

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS

## "SEGURIDAD Y DEFENSA EN ÉPOCA DE PANDEMIA COVID-19"

Asociacion de Colegios de Defensa Iberoamericanos (ACDIA)

**PERÚ 2021** 



# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS

## "SEGURIDAD Y DEFENSA EN ÉPOCA DE PANDEMIA COVID-19"

Asociacion de Colegios de Defensa Iberoamericanos (ACDIA)

**PERÚ 2021** 



XXII Conferencia de Directores de los Colegios de Defensa Iberomaericanos - Perú 2021 Seguridad y Defensa en época de pandemia COVID-19

#### **Director General**

Gral Div y Dr. Walter Enrique Astudillo Chávez

#### **Coordinador General**

Crl EP y Mg. Javier Hernán Trelles Vizquerra

#### **Editor**

Mg. Fernado Elías Zegarra López

#### Diagramador

Bach. Luis David Ochoa Modesto

#### Propiedad y edición

Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado (CAEN-EPG)

Av. Alejandro Inglesias S/N Ref. Bajada de Agua Dulce - Chorrillos

Tel. 266 - 7202 email: informes@caen.edu.pe www.caen.edu.pe

Las opiniones y declaraciones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores, y no puede ser visto como un reflejo de una posición oficial del Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado (CAEN-EPG) o el Ministerio de Defensa del Perú.



#### Centro de Altos Estudios Nacionales

ESCUELA DE POSGRADO



#### Presentación - Apresentação

Gral Div y Dr. Walter Enrique Astudillo Chávez

#### **Brasil**

El Empleo de las Fuerzas Armadas Brasileñas en apoyo de las medidas de lucha contra la pandemia COVID-19.

Ricardo Alfredo de Assis Fayal

Ricardo Rodrigues Freire

#### Chile

Seguridad y Defensa en época de pandemia COVID-19. *Guillermo Del Castillo Pantoja* 

#### Colombia

Seguridad y Defensa en época de pandemia por COVID-19. Julián Alberto Gutiérrez López William Sierra Gutiérrez

#### **Ecuador**

Pandemia de la COVID-19 y Estados Fallidos. *Paco Moncayo Gallegos* 

#### El Salvador

Reflexiones sobre los desafíos de la Fuerza Armada de El Salvador y su rol en la Seguridad y Defensa en época de pandemia COVID-19. *Arquimides Villatoro Reyes* 

#### España

El COVID-19 y la reformulación de la seguridad y la defensa en un entorno más desglobalizado. *Andrés González Martín* 

#### Guatemala

El poder nacional y las acciones en la pandemia COVID-19. *Olmedo Vásquez Toledo* 

#### **Honduras**

Seguridad y Defensa en época de pandemia COVID-19. Melvin Orlando Carbajal Ortiz Raúl Hernán López Coello Guillermo Eduardo Sandoval Aguilar Rafael Antonio Maradiaga Molina

#### México

Seguridad y defensa en época de pandemia por COVID-19 Rubén Eusebio Mendoza Salazar

#### Perú

Consecuencias geopolíticas de la pandemia. *Enrique Obando Arbulú* 

#### ÍNDICE



#### **Portugal**

Impactos da Pandemia COVID-19 na Segurança e Defesa. João Vieira Borges

#### República Dominicana

Seguridad y defensa en época de pandemia COVID-19 Justo Orlando Del Orbe Piña

#### Uruguay

La experiencia del Centro de Altos Estudios Nacionales - Colegio de Defensa Nacional del Uruguay, adoptando la modalidad de "aula expandida" en la Maestría de Estrategia Nacional durante la vigencia del estado de emergencia sanitaria por la pandemia del SARS-CoV2

Esteban O. Gámbaro Pereira Luis Eduardo Suárez Errecaldi María Josefina Nogueira





General de División y Doctor

Walter Enrique Astudillo Chávez

Director General del CAEN

La historia de Iberoamérica y del mundo cambió por la aparición y la propagación de un enemigo invisible -el virus del síndrome respiratorio agudo severo tipo-2 (SARS-CoV-2)- que ha ocasionado que millones de personas se hayan infectado, convalecido y muerto por su enfermedad denominada COVID-19, convertida en la pandemia de mayor alcance global y con efectos no pensados, no solo en la vida de los seres humanos, también en su economía y su bienestar. Aunque muchos análisis previos, políticas y estrategias de seguridad nacional y regional reconocían que la existencia de una enfermedad infecto contagiosa debería haberse tomado en cuenta para la elaboración de medidas de protección de los ciudadanos, todos los aparatos gubernamentales subestimaron el alcance de esta posibilidad, siendo sorprendidos -en mayor o menor grado- por el desarrollo geométrico viral, obligando a los gobiernos a tomar acciones de emergencia para afrontar los embates de una inicial "preocupación" tornada a un grave escenario de riesgo para la vida y salud de las poblaciones.

En la atención de urgencia que han prestado los gobiernos, en ningún caso se dejó de acudir a la participación de las Fuerzas Armadas, no solo por los medios que disponen, pero principalmente por su organización, adaptabilidad, disciplina y vocación patriótica y vocación al servicio de sus pueblos. Las Fuerzas Armadas, en todas las latitudes tienen esa característica, que hace que lo hombres y mujeres que las componen sean siempre la "carta debajo de la manga" de los gobernantes para enfrentar cualquier situación de emergencia.

Como era de esperarse, la pandemia del coronavirus no ha sido la excepción para demostrarlo, y por tal razón los Directores de los Colegios de Defensa Iberoamericanos acordaron profundizar el estudio de la Seguridad y Defensa en época de pandemia COVID-19, como una forma de cooperación y colaboración entre los países de Iberoamérica, y así el Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado se complace en presentar diversos ensayos que abordan este tema principal, compilas en un libro con ese nombre.

En esta edición presentamos diversos ensayos estructurados para apreciar la situación experimentada en diversos países de Iberoamérica, detallando aspectos de relevancia en la implementación de los planes de acción, los roles asumidos y los desafíos que han tenido que hacer frente para favorecer mejores niveles de seguridad de sus conciudadanos.

Asimismo, se analiza las consecuencias geopolíticas, la crisis de globalización, la posibilidad afectación de la gobernabilidad, la aparición de otras dificultades como la pérdida de empleo, carencia de recursos, que afectan la economía y el bienestar de las personas, particularmente en países poco preparados para manejar situaciones de emergencia como la provocada por el COVID-19.



No nos queda duda, que los trabajos aquí expuestos serán de mucha utilidad para nuestras respectivas comunidades académicas, pues constituyen elementos que favorecerán el desarrollo de mejores capacidades de resiliencia para enfrentar situaciones de emergencia, lo cual incluye la adaptación de nuestros métodos de enseñanza – aprendizaje a fin de continuar nuestra importante labor para profundizar la investigación científica que se produce en los Colegios de Defensa de Iberoamérica, en provecho de la paz y el bienestar de nuestros pueblos.

General de División y Doctor **Walter Enrique Astudillo Chávez** Director General del CAEN

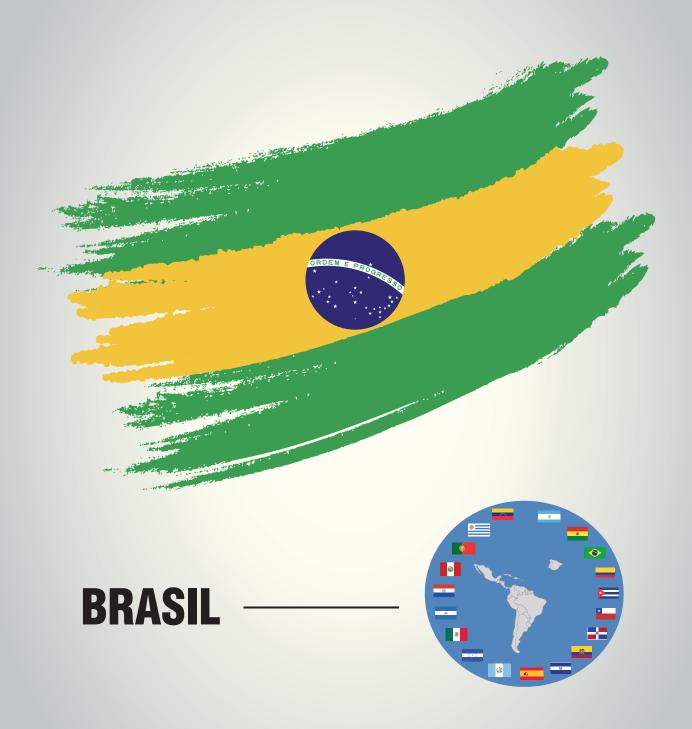
Octubre del 2021



Figura 1: XXII Conferencia de Directores de los Colegios de Defensa Iberoamericanis

Fuente: Elaboración propia

## XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





### EL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS BRASILEÑAS EN APOYO DE LAS MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA PANDEMIA COVID-19



#### Ricardo Alfredo de Assis Fayal

PhD Student en Estudios Estratégicos del Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad Federal Fluminense (INEST-UFF), Maestría en Estudios Estratégicos de Defensa y Seguridad del Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad Federal Fluminense (INEST-UFF). Es Coronel de la Reserva del Ejército y, actualmente, trabaja como Asesor del Centro de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra, en Río de Janeiro.

Contacto: ricardo.fayal@esg.br



#### Ricardo Rodrigues Freire

PhD Candidate en Ciencias Políticas del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP-UERJ), Maestría en Estudios Estratégicos de Defensa y Seguridad por el Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad Federal Fluminense (INEST-UFF). Es Coronel de la Reserva del Ejército y, actualmente, trabaja como Asesor del Centro de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra, en Río de Janeiro.

Contacto: ricardo.freire@esg.br

#### **RESUMEN**

Las Fuerzas Armadas de Brasil tienen como misión principal la Defensa de la Patria. Además, las instituciones militares están capacitadas y cuentan con apoyo legal para operar en el ámbito local, hecho éste que ha ocurrido a lo largo de la historia. Con el advenimiento de la pandemia de COVID-19, el mundo está atravesando una grave crisis y Brasil no es inmune a ella. Esto obligó al Ministerio de Defensa a apoyar a las agencias gubernamentales en la lucha contra la pandemia. Este trabajo, utilizando una metodología cualitativa y con matices cuantitativos, a través de investigaciones históricas y modernas, tiene por objetivo analizar el impacto para la Seguridad y Defensa de Brasil que puedan resultar de la reorientación de las Fuerzas Armadas para combatir la pandemia frente a las amenazas externas. Se pretende lograr este objetivo mediante la discusión de pandemias, con énfasis en el COVID-19, abordando la práctica laboral de las Fuerzas Armadas brasileñas en apoyo a la sociedad, con el respaldo teórico, histórico y legal pertinente.



Asimismo, exponiendo las cifras y situaciones de empleo doméstico de las Fuerzas Armadas en el pasado reciente, describiendo las acciones del Ministerio de Defensa brasileño para apoyar a las agencias gubernamentales involucradas en el enfrentamiento de la crisis vivida. En conclusión, hay consideraciones sobre el uso continuado de los recursos militares del país para combatir la pandemia y sus consecuencias.

#### Palabras clave:

COVID-19; Fuerzas Armadas (Brasil); Defensa Nacional.

#### **Abstract**

The Brazilian Armed Forces have the Country Defence as a main mission. Additionally, the Brazilian military institutions have capacity and legal support to operate in the domestic environment, and this practice has occurred throughout the national history. With the advent of the COVID-19 pandemic, the world is experiencing a complex crisis and Brazil is not immune. The crises obliged the Ministry of Defence to support government agencies in coping with the pandemic. Thus, the present text has the purpose to analyse the impacts for the National Security and Defence that may come from the redirecting of the Armed Forces to outbrave the pandemic vis-à-vis external threats. It intends to achieve the proposed objective employing a qualitative methodology and with quantitative nuances, through historical and modern research. Besides, it discusses the pandemics, emphasizing on COVID-19, and addresses the practice to employ the Armed Forces in support of Brazilian society with relevant theoretical, historical and legal background. In addition, it exposes figures and situations involving the Armed Forces in domestic tasks along the recent past, describing actions carried out by the Brazilian Ministry of Defence to pitch in the government agencies involved in the crisis experienced. In conclusion, there are considerations about the continued use of the national military resources to combat the pandemic and its consequences.

#### **Keywords:**

COVID-19; Armed Forces (Brazil); National Defence.

#### INTRODUCCIÓN

El mundo atraviesa una grave crisis de salud pública debido a la proliferación de un virus que provoca enfermedades respiratorias en los seres humanos que pueden tener graves consecuencias, incluida la muerte. La enfermedad en sí se llamó "Enfermedad del coronavirus 2019", o simplemente COVID-19.

Esta crisis llevó a la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 11 de marzo de 2020, a declarar la existencia de una pandemia. La alerta pandémica provocó reacciones en prácticamente todos los países del planeta, obligándolos a tomar una serie de medidas de emergencia que, en la mayoría de los casos, contaron con el apoyo de los respectivos estamentos militares para ser ejecutadas de manera puntual y oportuna.



Ante este escenario, Brasil comenzó a emplear a las Fuerzas Armadas brasileñas para enfrentar la emergencia. Operando en diversas áreas relacionadas con la pandemia, el ejército ha estado trabajando en los campos de logística, seguridad pública, así como en la implementación y operación de centros de salud destinados a prevenir y combatir el COVID-19, entre otros puntos.

Sin embargo, incluso en medio de la crisis pandémica mundial, las grandes potencias globales, a pesar de estar involucradas en acciones de contención viral, continúan persiguiendo sus objetivos geopolíticos, apuntando a inclinar el equilibrio de poder relativo internacional. Para ello, estos grandes actores extienden sus acciones por todas las regiones del planeta incluyendo, en este contexto, al continente en el que se ubica Brasil.

Por lo tanto, este trabajo tiene por objetivo analizar el posible impacto para la Seguridad y Defensa de Brasil que puedan resultar de la redirección del tiempo y el personal de las Fuerzas Armadas para combatir la pandemia, ante los intereses y las amenazas externas. Debe considerarse plausible que el empleo masivo de militares en la lucha contra la pandemia pueda comprometer su adecuada formación en operaciones convencionales, especialmente en la Defensa de la Patria.

Para lograr el objetivo propuesto, se desarrollará el texto, a partir de estos aspectos introductorios al tema, luego se discutirán aspectos explicativos sobre las pandemias que azotaron a la humanidad hasta llegar al evento de la COVID-19.

Dando continuidad, abordará la práctica laboral de las Fuerzas Armadas brasileñas en apoyo a la sociedad, retratando sus bases teóricas, históricas y su respectivo soporte legal. También expondrá datos cuantitativos y algunos casos llamativos de empleo del ejército brasileño en acciones internas.

A partir de entonces, se describirán las diversas acciones que fueron y han sido realizadas por el Ministerio de Defensa brasileño para apoyar a las agencias gubernamentales involucradas en la atención de la pandemia COVID-19 y, finalmente, se harán algunas consideraciones sobre las implicaciones del uso de los medios militares del país en la lucha contra la pandemia y reflexiones sobre sus consecuencias para la Defensa Nacional.

#### 1. LAS PANDEMIAS Y EL COVID-19

Para iniciar esta sección, que propone abordar las peculiaridades de la pandemia resultante del COVID-19, es necesario comprender qué es una pandemia. Según la Revista Galileu (2020), la pandemia "es el peor escenario cuando se trata de zonas infectadas: ocurre cuando una epidemia alcanza niveles globales, afectando a varias regiones del mundo". Esta organización solo lo reconoce cuando se encuentra la existencia de casos confirmados de la enfermedad en todos los continentes.

Cabe señalar aquí que las pandemias se diferencian de los brotes, las epidemias y las endemias. Los brotes ocurren cuando hay "un aumento inesperado en el número de personas infectadas por una determinada enfermedad en una región específica". Las epidemias son el resultado de la expansión del área de cobertura de los brotes. Las endemias, en cambio, no están relacionadas con el número de casos de la enfermedad, sino con la frecuencia con la que se manifiesta en un área geográfica determinada (Revista Galileu, 2020).



Con respecto a la actual pandemia de COVID-19, también es necesario aclarar que éste no es un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad. En Heck (2020), por ejemplo, se ha observado que, desde la Peste Negra, ocurrida en el siglo XIV, ha diezmado un estimado de 50 millones de vidas. En las cuentas de Harare (2020, p. 8), los datos son superlativos. El autor afirma que la enfermedad mató entre 75 y 200 millones de personas, más de una cuarta parte de la población de Eurasia. En Inglaterra, cuatro de cada diez personas murieron. La ciudad de Florencia perdió 50 mil de sus 100 mil habitantes." Y también indica que en ese momento no existían aviones ni cruceros para promover la propagación de los virus y las bacterias.

El mismo autor destaca que, en el siglo XIX, las pandemias de cólera, tuberculosis y viruela se cobraron un número asombroso de vidas<sup>1</sup>. Estas dos últimas, en particular, se extendieron por el próximo siglo, sumándose a los flagelos del tifus, la gripe española, la fiebre amarilla, el sarampión, la malaria y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA o AIDS).

Como ejemplo, la gripe española afectó a Brasil en 1918 y fue retratada por Castro (2019, págs. 17-18), enfatizando que:

La española no respetó talentos, títulos o cuentas bancarias. Brasil del año 1918 no estaba preparado para recibirla. Nadie lo estaba. Llegó a Río el 16 de septiembre, cuando atracó en el puerto el correo británico Demerara, procedente de Lisboa, pero con una parada fatal en Dakar. Había doscientos tripulantes a bordo en diversas etapas de la enfermedad y otros solo aparentemente sanos. [...]. La propia Bayer comenzó a ofrecer la aspirina Fenacetina, anunciada como un "tiro y caída contra la influenza", y prometiendo "bienestar a la velocidad del rayo". La noticia viajó a pie y no se hizo evidente de inmediato que se tratara de una epidemia. Al principio, el carioca seguía jugando, atribuyendo la enfermedad a un arma secreta de los alemanes, incrustada en las salchichas. Pero cuando se descubrió que el número de muertos en Río llegaba a cientos por día, se vio que no había motivos para sonreír. Otras ciudades costeras brasileñas serían duramente afectadas, como Recife, Salvador y Santos, pero ninguna con la intensidad de Río. La muerte masiva comenzó a generar consecuencias que nadie podría controlar. Sin suficientes camas en los hospitales de la ciudad, los pacientes se apiñaban en el suelo de las salas y en los pasillos. Muchos murieron antes de ser atendidos. Los hospitales estaban cerrados a los visitantes y, en los entierros, sólo los más cercanos podían estar presentes. [...]. Luego, faltaba madera para los ataúdes y la gente los fabricaba. La gente murió y sus cuerpos se quedaron en las puertas de las casas, esperando los camiones y carros que se suponía que los llevarían. [...] Los sepultureros también empezaron a morir. El Ejército y la Cruz Roja los sustituyeron como voluntarios y, en toda la ciudad, se instalaron hospitales de emergencia y estaciones de servicio. No había más remedios.

\_

Consta en Harare (2020, p. 8) que "En marzo de 1520, un huésped de la viruela, Francisco de Eguía, desembarcó en México. En ese momento, Centroamérica no tenía trenes, autobuses ni burros. Sin embargo, en diciembre una epidemia de viruela ya estaba devastando toda Centroamérica, matando, según algunas estimaciones, a casi un tercio de su población."



En términos globales, sobre la Gripe española, como relata Harare (2020, p. 8), si tiene lo siguiente:

En 1918, una cepa de gripe particularmente virulenta logró extenderse en pocos meses a los rincones más remotos del planeta. Infectó a 500 millones de personas, más de una cuarta parte de la especie humana. Se estima que la gripe ha matado al 5% de la población de la India. En Tahití, murió el 14% de los isleños. En Samoa, el 20%. En total, la pandemia ha causado la muerte de decenas de millones de personas, alcanzando quizás los 100 millones, en menos de un año. Fue más la cantidad de muertos que en los cuatro años de brutales batallas de la Primera Guerra Mundial.

A la vista de los hechos descritos anteriormente, se observa que hechos muy similares se han venido produciendo en Brasil y otros países, más de un siglo después debido al carácter cosmopolita del virus que ha hecho que se propague rápidamente en un mundo cada vez más interconectado. El retraso en la percepción de la gravedad de la enfermedad, con ironías sobre su letalidad, indica que el COVID-19 también fue tratado como un virus de baja gravedad, tal como sucedió con la "española". El folclore del "arma secreta alemana en las salchichas" y el "virus chino con el vector de destrucción de occidente"; la comparación entre la aspirina de 1918 y la cloroquina de 2020; el colapso de los sistemas hospitalario y funerario; la recurrencia a los militares para enfrentar el problema, entre otros, son algunas similitudes interesantes que llaman la atención de quienes comparan el pasado con el presente.

Por lo tanto, es en este contexto en el que aparece esta nueva pandemia en este siglo. Es consecuencia de un virus que, además, no supone ninguna sorpresa. Peixoto y Araújo (2020, p. 2), informan que el COVID-19 "es parte de una familia de virus (coronaviridae) relacionados con brotes de neumonía, que produjeron el Síndrome Respiratorio Agudo Severo, en 2002-2003, en China, SARS -CoV; y más tarde, en 2012-2015, el síndrome respiratorio de Oriente Medio, el MERS-CoV".<sup>2</sup>

Por consiguiente, lo que parece ser algo insólito e impredecible, es un fenómeno que la humanidad viene afrontando desde hace mucho tiempo y que su superación, como afirma Heck (2020), como todas las pandemias que la precedieron, sólo será posible a través del intercambio de información entre investigadores y académicos, con la realización de investigaciones conjuntas. Dichos esfuerzos, por supuesto, darán como resultado vacunas y terapias preventivas, curativas o ambas.

Siguiendo la misma línea de pensamiento que Heck (2020), se lee en Harare (2020, p. 28) que la humanidad se enfrenta a un momento crítico de elección para construir un futuro. El autor presenta la siguiente pregunta y sus reflexiones sobre las posibles opciones, de la siguiente manera.

¿Seguiremos el camino de la desunión o adoptaremos el camino de la solidaridad global? Si optamos por la desunión, esto no sólo prolongará la crisis, sino que, probablemente, resultará en desastres aún peores en el futuro. Si optamos por la solidaridad global, será una victoria no sólo contra el coronavirus, sino también contra todas las crisis y epidemias futuras que puedan sobrevenir a la humanidad en el siglo XXI.

Sin embargo, como el foco de este trabajo radica en el empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas en la lucha contra la denominada pandemia COVID-19, en el siguiente apartado se abordarán las normas que dan viabilidad a tal esfuerzo.

 $<sup>^2</sup>$  Más información sobre las pandemias, en especial en América Latina, se encuentra en Dantas and Lemos (2020).



#### EL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS BRASILEÑAS EN APOYO A LA SOCIEDAD

El propósito de esta sección es mostrar el empleo de los militares brasileños en apoyo de la sociedad. Para ello, se abordará aspectos sucintos y generales sobre la seguridad de los Estados y explicará, en el caso brasileño, cómo se ha venido dando el apoyo del segmento militar a la población y el respectivo acompañamiento legal a tales actividades. Además, se presentarán elementos cuantitativos sobre la participación de los militares en la seguridad interna en las últimas décadas.

Sobre la organización y seguridad de los Estados, destacamos la vertiente contractualista, destacada en el pensamiento del filósofo británico Hobbes (1983) quien, incluso en la época medieval, relacionaba el origen del Estado con la consolidación de un contrato social. Para Hobbes, la sociedad estaría formada por la sumisión de las voluntades de todos los hombres a una, caracterizándose así por tener una voluntad única. En esta sociedad, todos los ciudadanos deben obediencia total al soberano y, a cambio, se les garantiza la seguridad contra la muerte violenta. Este concepto de seguridad, normalmente observado según una visión belicista, ha recibido, a lo largo del tiempo, otras aportaciones.

Como ejemplo de esto, vemos en Werner (2009, pp. 127-128) un análisis de los aspectos teóricos y conceptuales de los estudios relacionados con la Seguridad Internacional. Para este autor, existen tres sesgos distintos: el tradicionalista, el integral y el crítico.

El enfoque tradicionalista (hobbesiano y realista) se caracteriza por considerar los Estudios de Seguridad restringidos a cuestiones militares de interés para el Estado, su unidad básica de análisis.

La visión integral, que incluye a la Escuela de Copenhague<sup>3</sup>, y que defiende la ampliación de los estudios de seguridad, basados en la existencia de amenazas no solo militares, sino también derivadas, entre otras, de cuestiones políticas, sanitarias, económicas y sociales.

