado la crisis provocada por la expansión del virus SARS-COV-2 (enfermedad COVID-19) en cuatro fases. Esta división nos permitirá presentar una serie de actividades y medidas que debieran haber sido tomadas en cada fase, para poder enfrentarse a la crisis en las mejores condiciones posibles. Finalmente se desarrollan las propuestas que pudieran ser de interés en el futuro, y que son el objetivo final del presente documento.

Palabras clave:

Coronavirus, COVID-19, fases, Operación BALMIS.

**Este documento ha sido elaborado por los analistas de la Sección de Doctrina del Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC): Cor (ET) Pedro Polo Campo, Tcol (EA) Carlos Javier Troyano Pino, Cf Fernando Riaño Echanove, Tcol (ET) Ricardo Parra Lucán, Cf Alejandro Jubera Domingo, Cte (ET) Juan Hilario Requena Hidalgo*

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Action of the Armed Forces in the COVID-19 crisis

Abstract:

There are many of us who would have liked to have collaborated more actively in the direct fight against COVID-19, framed in one of the units of Operation Balmis. Unfortunately, this has not been possible because each one of us must be where he or she belongs, effectively carrying out the tasks of his or her post.

For the extraction and proposal of contributions that may be useful, the crisis caused by the spread of the SARS-COV-2 virus (COVID-19 disease) has been structured in four phases. This structuring will allow us to present a series of activities and measures that should have been taken in each phase, to face the crisis in the best possible conditions. Finally, the proposals that could be of interest in the future are developed, which are the final objective of this document.

Keywords:

Coronavirus, COVID-19, phases, Operation BALMIS.

Cómo citar este documento:

CCDC Sección de Doctrina. *Actuación de la Fuerzas Armadas en la crisis de la COVID-19.*

Documento de Opinión IEEE 56/2020.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO56_2020CCDC_FAScovid.pdf
y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El control de posibles pandemias está presente en la agenda estatal desde hace décadas. En 2013, el departamento de Seguridad Nacional¹ ya incluía en su Estrategia de Seguridad Nacional una línea de acción estratégica referente a «la adopción de planes de preparación y respuesta ante pandemias»². Los sucesivos informes anuales³ han reflejado las situaciones vividas en estos años, en especial las referentes a los virus ébola, zika y SARS-CoV. Ya se menciona en ellos la actuación preferente de las Fuerzas Armadas, al indicar que «la acción fundamental relacionada con esta emergencia (ébola) en España ha sido la conformación de la red de hospitales de tratamiento de casos confirmados de ébola, a la que se ha unido la nueva Unidad de Aislamiento de Alto Nivel del Hospital Central de la Defensa»⁴.

La *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017 identifica las epidemias y pandemias como uno de los principales desafíos⁵ para la Seguridad Nacional, cuyo riesgo debe mitigarse «mediante el desarrollo de planes de preparación y respuesta, tanto genéricos como específicos, con una aproximación multisectorial que asegure una buena coordinación de todas las administraciones implicadas tanto a nivel nacional como internacional»⁶.

El *Panorama de Tendencias Geopolíticas Horizonte 2040* prevé que la salud de la población será uno de los grandes desafíos del siglo XXI debido a la proliferación de pandemias, y que la necesidad de atajar los brotes en el lugar de origen requerirá un mayor uso de capacidades e instalaciones militares⁷. El documento elaborado por el

¹ El Departamento de Seguridad Nacional (DSN) del Gabinete de la Presidencia del Gobierno es el órgano de asesoramiento al presidente del Gobierno en materia de Seguridad Nacional. Incluye el Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional para el seguimiento y gestión de crisis. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/departamento-seguridad-nacional>

² Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional/informe-anual-seguridad-nacional-2013> p. 124.

³ Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional>

⁴ Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2015> p. 124.

⁵ *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017> p. 12.

⁶ ESN 2017: p. 77.

⁷ *Panorama de Tendencias Geopolíticas, Horizonte 2040*. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2019/panorama_de_tendencias_geopoliticas_2040.pdf p. 106 y 109.

Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos, *Entorno Operativo 2035*⁸, incluye las epidemias y pandemias como uno de los desafíos a los que se enfrenta la sociedad española. La actuación para hacer frente a esta situación se incluye dentro del *Contexto Operativo 3, de Seguridad y Bienestar de los Ciudadanos*, donde se indica que «las Fuerzas Armadas deberán estar preparadas, cuando se les requiera, para cooperar con sus capacidades con otros instrumentos del poder del Estado». Esta actuación, por tanto, no se limita exclusivamente a la labor sanitaria y de farmacia, sino a cualquier otra que las Fuerzas Armadas pueden ofrecer. Estas capacidades, como se ha visto, abarcan desde labores específicamente sanitarias y de desinfección, hasta tareas de seguridad y vigilancia, transporte de material, y en su caso, personal y enfermos, montaje de instalaciones sanitarias y atención a personal civil⁹.

Las fases de la crisis

En el momento de redactar este artículo se observan cuatro fases en el desarrollo de la crisis:

- Fase 1: China anuncia la epidemia.
- Fase 2: Expansión de la epidemia a países vecinos.
- Fase 3: Aparición en España, contribución militar al control de daños.
- Fase 4: Contribución militar a la recuperación.

Fase 1. China anuncia la epidemia

El simple hecho de que un país con las características de China haga público el padecimiento de la epidemia debería haber hecho saltar las alarmas de todos los países del mundo, en particular, en los occidentales. Durante esta fase, se debe centrar toda la atención en obtener información sobre la naturaleza de la enfermedad y su

⁸ Disponible en:

https://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ccdc/documentos/entorno_operativo_2035_reducido.pdf, pág. 21 y 57.

⁹ *Revista Española de Defensa*, abril de 2020, p. 10-24. Disponible en:

<https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2020/04/p-10-24-balmis.pdf>.

evolución dentro de China. En principio, la información de mayor interés está relacionada con:

- El tipo de enfermedad.
- Su peligrosidad dado el índice de mortandad y su poder de contagio.
- Las posibilidades de expansión de la epidemia.
- Identificación de las medidas adoptadas por China para tratar la enfermedad y para proteger al personal sanitario.
- Seguimiento de los efectos de las acciones tomadas.
- Establecimiento de indicadores para medir la evolución de la enfermedad.
- Identificación de escenarios pasados similares y las medidas entonces adoptadas.
- Revisión de los planes de contingencia, actualización y desarrollo (en su caso).

La pregunta que cabe hacerse en esta fase es si han funcionado correctamente los indicadores existentes, y si no ha sido así, determinar cuáles son las medidas correctoras a adoptar. De todos los indicadores posibles, el más relevante es aquel que nos alerta sobre la gravedad de la enfermedad y su facilidad para propagarse. El análisis de esta cuestión, posiblemente nos lleve a la conclusión de que deban revisarse los sistemas de alerta temprana, vigilancia, análisis y prospectiva para determinar si han funcionado correctamente o necesitan ser mejorados.

Fase 2. Expansión de la epidemia a países vecinos

Cuando la epidemia se extiende a países vecinos de China, se debe prestar atención a las medidas que dichos países adoptan, los efectos que las mismas producen, pero, sobre todo, el esfuerzo principal debería volcarse en examinar la situación sanitaria de nuestro país y hacer el listado de los recursos que serían necesarios para enfrentarse al escenario más exigente. En esta fase deberían acometerse las siguientes actividades:

- Examinar las capacidades sanitarias de España en cuanto a infraestructura y aparataje (número de hospitales, número de camas, capacidad de las UCI, laboratorios, etc.).
- Examinar las capacidades de atención sanitaria en cuanto a personal (personal médico y enfermero).
- Examinar las disponibilidades de material y equipo sanitario de protección (batas, mascarillas, gafas protectoras, respiradores, guantes, etc.).
- Examinar los stocks de medicamentos.
- Determinar las necesidades sanitarias de todo tipo que ya pueden conocerse por los efectos en China y resto de países afectados.
- Hacer acopio de lo necesario para afrontar el peor escenario (medicinas, aparataje, material de protección para personal de primera línea: médicos, enfermeras, conductores de ambulancias, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, trabajadores de servicios críticos).
- Simulación de posibles escenarios de expansión de la pandemia, en función de medidas de control epidemiológico tomadas.
- Desarrollo de planes de contingencia, si no se desarrollaron en la fase anterior, en los que se incluya la manera de reforzar las capacidades desbordadas (y que ya se conocen por China). Estos planes deberían contemplar la activación de reservistas de las Fuerzas Armadas, en función de los escenarios que se planteen.
- Identificación de las fábricas nacionales con capacidad para producir material sanitario necesario en un corto periodo de tiempo y en grandes cantidades.
- Identificar el personal más vulnerable y los lugares donde se concentran.
- Elaborar un listado de los productos de primera necesidad y las medidas para evitar su agotamiento o desabastecimiento.