La vertiente crítica, por su parte, "propone que las investigaciones en seguridad busquen la emancipación humana, incorporando al debate valores como la igualdad y la libertad, consolidando la perspectiva de la seguridad humana". Esta línea de pensamiento filosófico y sociológico tuvo su origen a principios del siglo XX, en la búsqueda de una reinterpretación del marxismo y conformando un grupo de intelectuales que se conoció como "la Escuela de Frankfurt".<sup>4</sup>

Tomando como eje la visión integral, sería permisible utilizar medios militares en acciones para apoyar el desarrollo del país y para el bienestar de la sociedad en general. Cabe señalar que, de acuerdo con esta percepción "amplia" de seguridad, algunas naciones del mundo ya cuentan, en su legislación, con la disposición de la acción de sus Fuerzas Armadas para resolver problemas internos y ya no se enfocan específicamente en la defensa de su territorio, como sucedía en otros tiempos.

-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Copenhagen School of Security Studies. "Este es un segmento académico que tiene una visión crítica de los estudios de seguridad. Forma parte del movimiento post-positivista en el campo de las Relaciones Internacionales, que llegó a destacarse como área de conocimiento en el período post-Guerra Fría" (The Sage, 2018a, p. 224, traducción de los autores).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> The Frankfurt School Critical Theory. Esta corriente de pensamiento "expone el desarrollo de la teoría crítica de sus pensadores fundadores a sus formulaciones contemporáneas en un entorno interdisciplinario. Traza el terreno de una teoría social crítica, exponiendo su carácter distintivo vis-à-vis perspectivas teóricas alternativas, explorando sus fundamentos y desarrollos teóricos, conceptualizando sus asuntos pasados y presentes, además de señalar su posible futuro en un momento de gran incertidumbre." (The Sage, 2018b, traducción de los autores).



En palabras de los académicos de la Escuela de Copenhague, el concepto de Seguridad se ha ido expandiendo cada vez más con el paso del tiempo, de tal manera que "[...] empezamos a ver la gama y diversidad completa que el concepto de seguridad se puede lograr a través de una gran variedad de temas y enfoques." Sin embargo, esta amplitud conceptual ha ido creciendo exponencialmente y parece que "[...] seguirá desarrollándose no sólo siguiendo los nuevos intereses de seguridad, sino también desarrollando nuevas formas de pensar sobre ellos", como mencionan Buzan y Hansen (2012, pág.408).

En Brasil, como se describirá en la sección secundaria que sigue, el uso de las Fuerzas Armadas no ocurrió de manera diferente a lo descrito anteriormente. Como afirma Figueiredo (2007, p. 113), "el segmento militar brasileño fue protagonista en las élites gubernamentales y los militares fueron verdaderos ideólogos del desarrollo y la seguridad nacional."

#### 1.1 Las Fuerzas Armadas y la Sociedad: Historia y Amparo Legal

En Brasil, como en otras naciones de América, los militares tuvieron una participación efectiva en el período colonial, en el Imperio y en la República. Corroborando esta afirmación, Tavares (1965, p. 15) dice que la institución militar jugó un papel clave en la construcción de los destinos de Brasil, ya que tiene predicados importantes como el culto al civismo, la disciplina, el espíritu de colectividad y la devoción al servicio de la patria.

La construcción de la nacionalidad se inició en la época del Brasil colonial, avanzando a lo largo de cuatro siglos, siempre con el apoyo de la institución armada. Siguiendo este mismo camino, desde hace mucho tiempo, el segmento militar nacional también se ha involucrado en acciones cívico-sociales, conocidas como ACISO.<sup>5</sup>

Ejemplos icónicos de estos ACISO son las actividades que realizan los barcos hospitales de la Armada en apoyo de las comunidades ribereñas (los "Barcos de la Esperanza"); por el Ejército, al utilizar sus medios de ingeniería en obras de infraestructura, así como la distribución de emergencia de agua potable en el semiárido noreste; y la Fuerza Aérea Brasileña con el Correo Aéreo Nacional —que desde 1931 ha contribuido a la integración del territorio nacional con aerolíneas que atienden a 52 localidades— además de la Comisión de Aeropuertos de la Región Amazónica (COMARA), al realizar obras de construcción y pavimentación de aeropuertos y edificios aeroportuarios (FREIRE y FAYAL, 2021, p. 5).

Aun así, cabe señalar que según Hauriou (1929, p. 421), el primer deber de cualquier Estado es la defensa de la paz. Asimismo, a juicio de Duguit (1911, p. 410), en su análisis de los riesgos para el logro de los objetivos fundamentales de un Estado, hay cuatro condiciones, a saber: (i) defender la soberanía del Estado, garantizando sus fronteras y reprimir al enemigo externo; (ii) actuar en cumplimiento de las obligaciones internacionales, de carácter militar, asumidas por el país; (iii) defender el orden interno en situaciones de anormalidad institucional; y (iv) defender el orden interno en situaciones de normalidad institucional.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Como consta en Brasil (2015, p. 17), se trata del ""Conjunto de actividades de carácter temporal, episódico o programado de asistencia y asistencia a las comunidades, promoviendo el espíritu cívico y comunitario de los ciudadanos, en el país o en el exterior, desarrollado por las organizaciones militares de las Fuerzas Armadas, en los diferentes niveles de mando con el uso de recursos en personal, material y técnico disponibles para resolver problemas inmediatos y urgentes. Además del carácter asistencial, también se inserta como una cuestión civil y colabora en las operaciones psicológicas."



Por tanto, es importante resaltar que corresponde principalmente a las Fuerzas Armadas llevar a cabo el primero de los temas antes mencionados. Dentro de este razonamiento, es posible percibir que la actuación de las Fuerzas Armadas en la garantía de las fronteras y en la represión del enemigo externo son atribuciones que emergen de su propio quod ratio, o su razón de ser, como se destaca en el texto de la Constitución brasileña, como se describe a continuación.

Con la Constitución Federal en vigencia (BRASIL, 1988), el empleo de las Fuerzas Armadas fue definido en su artículo 142, en los siguientes términos:

Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y disciplina, bajo la suprema autoridad del Presidente de la República, y destinadas a la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, a iniciativa de cualquiera de ellos, de la ley y el orden. Párrafo 1ª La ley complementaria establecerá las normas generales a adoptar en la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas [...] ".

Cabe señalar que, no por ser menos importante, la Defensa de la Patria aparece en el texto de la Carta Magna por delante de las otras dos atribuciones constitucionales de las Fuerzas Armadas, dada la importancia que el legítimo constituyente decidió darle a esta tarea.

Además, con base en el primer párrafo de la cita del texto constitucional anterior, las Leyes Complementarias y Decretos siguieron a la promulgación de la Constitución Federal y constan en Brasil (1999, 2001, 2004 y 2010). En concreto, en estos diplomas jurídicos se crearon las figuras de actividades subsidiarias de carácter general y privado, que dotan a las Fuerzas Armadas de "cooperación con acciones de desarrollo nacional y defensa civil", así como "participación en campañas institucionales de utilidad pública o interés social", entre otras innumerables actividades de carácter desarrollista y seguridad, como describe en detalle Freire (2017, págs. 86-87).

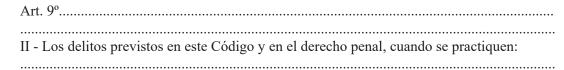
Sin embargo, como era de esperar, la práctica de utilizar constantemente el segmento militar de la República en acciones internas dio lugar, especialmente en el contexto de la Seguridad Pública, a cuestiones legales relacionadas con la participación de los militares en actos de carácter doloso contra la vida de los ciudadanos.

Según la legislación brasileña vigente en ese momento, estos delitos se tratan en el marco de la justicia común. Esta práctica, por los plazos procesales, el número de instancias de apelación y la poca familiaridad de este Poder Judicial con las especificidades de la profesión militar, ocasionó un perjuicio significativo a los miembros de las Fuerzas Armadas vinculados en causas penales, al realizar actividades de carácter militar, debidamente exigidas por las autoridades competentes y respaldadas por la ley.

Ante la inseguridad jurídica derivada de la situación descrita anteriormente, el Poder Legislativo brasileño aceptó las consideraciones del Ministerio Público Federal, como se vio en Brasil (2017c), y transfirió a la Justicia Militar Federal los delitos dolosos contra la vida cometidos por miembros de la las Fuerzas Armadas en el desarrollo de las actividades de carácter militar.



Por tanto, el Código Penal Militar (Brasil, 1969) fue modificado por los marcos legales contenidos en Brasil (2017a) y entró en vigencia con la siguiente redacción:



Párrafo 1º Los delitos a que se refiere este artículo, cuando sean intencionales contra la vida y cometidos por militares contra civiles, serán competencia del Tribunal de Jurado. Párrafo 2º Los delitos a que se refiere este artículo, cuando sean dolosos contra la vida y cometidos por personal militar de las Fuerzas Armadas contra civiles, serán responsabilidad de la Justicia Militar de la República, si se practican en el contexto: I - el cumplimiento de los deberes que establezca el Presidente de la República o el Ministro de Estado de Defensa:

II - acción que involucre la seguridad de una institución militar o misión militar, aunque no sea beligerante; o

III - actividades de carácter militar, operaciones de mantenimiento de la paz, garantía del orden público o cesión subsidiaria, realizadas de conformidad con lo dispuesto en el art. 142 de la Constitución Federal y en la forma de los siguientes actos legales:

- a) Ley Nº 7.565 del 19 de diciembre de 1986 Código Brasileño de Aeronáutica;
- b) Ley Complementaria Nº 97 del 9 de junio de 1999;
- c) Decreto-Ley Nº 1.002 del 21 de octubre de 1969 Código Procesal Penal Militar;
- d) Ley Nº 4.737 del 15 de julio de 1965 Código Electoral. (NR)

.....

De esta cita se puede inferir que la muerte de un delincuente civil, como resultado del enfrentamiento de la fracción de las Fuerzas Armadas, en el contexto de las Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (Op GLO) en tierra o en aguas jurisdiccionales brasileñas, tal como la muerte de un piloto de una aeronave derribada por la Fuerza Aérea Brasileña por implicación en tráfico ilícito de carga pasó a ser responsabilidad de la Justicia Militar de la República y no de la Justicia Común.

Este cambio en el sistema legal, como se ve en Brasil (2017c), corrige inconsistencias en el sistema legal nacional y permite a los militares de la República, cuando son procesados por delitos resultantes del cumplimiento del deber militar, hacerlo un foro especializado y sensible a las especificidades de la profesión de las armas.

Asimismo, aquí se destaca que la Justicia Militar de la República, en Brasil, no se configura en un consejo de guerra, ya que no es orgánica del Ministerio de Defensa, sino del Poder Judicial, similar a los Tribunales Laborales y Electorales, por ejemplo.

Los Ministros que integran el Tribunal Superior Militar de Brasil (magistrados civiles y oficiales del último cargo de las Fuerzas Singulares) son miembros vitalicios del Poder Judicial<sup>6</sup>, nombrados por el Presidente de la República solo después de la presentación y aprobación de sus nombres por el Poder Legislativo, cumpliendo así con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), como citado en Brasil (2017c).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> El cargo vitalicio en el Servicio Público Brasileño no implica permanencia en la actividad de por vida, ya que el empleado vitalicio está sujeto a la jubilación obligatoria, según lo prescribe el Precedente Nº 36 de la Suprema Corte Federal.



Dicho esto, a continuación, se presentarán algunos datos cuantitativos sobre el empleo interno de las Fuerzas Armadas brasileñas en las últimas décadas.

#### Aspectos cuantitativos del empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a la sociedad.

Como se puede observar a continuación, en el Gráfico 1, las Fuerzas Armadas han venido actuando, a lo largo de los años, en Op GLO, por decisión presidencial, para el mantenimiento del orden público. Se recomienda recordar que, en el contexto de estas operaciones, las ACISO también se desarrollan, como una práctica recurrente, orientada a atender a los brasileños en sus necesidades básicas.

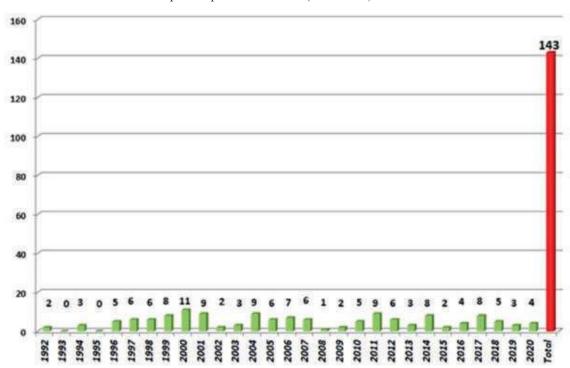


Gráfico 1 – Ocurrencias de Op GLO por año en Brasil (1992-2020).

Fuente: los autores, tomando como base los datos obtenidos en el Portal Electrónico del Ministerio de Defensa

Como se explicó, respaldado por los diplomas legales mencionados en la sección anterior, el brazo armado del Estado brasileño se vio, en los últimos años, involucrado en una extensa lista de actividades propias de la Seguridad Pública.

Además de ellas, también respaldadas por la misma legislación, las Fuerzas Armadas se emplearon en campañas de combate a la fiebre aftosa, la rabia animal, el mosquito vector del dengue, así como la custodia de pruebas del Examen Nacional de Bachillerato (ENEM), entre otros, sólo a modo de ejemplo. Por lo tanto, es evidente que tales actividades, aunque se desencadenan con el apoyo de la ley, están completamente en desacuerdo con la función militar principal: la Defensa de la Patria.

\_

Portal Electrónico del Ministerio de Defensa: Disponible en <a href="https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-ope-racoes/garantia-da-lei-e-da-ordem">https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-ope-racoes/garantia-da-lei-e-da-ordem</a>. [Consultado el 11/12/2020].



Por lo tanto, debido a la normativa vigente y la tradición de actuar en apoyo a la sociedad, no hubo dificultad para que los militares brasileños respondieran prontamente al llamado de apoyo a la pandemia COVID-19. Y esto comenzó con el rescate de compatriotas que se encontraban en el "epicentro de la enfermedad", la ciudad de Wuhan, distrito de Hubei, en China, según lo citado por Peixoto y Araújo (2020, p. 2).

El curso de tales acciones, desencadenado por este rescate efectuado el 9 de febrero de 2020, se presentará en secuencia.

#### 2. LAS ACCIONES DEL MINISTERIO DE DEFENSA BRASILEÑO EN EL DEVENIR DE LA PANDEMIA

Como se dijo en la sección anterior, el rescate de ciudadanos brasileños en el epicentro de la pandemia fue el evento precipitante para la participación de las Fuerzas Armadas en el apoyo al enfrentamiento de la crisis de salud. Por lo tanto, 34 brasileños fueron rescatados de China por dos aviones de la Fuerza Aérea Brasileña y llevados a la Base Aérea de Anápolis-GO, donde permanecieron en cuarentena y bajo el cuidado de las autoridades militares durante dieciocho días, según lo informó el diario O Estado de São Paulo (2020) y Pafiadache (2020).

Para lograr una respuesta rápida y eficaz a esta pandemia, además de los hercúleos esfuerzos en el área de la salud, se publicó un acto normativo específico en el Ministerio de Defensa, el 18 de marzo de 2020 (Brasil, 2020) activando un Centro de Operaciones Conjuntas contra el nuevo Coronavirus, que involucra a las tres Fuerzas –Armada, Ejército y Fuerza Aérea– con el objetivo de brindar apoyo logístico y operativo a las agencias gubernamentales durante la lucha contra la pandemia.

Como lo describe Pafiadache (2020), acto continuo a la publicación de la citada norma, el Ministerio de Defensa se organizó rápidamente y, el 20 de marzo, las Fuerzas Armadas ya operaban diez comandos conjuntos, repartidos por todo el territorio nacional, y un comando aeroespacial bajo la coordinación de un centro de operaciones conjuntas y un centro de coordinación de logística y movilización, como se muestra en la Figura 1.

En palabras de Pafiadache (2020), las acciones desencadenadas pueden dividirse didácticamente en Acciones Operativas y Acciones de Asistencia Logística.

En el primer grupo se destacan el empleo en sí y como agentes de formación del personal civil y militar de las tropas especializadas en Defensa Química, Biológica, Nuclear y Radiactiva. Este personal militar, además de desinfectar y descontaminar lugares públicos con gran afluencia de personas, como se muestra en la Figura 2, también capacitó a muchos agentes públicos para esta tarea.



Figura 1- Comandos activados para enfrentar la Covid-19.



Fuente: Ministerio de Defensa.<sup>8</sup>

\_

<sup>8</sup> Operación COVID-19. Disponible en <a href="https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/04/ministerio-da-de-fesa-lanca-hotsite-da-operacao-covid-19">https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/04/ministerio-da-de-fesa-lanca-hotsite-da-operacao-covid-19</a>. [Consultado el 8/9/2020].



Figura 2 – Acción de las tropas especializadas en Defensa Química, Biológica, Nuclear y Radioactiva en la desinfección y descontaminación de lugares públicos.



Fuente: Ministerio de Defensa.

Además, personal de todos los rincones del país se encargaron de distribuir alimentos en lugares de difícil acceso. Aún en este enfoque, el Programa Fuerzas en el Deporte (PROFESP)<sup>9</sup>, que por razones de aislamiento social fue interrumpido, tuvo sus recursos presupuestarios revertidos a la adquisición de canastas básicas de alimentos, las cuales fueron y han sido distribuidas a las familias de los jóvenes, personas atendidas por el Programa, como se ve en la Figura 3.

\_

Según el Portal Electrónico del Ministerio de Defensa, "El Programa Fuerzas en el Deporte (PROFESP) y el Proyecto João do Pulo (PJP) son desarrollados por el Ministerio de Defensa, con el apoyo de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, y en asociación con los siguientes Ministerios y sus respectivas Secretarías: (i) Ministerio de Ciudadanía - Secretaría Especial de Deporte, Secretaría Especial de Deporte, Secretaría Especial de Desarrollo Social y Secretaría Especial de Cultura; (ii) Ministerio de Educación - Secretaría de Educación Básica y Secretaría de Modalidades de Educación Especializada; y (iii) Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos - Secretaría Nacional de la Juventud, Secretaría Nacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Secretaría Nacional de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. PROFESP está destinado a la atención de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de ambos sexos, desde los 6 (seis) hasta los 18 (dieciocho) años, en situación de vulnerabilidad social. Su propósito es promover la valorización de la persona, reducir los riesgos sociales y fortalecer la ciudadanía, inclusión e integración social de los beneficiarios, a través del acceso a la práctica de deportes saludables y actividades físicas y socialmente inclusivas, realizadas durante el horario escolar, dentro de las organizaciones militares." Disponible en <a href="https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/programa-forcas-no-esporte-1/programa-fo





Figura 3 – Distribución de canastas básicas a las familias de los jóvenes atendidos por el PROFESP

Fuente: Ministerio de Defensa.

Asimismo, tropas de todo el país contribuyeron con las autoridades estatales y municipales en la operación de barreras sanitarias en terrenos y vías navegables, así como en campañas de sensibilización popular sobre las necesidades para la prevención de la enfermedad (uso de mascarillas e higiene de manos, entre otras).

También es destacable la distribución de comidas a los camioneros a lo largo de las carreteras nacionales, ya que, apenas comenzaron a ocurrir los primeros casos de COVID-19 en Brasil, se cerraron varios puntos de apoyo a los camioneros. Se cree que esta acción, registrada aquí en la Figura 4, fue de fundamental importancia para el mantenimiento del flujo de oferta de bienes y mercancías en todo el país en los primeros momentos de la pandemia.

Para concluir los comentarios sobre las acciones operativas, cabe señalar que se mantuvo el rescate de brasileños en el exterior por parte de la FAB, principalmente en los meses de marzo y abril.

Pasando a acciones de carácter logístico-asistencial, según Pafiadache (2020), la primera fue la reestructuración de la red hospitalaria militar, para que se pudiera mantener el estado de salud del contingente y sus familias. Para ello, se movilizó a la Base de Defensa Industrial (BID), junto con las organizaciones militares con capacidad instalada, para dedicarse a la producción de artículos de apoyo



Figura 4 – Distribución de comida a los camioneros por parte de las Fuerzas Armadas al comienzo de la pandemia.



Fuente: Fuerza Aérea Brasileña.

La experiencia de apoyo a la población de indígenas brasileños, internalizada durante mucho tiempo en las Fuerzas Armadas, también se replicó con comunidades en vulnerabilidad social en las regiones Norte y Noreste del país, donde la experiencia de los comandos conjuntos señaló la falta de apoyo médico para los brasileños residentes allí.

Según Silva (2020), las actividades relacionadas con el enfrentamiento de la pandemia han comprometido diariamente a 36.000 militares. Y, señala el autor, que se desencadenan de manera concurrente con las demás misiones constitucionales de las Fuerzas --como, por ejemplo, la Operación Verde Brasil II <sup>10</sup>— caracterizando así el uso continuo e ininterrumpido de las Fuerzas Armadas en beneficio de la sociedad brasileña y en la lucha contra la pandemia.

En la transición de 2020 a 2021, a un año del inicio de la enfermedad, el mundo y Brasil comenzaron a enfrentar un aumento considerable de los casos de COVID-19, como se puede apreciar en diferentes gráficos elaborados por la Universidad de Oxford (Our World in Data, 2021).

<sup>10</sup> Operación para garantizar el orden público y acciones subsidiarias para acciones preventivas y represivas contra los delitos ambientales dirigidos a la deforestación ilegal e incendios en la Amazonía Legal, de acuerdo con el reglamento contenido en Brasil (2020a).



Esta "nueva ola" de la pandemia en el país afectó mucho a algunas Unidades de la República, con énfasis en Amazonas, más específicamente en su capital, Manaus. El colapso en el sistema de salud del Estado de Amazonas se vio aún más comprometido por la crisis en el suministro de oxígeno a la red hospitalaria, según informes contenidos en Chagas (2021) y Resende (2021).

Ante tal crisis, como Manaus se encuentra en el "corazón de la Amazonía" –a unos dos mil kilómetros de Brasilia y cuatro mil de São Paulo— y el acceso a la capital amazónica por vía terrestre es difícil y requiere mucho tiempo, los medios de la Armada y Fuerza Aérea de Brasil fueron convocadas para brindar apoyo a la situación de emergencia que se vivía entonces.

Así, como se muestra en la Figura 6, un buque de la Armada transportó un cilindro metálico especializado de 56 toneladas desde São Paulo a Pará. Al llegar a la capital de Pará, Belém, este equipo fue cargado con 90 mil metros cúbicos de oxígeno y transportado, por vía fluvial, a Manaus, según consta en la revista Isto É Dinheiro (2021).

Asimismo, en una operación de alto riesgo, aviones de la Fuerza Aérea abastecieron a la Amazonía con varios cilindros de oxígeno, al igual que trasladaron a enfermos de Amazonas a hospitales de otras Unidades de la República, totalizando, desde el inicio de la operación de emergencia hasta el 3 de febrero, alrededor de 1,070. horas de vuelo, según Oliveira (2021).

Es de esta misma fuente que, en el contexto del apoyo aéreo brindado por la Fuerza Aérea a la crisis en Amazonas, se destaca que la operación estuvo marcada por el desplazamiento de un "iso-contenedor" con una capacidad de 6,047 metros cúbicos de oxígeno líquido. Con un peso de alrededor de diecisiete toneladas, el contenedor cargado fue de Belém a Manaus en un avión KC-390 Millenium, como se muestra en la Figura 6, con el fin de abastecer 580 cilindros de oxígeno que utilizan los hospitales de Amazonas.



Figura 5 – Transporte del cilindro de oxígeno de 56 toneladas en el Barco Patrulla Oceánico Apa, de la Marina Brasileña.

Fuente: Revista Isto É Dinheiro (2021).



Figura 5 – Transporte del cilindro de oxígeno de 56 toneladas en el Barco Patrulla Oceánico Apa, de la Marina Brasileña.



Fuente: Oliveira (2021).

Dentro de la dinámica de combate a la pandemia, en enero de 2021 se inició la campaña de inmunización de la población brasileña contra la COVID-19. En esta campaña también se empleó a las Fuerzas Armadas, especialmente para ayudar en la logística de distribución de las vacunas en áreas de difícil acceso, tales como las aldeas indígenas, como se muestra en la Figura 7.



Figura 7 – Apoyo de las Fuerzas Armadas a la distribución de vacunas contra la COVID-19 en aldeas indígenas



Fuente: Ministerio de Defensa.

En fin, queda claro que, en el contexto de tal crisis sanitaria, los militares de la República no podían dejar de brindar su apoyo al Estado en su enfrentamiento. Y esto sólo ha sido posible porque el profesional de armas brasileño ha adquirido un carácter de extrema plasticidad, lo que le permite adaptarse a las situaciones inéditas que se le presentan, sin muchas sorpresas. Como cita un excomandante del Ejército, "El variado espectro de actividad de las Fuerzas Armadas brasileñas, que vio ampliado su rango de responsabilidades y misiones, termina exigiendo el desarrollo de nuevas capacidades. [...]" (Villas Bôas, 2019).

Además, hay que tener en cuenta que, como lo indica esa misma autoridad, "es plausible afirmar que no hay problema en el territorio nacional que las Fuerzas Armadas no puedan —o no debieran—contribuir a su solución. En algunas situaciones y lugares, son la única presencia del Estado."

Refiriéndose a lo citado por Villas Bôas, Freire (2018, pp. 115-116) afirma que "la capacidad de las Fuerzas Armadas para participar en operaciones interagenciales y cooperar con organizaciones civiles ante cualquier situación de emergencia se debe a que su preparación y organización se centraron en las actividades bélicas."



Agrega, además, que es en el ejercicio de la actividad medular de la profesión militar "que afloran las características y valores básicos que le son tan queridos, como la jerarquía, la disciplina, el patriotismo, el civismo, la fe en la misión, el amor a la profesión, el espíritu del equipo, la búsqueda de la superación técnica y profesional, la valentía, entre otros." (Ibidem).

Freire (2018. p. 116) continúa su razonamiento al afirmar que la lógica inversa, es decir, preparar a las tropas principalmente para el empleo en actividades de naturaleza subsidiaria, restringe el desarrollo de los principios y valores de la profesión militar y, en consecuencia, "la capacidad de cooperar con el segmento civil de la sociedad en tareas con características no militares estaría en riesgo de verse comprometida". El autor resume su idea asegurando que es una práctica constante preparar a las tropas para la Defensa de la Patria donde se obtiene la capacidad operativa para actuar en otros espectros.

#### 3. CONSIDERACIONES FINALES

El uso de las Fuerzas Armadas en la "lucha" contra el COVID-19 no es una prerrogativa brasileña. Como ejemplo, Alemania movilizó a 15,000 militares para hacer frente a la crisis, como se describe en DefenseNet (2020). Lo mismo ocurrió en otros países europeos, como Bélgica, España, Francia, Holanda e Italia, donde "desde un primer momento las Fuerzas Armadas se involucraron intensamente en el esfuerzo conjunto nacional", según los informes de Pardal (2020). En Portugal, un país donde esto no sucedió de inmediato, las críticas al gobierno pronto se apoderaron de los medios de comunicación (Ibidem), situación que evolucionó al nombrarse a un Almirante para coordinar el esfuerzo de inmunización en el país, según informó por Vitorino (2021).

En Brasil, por su dimensión continental, el Ejército se ha desplegado en operaciones que van mucho más allá de la Defensa de la Patria y la Garantía del Orden Público. Por su concepción flexible, la rapidez con la que planifican y desarrollan sus acciones, además de tener la capacidad de actuar y logísticamente en el aire, así como en el mar y en tierra, las Fuerzas Armadas se han convertido en pari passu con los profesionales de la salud, los protagonistas de este enfrentamiento contra el "enemigo invisible".

Sin embargo, observando globalmente el evento "Coronavirus" en su magnitud y ante la percepción y urgencia que la sociedad demanda para mitigar los impactos de este virus, el Estado no puede dejar de preparar las tropas para su uso en misiones de Defensa de la Patria. A pesar de la conmoción mundial en torno a la COVID-19, las operaciones militares a gran escala aún abundan en el espectro global. En el entorno estratégico brasileño, la situación no es diferente.

Conjuntamente con las preocupaciones sobre la pandemia, los actores estatales y no estatales continúan operando, con miras a fortalecer su rol en el juego geopolítico de la región.

En conclusión, es innegable la necesidad e importancia de emplear a las Fuerzas Armadas brasileñas para contener los efectos nocivos de esta pandemia. Sin embargo, a pesar de las complicaciones del momento vivido, se debe tomar en cuenta que el uso de la "fuerza máxima" del Estado tiene sus propias reglas, tal como lo prescribe la legislación vigente<sup>11</sup>, debiendo activarse "sin comprometer su destino constitucional", "de manera episódica y de emergencia", para que el estamento militar de la República siempre esté en condiciones de "amparar" los intereses nacionales, especialmente frente a las amenazas externas.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ver Brasil (1999, art. 1°, párrafo único) y Brasil (2001, arts. 3°, 4° y 5°).



#### 4. REFERENCIAS

- Dantas, Alexis T. and Lemos, Maria Teresa Toríbio B. (Org.). América latina em tempos de pandemia (2020). Rio de Janeiro, Estudos Americanos.
- Brasil. (1969). Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 out. 1969.
- Brasil. (1988). Constituição da República: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 105, de 12 dez. 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/cci vil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Brasil. (1999). Lei Complementar Nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da República Federati va do Brasil, Brasília, DF, 9 jun. 1999, ed. extra.
- Brasil. (2001). Decreto Nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das forças armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 ago. 2001, Seção I, p. 66.
- Brasil. (2004). Lei Complementar Nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 set. 2004.
- Brasil. (2010). Lei Complementar Nº 136, de 25 de agosto de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 ago. 2010.
- Brasil. (2015). Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas. Brasília, Ministério da Defesa, 5. ed.
- Brasil. (2017a). Lei Nº 13.491, de 13 de outubro de 2017. Altera o Decreto-Lei no 1.001, de 21 de outubro de 1969 Código Penal Militar. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 out. 2017, n. 198, Seção I, p. 1.
- Brasil. (2017c). Ministério Público da União. Nota Técnica Nº 02/2017, da Procuradoria-Geral da Justiça Militar. Projeto de Lei Nº 44/2016. Brasília, DF, 1º set. 2017.
- Brasil. (2020a). Decreto Nº 10.341, de 6 de maio de 2020. Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 maio 2020, Seção I, p. 7.
- Brasil. (2020b). Ministério da Defesa. Portaria Nº 1.232/GM-MD, de 18 de março de 2020. Aprova a Diretriz Ministerial de Planejamento Nº 6/GM/MD, de 18 de março de 2020, que regula o empre go das Forças Armadas em todo o território nacional para apoio às medidas deliberadas pelo Governo Federal voltadas para a mitigação das consequências da pandemia COVID-19. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 mar. 2020, ed. 54, Seção I, p. 18.
- Buzan Barry and Hansen, Lene. (2012). A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional. Coleção Paz, Defesa e Segurança Internacional, São Paulo, Editora Unesp.
- Castro, Ruy. (2019). Metrópole à beira-mar: o Rio moderno dos anos 20. São Paulo, Companhia das Letras.
- Chagas, Bruna. (2021). Acabou o oxigênio: os relatos do colapso nos hospitais de Manaus. UOL. https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/01/14/ manaus-falta-oxige nio-hospitais-coronavirus.htm

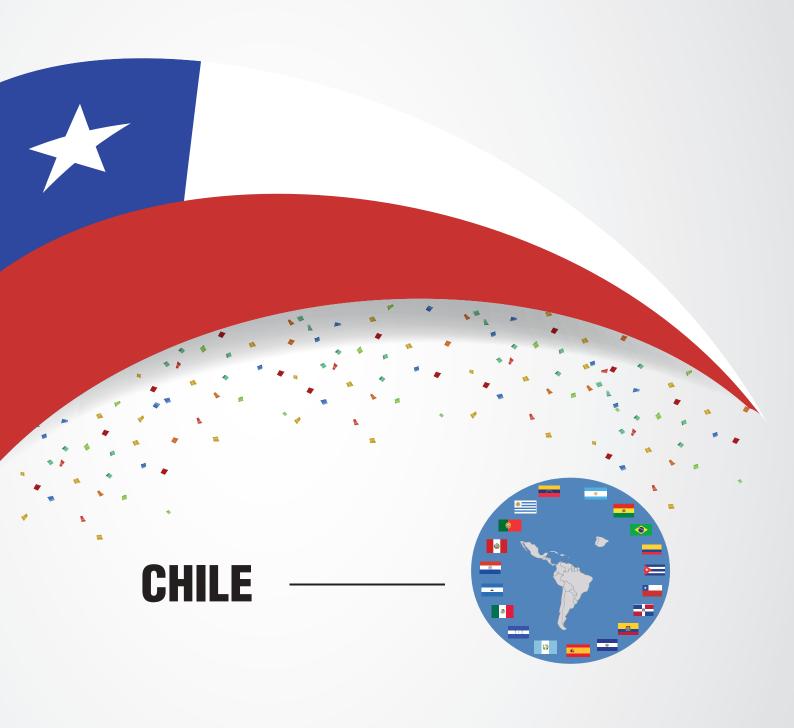


- Defesa Net. (2020). Aumento de infecções por coronavírus pressiona Forças Armadas da Europa. https://www.defesanet.com.br/pw/noticia/36348/Aumento-de-in-feccoes-por-corona virus-pressiona-Forcas-Armadas-da-Europa
- Duguit, Léon. (1911). Manuel de droit constitutionnel. Paris, Fontemoing & Cie. Éditteurs, 2 ed. Fayal, Ricardo A. de Assis and Freire, Ricardo Rodrigues. (2021). O Estado brasileiro, suas Forças Arma das e a Pandemia do Covid-19. OmniDefAnalysis, 4(1), ISSN 2595-9212. https://www.esg.br/publi/PORTFEVEREIRO2021 OMNIDEFANALYSIS.pdf
- Figueiredo, Eurico de Lima. O Estado e os Militares, notas sobre a literatura. In: Figueiredo, Eurico de L. (Org.). Estado e Sociedade no Brasil na década de 80. Niterói, EDUFF, 2007, pp. 106-127.
- Freire, Ricardo Rodrigues. (2016). O Conceito de Defesa na União de Nações Sul-Americanas. Niterói, 133 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense (UFF).
- Freire, Ricardo Rodrigues. (2018). O papel das Forças Armadas do Brasil na segurança multidimensio nal. Revista Política y Estrategia, n. 132, ANEPE, Santiago do Chile, pp. 95-123. DOI: https://doi.org/10.26797/rpye.v0i132.237>.
- Harari, Yuval Noah (2020). Notas sobre a Pandemia e breves lições para o mundo pós-coronavírus. Tradução de Odorico Leal. Rio de Janeiro, Companhia das Letras.
- Hauriou, Maurice. (1929). Précis de droit constitutionnel. Paris, Recueil Sirey, 2. ed.
- Heck, Gustavo Alberto Trompowsky. (2020). A Geopolítica das Pandemias/Epidemias no Século XXI: seus reflexos na pesquisa e desenvolvimento e efeitos no comportamento humano. In: ESG e FIESC (Org.). Ciclo de Estudos Estratégicos de Defesa (3), Rio de Janeiro e Florianópolis. https://tube.esg.br/video/130/a-geopolitica-das-pandemias-epidemias-no-secu lo-xxi-seus-reflexos-na-pesquisa-e-desenvolvimento-e-efeitos-no-comportamento-hu mano?channelName=5ede42ab564ac.
- Hobbes, Thomas. (1983). Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo, Abril Cultural, Coleção "Os Pensadores", tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, 3. ed.
- Isto é Dinheiro. (2021). Navio da Marinha leva oxigênio a hospitais de Manaus. https://www.istoedin heiro.com.br/navio-da-marinha-leva-oxigenio-a-hospitais-de-manaus/.
- O Estado de São Paulo. (2020). Brasileiros resgatados em Wuhan chegam à base aérea de Anápolis. https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,brasileiros-resgatados-de-wuhan-che gam-a-base-aerea-de-anapolis,70003191341
- Oliveira, Viviane. (2021). Missões de amparo ao Amazonas somam mais de mil horas de voo. Defesa Net. https://www.defesanet.com.br/pw/noticia/39508/Missoes-de-amparo-ao-Ama zonas-so-mam-mais-de-mil-horas-de-voo/
- Our World in Data. (2021). Oxford University. https://ourworldindata.org/coronavirus.
- Pafiadache, Manoel Luiz Narvaz. (2020). O Ministério da Defesa no Enfrentamento da Pandemia: ações desenvolvidas. In: ESG e FIESC (Org.). Ciclo de Estudos Estratégicos de Defesa (3), Rio de Janeiro e Florianópolis. https://tube.esg.br/video/132/o-ministerio-da-defesa-no-en frentamento-da-pandemia-acoes-desenvolvidas?channelName=5ede42ab564ac
- Pardal, André. (2020). A ausência da Defesa Nacional no combate à Covid-19. Público, Lisboa. https://www.publico.pt/2020/04/13/politica/opiniao/ausencia-defesa-nacional-combate-covid19-1912024
- Peixoto, Fernanda Carvalho and Araujo, Marcos do Vale. (2020). Breves considerações acerca do COVID 19. OmniDefAnalysis, 3(1), ISSN 2595-9212. https://www.esg.br/publi/copy2\_of\_OM NIDEFANALYSISEDIO1FEVEREIRO DE2020.pdf.



- Resende, Leandro. (2021). Variante da Covid-19 pode ter acelerado colapso do sistema de saúde do Amazonas. CNN. https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/01/14/ variante-da-covid-19-po de-ter-acelerado-colapso-do-sistema-de-saude-do-amazonas
- Revista Galileu. (2020). Entenda a diferença entre epidemia, pandemia, endemia e surto. Rio de Janeiro, Globo.
- Silva, Fernando Azevedo e. (2020). O Papel das Forças Armadas para a Segurança e Desenvolvimento Nacional In: ESG e FIESC (Org.). Ciclo de Estudos Estratégicos de Defesa (3), Rio de Janeiro e Florianópolis. https://tube.esg.br/video/192/o-papel-das-forcas-armadas-pa ra-a-seguranca-e-desenvolvimento-nacional
- Tavares, Aurélio de Lyra. (1965). Exército e Nação. Recife, Imprensa Universitária.
- Teófilo, Sarah. (2021). Forças Armadas enviam cilindros de oxigênio para Manaus em caráter de urgência. Correio Braziliense, Brasília. Disponível em https://www.correiobraziliense.com. br/brasil/2021/01/4900108-forcas-armadas-enviam-cilindros-de-oxigenio-para-ma naus-em-carater-de-urgencia.html
- The Sage. (2018a). Encyclopedia of Surveillance, Security and Privacy. Thousand Oaks (EUA), Sage Publications. Disponível em http://dx.doi.org/10.4135/9781483359922.n95
- The Sage. (2018b). Handbook of Frankfurt School Critical Theory. Beverley Brest, Werner Bonefeld e Cris O'Kane (Org.), Londres, Sage Publications.
- Villas Bôas, Eduardo D. da Costa. (2019). Nenhum país similar ao Brasil pode negligenciar impune mente o seu segmento de defesa. O Estado de São Paulo, São Paulo.
- Vitorino, Sérgio A. (2021) Vice-almirante Gouveia e Melo nomeado coordenador da Task Force da Vacinação Covid após demissão de Francisco Ramos. Correio da Manhã, Lisboa. https://www.cmjornal.pt/sociedade/detalhe/vice-almirante-gouveia-e-melo-no meado-coordenador-da-task-force-da-vacinacao-covid-apos-demissao-de-francisco-ramos
- Werner, Guilherme C. (2009). O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas. São Paulo, 2009, 227 f. Tese (Doutora do em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo.

## XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





### SEGURIDAD Y DEFENSA EN ÉPOCA DE PANDEMIA COVID-19



#### Guillermo Del Castillo Pantoja

General de Brigada (R), Oficial de Estado Mayor, Profesor Titular de la Escuela Militar y Profesor Invitado de la ANEPE, MG en Planificación y Gestión Estratégica y en Gestión Educativa. Consultor y asesor de asuntos políticos, estratégicos y de gestión del riesgo de desastres en el sector público y privado. Capacitador internacional del Proyecto Esfera desde el año 2012.

#### RESUMEN

A través del presente artículo, el autor presenta de manera descriptiva la forma en que Chile asumió la colaboración de diversas capacidades de las Fuerzas Armadas para enfrentar los desafíos impuestos por la pandemia del COVID 19. Inicialmente se hace una revisión cronológica de los hechos, lo que permite dar una idea del entorno en que se desarrollaron las primeras decisiones de las autoridades chilenas, para luego dar cuenta del momento en que se involucra la participación activa de las Fuerzas Armadas, bajo una normativa legal de excepción constitucional. Enseguida, se describe el Sistema Nacional de Protección Civil de Chile con el objeto de comprender que el sector de la Defensa es un ente colaborativo de carácter permanente ante situaciones de riesgo de desastres, alineado con la Política y Estrategia Nacional, a través de una planificación sectorial integrada. Finalmente, se dan a conocer las principales tareas asumidas por las Fuerzas Armadas durante la pandemia, y se concluye con reflexiones basadas en las experiencias recogidas y en los desafíos futuros que de su empleo se advierten.

#### Palabras clave:

COVID-19, Fuerzas Armadas, riesgo de desastres, pandemia, colaboración militar, excepción constitucional, Defensa.

#### **ABSTRACT**

In this article, the author describes the way in which Chile faced the challenges imposed by the COVID 19 pandemic through the collaboration between different state entities and the various capabilities of the Armed Forces. Initially, a chronological review of the facts is made to picture the setting and context in which the first decisions of the Chilean authorities were developed, to later give an account of the instance where the Armed Forces began their active participation under the legal basis of constitutional exception. Next, the National Civil Protection System of Chile is presented in order to explain how, during the risk of disaster, the Defense sector is a permanent collaborative entity finely aligned with the National Policy and Strategy integrated through planning. Finally, the main tasks that the Armed Forces assumed during the pandemic are outlined, and conclude with reflections based on these experiences and the future challenges that may arise from their involvement.



#### **Keywords:**

COVID-19, Armed Forces, risk disaster, pandemic, military collaboration, constitutional exception, Defense.

#### INTRODUCCIÓN

Sin dudas que el año 2020 quedará marcado en la historia por haber sido testigo de una de las mayores crisis sanitarias por las que haya pasado el mundo y, de manera particular, nuestro país.

En nuestro devenir histórico, Chile ha debido enfrentar un sinnúmero de desastres de distinto origen y naturaleza, entre los cuales también es posible encontrar epidemias y pandemias. Por ejemplo, en el año 1890 nos vimos enfrentados a un "brote de viruela" que trajo como consecuencia la muerte de más de 12,000 personas entre los años 1890 y 1891.

Luego, el año 1910 registramos una nueva aparición de la "viruela" que provocó la muerte de más de 2,000 personas, sólo en la capital. Éstas y sucesivas situaciones de epidemias de distinta causa y origen fueron entregando una importante experiencia profesional que se tradujo en el diseño, construcción, aprobación y difusión de un Código Sanitario que vio la luz pública a través de la promulgación de un Decreto con Fuerza de Ley bajo el Nº 226 y fechado el 15 de mayo de 1931 (Castro, 2020).

El territorio chileno, por sus características geográficas y posición continental, está expuesto a una gran variedad de riesgos y amenazas, tanto de origen natural como antrópicos, que obligan a una mayor proactividad y a un trabajo más intenso de preparación en los períodos de normalidad; para que cuando se manifiesten, los daños no sean considerables y que puedan derivar en un desastre. En otras palabras, Chile queda alineado con la estrategia internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD), explicitada hoy en el Acuerdo de Sendai que, con el consenso de la mayoría de los países reunidos al amparo de Naciones Unidas, trabajan para lograr sus metas y objetivos para el período 2015-2030 (UNISDR, 2015).

Por ello, la comunidad internacional promueve hoy una fuerte campaña para hacer entender que no existen los desastres naturales, precisamente porque son los riesgos o amenazas que requieren ser estudiados y asumidos en las planificaciones y gestiones territoriales a fin de reducir la exposición de personas y bienes a las consecuencias de los mismos, que, de no ser bien gestionadas, nos lleven a un desastre, es decir que este último es una consecuencia de un riesgo o amenaza que supera los niveles previstos en la preparación (UNISDR, 2015).

Hay casos de determinados riesgos que pueden tener su origen fuera del territorio y que transitan de un lugar a otro, producto de los traslados de personas o productos y es aquí donde podemos localizar a las epidemias o pandemias, como situaciones que afectan o lesionan gravemente la salud humana y que obligan a tener medidas de prevención, comunicación constante con la población y un respaldo jurídico que permita hacer frente de manera adecuada, cuando alguno de estos riesgos se manifiesta de manera activa (Soto y Del Castillo, 2020).

Las situaciones que pueden llegar a afectar la salud de las personas normalmente son estudiadas científicamente por organismos nacionales e internacionales que disponen de instrumentos de colaboración y transmisión de datos a las distintas comunidades de manera muy rápida, de tal forma que puedan transmitir a las autoridades y población, suficiente información que sirva de valioso y necesario insumo para la determinación de medidas de protección y cuidado.



#### SÍNTESIS CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS

El 31 de diciembre de 2019, la Oficina de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en China, recogiendo una información desde el sitio web de la Comisión de Salud Municipal de Wuhan (China), notificó al punto focal del Reglamento Sanitario Internacional (RSI), en la Oficina Regional del Pacífico Occidental), sobre la traducción de un texto que informaba sobre la detección de diversos casos de una "neumonía viral" en la ciudad de Wuhan (WHO, 2020).

Por otra parte, la Plataforma Epidemic Intelligence from Open Sources (EIOS) compartió la misma información sobre los hechos de Wuhan para el Programa ProMed, de la Sociedad Internacional de Enfermedades Infecciosas, a los que denominó preliminarmente como "neumonía de causa desconocida en Wuhan" (WHO, 2020).

De ahí en adelante se suceden informaciones respecto al intercambio de datos y seguimiento de los casos conocidos, como lo revela el Informe WHO's response to COVID-19 que hiciera público la OMS. A continuación se resume los aspectos principales, a partir de lo informado por WHO (2020):

- El 01 de enero de 2020, la OMS solicitó información oficial al gobierno chino respecto del caso detectado en Wuhan, Provincia de Hubei, como parte de la respuesta a la emer gencia y activó su equipo de apoyo a la gestión de incidentes (IMST), a fin de asegurar la coordinación de actividades y de respuesta en los tres niveles de la OMS, (sede, regional y país) para emergencias en salud pública.
- Luego, la OMS notificó a los socios de la Red mundial de alerta y respuesta ante brotes epidémicos (GOARN), que incluye a agencias colaboradoras de salud pública interna cional, laboratorios, ONGs, organismos internacionales y otras del ámbito de Naciones Unidas.
- El día 3 de enero, el gobierno chino reconoció el hecho e informó que se trataba de un grupo de casos de "neumonía viral de causa desconocida".
- A través de un mensaje en la red Twitter, la OMS informó sobre la existencia de un grupo de casos de neumonía en la ciudad de Wuhan, China y que se estaban realizando investi gaciones para determinar la causa de ello, lo que complementó el día 05 de enero, a través del Sistema de Información de eventos del RSI (2005), el que es abierto a los esta dos miembros, donde detalló informes sobre el número de casos, estado clínico y medi medidas de respuesta impuestas en Wuhan.
- Solo el 9 de enero, la OMS comunicó que las autoridades chinas informaron que se trata ba de un brote causado por un nuevo coronavirus, lo que generó una intensa agenda de reuniones virtuales en videoconferencia con redes mundiales de expertos, comenzando por la Red clínica de la OMS. Los días siguientes fueron ampliando la red de contactos y reuniones de expertos dirigidos por la OMS, hasta que el 13 de enero, Tailandia confir ma la existencia de un caso importado desde Wuhan, constituyendo el primero fuera del territorio chino.
- Con este antecedente se da fuerza al interés de la OMS por la diseminación que este virus podía tener y el daño que podía producir en el contacto entre las personas.



- El 14 de enero, la OMS da a conocer que las autoridades chinas habían informado que no habían pruebas respecto a la posible transmisión de persona a persona, agregando que se refiere a una evaluación de riesgos adicional, necesaria para confirmar o descar tar tal antecedente.
- El segundo caso, fuera del territorio chino, fue anunciado el 15 de enero y ocurrió en Japón, lo que fue dando fuerza a la posible transmisión entre personas, haciendo necesa rio recomendar, mediante un comunicado, tanto de la OMS como de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), una especial atención con los viajeros, emitiendo de esta forma la 1ª Alerta epidemiológica sobre el nuevo coronavirus.
- Ya el 19 de enero la Oficina Regional del Pacífico Occidental de la OMS informó que se disponía de suficiente evidencia para confirmar que el virus se podía transmitir de persona a persona.
- En América, el primer caso reportado oficialmente provino de los Estados Unidos el 21 de enero, lo que provocó la convocatoria a la primera reunión mundial de expertos en prevención y control de infecciones y, seguidamente, el Director General de la OMS citó al Comité de Emergencia del RSI.
- El 23 de enero, junto con recibir una noticia de Francia, donde reportaba 3 nuevos casos de coronavirus, el Director de la OPS instó a los países americanos a intensificar sus medidas de prevención y alerta sanitaria.
- A fines de enero, el Director General de la OMS, junto a una delegación se trasladaron en visita a China, donde fueron recibidos por el Presidente Xi Jinping. Allí se recibió información oficial actualizada y se ofreció colaboración y apoyo para hacer frente a los efectos de este coronavirus.
- El 3 de febrero, la OMS presentó y difundió su plan estratégico de preparación y respuesta (SPRP, por sus siglas en inglés), con sugerencias y guías relacionadas con el manejo de la situación, y el 4 de febrero el Director de la OMS pidió al Secretario General de Naciones Unidas la activación de la política de gestión de crisis.