En el ámbito militar, el inmediato empleo de las Fuerzas Armadas españolas ha demostrado que disponen de la organización, el equipo, los procedimientos y los planes de contingencia para contribuir a la superación de la actual crisis. Sin embargo, muy probablemente se necesite mejorar el equipo de protección, así como los niveles de determinados productos en sus almacenes de repuestos. La experiencia que se está obteniendo en estos momentos aportará importantes datos para mejorar los equipos, perfeccionar los planes establecidos y una vez más, demostrará que todos los esfuerzos preventivos son determinantes.

Fase 3: Propagación en España, contribución militar al control de daños

Esta es la fase en la que nos encontramos actualmente y en la que las Fuerzas Armadas están combatiendo la enfermedad con los medios disponibles más adecuados, desarrollando las siguientes actividades:

- Reconocimientos previos de los lugares solicitados para determinar las capacidades más apropiadas a cada situación.
- Misiones de presencia.
- Desinfección de infraestructuras importantes como estaciones de ferrocarril, de autobuses, de metro y de otros transportes públicos, zonas portuarias, aeropuertos, hospitales y centros sanitarios, edificios institucionales, áreas comerciales y vías principales.
- Tareas informativas y de concienciación a la población para evitar aglomeraciones.
- Misiones para evitar aglomeraciones en andenes de tren y metro.
- Refuerzo a la atención sanitaria en hospitales.
- Proporcionar y/o reforzar la producción de material sanitario y productos farmacéuticos.
- Contribución al transporte de material sanitario y productos farmacéuticos.
- Apoyo a los servicios funerarios.

- Contribuir con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado al mantenimiento del orden público y protección civil.
- Apoyar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la protección de las infraestructuras críticas.
- Participar o llevar a cabo la instalación de hospitales de campaña o instalaciones de triaje.
- Solicitar material sanitario y de protección a las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa de las que España es miembro.

Además, las Fuerzas Armadas españolas están capacitadas para poder realizar otro tipo de actividades como la instalación, gestión y mantenimiento de albergues y campamentos para damnificados, la contribución al desalojo, la evacuación y el confinamiento de poblaciones y la posibilidad de destacar oficiales de enlace a los ministerios u organismos civiles implicados en la gestión de la crisis.

Fase 4: Contribución militar a la recuperación

Esta es la fase en la que esperamos encontrar en un futuro a corto-medio plazo y que no tiene por qué llevarse a cabo de manera simultánea en la totalidad del territorio nacional. En principio, se identifican algunas tareas en las que, previsiblemente, diferentes unidades y organismos de las Fuerzas Armadas podrían ser empleados:

- Participación en el planeamiento integral de las acciones que se prevea realizar para la vuelta progresiva a la situación de normalidad.
- Apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la aplicación gradual de las medidas de desconfinamiento y al mantenimiento de la situación en las localidades que mantengan las medidas preventivas, desempeñando las mismas misiones que en la fase 3.
- El Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD) y el Centro de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (CESTIC) podrían colaborar en la identificación de requerimientos y realización de pruebas de aplicaciones de

teléfonos móviles destinadas al control de los movimientos de la población (muy útiles para contrarrestar la pandemia en China y Corea del Sur)¹⁰.