En Chile, las autoridades de salud que habían estado siguiendo la evolución de lo informado por la OMS desde el 31 de diciembre del 2019 y, advirtiendo la importancia del hecho ocurrido en China, comenzaron a diseñar una planificación que permitiera hacer frente de manera satisfactoria a la eventual llegada del virus señalado. Basados en las atribuciones y obligaciones que establece el Código Sanitario vigente desde el año 1931, el Presidente de la República decretó la "Alerta Sanitaria" por COVID-19, que se tradujo en una serie de medidas de prevención, control y seguimiento, propias de una situación sanitaria que pudiera llegar a constituir una pandemia (Ministerio de Salud Pública, 1967).

Chile, por su vasta experiencia en situaciones de desastres de diverso origen, ha podido desarrollar en el tiempo un Sistema Nacional de Protección Civil bastante robusto e integrado con capacidades civiles (sector público y privado), militares, policiales y comunitarias que permiten, junto con hacer seguimiento constante a las distintas situaciones de riesgo o amenaza, preparar y entrenar capacidades de respuesta en constante entrenamiento, equipamiento y soporte.



Los riesgos que tienen una presencia más visible y de mayor recurrencia en el territorio chileno son los efectos de los sismos, las consecuencias de las lluvias extremas y los incendios forestales; aquellos vinculados a la salud humana se encuentran plenamente integrados a la planificación nacional y sectorial de gestión de riesgos de desastres, a partir de la Política Nacional, pasando por el Plan Estratégico Nacional, el Plan Nacional de Emergencia y documentos complementarios de ejecución y coordinación intersectorial.

Para el caso de la pandemia del COVID-19, el 2 de enero del año 2020 se realizó la primera reunión que permitió la elaboración de un Plan de Acción Coronavirus, que contenía previsiones en cuanto a las acciones preventivas y de respuesta para enfrentar una crisis provocada por este virus. El Plan consideró el fortalecimiento de la capacidad hospitalaria triplicando la capacidad de camas UCI en establecimientos de salud del sector público, los cuales debían estar completos con sus respectivos equipos médicos, ventiladores y tecnologías, es decir este fue el primer reflejo de una capacidad de respuesta levantada por Chile para hacer frente a la demanda de la crisis (Gobierno de Chile, 2021).

Luego, se establecieron procedimientos de integración de los sectores público y privado de salud con la finalidad de mejorar y optimizar la capacidad existente en el país. Del mismo modo, otro esfuerzo estuvo dirigido al fortalecimiento de la capacidad de testeo, trazabilidad y aislamiento de personas infectadas, aumentando en 28 veces la capacidad de hacer test PCR, para lo cual se debió incorporar 10,000 trazadores y se estableció la meta de 10,000 cupos de ocupación en residencias sanitarias (Gobierno de Chile, 2021).

El 28 de enero, tras ser aprobado por el Presidente de la República, se da a conocer a la ciudadanía un Plan de Acción de Gobierno, declarando la Fase 1 con estrictas medidas de confinamiento y otras restricciones a la circulación de las personas. Junto a ello se crea un Comité de Crisis encabezado por el Presidente y coordinado por el Ministro de Salud (Gobierno de Chile, 2021).

El 3 de febrero, la Oficina en Chile de la OMS/OPS da a conocer públicamente su positiva evaluación de la planificación y medidas iniciales adoptadas, acordando un contacto técnico estrecho y permanente (Gobierno de Chile, 2021).

Junto con anuncios gubernamentales sobre adquisiciones de material sanitario de protección, como también de la ampliación de la red de salud, con la integración del sector privado, el 7 de febrero se decretó "Alerta Sanitaria" <sup>1</sup> en todo Chile, que, entre otras materias, entregó facultades especiales a la autoridad para una rápida provisión de recursos y la toma de las medidas extraordinarias, que sean necesarias para enfrentar un eventual brote de nuevo coronavirus en el país. Permitió además, la contratación de personal adicional para reforzar la red de salud, la compra más rápida de insumos médicos, aspectos que facilitaron la gestión de la red asistencial para el manejo y potencial desarrollo de la pandemia (Ministerio de Salud, 2020).

Una alerta sanitaria es una medida dispuesta por el Ministerio de Salud en caso de amenaza de alguna epidemia o de aumento de alguna enfermedad o de emergencias que impliquen grave riesgo para salud o para la vida de los habitantes. De acuerdo a esto, el Ministerio de Salud podrá disponer alertas, adoptar medidas y declarar emergencias sanitarias para su enfrentamiento.



En esta misma línea, el 17 de febrero se estableció un dispositivo de seguridad especial en el Aeropuerto Arturo Merino Benítez, ubicado en la capital y principal puerta de ingreso al país desde el exterior, vía aérea. Esta decisión buscaba la detección temprana de casos sospechosos de coronavirus. A fines de mes, este control sanitario se expandió en la extensa frontera terrestre del país, implementándose el concepto de Aduanas Sanitarias, que son módulos habilitados por las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud (SEREMI) que cuentan con personal sanitario de atención y el apoyo de miembros de las Fuerzas Armadas o de Carabineros, en el marco de un estado de excepción de catástrofe (Gobierno de Chile, 2021).

El día 3 de marzo, se anuncia oficialmente la confirmación del primer caso de COVID-19 en Chile, lo que da inicio a la fase 2 del plan gubernamental para la crisis y luego, el día 11 se informa sobre la conformación de un Consejo Asesor Científico COVID-19 que reforzó la estructura en funcionamiento otorgándole mayor robustez y especialización al proceso de toma de decisiones (Gobierno de Chile, 2021).

A continuación, el 13 de marzo se anuncian nuevas medidas de protección a la población, entre las que destacan la prohibición de eventos públicos con más de 500 personas, un fondo extraordinario para la red de salud, suspensión de clases en cursos con alumnos contagiados y cuarentenas para viajeros provenientes de zonas de alto riesgo (Gobierno de Chile, 2021).

El día 16 de marzo se anuncia el cierre total de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, para el tránsito de personas extranjeras, lo que entró en vigencia el 18 de marzo, junto a la decisión del gobierno en que decretó Estado de Excepción de Catástrofe por 90 días, para todo el territorio nacional, el cual fue renovado en el mes de junio por otros 90 días (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2020).

La decisión de declarar el Estado de Excepción de Catástrofe implicó la designación de Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas para desempeñarse, en representación del Presidente de la República, como Jefes de la Defensa Nacional en las respectivas regiones administrativas del país, con la finalidad de incorporar las capacidades disponibles de las Fuerzas Armadas para colaborar a las autoridades administrativas en el control de la pandemia y permitir el regreso a la normalidad en cuanto sea posible.<sup>2</sup>

Posteriormente, en el mes de julio del año 2020, el Gobierno, como parte de la estrategia gradual de desconfinamiento, recogiendo la información, evidencias científicas de entidades chilenas, la OMS y consejos técnicos de su Comité Asesor, anunció la difusión de un nuevo plan, al que denominó "Plan Paso a Paso, nos cuidamos" destinado a enfrentar las consecuencias de la pandemia según la situación sanitaria y la realidad que presentaba cada zona en particular a lo largo del territorio continental e insular (Gobierno de Chile, 2021).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Cabe hacer presente que el Estado de Excepción de Catástrofe y la designación de Jefes de la Defensa Nacional ha debido ser renovada cada 90 días, como lo establece la ley, pero en estos casos con acuerdo del Congreso Nacional.



## DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Actualmente, Chile posee un Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), diseñado y construido a través del tiempo, basado en la experiencia y en la legislación existente, normas administrativas y jurídicas, las que se han ido desarrollando bajo la presión de las circunstancias de desastres que han afectado al territorio o a parte de éste.

También, la memoria histórica de desastres de Chile recoge datos y vivencias muy valiosas, como también la participación integrada de la sociedad, representada por autoridades, ciudadanía, fuerzas armadas, policías y un gran número de voluntarios que han permitido el desarrollo del mismo Sistema señalado.

Sin dudas que este Sistema ha sido sometido en los últimos años a exigencias superiores de respuesta, como lo fue el sismo de gran magnitud y posterior tsunami que afectó principalmente a la zona central del país, en febrero del año 2010 (8.8 MW; Barrientos, 2010).

A partir de la experiencia recogida en la respuesta estatal a ese desastre, el Gobierno de Chile toma la decisión de evaluar al SNPC, bajo estándares internacionales, recurriendo a la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Chile, quien reunió a un equipo de expertos que pudieron levantar, a través de un trabajo presencial en terreno, un completo Informe Técnico, con 75 recomendaciones que sirvieron para corregir, mejorar y solucionar muchas de las observaciones y deficiencias encontradas (Naciones Unidas, 2010).

A partir de ese momento, Chile, a través de la instalación de la Plataforma Nacional de Riesgo de Desastres, se inició un trabajo de alineación a los propósitos y sugerencias de la Estrategia Internacional, que en esos años era visible a través del Marco de Acción de Hyogo, el cual comprendía el periodo 2005-2015 y desde el que era posible generar un plan de trabajo entre la sociedad civil organizada, autoridades e Instituciones, para elaborar una Política Nacional, luego una Estrategia y un Plan, desde los que se pudiera dar forma al conjunto de previsiones y acciones que el Estado de Chile, de manera informada, integrada y consensuada, genera para reducir los riesgos de desastres, mejorando la respuesta y la recuperación post-desastre, colocando el foco, por lo tanto, en las actividades y tareas de prevención o de pre-desastre (ONEMI, 2021).

El trabajo señalado ha continuado, teniendo en consideración los lineamientos establecidos y acordados por los países miembros de Naciones Unidas en el Acuerdo de Sendai para el período 2015-2030 y, a través de la participación activa de la sociedad en la señalada Plataforma Nacional, se ha podido ir actualizando la política, planes, normas y procedimientos, dentro de los cuales el sector de la Salud (Ministerio de Salud y OMS/OPS), a través de su participación activa y permanente, es un actor relevante para aportar, desde su perspectiva especializada, datos, necesidades e informaciones que permitan dar forma sincronizada a la generación de respuestas integradas del SNPC.

Ahora bien, el marco legal regulatorio del SNPC en Chile contiene un sinnúmero de leyes, códigos y reglamentos de ejecución que lo respaldan, los que, acompañados de una normativa en permanente actualización, permiten su funcionamiento (ONEMI, 2016).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Creada en el año 2012, pero inició su período de sesiones en el 2013, integrando a la Sociedad Civil Organizada, Fuerzas Armadas, Policías, ONGs, sector privado, Municipios y Ministerios.



Sin embargo, las experiencias recogidas a través del tiempo han llevado al diseño de una nueva legislación que recoge experiencias nacionales e internacionales y se adapta a las exigencias presentes y futuras de la gestión de riesgo de desastres, encontrándose, a la fecha, en trámite legislativo en el Congreso Nacional.

Una explicación aparte se hace necesaria para fundamentar la participación de personal y medios de las Fuerzas Armadas durante la pandemia y ello se respalda en la ley de Estados de Excepción Constitucional, que tiene su origen en la Constitución Política de la República y se justifica en las causales que en ese cuerpo legal se identifican como estados de Asamblea (ante guerra externa), de Sitio (situación de guerra interna), de Emergencia (grave alteración del orden público) y de Catástrofe (ante situaciones de desastres). La ley también señala los procedimientos de ejecución, la participación de las Fuerzas Armadas, y establece la figura de Jefe de la Defensa Nacional así como las atribuciones que el Presidente de la República le podría delegar a través de un Decreto Supremo (Ministerio del Interior, 1990).

Tal como se señalara anteriormente, en el mes de marzo del 2020, se decretó estado de excepción de catástrofe para todo el territorio nacional (dividido administrativamente en Regiones), se nombraron, mediante Decreto Supremo, los respectivos Jefes de la Defensa Nacional por un plazo inicial de 90 días. Sin embargo, la evolución de la pandemia llevó al Presidente de la República a dictar sucesivas prórrogas de la aplicación de esta ley, pero en estas ocasiones, estas decisiones han requerido legalmente el acuerdo del Congreso Nacional (Gobierno de Chile, 2021).

## MODELO COLABORATIVO DEL SECTOR DEFENSA

El sector de la Defensa en Chile es encabezado por el Ministro de Defensa Nacional, quien tiene bajo su mando directo, en el nivel de gestión y asesoría, a la Subsecretaría de Defensa y Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Luego, está la Junta de Comandantes en Jefe, como organismo de asesoría política y estratégica del Ministro y el Estado Mayor Conjunto (EMCO) que constituye, por una parte el organismo de asesoría militar especializada del más alto nivel y además el ejercicio del mando operacional de las fuerzas de tierra, mar y aire en el cumplimiento de misiones establecidas en la planificación estratégica sectorial.

A continuación, se encuentran las Fuerzas Armadas, integradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, que al mando de sus respectivos Comandantes en Jefe, reclutan, forman y sostienen el recurso humano y material que conforma las capacidades estratégicas de Chile para el cumplimiento de sus misiones y tareas constitucionales en las distintas Áreas de Misión que se han definido para estos efectos y que son grupos de misiones interrelacionadas, establecidos por el nivel político y se basan en las normas constitucionales y legales vigentes. Su definición permite identificar tareas de las Fuerzas Armadas que orientan el desarrollo de capacidades y el empleo de la fuerza (Ministerio de Defensa Nacional, 2017).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Nº1 del artículo 82 de la Constitución Política de la República de Chile.



Las cinco Áreas de Misión (AM) establecidas para el cumplimiento de tareas por parte del EMCO y de las Fuerzas Armadas son: Defensa, Cooperación internacional, Emergencia nacional y protección civil, Contribución al desarrollo nacional y a la acción del estado y la de Seguridad e intereses territoriales. Precisamente, el AM "Emergencia nacional y protección civil", es aquella que ha vinculado a las Fuerzas Armadas que colaboran en el control de la pandemia, es decir que las tareas entregadas tienen directa relación con sus capacidades y entrenamiento y se encuentran debidamente respaldadas en la Constitución y las leyes (Ministerio de Defensa Nacional, 2017).

El modelo colaborativo de las Fuerzas Armadas se encuentra especificado en el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres del Ministerio de Defensa, año 2019, del cual es posible destacar que se trata del plan sectorial que se enlaza con el Plan Nacional de Emergencias vigente y precisa la forma que el Ministerio tiene previsto colaborar con el SNPC, desde sus capacidades instaladas en todo el ciclo de manejo del riesgo, es decir el sector de la defensa es un contribuyente al SNPC que dirige el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y compromete su participación en todo momento y lugar, con previsiones de empleo en periodos de normalidad, bajo la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe, así como también algunas tareas que requieren ser permanentes (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Para llevar a cabo su integración, organiza sus medios a través de la función coordinadora del EMCO, que para tal efecto organiza y despliega, de manera permanente, un Centro de Operaciones de la Defensa (COD), desde donde se canalizan diversas informaciones y tareas que requieren ser ejecutadas por las Fuerzas Armadas, muchas de las cuales se generan desde los apoyos que éstas mismas entregan a las necesidades de las Comunas o Regiones, donde tienen su ubicación permanente. Para facilitar y hacer más expedita la colaboración existen Oficiales de alta graduación que, bajo la denominación de "Autoridad Militar Regional", representan en el nivel regional, de la estructura administrativa del Estado, al Ministro de Defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Asimismo, desde el COD, el Jefe del EMCO proporciona asistencia a las autoridades militares designadas como Jefes de la Defensa Nacional en estados de excepción constitucional de catástrofe.

En cuanto a capacidades de apoyo a las necesidades en situaciones de desastres, la experiencia ha llevado a definir ciertas capacidades instaladas, que pueden contribuir a la generación de respuestas inmediatas, como por ejemplo las Brigadas de Refuerzo a Incendios Forestales (BRIFEs), que sin ser técnicos especialistas, bajo la supervisión de la Corporación Nacional Forestal y mediante Protocolos escritos se equipa, capacita y certifica a sus integrantes.

Una situación similar existe en la colaboración con equipos y personal médico que refuerza a las instalaciones de salud, apremiadas muchas veces por epidemias o pandemias. Dentro de ellos, destacan los Hospitales Institucionales de Antofagasta, Santiago, Valparaíso, Talcahuano y Punta Arenas, como también los Hospitales de Campaña de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y los Puestos de Atención Médica Especializados (PAME) del Ejército, que, por ser instalaciones operativas y modulares, son más flexibles y rápidas en sus traslados, instalación y funcionamiento (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Son aquellos Oficiales de más alta graduación que se encuentran al mando de alguna Unidad o instalación de las Fuerzas Armadas en una región administrativa y representan ante las autoridades administrativas del Estado, al Ministro de Defensa.



Otras capacidades muy reconocidas y destacadas que cada Institución aporta, son las del ámbito logístico, en especial los medios de transporte que fortalecen la capacidad normal del Estado para desplazar sus apoyos a las zonas más aisladas y que se puede acceder con medios terrestres, marítimos, lacustres o aéreos, lo que ha sido fundamental para el transporte de insumos médicos, pacientes críticos y vacunas.

Existen también organismos técnicos especializados de las Fuerzas Armadas y que, por las tareas que cumplen, sirven también a necesidades permanentes del SNPC, dentro de ellos se puede destacar la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA), la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) y el Servicio Aerofotogramétrico (SAF), dependientes de la Fuerza Aérea y el Instituto Geográfico Militar (IGM) del Ejército.

Así entonces, la fuerza prevista para colaborar en situaciones de desastres se organiza a base de:

Unidades de reacción rápida (URR), conformadas por medios técnicos y humanos disponibles especializados de cada institución presente en cada región administrativa del país, con el objeto de brindar apoyo y/o respuesta inmediata, cuyo accionar debe materializarse hasta un máximo de 2 horas de ocurrida la emergencia y/o catástrofe y hasta 4 horas una vez que la ONEMI declara la Alerta Amarilla. Tienen capacidades autónomas y modulares.

**Núcleo de Acción Regional (NAR),** constituido por medios humanos y materiales de las Fuerzas Armadas existentes en las regiones administrativas, que se organizan acorde a las condiciones geográficas y amenazas propias de cada región administrativa, cuya respuesta debe materializarse hasta en un máximo de 12 horas una vez decretada la Alerta Roja realizada por la ONEMI. Tienen capacidades autónomas y modulares.

**Núcleo de Acción Nacional (NAN),** medios humanos y materiales de las Fuerzas Armadas, de carácter estratégico, coordinados por el Jefe del EMCO y a disposición del Ministro de Defensa para ser empleados a requerimiento del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en cualquier zona del país o el exterior, en apoyo a las emergencias. Tienen capacidades autónomas y modulares.

Del mismo modo, basados en la legislación vigente, los tipos de tareas de colaboración que realizan las Fuerzas Armadas desplegadas durante la vigencia del estado de excepción de catástrofe y con el objeto de regular el empleo de las mismas, se incorporan (anexo al plan del Ministerio de Defensa), Reglas de Uso de la Fuerza (RUF), materializadas a través de un documento que explicita las políticas, principios, responsabilidades y definiciones contenidas en las 4 reglas definidas, las que deben ser conocidas y entrenadas para su aplicación, cuando sea necesario y cuenten con el respaldo legal correspondiente (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Se recomienda visitar su sitio oficial www.directemar.cl.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Se recomienda visitar su sitio oficial www.shoa.cl

<sup>8</sup> Se recomienda visitar su sitio oficial www.dgac.cl.

Se recomienda visitar su sitio oficial www.saf.cl

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>Se recomienda visitar su sitio oficial www.igm.cl

<sup>11</sup> Regla Nº 1: Nivel de fuerza; Regla Nº 2: Uso de armas; Regla Nº 3: Autorización para portar armas; y Regla Nº 4: Autorización para detener, registrar y desarmar.



Estas RUF contemplan el uso racional y proporcional del empleo de las fuerzas y necesario para garantizar la autodefensa, bajo el concepto de "legítima defensa" y define demás circunstancias en las que se justifica el uso de la fuerza y empleo de las armas del componente militar conjunto. Una materia muy importante de destacar es la necesidad de fortalecer y masificar las actividades e iniciativas en el campo de la educación y capacitación del personal de las Fuerzas Armadas, en asuntos vinculados a la gestión del riesgo de desastres.

Actualmente, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), en su oferta académica, cuenta con un Diplomado de Seguridad y Defensa en Gestión de Riesgo de Desastres dirigido a público civil y militar (chileno o extranjero) interesado en el estudio y profundización de estas materias, desde la perspectiva de la colaboración militar. Además, ha incorporado en sus programas de postgrado cursos electivos sobre colaboración militar en desastres, como también talleres que tratan la materia en otros diplomados.

El Ejército, por ejemplo, ha incorporado a los programas educacionales de la mayoría de sus cursos institucionales contenidos y ejercicios prácticos de simulación sobre emergencias y desastres, desde la perspectiva de las operaciones militares distintas a la guerra y en el caso de la Escuela Militar, tiene incorporada esta temática en el II año de Escuela para la totalidad de los Cadetes y, de manera electiva, la opción a un curso específico de riesgo de desastres, durante el desarrollo del IV año.

## COLABORACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y EMCO.

Tal como se señaló anteriormente, conforme a las atribuciones y obligaciones que establece el Código Sanitario chileno del año 1931, el Presidente de la República decretó la "Alerta Sanitaria" por COVID-19 y la posterior determinación del estado de excepción constitucional por catástrofe para todo el territorio nacional, las Fuerzas Armadas han colaborado con sus capacidades instaladas, además de recursos humanos y materiales existentes para fortalecer al SNPC, esta vez y, por tratarse de una pandemia, ha estado dirigido y coordinado por las autoridades del Ministerio de Salud, recayendo en el EMCO la responsabilidad de coordinación del sector Defensa (Ministerio de Salud Pública, 1967).

Asimismo, y por disposición presidencial se designó, mediante Decreto Supremo y, mientras se encuentre vigente el Estado de Excepción de Catástrofe, a 15 Oficiales Generales para desempeñarse como Jefes de la Defensa Nacional en cada una de las regiones administrativas del país, pasando, a partir de ese momento, a depender directamente del Presidente de la República.

Las Fuerzas Armadas, en su conjunto, han sumado más de 30,000 hombres y mujeres en tareas permanentes de colaboración al control de la pandemia a lo largo del territorio nacional. A continuación, se realizará una revisión a las principales acciones y apoyos materializados por las Fuerzas Armadas, a partir de la información proporcionada por el Departamento de Emergencia de la Dirección de Operaciones Conjuntas del EMCO:<sup>12</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup>Departamento de Emergencias de la Dirección de Operaciones Conjuntas del EMCO, marzo 2021.



## APOYOS A LA GESTIÓN DE SALUD:

A solicitud del Ministerio de Salud, en el contexto de la pandemia, se incrementó en un 174% la disponibilidad y reconversión de camas críticas dentro de los Hospitales de primer nivel de salud de las Fuerzas Armadas, apoyando al Sistema Nacional de Salud, con 74 camas críticas a nivel nacional.

Con personal especializado, las Fuerzas Armadas han realizado una exhaustiva sanitización al interior de cuarteles e instalaciones militares, así como centros hospitalarios institucionales y civiles. A la fecha de elaboración de este ensayo, se han sanitizado un total de 52 millones de m2.

Con medios aéreos se ha colaborado en el transporte de 122 toneladas de carga en insumos médicos dentro del territorio nacional y desde China.

## INDUSTRIA MILITAR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA:

La polivalencia de las capacidades de las Fuerzas Armadas ha permitido unir esfuerzos de la industria militar que, junto a Universidades, comunidad científica y gracias al aporte del Ministerio de Ciencias, la Corporación para el Fomento (CORFO) y sector privado, les permitió desarrollar ventiladores de fabricación nacional, debidamente certificados, que han estado robusteciendo la capacidad nacional de atención a pacientes críticos durante la pandemia. Entre ellos, se destaca el ventilador Neyún, desarrollado entre ENAER, FAMAE y DTS. Otro proyecto es un ventilador tipo Ambu que puede ser usado en emergencias y por un período acotado, fue desarrollado por ASMAR y la Universidad de Concepción.<sup>13</sup>

## FUERZA DE PAZ CONJUNTA COMBINADA (FPCC) "CRUZ DEL SUR":

Aprovechando las capacidades disponibles de los medios asignados a esta fuerza y que se encuentran bajo la administración del Ejército, ha sido posible emplearlas en el refuerzo a centros hospitalarios. Para ello, se desplegaron 38 carpas y 10 contenedores que permitieron aumentar las capacidades para almacenar insumos médicos y para la atención de pacientes en las ciudades de Quillota, Santiago, La Serena, San Fernando, Coquimbo, Vicuña, Ovalle, Combarbalá, Valparaíso, Linares, Parral, Mulchén, Valdivia, Hornopirén, Chaitén, Constitución, Hualañé, Huépil, Los Vilos, Salamanca, Casablanca, Marchigue y Santa Cruz.

Del mismo modo y en apoyo al Hospital San José ubicado en la capital, se desplegaron 3 módulos de atención sanitaria de la unidad logística de la FPCC, con el objeto de ser empleados en la derivación y atención de pacientes.

## **AYUDA HUMANITARIA:**

Las Fuerzas Armadas han apoyado al Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el "Plan Campamentos", para la distribución y entrega de 47.000 KITs de higiene en una primera fase y 46,700 en una segunda fase (23,000 familias), durante el año 2020.

\_

<sup>13</sup> https://digital.elmercurio.com/ Nota de prensa "Ventiladores de fabricación nacional pronto comenzarán a salvar vidas", cuerpo A, pág. 8, del 6 de abril de 2021, visitada el 6 de abril de 2021 a las 1800 horas.



De igual modo, se ha apoyado al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través de la distribución y entrega de 2,480,000 cajas de alimentos, junto con la colaboración al plan de apoyo a personas en condición de calle "Código Azul", durante el invierno del año 2020 y se proyecta el apoyo para el año 2021.

Además, se ha colaborado con el Ministerio de Salud, en el operativo nacional de vacunación contra la influenza del año 2020, efectuando 34,811 vacunaciones.

En la actualidad las Fuerzas Armadas se encuentran brindando seguridad a los centros de almacenamiento de vacunas COVID-19 en diferentes regiones del país.

## FISCALIZACIÓN JUNTO A LAS AUTORIDADES SANITARIAS:

Las Fuerzas Armadas han cumplido tareas de fiscalización en apoyo a las autoridades sanitarias en cumplimiento de las medidas de protección a la población, producto de la pandemia por COVID -19, a través de las siguientes acciones (Gobierno de Chile, 2020):

Cordón sanitario: medida que prohíbe el ingreso y salida de un lugar determinado, que busca disminuir el contagio del virus por circulación. Para el ingreso y salida se requiere de un salvoconducto individual, permiso de desplazamiento colectivo o permiso único colectivo, para asegurar el abastecimiento básico y los servicios esenciales en dicho lugar. Al finalizar este artículo, se han realizado más de 15,800,000 fiscalizaciones y se ha detenido a 1,792 personas, que han sido puestas a disposición de los tribunales de justicia.

Aduanas sanitarias: barrera de control sanitario que se establece en un punto específico para controlar el acceso entre una zona y otra, que busca evitar la propagación de contagios desde áreas más afectadas a otras. A la fecha, se han realizado más de 39,000,000 de fiscalizaciones y se ha detenido a 26,085 personas, que han sido puestas a disposición de los tribunales.

Control en horarios de toque de queda: Corresponde a una suspensión de la libertad de circulación en los horarios determinados por los Jefes de la Defensa Nacional, durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe. En la presente pandemia, se busca limitar actividades que pudieran incrementar el nivel de contagios. A la fecha, se ha fiscalizado a más 3,600,000 personas y de las cuales, se ha detenido a 172,985 personas, que han sido puestas a disposición de la justicia.

## APOYO A CIUDADANOS BOLIVIANOS:

Durante los meses de abril y julio del 2020, a solicitud del Alcalde de Iquique, el Jefe de la Defensa en esa región organizó, con medios de la VI División del Ejército, la habilitación de albergues municipales destinados a brindar ayuda humanitaria a 397 ciudadanos bolivianos que se encontraban en Iquique y que regresaron a su país, vía Colchane, el 27 de abril.



Luego, en el mes de mayo, a petición del Gobernador Provincial y el Cónsul de Bolivia en Tarapacá se apoyó y gestionó el regreso a su país de origen, de 393 ciudadanos bolivianos provenientes de Iquique y Antofagasta.

Por su parte, el Jefe de la Defensa de Antofagasta, atendiendo una solicitud del Cónsul de Bolivia en esa ciudad, apoyó la repatriación de 78 ciudadanos bolivianos a través de Pisiga.

Finalmente, el 7 de julio del mismo año, el EMCO coordinó con los Jefes de la Defensa de Coquimbo, Atacama y Antofagasta, el traslado de 356 ciudadanos bolivianos, desde la comuna de Recoleta, en Santiago, hacia su país de origen, vía Ollagüe. El 24 de julio, un segundo convoy fue apoyado para trasladar, desde Santiago a Ollagüe el traslado de 83 ciudadanos bolivianos.

# **EJÉRCITO:**

El Ejército se encuentra en el cumplimiento de actividades conforme a lo dispuesto por el Presidente de la República y producto del estado de excepción, las que se relacionan principalmente con Operaciones Militares Distintas a la Guerra, en los ámbitos de la ayuda humanitaria y apoyo a la comunidad, poniendo a disposición de los respectivos Jefes de Defensa Nacional las capacidades en cuanto a personal, material y equipo necesario para la consecución de las tareas dispuestas, en concordancia con las medidas del Plan Paso a Paso Chile se recupera y Agenda COVID-19.

Es así, que el Ejército, con más de 27,500 hombres y mujeres, ha colaborado mediante el cumplimiento de las siguientes tareas principales:

- Despliegue de personal en funciones de orden y apoyo a la comunidad en las calles, puestos de mando y cuarteles.
- Control de aduanas sanitarias, como apoyo a las autoridades sanitarias regionales.
- Control de toque de queda, a través de patrullajes y puntos de control.
- Despliegue de instalaciones sanitarias, como el Hospital militar de campaña (HMCE) y Puestos de atención médica especializada (PAME), aportando con ello con capacidad de atención y camas de hospitalización.
- Acciones de sanitización en diferentes instalaciones sanitarias y casas de reposo realizadas por el Servicio de Veterinaria del Ejército, entre otras.

## Apoyo a la red de salud nacional:

- Despliegue en la ciudad de Santiago, del Hospital Modular de Campaña del Ejército (HMCE) anexo al Hospital San José.
- Despliegue en regiones de 5 Puestos de atención médico especializados (PAME), en las ciudades de Arica, Iquique, Chillán, Illapel y Victoria.
- Despliegue de carpas sanitarias en las localidades de Quillota, San Fernando, Chillán y Osorno, en apoyo al sistema de salud integrado.
- Módulos sanitarios pertenecientes a la Compañía Combinada "Cruz del Sur" en Mulchén y Valdivia.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup>Información proporcionada por la Dirección de Operaciones del Estado Mayor General del Ejército de Chile, marzo 2021.



- Módulos Sanitarios pertenecientes a la Compañía Combinada "Cruz del Sur", en las comunas de Hualaihué, provincia de Palena, Región de los Lagos.
- 27 carpas sanitarias a nivel nacional, presentando a la fecha 27,400 atenciones de salud.
- Apoyo al Hospital Dr. Eduardo Pereira de la ciudad de Valparaíso con el despliegue de un contenedor frigo congelador, que preserva la insulina de ese establecimiento de salud.
- Apoyo al Hospital Dr. Félix Bulnes en el traslado de pacientes y materiales, desde la comuna de Providencia hasta las nuevas dependencias en Cerro Navia.

Otras actividades están relacionadas con una serie de acciones como son la sanitización en dependencias del Servicio Nacional de Menores (SENAME), Hogares de Ancianos, Centros de Rehabilitación de la Teletón, Centros de Salud Familiar (CESFAM), aeropuertos, medios de transporte terrestres, dependencias de Carabineros de Chile, en diferentes comunas del país, sumando aproximadamente 78,532,440 m2 sanitizados. En paralelo, se formaron equipos de trabajo de inocuidad alimentaria en apoyo a operativos cívicos.

Coordinación a nivel nacional y regional con los Servicios de Salud, en apoyo a la campaña de vacunación contra la influenza y COVID-19, cooperando con la custodia y transporte logístico de los medios.

Adicionalmente, en coordinación con diferentes Municipalidades de la Región Metropolitana y bajo la supervisión de la autoridad sanitaria del Ejército, diferentes Unidades Regimentarias desarrollaron acciones de apoyo cívico, como el "rancho solidario", que consistió en la distribución de alimentación a base de platos calientes, preparados en cocinas de campaña y dirigidos a personas de población vulnerable y de escasos recursos. Estas actividades fueron complementadas con "saneamiento ambiental", mediante operativos de desinfección masiva en sectores de uso público (viviendas sociales, edificios municipales, sedes vecinales y otros), con el objetivo de reducir la carga viral y el riesgo de contagio.

Asimismo, durante seis meses, y a lo largo del país, la Brigada Aérea del Ejército (BAVE) trasladó pacientes entre regiones, distribuyó insumos médicos y elementos higiénicos.

Durante el proceso de vacunación de la población, personal institucional desplegó sus esfuerzos en brindar apoyo y seguridad a los centros vacunatorios.

La logística institucional, permitió apoyar el programa del Gobierno "Alimentos para Chile" recorriendo cientos de kilómetros a lo largo de todo el territorio nacional, logrando ir en ayuda de cada compatriota en los rincones más inhóspitos de nuestro país.

Tareas de colaboración al control del cumplimiento de medidas sanitarias:

Distribuidos a lo largo del territorio nacional, hombres y mujeres, pertenecientes a las dotaciones de las unidades e instalaciones del Ejército se distribuyeron para colaborar a la autoridad sanitaria en el control de medidas de restricción al desplazamiento de personas y vehículos, a través de la instalación de cordones sanitarios, aduanas sanitarias, patrullajes diurnos y nocturnos, puntos específicos de control en lugares de mayor concentración de personas, protección a determinada infraestructura crítica y control del cumplimiento del horario de toque de queda.



Estas actividades, realizadas en conjunto con las policías y representantes de la autoridad sanitaria impusieron al Ejército un importante esfuerzo que obligó a suspender o reprogramar actividades normales de la programación anual institucional.

La planificación realizada ha permitido que el Ejército continúe colaborando con la autoridad sanitaria sin afectar sus principales tareas de otras áreas de misión.

En esta materia destaca el trabajo integrado entre los departamentos de los Cuarteles Generales de Emergencia (CGEs), y la asesoría jurídica, como un elemento más de la planificación y ejecución de tareas, que ha permitido la sujeción a Derecho y a las reglas de uso de la fuerza, el cumplimiento de las tareas encomendadas por el Supremo Gobierno, permitiendo a la vez ejecutar las misiones con seguridad, certeza y para que el actuar del personal se encuentre amparado en una serie de normas jurídicas, especialmente frente a incidentes en los que pueden ver involucrados.

## Impacto de la pandemia al interior de la Institución:

Al igual que en el resto de la población, al interior de la institución se han debido adoptar medidas de control y protección para evitar la propagación del virus en las personas. Entre las medidas adoptadas destacan, el teletrabajo para algunas funciones, la educación a distancia para algunos cursos y durante definidos periodos, la amplitud y redistribución de espacios de trabajo y la comunicación interna permanente para crear conciencia individual y colectiva sobre las medidas de cuidado, tanto al interior de cuarteles e instalaciones, durante los despliegues y al interior de los hogares.

Sin perjuicio de la colaboración del Ejército ante la pandemia, se ha continuado dando cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Supremo Nº 265 que dispone el apoyo colaborativo a las autoridades civiles y policiales competentes, en los ámbitos de la tecnología, transporte y logística, para actuar en actividades vinculadas con el narcotráfico y crimen organizado transnacional en zonas fronterizas del territorio nacional y su reciente ampliación, relacionada al tráfico ilícito de migrantes, mediante el control de fronteras.

## ARMADA:

Durante esta pandemia, la Armada ha contribuido con más de 18,400 servidores a lo largo del territorio nacional, destacando las siguientes actividades:

- Participación del LSDH "Sargento Aldea", en apoyo al Sistema de Salud, para ejecutar cirugías NO COVID.
- Fiscalización de los espacios oceánicos, borde costero y puertos del país, permitiendo mantener la operación portuaria y favoreciendo la actividad económica nacional.
- Apoyo a través de las 5 Zonas Navales al Programa "Alimentos para Chile", en tareas de acopio, resguardo y distribución de cajas de alimentos a la comunidad.

En lo operativo, se implementaron Fuerzas de Tarea conformadas por personal Infante de Marina, personal Naval, personal del Cuadro Permanente (Ejército y Fuerza Aérea) en las áreas de su respectiva jurisdicción y en algunas tareas se complementaron con personal de Carabineros de Chile, de la Policía de Investigaciones de Chile y de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud y Acción Social, entre otras.

\_

<sup>15</sup> Información obtenida de la Secretaría General de la Armada. Marzo de 2021.



## **Apoyo a cordones sanitarios:**

Esta organización permitió controlar el cumplimiento de las medidas emanadas por la Autoridad Sanitaria para la contención de la pandemia COVID-19. Desde el mes de marzo hasta la fecha, se han efectuado diversos controles ante el establecimiento de Cordones Sanitarios, con el objeto evitar la propagación del virus.

## Fiscalización de cuarentenas:

Se efectuaron fiscalizaciones en conjunto con la Autoridad Sanitaria, Carabineros de Chile, personal de Batallones Mixtos (BATMIX) en las principales playas del litoral y centros comerciales, con la finalidad de evitar la aglomeración de personas y controlar el distanciamiento social establecido.

## Resguardo de infraestructura crítica:

En conjunto con personal de Ejército, se establecieron patrullas de resguardo para la vigilancia de diversas instalaciones consideradas de vital importancia para la comunidad, tales como Terminales Portuarios, Hospitales, Infraestructura Energética, Estanques de Agua Potable, Centros de Abastecimiento, Peajes y Antenas de Comunicaciones.

## Traslado de personal de Sanidad Naval en apoyo de la Región Magallanes:

Personal de Sanidad del Hospital Naval "Almirante Adriazola" y de la Base Naval Talcahuano, fueron trasladados en medios aeronavales a Punta Arenas, con el propósito de prestar apoyo al Hospital de las Fuerzas Armadas de Magallanes y colaborar con la atención de pacientes COVID-19, debido a la situación epidemiológica de esa región.

## Adaptación e impacto en Hospitales Institucionales y Centros de Atención:

Desde el inicio de la pandemia los hospitales institucionales y en general los centros de salud del Sistema de Salud Naval (SISAN), debieron reorganizar la atención, dirigiendo los esfuerzos de recursos humanos, equipamiento e infraestructura hacia la atención segregada para los pacientes con COVID-19, manteniendo la atención de pacientes con enfermedades tiempo – dependientes.

En el Hospital Naval "Almirante Adriazola" de Talcahuano y en el Hospital de las FF.AA. "Cirujano Cornelio Guzmán", de Punta Arenas, se concretó sólo la atención de pacientes no COVID-19, beneficiarios SISAN y de la Red Pública.

El Hospital Naval "Almirante Nef", de Viña del Mar adaptó todas sus dependencias para atender a los pacientes COVID positivo separados de los no COVID, logrando dar atención a todos los pacientes que lo requirieron, sin reparos por previsión y en los momentos de mayor demanda, adaptó pabellones y máquinas de anestesia para ser utilizadas como ventiladores mecánicos.



## Centros de Recuperación Institucionales (CRI):

Estas instalaciones fueron definidas para frenar el avance del COVID-19 en la Institución, ayudando al personal naval a cumplir su aislamiento preventivo u operativo en un lugar donde tuvieran asegurada la alimentación, los espacios, el aseo y desinfección durante 14 días.

El propósito fue permitir al personal naval en servicio activo, sospechoso de contagio de COVID-19 o diagnosticado como positivo (PCR), pero con sintomatología leve o asintomática, permanecer de manera voluntaria aislado en ese lugar, mientras duraba el periodo de cuarentena.

## Los Aparatos de Asistencia Ventilatoria (AAV):

Mediante un trabajo colaborativo entre Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR), la Universidad de Concepción y los Hospitales Navales de Talcahuano y de Viña del Mar, en representación de la Armada, utilizando como base los diseños provistos por el Massachusetts Institute of Technology (MIT), se inició un proyecto para contribuir con una solución que proveyera de asistencia ventilatoria a pacientes críticos por COVID 19.

El equipo de desarrollo del ventilador de ASMAR estuvo conformado por 30 profesionales y técnicos, todos colaboradores del astillero en Talcahuano, quienes participaron de manera directa e indirecta en el desarrollo del ventilador.

# Inspecciones preventivas de la Autoridad Marítima a buques mercantes provenientes de países con COVID 19:

Fieles al compromiso asumido por la Armada de Chile, en favor de mantener la continuidad de la actividad marítima, el Servicio de Inspecciones Marítimas de DIRECTEMAR reanudó las inspecciones a naves mayores extranjeras, estableciendo un protocolo de seguridad para evitar contagios, previamente coordinado por parte del Capitán y la tripulación de la nave.

# Apoyo del buque Multipropósito LSDH 91 "Sargento Aldea":

Entre el 07 de abril y el 16 de septiembre de 2020, brindó apoyo a los servicios de Salud de Talcahuano, Valparaíso, San Antonio, Viña del Mar y Quillota.

En primera instancia el apoyo brindado fue al hospital "Las Higueras" de Talcahuano, donde se realizaron 63 procedimientos quirúrgicos de baja y mediana complejidad, lo que permitió al Centro de Salud continuar con este tipo de cirugías y no dejar en espera a pacientes, a causa del aumento de camas UTI y UCI que el hospital "Las Higueras" debió implementar producto de la pandemia.

<sup>16</sup> El LSDH 91 "Sargento Aldea", fue construido entre 1986 y 1988, en los Astilleros DCN, ubicados en Lorient, Francia. El 22 de diciembre de 2011 es traspasado a la Armada de Chile. Tiene por función el transporte de fuerzas de Infantería de Marina en operaciones de proyección y el apoyo humanitario, prestando servicios como buque sanitario y de transporte de personal y carga en tiempos de paz.



Posteriormente, la Unidad se desplegó en el puerto de Valparaíso, para apoyar al hospital "Carlos Van Buren", efectuando 54 intervenciones quirúrgicas. Posteriormente, en una segunda etapa, se apoyó al hospital "Gustavo Fricke", concretando 125 intervenciones y contribuyendo a descongestionar las listas de espera en las áreas de ginecología, traumatología, otorrinolaringología y oftalmología.

Al término la Unidad retornó a puerto base para reanudar el apoyo al hospital "Las Higueras" con la realización de 41 cirugías.

En total, la Unidad prestó ayuda quirúrgica a 104 pacientes no COVID-19 que estaban en lista de espera del Hospital Las Higueras de Talcahuano en las áreas maxilofacial, odontología y traumatología, A su vez, durante su apoyo en la Región de Valparaíso, la Unidad efectuó 179 operaciones de dos hospitales, llegando a un total general de 283 cirugías al 16 de septiembre del 2020.

## Entrega y acopio de Canastas de Alimento para la Campaña "Alimentos para Chile":

En los meses de mayo y julio de 2020, en las regiones de Valparaíso y Bío Bío, se apoyó en la recepción, acopio y distribución de cajas de alimentos a la ciudadanía más necesitada. Esta colaboración incluyó a la Barcaza Rancagua, que zarpó rumbo a la Isla de Pascua con 200 toneladas de carga, que contemplaban 2,227 cajas de alimentos, además de insumos médicos tanto para el Hospital "Hanga Roa" como para otras organizaciones del Estado.

## Entrega de kit higiénicos:

En el mes de abril de 2020 y luego en el mes de junio, personal institucional y de la Reserva naval colaboró con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y empresas privadas, en la entrega de kits higiénicos para la población que habita en los 181 campamentos de la Región de Valparaíso, cubriendo un total de 11,228 hogares.

## Fiscalización sanitaria:

A partir de la instauración del estado de excepción constitucional de catástrofe, el personal designado de todas las Zonas Navales se desplegó a lo largo del país, realizando patrullajes diurnos y nocturnos, objeto poder contribuir a garantizar el orden público con centro de gravedad en los centros distribuidores de alimentación, combustible, medicinas y centros de salud. También colaboraron en el cumplimiento de las disposiciones de la autoridad sanitaria y de los Jefes de la Defensa mediante patrullas pedestres/ motorizadas y "check point" fijos y móviles.

Del mismo modo, se brindó seguridad y protección a las Residencias Sanitarias definidas por la autoridad sanitaria regional.

## Apoyo de medios de Aviación Naval:

Tanto el personal especialista en sanidad y las dotaciones de vuelo, recibieron instrucción y entrenamiento por parte del equipo sanitario del Grupo N° 2 de la Fuerza Aérea de Chile, tendientes a realizar aeroevacuaciones de pacientes infectados con coronavirus en un sistema de aislamiento (cápsulas de transporte) en aeronaves de ala fija y rotatoria. Dicha instrucción consistió en procedimientos de armado, manipulación de pacientes y derivación de estos a centros asistenciales.



Debido a lo sensible de la operación y las condiciones especiales que se requieren en las aeronaves (acceso, espacio útil, etc.), las actividades fueron limitadas sólo a dos modelos de aeronaves: el avión P-295 y el helicóptero HH-32.

Aduana sanitaria a buques de cabotaje y actividades marítimas:

Si bien los vuelos comerciales y el arribo de naves turísticas se restringieron, el comercio marítimo se mantuvo de manera regular a través de 4 buques que realizaron permanentemente el abastecimiento a Rapa Nui, desde Valparaíso y satisficieron las necesidades de la comunidad. El personal de la Gobernación Marítima de Hanga Roa apoyó a la autoridad sanitaria regional en las fiscalizaciones realizadas por la aduana sanitaria en cada recalada de las naves, logrando fiscalizar un total de 36 arribos y más de 432 tripulantes.

Paralelamente se apoyó en el control de medidas sanitarias a estibadores en el muelle de descarga en Hanga Piko, logrando cumplir a cabalidad con las medidas sanitarias dispuestas.

Las actividades marítimas se mantuvieron casi en su totalidad, salvo por la suspensión de arribos de yates y cruceros y la práctica del buceo deportivo, pudiendo realizar tareas de fiscalización pesquera, portuaria, patrullajes marítimos y costeros y tareas de búsqueda y salvamento.

Finalmente, desde el inicio de la pandemia en Rapa Nui, las tareas realizadas por el personal naval permitieron:

- Realizar 2 evacuaciones médicas de tripulantes de pesqueros extranjeros (síntomas no relacionados al coronavirus).
- Realizar 41 controles en aduanas sanitarias marítimas aéreas, logrando fiscalizar un total de 1,327 personas.
- Realizar 322 patrullajes al borde costero y caletas de pescadores.
- Evitar la propagación del virus de 9 personas que estuvieron contagiadas, quedando la isla libre de coronavirus desde abril a septiembre y posteriormente de octubre a la fecha.
- Entregar 2,227 cajas de alimentos a la comunidad.

## FUERZA AÉREA:

Entre las múltiples y variadas tareas que ha asumido la Fuerza Aérea, se destacan:

## Transporte aéreo estratégico:

Con más de 1,600 horas de vuelo en misiones dispuestas por el Ministerio de Defensa y requerimientos del Ministerio de Salud, que se resumen de la siguiente forma:

- Transporte de unidades de las Fuerzas Armadas, entre distintas regiones del país para reforzar la presencia y apoyo a las necesidades definidas por el Ministerio de Defensa, totalizando más de 7,000 efectivos.

-

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup>Presentación del Coronel de Aviación (A) Guillermo Bravo N., Jefe de la Subdirección de Seguridad Operacional y Medio Ambiente de la Fuerza Aérea en la ANEPE, diciembre de 2020.



- De los requerimientos logísticos institucionales y también de otras instituciones de la defensa.
- De personal de salud y equipamiento médico respectivo.
- De pacientes críticos con necesidades de atención médica más especializada.

## Instrucción a otras instituciones:

Se han realizado capacitaciones médicas a personal de sanidad de la Armada y del servicio de atención médica de urgencia (SAMU), sobre el uso de las cápsulas de aislamiento epidemiológico para el traslado de pacientes altamente contagiosos e infecciosos.

También se realizó instrucción de ventilación mecánica invasiva para personal no especialista, lo que permitió:

- Integración con la red de salud pública.
- Lograr una estandarización de procedimientos médicos y sanitarios.
- Aumentar el número de personal especialista en estas materias.
- Disminuir los tiempos de respuesta y operación.

## Actividades médicas:

- Distribución de la vacuna contra la influenza en diferentes regiones.
- Traslado de muestras COVID-19
- Traslado de kits de toma de COVID-19
- Traslado de ventiladores mecánicos.
- Cumplimiento y control de las disposiciones sanitarias.
- Transporte de personal e insumos médicos del Ministerio de Salud...
- El transporte de pacientes críticos, el cual no se ha centrado solamente desde y hacia Santiago, sino también entre regiones (Antofagasta, Los Lagos y Magallanes y de la Antártica Chilena).

## Resguardo de la infraestructura crítica:

Se desarrollaron actividades con el objetivo de proteger instalaciones que puedan afectar seriamente al desenvolvimiento y desarrollo de la población, específicamente servicios que pueden tener efectos adversos para las actividades de la ciudadanía. Además se colaboró con el resguardo de infraestructura médica, centros de salud familiar, centros asistenciales y hospitales clínicos en las áreas de responsabilidad de unidades de la Fuerza Aérea.