- Análisis de las acciones realizadas, los efectos alcanzados y obtención de Lecciones Aprendidas que puedan ser de utilidad en el futuro.
- Análisis de la información obtenida y determinación de escenarios futuros que faciliten el desarrollo de medidas de prevención y el planeamiento de futuras operaciones para contrarrestar las amenazas.
- Análisis de las acciones desarrolladas conjuntamente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y mejora de las publicaciones doctrinales conjuntas y específicas, así como las tácticas, técnicas y procedimientos para canalizar la colaboración de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana y la actuación de sus miembros como agentes de la autoridad.
- Perfeccionamiento de los procedimientos de preparación de las unidades destinadas a ejercer tareas de agentes de la autoridad, además de la UME y unidades de Policía Militar.
- Apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en tareas de seguridad y control de acceso en los puntos establecidos para la realización de pruebas de diagnóstico.
- Apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los dispositivos de seguridad organizados en torno a los lugares destinados al albergue de personas en cuarentena.
- En casos de desabastecimiento, contribuir con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a dar seguridad en puntos de distribución de alimentos de primera necesidad y productos farmacéuticos.

¹⁰ Aplicaciones de móvil para rastreo de contactos basadas en protocolo “*Bluetooth Low Energy*” (BLE) que están desarrollando conjuntamente Apple y Google. Disponible en: <https://www.apple.com/es/newsroom/2020/04/apple-and-google-partner-on-covid-19-contact-tracing-technology/> o tecnologías para el control anónimo de movimientos de la población. Disponible en: <https://www.lavananguardia.com/vida/20200327/48109834703/coronavirus-tecnologia-rastreo-movil-telecomunicaciones-datos.html>.

- En localidades o zonas desprovistas de capacidad hotelera, facilitar la utilización de establecimientos militares como espacios de cuarentena para enfermos asintomáticos.
- Continuar desarrollando labores de apoyo de transporte de material.
- Continuar limpieza y desinfección de espacios, principalmente transporte públicos e infraestructura pública esencial.
- Continuar desarrollando campañas informativas para que la sociedad conozca las actividades que las Fuerzas Armadas están desempeñando y la finalidad que con ellas se persigue, para conseguir el apoyo y la colaboración ciudadana.

Conclusiones

Se debe disponer de un dispositivo que facilite la rápida detección del alcance del problema y permita la adopción de medidas de anticipación y previsión. Desde los primeros momentos se debe contar con el asesoramiento de un equipo de expertos que facilite la toma de decisiones y la adopción rápida de acciones de carácter preventivo. Es necesario articular medidas con carácter preventivo como reducir grandes concentraciones de personas (espectáculos deportivos, transporte público masificado, entre otros), que pueden evitar la rápida propagación del virus al tiempo que se gana tiempo para prepararse para afrontar la primera ola. También se deben identificar los materiales y productos sanitarios claves para contrarrestar la enfermedad, determinar las infraestructuras necesarias para producirlos y elaborar los planes que garanticen su disponibilidad. Cualquier retraso en el ciclo de decisión implica daños irreversibles.

Las políticas de Estado específicas y una planificación nacional convenientemente desarrollada y actualizada son básicos para afrontar cualquier tipo de crisis. La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2017 establece que «deben desarrollarse planes de preparación y respuesta ante amenazas y desafíos sanitarios, tanto genéricos como específicos, con una aproximación multisectorial que asegure una buena coordinación de todas las administraciones implicadas tanto a nivel nacional

como internacional»¹¹. Las Fuerzas Armadas disponen de «planes de preparación y respuesta ante riesgos específicos con los mecanismos necesarios para la coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los responsables judiciales y las autoridades de salud pública para dar una respuesta eficaz ante ataques intencionados con agentes infecciosos»¹². Su práctica y actualización periódica posibilitan el empleo eficaz de las Fuerzas Armadas ante este tipo de amenazas. Se deben compartir las experiencias con ejércitos de países de la OTAN y de la UE.

Es imprescindible, asimismo, asegurar la disponibilidad permanente de determinadas cantidades de materiales sanitarios y de la capacidad para producirlos, de manera similar a las reservas de guerra y al aseguramiento de suministros que hacen los ejércitos. En este sentido, resulta crítico disponer de los recursos materiales que sirvan para contener la crisis desde el mismo instante en que aparece. Para ello es necesario, *a priori*, contar con un tejido industrial de interés estratégico nacional con capacidad para ser reconvertido en un corto plazo de tiempo para producir los materiales requeridos (por ejemplo, empresas tecnológicas que se reconviertan para fabricar respiradores o empresas textiles que inician la producción de Equipos de Protección Individual)¹³. Consecuentemente, puede ser necesario subvencionar a parte del tejido industrial que suministre material médico, químico —o el que se estime necesario— a la nación en situaciones de pandemia y así retener cierto grado de autonomía. En esta misma línea, reforzar los Centros Militares de Farmacia de la Defensa por su importancia en la producción de productos farmacológicos independiente del sector privado, teniendo así constantemente un amplio stock de material disponible. Tampoco hay que olvidar que determinada clase de material tiene fecha de caducidad, lo que obliga a mantener un esfuerzo de renovación constante. Esta capacidad podría ser alcanzada mediante acuerdos en el marco de la UE y de la OTAN, para garantizar la satisfacción de necesidades comunes en situaciones similares a la actual.