#### Actividades antárticas:

Durante la pandemia, se ha mantenido una restricción de las operaciones aéreas solo a lo esencial, evacuaciones aeromédicas, servicios aéreos de rescate (SAR) y actividades logísticas de apoyo a bases críticas. También se elaboraron protocolos internos de funcionamiento en la base aérea antártica Presidente Frei y para las operaciones aéreas inter-bases, en caso de llamados de emergencia. Junto con los otros operadores antárticos se establecieron protocolos de coordinación y controles a las personas de acuerdo a las indicaciones de la autoridad sanitaria, para evitar la propagación del COVID-19.



## Residencia sanitaria:

A partir de mayo de 2020, se encuentra habilitada una residencia sanitaria en Santiago, con una capacidad de 40 habitaciones y 78 camas, para atender y mantener en cuarentena a funcionarios o familias que lo necesiten.

#### Traslados aéreos:

Se realizaron dos vuelos especiales con material B-767 para el traslado logístico de 128 ventiladores mecánicos y otros insumos médicos desde China, con un total de 52 horas de cada vuelo. También, se trasladaron vía aérea 103 ventiladores y 120 cánulas dentro del territorio nacional.

## Traslados aéreos logísticos sanitarios:

Con distintos medios aéreos se apoyó el traslado de 29,203 vacunas contra la influenza, 3,442 muestras, 5,279 kits COVID-19 y 990 profesionales del Ministerio de Salud desde Santiago a las ciudades de Arica, Rapa Nui y Puerto Williams.

## Grupo especializado sanitario:

Conformado con material C-130 Hércules, UH-60 Black Hawk y DHC-6 Twin Otter se conformó esta fuerza para preparar operacional, sanitaria y administrativamente la ejecución de traslados de pacientes críticos, en coordinación con la autoridad sanitaria y el EMCO. Durante el año 2020 se efectuaron 124 evacuaciones de pacientes críticos a lo largo de todo el territorio nacional.

Finalmente, en relación a la colaboración de las Fuerzas Armadas durante la pandemia, cabe destacar una reciente declaración pública, del actual Ministro de Defensa Nacional, quien manifestó:

"Me gustaría destacar el compromiso y voluntad que han tenido nuestras Fuerzas Armadas y de Orden y de Seguridad durante el Estado de Excepción decretado por la pandemia del coronavirus. Todos hemos sido testigos del profesionalismo, entrega y abnegado servicio que han mostrado durante un año más de 30 mil efectivos de las FF.AA., cumpliendo diversas labores de apoyo a la comunidad, participando en patrullajes al alero del Decreto Supremo 265 que ayudan a combatir los delitos de narcotráfico, crimen organizado y tráfico ilegal de migrantes y trata de personas en la frontera norte, apoyando activamente en las fiscalizaciones de las normas sanitarias, en los traslados de pacientes y vacunas, entre otras acciones de servicio a la comunidad. Nuestra legislación establece que la labor del orden público y seguridad corresponden a Carabineros y la PDI. En tanto, las FF.AA. tienen un rol definido durante el Estado de Excepción, al cual se han apegado estrictamente, y que se aboca a labores de logística, planificación, equipamiento y de apoyo a las policías" 19

Las residencias sanitarias son una estrategia para controlar la propagación del COVID-19. Está dirigida a las personas que han sido diagnosticadas con la enfermedad y que no pueden realizar una cuarentena efectiva en su domicilio, porque no cuentan con las condiciones adecuadas, o bien porque no son residentes en la ciudad donde fueron diagnosticados y no tienen un lugar donde permanecer mientras dura su período de cuarentena. Las residencias sanitarias son gratuitas. En ellas se ofrece alimento y monitoreo de salud mientras dura el periodo de cuarentena (14 días desde el inicio de los síntomas). Definición establecida por el Ministerio de Salud de Chile.

<sup>19</sup> Declaración Pública de Baldo Prokurica, en ese momento Ministro del Interior y Seguridad Pública (S) y titular de Defensa Nacional. Santiago, 14 de febrero de 2021.



#### **CONCLUSIONES**

En la mayoría de los países del mundo, las autoridades de gobierno han recurrido a la colaboración militar para cumplir diversas tareas de protección a la población, como también para asegurar que las medidas adoptadas sean cumplidas a cabalidad, valorando con ello las capacidades, experiencia y entrenamiento de las fuerzas militares, aún cuando ésta no sea su función principal, ya que se enmarcan en las denominadas operaciones militares distintas a la guerra, que cada vez adquieren mayor relevancia en el mundo.

La incertidumbre ha sido uno de los aspectos más característicos de esta pandemia, lo que ha dificultado los procesos de toma de decisión de todo nivel, adquiriendo por lo tanto mayor relevancia la necesidad de contar con un entorno seguro y confiable. Este solo factor justifica ampliamente que las autoridades de los gobiernos empleen todas las capacidades disponibles para generar una mejor respuesta ante una pandemia, como la que enfrentamos y ello incluye a las Fuerzas Armadas.

La aparición de una pandemia de las características del COVID-19 debe hacer reflexionar a toda la sociedad, respecto de la amplitud y variedad de eventos de origen natural o antrópico que pueden conducir a un desastre, lo que obliga a un trabajo minucioso y de base científica que reduzca los espacios de sorpresa e incertidumbre. Para ello, uno de los aspectos relevantes es el entrenamiento constante de equipos de respuesta especializados en distintas áreas, y a los cuales se integra la mayor cantidad de profesionales y técnicos que aporten, desde sus perspectivas y conocimiento, una mejor preparación. En la gestión de riesgos de desastres, hoy se insiste en el tiempo y recursos que se deben invertir en la fase de preparación del ciclo de manejo del riesgo, por cuanto ello favorece una gestión de respuesta más rápida, eficiente y oportuna, que proteja y salve vidas.

El SNPC de Chile ha sido sometido en los últimos años a una exigencia mayor, debiendo enfrentar sucesivos desastres de distintas características y orígenes, en diferentes partes del territorio nacional, lo que le ha otorgado una capacidad de adaptación importante a nuevos desafíos, como ha sido en este caso la pandemia del COVID-19. En ello adquiere relevancia el trabajo integrado que se realiza tanto desde la Plataforma Nacional, como también en regiones y comunas del país.

La gestión del riesgo de desastres en la actualidad obliga a generar y diseminar conocimiento, adquiriendo por lo tanto importancia la inversión que se pueda hacer en educar y capacitar en todos los niveles de la educación chilena para comprometer a los ciudadanos con los problemas que puede enfrentar la sociedad.

En esta materia, varios establecimientos educacionales de las Fuerzas Armadas han llevado a cabo iniciativas destinadas a entregar nuevas competencias profesionales a sus alumnos que les permitan a futuro integrarse de mejor forma en los espacios de colaboración militar ante desastres.

Las tareas asumidas por las Fuerzas Armadas de Chile durante la pandemia, permiten valorar las capacidades existentes y el valor de las personas que las operan, ya que han constituido un aporte relevante a la gestión de respuesta dispuesta por el Estado de Chile, permitiéndole a la autoridad sanitaria llegar de manera segura, oportuna y expedita a todos los rincones del país por vía terrestre, marítima, lacustre y aérea.



Los esfuerzos tecnológicos y operativos demostrados por las Fuerzas Armadas para contribuir a salvar y proteger vidas ha permitido fortalecer su vínculo con la sociedad y mejorar su valoración ciudadana.

Un aspecto destacable ha sido la acción conjunta de las Fuerzas Armadas y Policías, para dar respaldo y protección a las autoridades sanitarias, en el cumplimento de sus obligaciones y la supervisión de medidas restrictivas impuestas a la población y actividades públicas.

Para las Fuerzas Armadas, el trabajo de colaboración realizado, junto con constituir un desafío importante, ha sido una buena oportunidad para hacer visible parte de sus capacidades ante la sociedad y mostrarse cercanas a ella, mejorando su imagen y fortaleciendo su identidad, sentido vocacional de servicio público y entrega sin límites al llamado de la Patria.

Queda por delante el trabajo de lecciones aprendidas sobre el aporte y empleo de las Fuerzas Armadas en la pandemia; sin embargo, es el momento de recoger experiencias obtenidas para que constituyan el necesario insumo a los procesos institucionales que se transformen a futuro en una mejora o corrección de las debilidades, nuevos procedimientos o simplemente se validen aquellos que resultaron ser exitosos.

No obstante, lo vivido durante el tiempo que nos ha ocupado esta pandemia debiera hacernos comprender que el mundo cambia permanentemente, las sociedades evolucionan, las modalidades de trabajo y muchas costumbres también; y de ello no escapa, ni deben escapar las Fuerzas Armadas, que también junto con adquirir nuevas experiencias, agregarán a su reconocida polivalencia, la necesidad de estar atentos a la manifestación de nuevos riesgos o amenazas que requieran su colaboración.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Barrientos, Sergio. (2010). Informe técnico actualizado 27 mayo 2010. Terremoto cauquenes 27 febrero 2010. Servicio Sismológico, Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Castro, B. (2020). Las Fuerzas Armadas en tareas de emergencia nacional y protección civil. Revista Escenarios Actuales. 25, 2, 85.
- Gobierno de Chile. (2021). Gestión de Chile en la pandemia. www.gob.cl/coronavirus/gestionpande mia. [Consultado: 11-03-2021].
- Ministerio de Defensa Nacional. (2017). Libro de la Defensa Nacional de Chile. Ministerio de Defensa Nacional. Santiago, Chile.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Plan de Gestión de Riesgos de Desastres. MDN.EMCO. DOPCON.(P) Nº 3110/292. Ministerio de Defensa Nacional. Santiago, Chile.
- Ministerio de Salud Pública. (1967). Decreto Fuerza de Ley 775. Código Sanitario. Ministerio de Salud Pública. Santiago, Chile.
- Ministerio de Salud. (2021). Ministerio de Salud decreta Alerta Sanitaria por Nuevo Coronavirus. https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-decreta-alerta-sanitaria-por-nuevo-coronavirus.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2020). Decreto Supremo 104. Declara estado de excep ción constitucional de catástrofe por calamidad pública, en el territorio de Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior. (1990). Ley Orgánica Constitucional Nº 18.906. Ministerio del Interior. Santiago, Chile.



- Naciones Unidas. (2010). Diagnóstico de la situación de la reducción de riesgos en Chile. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI). (2016). Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Santiago, Chile.
- Soto, J. and Del Castillo, G. (2020). Cambio climático antrópico y desplazamientos forzados. Revista Política y Estrategia, 136, 19-40.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Sendai, Japón.
- World Health Organization (WHO). (2021). Listings of WHO's response to COVID-19. https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline.

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





# SEGURIDAD Y DEFENSA EN ÉPOCA DE PANDEMIA POR COVID-19<sup>1</sup>



## Julián Alberto Gutiérrez López

Economista. Magíster en Ciencias Económicas. Investigador en Formación del CSEDN, en la Escuela Superior de Guerra (ESDEG). Docente investigador de la Universidad El Bosque.



## William Sierra Gutiérrez

Administrador de empresas. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la ESDEG. Docente ocasional del CSEDN, en la Escuela Superior de Guerra (ESDEG).

## Introducción

A raíz de la pandemia que actualmente aflige al mundo, conocida como COVID-19, y que en Colombia ha provocado la muerte de alrededor de 56.733 personas, cifra que aumenta al pasar los días (Ministerio de Salud, 2021), el sector Seguridad y Defensa del país ha sido convocado a asistir en tareas subsidiarias en apoyo de la atención a derivaciones de la contingencia; en su mayoría, tareas basadas en la colaboración con el sistema de salud y en acercar recursos a sectores necesitados, en palabras de la Organización Panamericana de la Salud- PAHO "Las Fuerzas Militares se han convertido en actores activos en la respuesta internacional a la crisis y los gobiernos movilizan cada vez más a estas instituciones rápidamente disponibles."(PAHO, 2019, p.23). Esta respuesta obedece a la necesidad expuesta por este mismo organismo: "en casi todas las grandes emergencias se requiere algún grado de coordinación civil-militar y el no establecer relaciones efectivas y apropiadas puede tener consecuencias adversas al no promover y proteger los principios humanitarios" (PAHO, 2019, p.23).

1

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Capítulo de libro resultado del proyecto: "Tendencias evolutivas de las políticas de Seguridad y Defensa en las américas", que hace parte de la línea de investigación: "Derechos Humanos, DICA y Justicia" del grupo de investigación "Centro de Gravedad", reconocido y categorizado en (A1) por MINCIENCIAS, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra "Gral. Rafael Reyes Prieto".



Por lo mismo, y dada la obviedad de la situación en el ámbito general del Estado, en el escenario de una situación sin precedentes, se han aplicado normas de excepción, cuarentenas y distanciamiento social en varios casos obligatorios; por ello, al seguir avanzando esta crisis, es fundamental tener en cuenta las reflexiones presentes y futuras sobre el papel que juegan las fuerzas de Defensa y Seguridad en el contexto de la emergencia sanitaria actual; en palabras de Evan Ellis, profesor de investigación de estudios latinoamericanos en el Instituto de Estudios Estratégicos del Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos:

"Uno de los usos más significativos de las fuerzas militares en Latinoamérica para ayudar a combatir el COVID-19 incluía una variante de la misión militar tradicional de control territorial. Las fuerzas armadas en la región se desplegaron en puestos de control y patrullas, para asegurarse de que los ciudadanos cumplieran con los toques de queda ordenados por el gobierno y otras medidas de distanciamiento social" (Ellis, 2020, p.5).

Por lo descrito, se ha hecho evidente que una pandemia o cualquier emergencia sanitaria puede significar una amenaza para la seguridad nacional, e incluso la internacional, por su carácter transnacional, y es que éstas configuran una inminencia a la población, la cual es el principal elemento que tiene una nación, afectando así a la seguridad pues "la multidimensionalidad de la seguridad se sustenta en el enfoque de la seguridad humana y es una responsabilidad fundamental de todos los Estados la protección de la salud y vida de sus ciudadanos" (CEEEP., 2020, p.1). Por lo mismo, la afectación a la seguridad nacional depende de lo oportuno y lo eficiente del nivel de decisión y qué tan rápido se activen los protocolos correspondientes, pero hay una variable que se debe tener en cuenta siempre: "qué tan preparado está un determinado país para enfrentar un problema de esta magnitud y naturaleza" (Dirección General de Sanidad Militar, 2021).

Así mismo, en un mundo globalizado, los problemas de salud deberían ser una prioridad para los Estados y los gobiernos (PAHO, 2020); cualquier enfermedad puede propagarse rápidamente, por lo que una crisis sanitaria, como la pandemia de COVID-19, como lo afirma el CEEEP (2020), es una amenaza para la seguridad nacional, pues además de los grandes niveles de mortalidad que afectan a la población, una pandemia de este nivel causa pánico e incertidumbre, y puede ser detonante para una gran recesión económica, que puede llevar a una crisis política y, en consecuencia, a una grave inestabilidad social, que, en resumen, podría desestabilizar a toda una nación, afectar la seguridad nacional y tener graves consecuencias en la salud, la educación y el trabajo de los ciudadanos.

Con base a lo anterior, y como afirma Vargas (2020), director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional, es fundamental resaltar que las Fuerzas Militares (FF. MM.) y la Policía Nacional son las organizaciones públicas más grandes con las que cuenta el Estado colombiano, con alrededor de 450.000 efectivos (entre Ejército Nacional, Armada, Fuerza Aérea y Policía). Esto convierte a la institución y a las instituciones que la componen en las predilectas para la atención a la hora de tratar problemas sociales que se saldrían del alcance o la competencia del resto de aparatos estatales, por su poca o su nula presencia en el territorio, por los límites que impone la ley o por la emergencia en la que se encuentre una región. En este sentido Vargas (2020) afirma también que la recursividad y la capacidad de adaptación, de las FF. MM. las han llevado, a lo largo de la historia, hacia capacidades multimisión.



Dado lo anterior, la respuesta histórica del Estado colombiano principalmente, en las últimas décadas merece ser valorada en la emergencia actual que vive el país, y en la cual, evidentemente, las FF. MM. y la Policía Nacional tienen un papel fundamental a la hora de movilizar los recursos de la institucionalidad estatal, rol que va más allá de garantizar la seguridad.

En ese sentido, el presente capítulo muestra las diversas dinámicas que tiene el sector Seguridad y Defensa, junto con sus movimientos, sus estrategias y sus retos en el contexto actual, teniendo en cuenta que el COVID-19 presenta un desafío a escala nacional y mundial, cuya respuesta solo se ha ido construyendo con base en los protocolos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo que, a su vez, pone en evidencia la capacidad de adaptación de las instituciones estatales, y hace necesario puntualizar sus planes de apoyo y mejoramiento y, en este caso específico, las instituciones estatales destinadas a la seguridad y la defensa (Ministerio de Salud, 2021).

## Operación San Roque

En continuidad de lo planteado, el rol que cumplen las FF. MM. y la Policía en este contexto, como ya se mencionó, es garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la defensa del territorio, por lo que es fundamental resaltar su oportuna respuesta desde las necesidades de la sociedad y del Estado, basadas en el estado de emergencia. Los toques de queda y los aislamientos preventivos evidencian, sin duda, la primera misión para las FF. MM. y la Policía Nacional, la cual ha consistido en hacer un control sistemático de aquellas personas que infringen la norma, como se detalla a continuación. Gutiérrez (2021) añade que en gran parte del mundo los ejércitos han dejado a un lado las armas y los entrenamientos para patrullar en las calles, construir hospitales desde cero y proveer logística, organización y asistencia humanitaria para enfrentar los retos que implica el virus; es tal la magnitud de la situación, que diversos líderes latinoamericanos han recurrido a las guarniciones militares no para imponer orden y control social, sino para asistir de manera logística y operativa en pro de gestionar, y han hecho así que los Estados decidieron replegarse y priorizarse en busca del bienestar de sus conciudadanos. Ante dichos escenarios, las FF. MM. no han dejado de trabajar para el país velando día a día por cumplir su misión constitucional.

Nuestras Fuerzas Militares han unido esfuerzos para desarrollar diferentes actividades durante esta emergencia sanitaria, asignándole el nombre de "Operación San Roque". Este despliegue tiene cuatro líneas de esfuerzo: el primero, preservación de la Fuerza, fundamental para mantenernos sanos y fuertes y cumplir con la misión acatando todas las medidas ordenadas por el Gobierno Nacional y el Ministerio de Salud; el segundo, mantener las capacidades intactas, continuando con un acuartelamiento para el alistamiento del personal militar las 24 horas del día; el tercero, continuar con las operaciones; y cuarto, trabajar en apoyo a la autoridad civil, colocando sus capacidades militares al servicio de la ciudadanía en todas las regiones del país en pro del cumplimiento de las medidas pedagógicas y restrictivas emanadas por el Gobierno Nacional. (Fuerza Aérea Colombiana, 2020)



A partir de este marco operativo, como se aprecia en la figura 1, los ciudadanos han visto cómo las funciones de las FF. MM. y de la Policía Nacional se han ido enfocando en roles diferentes de los acostumbrados, y se ha vuelto normal ver soldados y policías armando hospitales de campaña en parqueaderos, infantes de Marina repartiendo mercados y ayudas puerta a puerta, pilotos de la Fuerza Aérea cargando sus aviones con agua y provisiones, buques de la Armada recorriendo los ríos para llevar medicinas y demás ayuda humanitaria, y a cientos de policías en las zonas urbanas y rurales del país velando por el cumplimiento de los diversos protocolos establecidos por el Gobierno nacional, para controlar la cifra de contagios. Cabe resaltar que esta operación, se denominó "San Roque" en honor a un peregrino nacido en 1378 y canonizado en 1584, quien durante la epidemia de peste que se desató en Italia, se dedicó a asistir a los enfermos y logró curar a varias personas con tan solo hacer sobre ellos la señal de la cruz.



Figura 1. Operación San Roque

Fuente: CGDJ3. (2021). Presentación en Power Point. Archivo del autor

Las cuatro líneas de esfuerzo de las FF. MM. frente al COVID-19 mostradas en la figura 1 buscan la estabilidad y el beneficio de los ciudadanos, así como preservar la salud y dedicar a esta los más grandes esfuerzos del personal, junto con el desarrollo y el mejoramiento de estrategias según las necesidades y, ante todo, prestar esa ayuda humanitaria que la población más vulnerable necesitaba con urgencia. Cuatro líneas que permitieron estabilizar en mayor medida la seguridad en todo sentido del país, con empatía y conciencia de la situación tan apremiante que se está viviendo en todo el mundo.

La modificación de los rubros dirigidos a la emergencia y la inclusión de las FF. MM. y la Policía Nacional hacia la atención de dicha emergencia constituyen fenómenos que confluyen en la respuesta de las instituciones estatales frente a la amenaza que afecta a los diferentes sujetos de la seguridad: 1) el Estado, a partir de la necesidad de atender la emergencia, proteger su propia legitimidad y a su población, cerrar fronteras y ejercer control; 2) el orden público, desde las implicaciones sociales que el COVID-19 puede generar en la salud pública y en el abastecimiento, y cuanto a control social e incertidumbre se refiere, y 3) el ciudadano, como receptor y emisor potencial del virus (Vargas, 2020).



## Una nueva visión, el eje principal para el manejo de la crisis sanitaria

En tiempos de coronavirus deben ser reconsiderados los conceptos de orden público, seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana y defensa, porque, en definitiva, y así suene a redundancia, la seguridad en estos momentos debería entenderse como la detención de la amenaza en diferentes ámbitos, y la defensa, ser percibida como el respeto a las decisiones del Estado (BID,2020 & Ellis, 2020), las cuales, en este contexto, dependen también del entorno internacional, que, como ya se mencionó, son lideradas por la OMS. El uso sistemático de las FF. MM. y de la Policía Nacional a escala global en la emergencia, para contener a la población, movilizar suministros y construir hospitales, y para las demás acciones pertinentes a detener el avance del virus, se debe a que las instituciones militares cuentan con la adaptabilidad y disposición de atender externalidades que afectan al país (Dirección General de Sanidad Militar, 2021).

El Ministerio de Defensa (2020) señaló que las acciones que realizan las FF. MM. y la Policía Nacional se encuentran en curso para cumplir sus responsabilidades constitucionales; sin embargo, se vio la necesidad de abrir nuevos frentes para atender la emergencia. Dentro de ellos se encuentran el dictamen de acuartelamiento de primer grado en las FF. MM. y la Policía Nacional, la disposición de puestos de control y el aumento en el número de efectivos en las fronteras, para controlar los flujos de población; todo, en función de hacer respetar la cuarentena y que se pueda garantizar el abastecimiento de la población.

Con toda la información anterior se puede inferir que, como lo mencionó en su escrito Vargas (2020), las FF. MM. son el conjunto de servidores públicos más grande del país y los que tienen mayor alcance en el ámbito territorial, por lo que en la contingencia actual han debido movilizar toda su capacidad para transportar los diferentes suministros a lo largo del territorio nacional, garantizar el ingreso de mercancías vía aérea y marítima, permitir la distribución terrestre y limitar lo que no se encuentre autorizado en medio del estado de emergencia; es decir, para las FF. MM. utilizar la capacidad fluvial, marítima, aérea y terrestre de movilización es fundamental a la hora de enfrentar nuevas tareas en el escenario nacional.

## La importancia del plan de vacunación

Con respecto a lo ya mencionado, el sector tiene grandes retos en el interior de sus instituciones: primero, las FF. MM. y la Policía Nacional de Colombia han adquirido a lo largo de su historia un perfil internacional que les ha permitido participar y recibir instrucción en diferentes escenarios del mundo, por lo que, a su vez, ello ha convertido al país en un referente de entrenamiento para soldados de diferentes nacionalidades (Vargas, 2020).

El segundo reto hace referencia al plan de vacunación planteado en el Plan San Roque, específicamente nombrado como Plan de Vacunación SSFM, descrito en la figura 2, y del que, para mayor contexto, el ministro de Salud y Protección Social, Fernando Ruiz Gómez, anunció que Colombia ha logrado asegurar 35.000.000 de vacunas, necesarias para inmunizar al 70 % de la población contra el COVID-19, y con las cuales se alcanzará la inmunidad de rebaño; ésta ocurre cuando una población se hace inmune a una enfermedad. Ya sea debido a la existencia de una vacuna (la vacunación en el país se inició el 20 de febrero de 2021) o por exposición al agente patógeno, en la medida en que el porcentaje de personas inmunes va en aumento, la probabilidad que una persona que es contagiosa se encuentre con una persona que no sea inmune y la infecte, disminuye (Banner Health, 2021).



En tal sentido, el Ministerio de Salud manifiesta: "Hemos logrado comprar 20 millones de dosis para 10 millones de colombianos por Covax y por mecanismos bilaterales 41.5 millones de dosis para 25.250.000 personas. De esta manera alcanzamos 61,5 millones de dosis para 35.250.000 millones de personas a vacunar" (Ministerio de Salud, 2021).

Figura 2. Operación San Roque-Plan de Vacunación SSFM



Fuente: Ejército Nacional. (s. f.). Presentación en Power Point. Archivo del autor.

Así, el Gobierno nacional garantiza la vacunación para su población priorizada en el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19, esfuerzo a que el área de Sanidad Militar se une, y respecto a lo cual propone y emplea una nueva estrategia de vacunación, con base a la afirmación que las vacunas son la manera más eficaz y segura de protegerse contra 26 enfermedades graves que pueden causar la muerte (Ministerio de Salud., s.f. & Dirección General de Sanidad Militar, 2021). Por ello, durante el aislamiento preventivo por COVID-19, el lanzamiento de esa nueva estrategia para que los afiliados puedan completar su esquema de vacunación cobijados por todas las medidas de bioseguridad y evitar el contagio de coronavirus, es pensando siempre en el bienestar general del país y de sus ciudadanos; y en este caso, en cuanto a las necesidades que se presentan en emergencias sanitarias.

Lo anterior quiere decir que el objetivo de la primera fase operativa del Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19 es reducir la mortalidad específica por el coronavirus, reducir la incidencia de casos graves de COVID-19, proteger al talento humano en salud y al personal de apoyo, a los cuidadores de poblaciones de especial protección y a las FF. MM. y la Policía Nacional con soporte de sanidad militar, como lo afirma el mayor general Hugo Alejandro López (2021), director general de Sanidad Militar.



Por lo planteado, en el ejercicio que se realiza a fin de priorizar la distribución de las vacunas para prevenir el COVID-19, toman relevancia dos máximas en términos de justicia: la justicia conmutativa, entendida como "la que pretende regular los modos de trato observando rigurosamente el principio de la igualdad" (Bocanegra, 2019, p.2) y la justicia distributiva la cual "tiene como fin promover el bienestar y la estabilidad de la comunidad. Buscando corregir las desigualdades por medio de los méritos propios, pero garantizando las condiciones mínimas de la calidad humana" (Martínez, 2019, p.2), es por ello que se hace imperante recurrir a los criterios que fundamentan el gasto público y exaltar que es labor del Gobierno maximizar una función de bienestar social (Silva, Páez y Rodríguez, 2008); por lo tanto en el aspecto de distribución opera el concepto de justicia distributiva por encima del de justicia conmutativa; dado que, más allá de suministrar bienes o servicios a todos por igual, opera la responsabilidad estatal de brindar el máximo beneficio posible con los recursos disponibles. Por esto, el mayor general López recalca la importancia del Plan Nacional de Vacunación, partiendo de la idea de ser dicho plan la creación de condiciones generales de equidad a través de políticas públicas incluyentes y efectivas que tiendan a la protección de personas en su dignidad humana y a la exigencia de la solidaridad cuando ella sea indispensable para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales (Dirección General de Sanidad Militar, 2021).

Como soporte de lo anterior, el Ministerio de Salud, a través del documento técnico del Plan de Vacunación contra el COVID-19 (2021), manifiesta que las FF. MM. y la Policía Nacional, en cumplimiento de sus actividades de seguridad y soberanía nacional, han apoyado el afrontamiento a la pandemia con actividades de control territorial, apoyo logístico y cumplimiento de las diferentes medidas emitidas por el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales. Y por lo mismo, acompañarán el plan de seguridad durante el desarrollo de las estrategias de vacunación en los distintos territorios del país.

Estas estrategias, empleadas por las FF. MM., han permitido el desarrollo del mencionado plan, que es el producto de un trabajo interdisciplinario, interinstitucional e intersectorial, basado en los principios de solidaridad, eficiencia, beneficencia, prevalencia del interés general, equidad, justicia social y justicia distributiva, transparencia, progresividad, enfoque diferencial, acceso y accesibilidad e igualdad, como lo afirma el Ministerio de Salud (2021). A su vez, como entidades que luchan por el bienestar del país, las FF. MM. quieren que los ciudadanos tengan presente que el proyecto de vacunación contra el COVID-19 debe asumirse como un gran proyecto nacional, del cual se espera que haya un amplio sentido de pertenencia, y además, con la responsabilidad estatal de hacer disponibles las vacunas, la responsabilidad social de no desinformar y evitar las noticias falsas, teorías de conspiración o estrategias de cualquier orden para no respetar el turno asignado.

## La labor coyuntural y la misionalidad institucional

La Presidencia de la República (2020) muestra con datos numéricos la evidente importancia de las FF. MM. en el país y su gran aporte para luchar por el bienestar de los ciudadanos. Inicialmente, manifiesta que la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) ha transportado, en diferentes aeronaves, 23 toneladas de canastas alimentarias, como apoyo al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), para la población infantil, especialmente la de Bahía Solano, Nuquí, Leticia y Puerto Leguízamo. La Armada Nacional (ARC), por su parte, ha entregado 96.000 galones de agua potable y 2.860 mercados a las comunidades de territorios insulares en Tierrabomba y las Islas del Rosario —y así ha beneficiado a cerca de 15.000 personas— y 18.000 litros de agua potable a los habitantes de San Andrés, así como mercados y agua potable para adultos mayores y población vulnerable en diferentes regiones del país; adicionalmente, tres de sus buques están listos y a disposición para el transporte de ayuda humanitaria.



La FAC y la Policía han sido fundamentales en la continuidad de estas tareas realizando misiones de perifoneo aéreo sobre diferentes ciudades y municipios, para suministrar información preventiva ante el COVID-19. Cabe inferir, de esta manera, que la FAC ha ejecutado más de 82 horas de vuelo en vigilancia y control del territorio colombiano y en la verificación del cumplimiento de las medidas del Gobierno nacional, como lo afirma la Presidencia de la República (2020) en su artículo. A la anterior información suministrada y a las acciones de apoyo a la autoridad civil, se une Gutiérrez (2021) añadiendo en su escrito que entre el 16 de marzo y el 18 de octubre de 2020 se destacan las más de 48.000.000 de personas beneficiadas por asuntos públicos en actividades como cuñas, piezas gráficas, impactos en medios, redes sociales y emisiones radiales. Añade también, que en lo que respecta a las Intervenciones OPAIN <sup>2</sup>, se destacan las más de 6.000.000 de personas beneficiadas con actividades como puestos de control, volantes, perifoneo, escuadras de sensibilización y conferencias. En cuanto a los asuntos civiles, son dignas de mención las "171.200 personas beneficiadas por las actividades de reuniones interinstitucionales, el empleo (POR) y el empleo por Sanidad; y en la cooperación civil-militar merecen destacarse los más de 16.000.000 de personas beneficiadas por las entregas de agua y diferentes mercados" (Gutiérrez, 2021).

En este orden de ideas y ante la demanda de recursos, esfuerzos y personal generados por la pandemia del COVID-19, un interrogante que se planteó en diferentes escenarios es si nuestras Fuerzas Militares descuidaron su misión, y es acá donde se debe exaltar la gran labor que desempeñan nuestras Fuerzas Militares, pues ante este escenario, se mantuvieron las operaciones para debilitar a los grupos al margen de la ley, evitar su crecimiento en hombres armados y su expansión territorial, como lo expone el Ministerio de Defensa (2021) dentro de los logros de la Política de Defensa y Seguridad: para el 2020 se presentaron más de 5.000 neutralizaciones y en lo transcurrido entre enero de 2021 y febrero del mismo año se han presentado más de 1.000 neutralizaciones. Dichas cifras incluyen muertes en combate, capturas y deserciones de las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que se apartaron del acuerdo de paz de 2016; del Ejército de Liberación Nacional (ELN); del Clan del Golfo; de Los Caparros y de Los Pelusos, vinculados todos ellos con el narcotráfico y la minería ilegal.

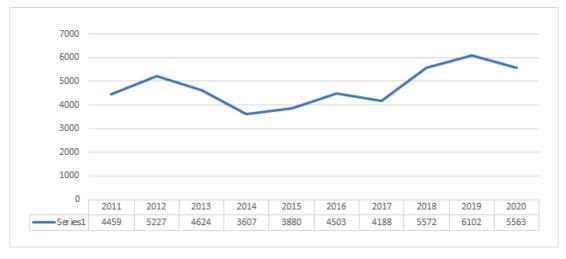


Figura 3. Número de neutralizados (2011-2020)

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Defensa (2021).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> El concesionario OPAIN es el encargado de administrar, modernizar, expandir, operar, mantener y comercializar el aeropuerto el Dorado de Bogotá, que es, hoy por hoy, una de las obras de infraestructura más importantes de Colombia.



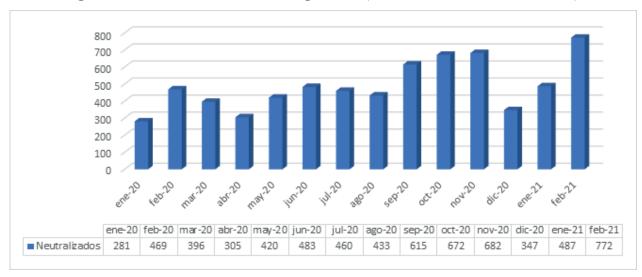


Figura 4. Número de neutralizados por mes (enero de 2020-febrero de 2021)

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Defensa (2021).

Es necesario resaltar que la disminución en 2020, mostrada en la figura 3, no obedece al factor coyuntural del COVID-19, sino que responde a los diferentes procesos que adelanta el Gobierno colombiano en pro de lograr una paz estable y duradera, y a los grandes avances que se han tenido en términos de la disminución del pie de fuerza de estos grupos.

De acuerdo con un informe de inteligencia, los cinco grupos terminaron el 2020 con alrededor de 6.800 combatientes. Mientras que las disidencias de las FARC cerraron el año pasado con unos 2.500 combatientes, el ELN terminó con 2.450, el Clan del Golfo con 1.600, Los Caparros con 100 y Los Pelusos con 150, cifras similares a las de 2019 (Reuters, 2021).

De igual manera, en la lucha contra los delitos contra la vida y la integridad personal y los delitos contra la libertad individual y otras garantías constitucionales, se lograron avances importantes, como se muestra en la figura 5.

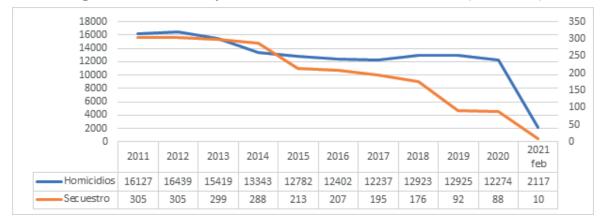


Figura 5. Homicidios y secuestros en el territorio nacional (2011-2021)

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Defensa (2021).



Para finalizar, y no menos importante, ya que este es uno de los principales retos de Colombia, se presentan los resultados en términos de la lucha contra el problema mundial de las drogas, como se ilustra en las figuras 6 y 7.

Hectarias erradicadas 94604 130147

Figura 6. Erradicación manual de cultivos de coca (hectáreas)

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Defensa (2021).

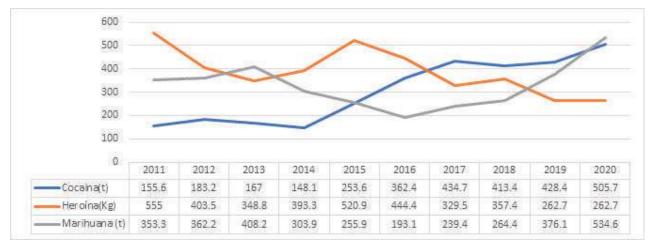


Figura 7. Incautación de cocaína, heroína y marihuana (2011-2020)

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Defensa (2021).

Las cifras mostradas en las figuras 3 a 7 muestran el real valor del trabajo de estas personas que arriesgan sus vidas para salvaguardar la de los demás; también obligan a reconocer el arduo trabajo de estos departamentos que se esfuerzan y luchan continuamente por prestar un servicio integral y efectivo. Su dedicación por cumplir con sus tareas en la contingencia sin descuidar sus responsabilidades constitucionales evidencia el papel fundamental de la Seguridad y Defensa en época de pandemia, al igual que su compromiso y su disciplina para cumplir con su misión y luchar por la seguridad y beneficio del país.



## Conclusiones

Los diferentes escenarios expuestos a lo largo del capítulo desvelan la importancia que tiene la salud pública en la Política y Estrategia de la Seguridad y Defensa Nacional en todos los países, ya que como lo expone la CEEEP (2020) "no se podrá aspirar a la prosperidad económica, ni progreso social, si nuestros ciudadanos no están con buena salud, educación y trabajo" ya que esta situación precaria dificultaría cualquier escenario de cooperación, colaboración, coordinación y comunicación estratégica, en efecto se hace primordial fijar vías complementarias que permitan proteger frente a cualquier crisis sanitaria a nivel global a todos los ciudadanos y su entorno.

Por ello, y en este caso específico del Covid-19, las FF. MM. y la Policía Nacional en los distintos países han jugado un papel fundamental en la contención de esta externalidad. Y como ya se manifestó, Colombia no ha sido la excepción, gracias a su esfuerzo, su estrategia y su dedicación por implementar toda la capacidad en diferentes niveles para la contención, el suministro y el alcance de las infraestructuras básicas, teniendo presente que las FF. MM. y la Policía Nacional no descuidan la atención de sus misiones constitucionales, pues ellas siguen presentando un escenario preocupante; sobre todo, en lo que se relaciona con la seguridad en los territorios.

Valorar el trabajo de las entidades que han estado detrás de todos los mencionados procesos, alineaciones y lineamientos para apoyar el sector salud es importante y pertinente. Reconocer aciertos y desaciertos permite el avance y la evolución de cualquier contingencia, que, en este caso, al ser una emergencia global —y por tanto, nacional—, requirió una unidad de mecanismos y fuerzas en busca del beneficio de todos los ciudadanos. Estrategias en las que la unidad de Seguridad y Defensa, junto con las FF. MM. y la Policía Nacional, jugaron un papel básico y fundamental para que las directrices fueran acatadas en su mayoría.

## Referencias

- Banner Health. (2021). ¿Qué es la inmunidad de rebaño? https://www.bannerhealth.com/es/healthca reblog/teach-me/what-is-herd-immunity
- BID (2020) Evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en tiempos del COVID-19, doi.or g/10.18235/0002780, https://publications.iadb.org/es/evolucion-de-la-seguridad-ciudadana -en-colombia-en-tiempos-del-covid-19
- Bocanegra A. (2019) Justicia Conmutativa, Universidad Católica De Colombia, Facultad De Derecho, https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23835/1/Andres-Eduardo-Bocanegra-Pinzon-Justicia-Conmutativa.pdf
- CEEEP. (1 de agosto de 2020). La pandemia de COVID-19: ¿Es una amenaza a la seguridad nacional e internacional? https://ceeep.mil.pe/2020/08/01/la-pandemia-de-covid-19-es-una-amenaza -a-la-seguridad-nacional-e-internacional/
- Dirección General de Sanidad Militar. (2021). Sanidad Militar pone en marcha nueva estrategia de vacunación. https://www.sanidadfuerzasmilitares.mil.co/comunicaciones/noticias-comunicados-prensa/sanidad-militar-pone-marcha-nueva-estrategia
- Ellis, E. (2 020) Retos de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica para responder a la pandemia del COVID-19, Revista Fuerza Aérea-EUA ,Tercera Edición 2020, https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/Journals/Volume%202%20Issue%203/Ellis s3.pdf



- Fuerza Aérea Colombiana. (2020). "Operación San Roque", plan de Contención Institucional frente al COVID-19. https://www.fac.mil.co/%E2%80%9Coperaci%C3%B3n-san-roque%E2%80%9D-plan-de-contenci%C3%B3n-institucional-frente-al-covid-19
- Gutiérrez, J. (2021). Operación San Roque. Ejército Nacional. En prensa.
- Martínez S. (2019) Justicia distributiva, Universidad Católica De Colombia, Facultad De Derecho https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23838/1/Shelsy-Patricia-Martinez-Quintero\_Justicia-distributiva.pdf
- Ministerio de Defensa. (2020). Ministro Carlos Holmes Trujillo explica nuevas medidas del Sector Defensa para la prevención de contagio del coronavirus (COVID-19). https://id.presidencia.go v.co/Paginas/prensa/2020/Ministro-Carlos-Holmes-Trujillo-explica-nuevas-medidas-Sector -Defensa-para-prevencion-de-contagio-del-coronavirus-200317.aspx
- Ministerio de Defensa. (2021). Logros de la política de defensa y seguridad. https://www.mindefensa. gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios\_sectoriales/info\_estadistica /Logros Sector Defensa.pdf
- Ministerio de Salud. (2021). Plan de Vacunación contra el Covid-19. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/pnv-contra-covid-19.pdf
- Ministerio de Salud. (2021). Colombia comenzará la vacunación contra el covid-19 el 20 de febrero. https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-comenzara-la-vacunacion-contra-el-covid-19-el-20-de-febrero-.aspx
- Ministerio de Salud. (s.f). Lo que debes saber sobre las vacunas. https://www.minsalud.gov.co/salu d/publica/Vacunacion/Paginas/Lo-que-debes-saber-sobre-vacunas.aspx
- PAHO (2019) Rol de las Fuerzas Armadas en Rol de las Fuerzas Armadas en el Manejo de Crisis Sanitarias, https://www.paho.org/nic/index.php?option=com\_docman&view=download &alias=358-rol-de-las-fuerzas-armadas-en-el-manejo-de-crisis-sanitarias&category\_slug =presentaciones&Itemid=235
- Presidencia de la República. (2020). Fuerza Pública continúa garantizando la seguridad y la tranquili dad de los colombianos durante la emergencia por el COVID-19. https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Fuerza-Publica-continua-garantizando-seguridad-tranquilidad-colombianos-emergencia-COVID-19-200324.aspx
- Reuters. (2021). Grupos armados ilegales de Colombia perdieron más de 5.000 combatientes en 2020. https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/grupos-armados-ilegales-de-colombia-perdieron-mas-de-5000-combatientes-en-2020-3108004
- Silva J., Páez, P. y Rodríguez, P. (2008) Finanzas públicas territoriales, Programa De Administración Pública Territorial, Escuela Superior De Administración Pública, ESAP. http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/6-Finanzas-Publicas-Territoriales.pdf
- Vargas, A. (20 de abril de 2020). El concepto de seguridad y las tareas de la Fuerza Pública frente al Covid-19 en Colombia. https://www.sur.org.co/el-concepto-de-seguridad-y-las-tareas-de-la-fuerza-publica-frente-al-covid-19-en-colombia/

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





### PANDEMIA DE LA COVID-19 Y ESTADOS FALLIDOS



#### Paco Moncayo Gallegos

El General Paco Moncayo se graduó en el Colegio Militar "Eloy Alfaro", realizó el curso Avanzado de Armas en Brasil, Obtuvo el Título de Estado Mayor en la Academia de Guerra del Ejército y un diploma en Seguridad en laUniversidad de Defensa, en Washington. Es doctor en Ciencias Internacionales del Instituto de posgrado de la Universidad Central del Ecuador.

#### 1. Introducción

La situación de dolor y el sentimiento de indefensión que agobia a la humanidad en estos días, cuando soporta el acoso brutal de un virus que ha venido a cambiar los conceptos esenciales de la convivencia, tanto entre las personas, como entre éstas, las organizaciones sociales y el poder político, en un mundo que comienza a replegar de las optimistas proyecciones de la globalización, obligan a un análisis de temas recurrentes en el campo de las relaciones internacionales como la situación de Estados que, fruto de distintas circunstancias de su desarrollo histórico y del contexto actual, presentan síntomas preocupantes de inestabilidad que ponen en duda su capacidad para cumplir con las competencias esenciales que sostienen su legitimidad y justifican su existencia.

Una apreciación objetiva de la situación de esos Estados, en un contexto de pandemia y pos pandemia, es necesaria para llegar a conclusiones que aporten a la estructuración de una nueva agenda de seguridad global, regional y nacional, desde múltiples miradas y no solamente desde la óptica de los países centrales.

En el marco de estas consideraciones, se pretende con este artículo analizar en términos generales las teorías sobre Estados calificados como frágiles o fallidos para establecer las causas de esa condición y, entendiéndolas, ubicando en su justa dimensión la forma en lugar de criminalizarlos, y acudir solidariamente en su apoyo, asumiendo deberes globales ineludibles, aportando para superar los grandes sufrimientos que aquejan a sus poblaciones, víctimas, generalmente inocentes de la inseguridad de esas naciones que, además, puede tener repercusiones hacia la comunidad internacional.

#### 2. El Estado nacional

Rodrigo Borja, en su Enciclopedia de la Política, relata una anécdota que se refiere a la oferta de Federico Bastiat de entregar un premio de un millón de francos a quien proponga una definición sobre Estado bueno, simple e inteligible; lo cual es útil para ejemplificar la complejidad del reto y reconocer la multiplicidad y diversidad de las existentes. El mismo autor, en su libro clásico de ciencia política, dice que, Estado es: "La sociedad política por excelencia, ordenada jurídicamente, bajo el imperio impersonal de la ley. Es una sociedad política totalizadora, es decir completa y cerrada en la que, el ser humano encuentra cabida para todos los propósitos importantes de la vida, por eso se le considera la nación jurídica y políticamente organizada" (Borja, 1977, p. 384).



Sobre la estructura del Estado dice el autor: "El Estado tiene cuatro elementos constitutivos: el pueblo, que es su elemento humano; el territorio, que es su entorno físico; el poder político, que es la facultad de mando sobre la sociedad; y la soberanía, que es su capacidad de auto obligarse y auto determinarse sin sufrir interferencias exteriores. Los cuatro elementos deben concurrir para que pueda haber Estado" (Ibídem, p. 385).

Charles Rousseau se refiere al Estado como: "...un fenómeno político-social y un fenómeno jurídico"; en el primer caso, observa la distinción tripartita del derecho público interno al reconocer que para que exista Estado "...se precisa, por lo menos, la reunión de tres elementos: la población, el territorio y el gobierno" (Rousseau, 966, p.83); mientras que, al analizar al Estado como fenómeno jurídico, plantea que estos tres elementos no son suficientes, "...ya que hay colectividades públicas que poseen una población, un territorio y unos servicios públicos claramente definidos, sin que por ello puedan pretender la calificación de Estado... De ese modo se elimina toda definición de orden exclusivamente político o social y se llega a admitir que el criterio de distinción del Estado tiene que ser de orden jurídico" (Ibídem, p.93).

El enfoque marxista del pensamiento político, lo resume Lenin cuando afirma que: "El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden objetivamente conciliarse. Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables" (Lenin V., p.15). Esta visión determinista, aunque ampliamente desarrollada por el autor y muchos tratadistas marxistas, convertiría al Estado en un campo de batalla e imposibilitaba cualquier estudio que no conduzca a su disolución.

Como es evidente, las definiciones sobre un tema complejo y controversial se encuentran firmemente atravesadas por las ideologías de los tratadistas, en los contextos temporales y espaciales en que fueron presentadas; sin embargo, al margen de definir al Estado desde su esencia u origen, existen elementos comunes que surgen apoyados en el Derecho Internacional y doctrinas jurídicas tanto universales como nacionales que concuerdan en considerarlo como una organización política, ordenada jurídicamente en un territorio; que monopoliza de manera legítima el uso de la fuerza, es independiente en el interior y en el exterior, representa intereses de clase y es un espacio de interacción de grupos sociales con distintos grados de poder.

#### 3. El Estado en el siglo XXI

El Estado Nacional experimentó profundas transformaciones en el período de cambio de siglo. De ser el actor principal en la gestión de los asuntos públicos y espacio privilegiado para regular y administrar las relaciones entre las personas y sus organizaciones, se ha visto enfrentado a presiones y tensiones que atenuaron su centralidad y supremacía en el ejercicio de sus competencias.

En lo externo, debieron enfrentarse al poder de las grandes corporaciones y organizaciones transnacionales que empezaron a incursionar en el ejercicio de funciones que antes se consideraban exclusivas del sector público estatal (logística e inteligencia militar a partir de la Segunda Guerra de Irak). Del mismo modo, proliferaron organizaciones no gubernamentales con pretensiones, no solamente de cooperar con los gobiernos, sino, en algunos casos, de reemplazarlos en la prestación de determinados servicios.



También el Estado ha enfrentado tensiones internas de territorios que luchan por la descentralización, autonomía y, en casos extremos, por su independencia. Hoy, más que antes, las regiones defienden sus identidades e intereses y se enfrentan al tradicional centralismo; y los pueblos y nacionalidades exigen espacios de reconocimiento para sus culturas, particularidades y mayor libertad de acción para resolver sus asuntos sin intromisiones externas, que consideran inaceptables. No cabe duda que sismos de distinta intensidad sacuden las estructuras antes sólidas del tradicional Estado nacional. Del mismo modo, las competencias se han distribuido entre diversos niveles de gobierno, generando, como ha sucedido en estos tiempos de pandemia, roces entre ellos. Esta situación implica que, al analizar el tema de los Estados frágiles y fallidos, se requiera establecer los niveles de responsabilidad que deben asumir por la deficiencia en las prestaciones de los servicios que deben brindar a sus ciudadanos.