¹¹ ESN 2017, p. 77.

¹² ESN 2017, p. 116.

¹³ Recordemos que, durante los primeros días de la pandemia en Italia, otras naciones de la UE que proporcionaban habitualmente material médico retuvieron el mismo cuando Italia más lo necesitaba. Disponible en: <https://www.elmundo.es/economia/2020/03/24/5e78ff67fc6c8325088b4665.html> Esta ocasión la aprovecharon naciones como Rusia o China para aportar EPIs a Italia, ganando influencia y socavando la cohesión de la propia Unión Europea. Disponible en: <https://lta.reuters.com/articulo/salud-coronavirus-rusia-italia-idLTAKBN21D2P2>.

Poner en práctica los principios la acción integrada prevista en nuestra doctrina¹⁴, identificando las áreas de responsabilidad de cada poder del Estado (militar, económico, informativo y diplomático) que les son comunes y revisar los protocolos de colaboración y los canales de comunicación¹⁵. Los protocolos de colaboración deben ser probados mediante la realización de ejercicios periódicos que faciliten el acercamiento y permitan el conocimiento mutuo, eliminen los puntos de fricción y eviten las redundancias. Este principio pone en contacto a los que plantean los problemas con los que pueden aportar las soluciones, debiendo estar abierto y preparado para procesar iniciativas particulares. Este principio también debe hacerse extensivo a los países de la UE y la OTAN.

El empleo de las Fuerzas Armadas ha sido un gran acierto y ha demostrado su capacidad para reaccionar eficazmente desde el inicio, desempeñando misiones no puramente militares, pero que por su naturaleza puede igualmente desarrollar¹⁶. Esta crisis vuelve a poner en valor a la Unidad Militar de Emergencias (UME) como unidad militar especialmente organizada, dotada y preparada para actuar con eficacia en menos de 24 horas. Detrás de la UME están el resto de las Fuerzas Armadas para asegurar la continuidad de las operaciones de lucha contra la pandemia, por un periodo prolongado y con capacidad para desarrollar misiones diferentes, simultáneamente en todo el territorio nacional. La eficacia de las acciones de las Fuerzas Armadas está fuera de toda duda y demuestra que el modelo actual es válido y debe mantenerse, si bien las experiencias que se adquieran en este tipo de crisis contribuirán a mejorar sus capacidades y procedimientos.

¹⁴ PDC-01(A) "Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas". Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ccdc/documentos/PDC-01_xAx_Doctrina_empleo_FAS_para-web.pdf, p. 95 y 96.

¹⁵ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico y DE MIGUEL RAMÍREZ, Manuel. *Reflexiones sobre gestión de crisis*. Documento de Análisis IEEE 10/2020 p. 16.

¹⁶ La actuación de las Fuerzas Armadas no se reduce solamente al ámbito de las operaciones predominantemente militares, sino que también contribuyen al esfuerzo común del Estado en otras áreas y fundamentalmente, entre otras, en materia de seguridad pública. Las Fuerzas Armadas no solo resultan útiles por la singularidad de sus medios, sino especialmente, por su disponibilidad y por su capacidad de mando y control y de actuación, en entornos degradados. PDC-01 (A) Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas, p. 37.

Como en todas las crisis, la política de comunicación y la comunicación estratégica (STRATCOM) están jugando un papel de gran importancia y también han puesto a prueba las actividades informativas de las Fuerzas Armadas en todos los niveles de actuación. Los representantes de las Fuerzas Armadas han informado sobre las acciones que en cada momento se estaban realizando con claridad y sencillez, ganando con ello el apoyo, el respeto y la admiración de la mayoría de la población.

*CCDC Sección de Doctrina**