Las presiones supra nacionales producen un importante nivel de pérdida de autonomía para el manejo de asuntos tales como: la macroeconomía, los derechos humanos, el medio ambiente, el crimen organizado, etc., que caen progresivamente en la órbita de la comunidad internacional, con lo cual se está modificando la vinculación tradicional entre soberanía y territorio; mientras que, la emergencia de ciudades y regiones de dimensión global impulsa una re-territorialización interna del Estado. (Moncayo E.,2003, p.3). Cabe también en estos casos reflexionar sobre el papel de los gobiernos nacionales y de la comunidad internacional para poder establecer responsabilidades. En otros términos, si la globalización ha contribuido a debilitar a los Estados nacionales, y si otros actores asumen sus competencias; si los tradicionales conceptos de la soberanía han sido desplazados, ¿A quién corresponde corregir las fallas que ahora se imputan a los Estados con exclusividad?

#### 4. Cómo nacen los Estados Fallidos

Los Estados frágiles y fallidos surgen de relaciones previas de colonialismo, dominación y represión. Las razones de la inestabilidad que sufren los pueblos del Oriente Medio, por ejemplo, se remontan a los episodios finales de la Primera Guerra Mundial, cuando Gran Bretaña y Francia, con la aceptación del Imperio ruso y el Reino de Italia, firmaron el Acuerdo Sykes-Picot, el 16 de mayo de 1916. Según aquel documento, Oriente Próximo se dividiría en cinco zonas: una de control británico, una de control francés, un protectorado británico, un protectorado francés y las ciudades de Jerusalén y Nazareth que quedarían bajo administración internacional. Estos acuerdos fueron refrendados durante la conferencia de San Remo de 1920 y recibieron el respaldo de la Liga de Naciones.

Posteriormente, en estas condiciones de cuasi o ninguna soberanía, se dibujó el mapa de Oriente Medio, para satisfacer los intereses de las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial y con el ejercicio cínico de un realismo político descarnado.

Paralelamente a las negociaciones con Francia, los británicos ofrecían al jerife de La Meca la creación de un Estado árabe unificado en los territorios comprendidos desde Siria hasta el Yemen, a cambio de su apoyo en la guerra contra el Imperio Otomano; a la vez que, con la Declaración Balfour, patrocinaban la creación de un Estado judío en Palestina.



Similares fueron los efectos de las negociaciones de Yalta, cercano ya el final de la Segunda Guerra Mundial. Debilitadas las potencias europeas, les correspondió el turno de las maquinaciones a Estados Unidos y la Unión Soviética empeñados en la lucha por la supremacía global. Colapsado el imperio comunista, Estados Unidos pensó que podía ejercer a plenitud su hegemonía. A criterio de Brzezinsky: "Por primera vez en la historia, una potencia no euroasiática ha surgido no sólo como el árbitro clave de las relaciones de poder euroasiáticas, sino también como la suprema potencia mundial... su poder se despliega directamente sobre tres de las periferias del continente euroasiático, a partir de las cuales ejerce una poderosa influencia sobre los Estados que ocupan el hinterland euroasiático" (Brzezinsky Z., 1998, p.39). Hasta que Rusia recupera bajo el liderazgo de Putin, su condición de potencia militar global y se crean nuevas zonas de rozamiento en las que chocan las presiones de los grandes poderes, poniendo en riesgo la viabilidad de Estados como Siria e Irak, aspiraciones nacionalistas del pueblo kurdo y pretensiones radicales de crear un Estado Islámico radical que ha sido vencido, pero no completamente derrotado.

Muchas de las situaciones de fragilidad han sido obra de las luchas entre potencias. Las invasiones de la Unión Soviética y Estados Unidos a Afganistán e Irak, contribuyeron al fortalecimiento de los movimientos islamistas radicales. El Estado Islámico de Irak y Levante fue uno de sus resultados. Se conoce que surgió como una organización terrorista próxima a Al Qaeda, para hacer frente a la invasión norteamericana de Irak de 2003. Posteriormente, Bakr al-Baghdadi, cortó los lazos con Al Qaeda y declaró, en 2014, la independencia de su grupo y su soberanía sobre Irak y Siria, autoproclamándose "Califa Ibrahim del Estado Islámico".

Similares son los orígenes de los problemas que se presentan en gran parte del Continente africano, donde están ubicados la mayoría de Estados calificados como fallidos. En 1870 y 1882, el Reino de Italia tomó posesión de las primeras partes de Eritrea, mientras que Alemania declaró a Togolandia, Camerún y África del Sudoeste bajo su dominio en 1884. El África Occidental Francesa (AOF) fue fundada en 1895, y el África Ecuatorial Francesa (AEF), en 1910

En ese ambiente Otto von Bismark convocó a la Conferencia de Berlín en 1884, para discutir el problema de África y acordar algunas reglas a las que debían someterse las potencias en su expansión colonial. Ninguna nación reclamaría ningún territorio africano sin previo conocimiento de los otros firmantes y esto solamente cuando los territorios hubiesen sido eficazmente ocupados. Reglas que nadie puso en práctica. Como resultado, solamente dos Estados pudieron conservar su independencia: Etiopía y Liberia.

Cuando se independizaron los países lo hicieron generalmente dentro de los límites coloniales que, en muchos, no consideraban las particularidades, geográficas, étnicas ni culturales. Posteriormente, en el contexto de la Guerra Fría, algunos Estados se alinearon con la Unión Soviética, colapsada la cual quedaron en la indefensión y se convirtieron en campos de batalla en que competían tanto intereses locales como internacionales. No cabe, entonces, porque asombrarse que, en el año 2009 el 'Conflict Barometer' estimaba que eran 85 los conflictos abiertos en el territorio africano.



UNESMUN¹ publica el resultado de un debate sobre los Estados Fallidos. "Seguridad y Derechos que entrega una explicación sencilla y resumida sobre este tema. Plantea que, con el colapso de la Unión Soviética, "... el gobierno de Estados Unidos se hallaba sin su adversario natural, la Unión Soviética y el bloque del Este. En esos años en que el espacio postsoviético entraba en caos y florecían conflictos armados de naturaleza distinta a la bipolar –como en Somalia, los Balcanes o Ruanda– el Gobierno estadounidense trataba de analizar el mundo buscando nuevos peligros para su seguridad y sus intereses. Además del terrorismo, los Estados fallidos se convirtieron en el nuevo blanco de la política exterior estadounidense".

Se refiere también al documento "Working Papers. State Failure Task Force Report", producido por un grupo de expertos contratados por la CIA, en el que se analizaron factores demográficos, económicos, medioambientales y políticos para determinar su influencia en la aparición de un estado fallido. Según el documento analizado, este es un fenómeno que surge tras el fin de un mundo bipolar, el desmantelamiento del espacio pos soviético y la creación de nuevos Estados. Desde el año 1990 a 1992, las Naciones Unidas reconocieron 20 nuevos Estados. "A partir de la descolonización hasta el final del mundo bipolar, numerosos Estados obtuvieron la independencia y heredaron las estructuras coloniales, la pobreza y la desigualdad, que no solo impidieron su desarrollo, sino que aumentaron su fragilidad a la hora de hacer frente a amenazas internas y externas" (UNESMUN, 2019).

#### 5. Los Estados fallidos en la política exterior de Estados Unidos

El primer presidente de la posguerra, George Bush (1989- 1993) planteó apoyar la construcción de un nuevo orden mundial, basado en los valores democráticos y liberales; mantener el estatus de único centro hegemónico mundial; propiciar una economía libre y abierta; asegurarse el libre acceso a los recursos de la tierra, océanos y del espacio; y, trabajar cooperativamente en la defensa del medio ambiente. Entre las amenazas a los intereses norteamericanos se señalaron la proliferación de tecnologías críticas como las nucleares o genéticas que podrían desarrollar países inestables, reacios a someterse a las reglas del Derecho Internacional; el surgimiento de nuevas potencias nucleares; e inestabilidades regionales por luchas hegemónicas, antagonismos étnicos, religiosos y nacionales, migraciones ilegales, tráfico de drogas y corrupción.

El presidente Bill Clinton (1993-2001), en la Estrategia de Seguridad, emitida en 1996, afirmó que proteger la seguridad de la Nación –su pueblo, su territorio y su modo de vida— constituye la más alta misión y deber constitucional de su gobierno. Las amenazas, en ese documento, se identificaron como: conflictos étnicos, estados delincuentes, proliferación de armas de destrucción masiva, degradación ambiental en gran escala, crecimiento acelerado de la población mundial, terrorismo, crimen internacional organizado y tráfico de drogas. Como estos crímenes no respetan fronteras, las fuerzas armadas tendrían que operar generalmente fuera de su territorio. A partir de entonces fue frecuente el uso de calificativos como delincuentes o canallas para estados considerados como sus enemigos.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Modelo de Naciones Unidas (MUN) para el Plan de Escuelas Asociadas a la UNESCO.



El presidente George Bush hijo (2001-2009), planteó la continuidad de la política internacional inconclusa de su padre. El repudiable acto terrorista del 11 de septiembre, le abrió el camino. Planteó la estrategia de la guerra preventiva, la única capaz, según él, de proteger al mundo occidental de los ataques del terrorismo. La Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos (documento NSS.5), posterior al 30/S, imprimió un código geopolítico antiterrorista. Según este documento el "enemigo es, no simplemente un régimen político o religión o ideología, el enemigo es el terrorismo", al que combatirá apoyado en el principio de la legítima defensa, con una estrategia preventiva anticipatoria (ante la sola

En esta visión estratégica, aparecen ya los Estados fallidos, entre las principales amenazas junto al terrorismo internacional y la proliferación indiscriminada de armas nucleares. Se explica la calificación de amenaza a los Estados fallidos porque, supuestamente, al no tener control del territorio y haber perdido el monopolio de la coacción, sus territorios se convierten en bases de organización, entrenamiento, planificación y lanzamiento de operaciones terroristas, para posteriormente convertirse en santuario para los criminales. Esta visión sirvió para justificar la intervención militar en Afganistán.

Conforme afirma Gabriel Santos, "En ese contexto, la identificación de Estados a punto de desintegración o fallidos pasó a ser un objetivo de seguridad nacional de Estados Unidos (EE.UU.)". Con posterioridad, se sumaron a la preocupación varios países europeos por la presencia de grupos terroristas nacionales e internacionales en conflictos en países periféricos, con graves consecuencias humanitarias. "Los estados del Tercer Mundo calificados como fallidos empezaron a ser percibidos como una amenaza para el mundo desarrollado y occidental" (Santos G. 2019, p. 24). Y de este modo, el tema de los Estados fallidos se convirtió en objeto de securitización en la agenda de seguridad de las potencias.

El citado autor considera que la invasión a Iraq, sustentada en las teorías de la guerra preventiva sirvieron como justificación para la invasión a Irak que habría tenido como objetivo consolidar una posición dominante en esa estratégica región apuntada "... tanto contra China, Rusia y Europa como contra Siria e Irán. Es parte de un largo proceso de afirmación del poder dominante de EE.UU. en la zona central-sur de Eurasia, en el área decisiva (heartland) de este mega-continente" (Ibídem).

A partir de la publicación de la Estrategia Nacional de Seguridad (septiembre 2002), la existencia de "Estados frágiles" se convierte también un tema de asistencia internacional. La Agencia de Estados Unidos para la Asistencia Internacional para el Desarrollo (USAID) comenzó a orientar recursos hacia esos Estados. Poco después se sumaron a la iniciativa los gobiernos europeos. También los organismos directivos del Banco Mundial se ocuparon del tema, caracterizando a varios Estados como países de recursos bajo stress, cuando presentaban síntomas de debilidad en sus gobiernos e instituciones.

#### 6. La "securitización" de los Estados fallidos

Las opiniones de los estrategas y tratadistas occidentales, que definen las amenazas o preparan las respuestas han sido analizadas por las escuelas críticas de la Geopolítica. Simon Dalby alerta sobre el peligro que muchas de las amenazas actuales sean calificadas como globales, y lo que es peor, que se incluyan en el discurso geopolítico, preocupaciones sobre temas referidos a la cultura popular y la identidad cultural. Las identidades—considera— son formuladas, representadas y reprimidas en los discursos políticos y se las califica como amenazas, en determinados contextos, como ha sucedido en los últimos tiempos con la presunta "amenaza islámica".



Advierte Dalby que, tanto la seguridad internacional, como las prácticas de la guerra, se basan en construcciones culturales muy poderosas, que son asumidas como "ciertas", desde una visión occidental que intenta mantener las pautas geopolíticas de la Guerra Fría. Para justificar su criterio, señala teorías como: el choque de civilizaciones, Estados fallidos, calentamiento global, crecimiento de la población mundial, o desgaste de la capa de ozono (Dalby S., 2002, p. 295). Desde el punto de vista de la Geopolítica crítica, los Estados-nación se continúan calificando a través de prejuicios originados en los centros de poder donde 'los otros' (fuentes de peligro y amenaza), son los pueblos atrasados y dependientes. "Los escritos de la geopolítica crítica de la última década han enfatizado cuan importantes son estos espacios metafóricos para situar a los actores políticos y las prácticas discursivas de los intelectuales de la seguridad, sobre todo porque procuran eliminar políticamente la complejidad geográfica, de la imaginación cartográfica" (Ibídem, p.297).

Para enfrentar las amenazas transnacionales, la humanidad transita de la seguridad nacional a la seguridad global. En una época de globalización se pierde fuerza y debilitan los argumentos originados desde la seguridad nacional. Ahora, definidas las nuevas amenazas o enfermedades globales, los marcos conceptuales estado-céntricos aparecen obsoletos. "El 'caos global' es, si no el nuevo enemigo, al menos una descripción técnicamente precisa de un sistema en el que, las pequeñas perturbaciones pueden tener consecuencias dramáticas en otras partes del sistema global que se requiere atender" (Ibídem, p. 301).

A Simon Dalby le preocupa las consecuencias que pueda acarrear una visión binaria similar a la Guerra Fría, al calificar las amenazas como globales y concluir apresuradamente que las respuestas deban ser asumidas globalmente, en temas como una ambigua amenaza islámica, Estados fallidos o cambio climático. El tránsito de un enfoque de seguridad nacional a otro de seguridad global, podría debilitar los contextos específicos de la seguridad, y ocultar las dimensiones causales de la violencia.

Desde una óptica diferente, Manuel Berrio considera que la anarquía existente en un Estado fallido genera una forma particular de orden en el que "...puede desarrollarse una economía de guerra muy rentable para los que están en condiciones de explotarla... La figura del traficante es el complemento del señor de la guerra, al ser el eslabón que vincula las "zonas de paz" con las "zonas de turbulencia" de la geografía mundial, aprovechándose de las ventajas que le ofrecen ambos mundos" (Berrio M. 2003, pp. 199-227). Según este autor, las organizaciones criminales buscan refugio en este tipo de estados que les ofrecen mejores condiciones que aquellas que podrían tener en los llamados estados canallas, donde el Estado tenía las condiciones para protegerlos a costa de la pérdida de anonimato y la posibilidad de sufrir distintas formas de represalia. No así en el Estado fallido donde puede ocultar sus actividades criminales gracias a la turbulencia de la anarquía. "La ausencia de una autoridad centraliza da le otorga una mayor invulnerabilidad ante represalias internacionales" (Ibidem).

En la misma línea, Mario Santos considera a los Estados fallidos como una amenaza a la seguridad global. Según él, la situación que soportan los estados frágiles "propaga sus ondas de choque —criminalidad transnacional, terrorismo, migraciones y tráficos ilegales de armas, personas y mercancías— hasta el corazón de las metrópolis". En tal virtud, "La comunidad internacional ha hecho de ese tema una de sus prioridades estratégicas, mientras en otras partes del mundo la sociedad civil multiplica las iniciativas para seguir adelante" (Santos M. 2009, p.).



#### 7. Teoría de los Estados Fallidos

Dos politólogos norteamericanos fueron los primeros en analizar sistemáticamente el tema del Estado fallido: Steven R. Ratner y Gerald B. Helman, en una publicación de 1992 titulada "Saving Failed States. Se referían a Somalia, Liberia y Camboya, países con graves problemas de gobernabilidad. Según López Martín, Madeleine Albright utilizó ya públicamente ese término en 1997 y Jack Straw lo hizo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2002, con lo cual alcanzó gran resonancia a nivel mundial. (López M. 2010)

El autor de la referencia establece como algunos hitos dignos de considerar, los siguientes:

La creación de un centro de análisis State Failure Task Force, al interior de la CIA, para analizar causas y factores que influían en que un Estado caiga o pueda caer en esta situación.

La inclusión de la amenaza a los intereses de Estados Unidos en la Estrategia de Seguridad Nacional del 2002.

La inclusión en Canadá de una sección especializada en esta materia en su Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional.

La consideración de la amenaza de la existencia de Estados fallidos dentro de la "Estrategia Europea de Seguridad" en 2003.

La creación de un grupo de expertos sobre estados frágiles (Fragile States Group), en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El análisis de la situación de los estados frágiles por parte de las Naciones Unidas, en el "encuentro sobre los resultados del desarrollo del milenio" (2015).

La Creación en 2005 en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión de Consolidación de la Paz.

El empleo, que hace la USAID, del término estado "frágil" para calificar a Estados en vías del fracaso, fallidos y en proceso de recuperación; mientras que "Estados en crisis son aquellos donde el gobierno central no ejerce el control efectivo sobre su propio territorio o no está dispuesto o es incapaz de asegurar la provisión de servicios vitales a una parte significativa del mismo, donde la legitimidad es débil o inexistente, y donde el conflicto violento es una realidad o existe un gran riesgo de que pueda estallar".

#### La Fund for Peace (FPP)

Es una institución autónoma, no partidista, sin ánimo de lucro, que se dedica a la investigación, formación y educación para prevenir conflictos violentos y promover la seguridad sostenible. Trabaja en el desarrollo de herramientas para apoyar las decisiones de los responsables políticos, estimulando la participación pública y privada. El enfoque de su trabajo se centra en la identificación de los conflictos, la presencia de amenazas transnacionales, el desarrollo sostenible y la seguridad. La FFP ha trabajado en más de 50 países, en cooperación con instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, académicos, periodistas y el sector privado.



Como resultado de sus investigaciones publica anualmente el documento "Índice de Estados fallidos", en el que analiza la situación de 177 Estados considerando 12 indicadores. La revista Foreign Policy ha sido la responsable de su publicación a partir del año 2005. Los indicadores utilizados por la FFP son:

- a) Indicadores de cohesión: Aparato de seguridad, fragmentación de las élites, demandas sociales.
- b) Indicadores Económicos: Declive económico, desarrollo económico desigual, fuga de capital humano.
- c) Indicadores Políticos: Legitimidad estatal, servicios públicos, Derechos humanos y Estado de Derecho.
- d) Indicadores Sociales: Presiones demográficas, refugiados y desplazados internos, Intervención externa.

#### Definiciones y condiciones para categorizar a un Estado fallido

Conforme a documento de UNESMUN, se asocia el término con "países devastados por la guerra, dictaduras que oprimen a un sector de la población o lugares azotados por desastres naturales de enormes proporciones". Sin embargo, advierte de lo polémico del término por su discriminación hacia los países calificados como tales y por ser utilizado como justificación de intervenciones extranjeras.

Considera que el término ha cobrado una gran relevancia durante los últimos años en razón de un fenómeno que viene produciéndose en los países periféricos consistente en la incapacidad de un Estado de cumplir con normalidad sus principales misiones y competencias. Advierte también que los estados fallidos no suponen de por sí una amenaza internacional, sin embargo, al existir un vacío de poder y haberse perdido el control del territorio pueden desarrollarse en él actividades que si constituyen un peligro. (UNESMUN, Herman y Ratner (1992-1993), consideran como Estados fallidos a aquellos "ineficientes en proveer bienes públicos a su población y en mantener control institucional y social en el marco de su territorio. Por ende, encarnan una amenaza para sus ciudadanos, para Estados vecinos y para la comunidad y el orden internacional" (Zapata 2014, p.89).

Estos autores identificaron tres categorías de inestabilidad estatal:

- a) Estados cuya condición ha producido una crisis interna generalizada (Bosnia, Camboya, Liberia y Somalia).
- b) Estados en proceso de debilitamiento o failing states (Etiopía, Sudán y Zaire)
- c) Estados nuevos con una institucionalidad incipiente como los surgidos de la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y de la desintegración de Yugoslavia.

Miguel Berrio, acude a Holsti, Kaveli J. para definir al Estado fallido como aquel que: "...carece de la capacidad de generar lealtad –derecho a gobernar– de dotarse de los recursos necesarios para gobernar y proporcionar servicios, de mantener el elemento esencial de la soberanía, consistente en el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza dentro de sus límites territoriales, y de actuar dentro del contexto de un consenso basado en una comunidad política (Berrio M., 2007, p.202.).



Es un Estado soberano que ha fracasado en el cumplimiento de sus competencias orientadas al bien común y se encuentra afectado por los siguientes problemas:

- a) Pérdida de control físico del territorio, o del monopolio en el uso legítimo de la fuerza.
- b) Erosión de la autoridad legítima en la toma de decisiones.
- c) Incapacidad para suministrar servicios básicos.
- d) Incapacidad para interactuar con otros Estados, como miembro pleno de la comunidad internacional.

Por lo general, un Estado fallido se caracteriza por encontrarse acosado por la corrupción y criminalidad. Esta situación podría constituirlo en una amenaza potencial o real a la seguridad de la comunidad internacional. Cecilia Mancero, por su parte, señala que: "... la categoría de Estado fallido advierte la presencia de una amenaza transnacional. Por esta razón las agencias e instituciones internacionales "buscan categorizar la relación de riesgo de los Estados y 'securitizar' a los denominados fallidos" (Mancero A., Múnera E., 2018, pp.41-57).

Johan López Ureña, por su parte, enfoca el tema desde el punto de vista de los bienes y servicios que debe prestar el Estado y que no los cubre de manera total o suficiente: trabajo, salud, seguridad social, vivienda digna, educación, alimentación, deporte y recreación. Y, por tanto "cuanto peor es el desempeño de los Estados en relación con estos bienes (...) más débiles se hacen y más tiende la debilidad a conducirlos al filo del fracaso" (López J, 2018, pp.247-257).

Para Salvador Ruiz y Fernando Medrano, el concepto de Estado fallido, presupone la existencia de un vacío de poder "... sociedades muy fracturadas y una legitimidad muy cuestionada, sin capacidad real de independencia territorial ni poder negociador económico (con) una soberanía negativa, soberanos en lo formal pero tributarios de un poder superior" (Ruiz S., Medrano F., 2011, p.98).

Según Gemma López, la caracterización de un Estado como "fallido" procede de la necesaria confluencia de cuatro elementos básicos:

- a) La ruptura de la ley y el orden producido cuando las instituciones estatales pierden el monopolio del uso legítimo de la fuerza y se tornan incapaces de proteger a sus ciudadanos (o, peor aún, son utilizadas para oprimirlos o atemorizarlos).
- b) La escasa o nula capacidad para responder a las necesidades de sus ciudadanos, proveer servicios públicos básicos y asegurar las condiciones mínimas de bienestar y de funcionamiento de la actividad económica normal.
- c) La ausencia de entidad creíble que represente al estado ad intra, frente a sus ciudadanos, ad extra, más allá de sus fronteras.
- d) Como consecuencia de lo anterior o, precisamente, causa de ello, asentamiento de grupos armados, cárteles, mafias, milicias, señores de la guerra que son quienes realmente ostentan el monopolio del uso de la fuerza y actúan, en general, en sustitución del Estado. (López G. 2010)



Álvarez, citado por Zapata, refiere la opinión de Jean Marie Grose para quien existen cinco tipos de Estados fallidos:

- a) Anarchic states, donde no hay poder político centralizado.
- b) Phantom states, sólo hay una autoridad limitada de Estado.
- c) Anemic states, Estados con escasos recursos que se encuentran en guerra contra grupos secesionistas.
- d) Captured states, Estados que están manejados por grupos étnicos.
- e) Aborted states, no hay poder único que posea el monopolio de la fuerza (Álvarez J, 2007).

#### La ambigüedad del término

Olivier Nay (2013, 329-35), citado por Mancero, cuestiona el uso del término Estado fallido por ser ambiguo, ligero y políticamente utilizado, operado por las potencias mundiales con el propósito de mantener o lograr sus intereses.

Ana López considera que el concepto suele ser usado de forma indiscriminada y tan abiertamente que entra en riesgo de ser aplicado para caracterizar "a todo Estado que, en un momento dado, tenga problemas de estabilidad, ya sea política o económica, de penuria, de salubridad, o cualquier otra de orden interno... Debemos optar, por tanto, por una definición restrictiva de Estado fallido, y no amplia como se viene utilizando de forma habitual" (López A, 2011). El peligro radica en que la falta de precisión del concepto pueda dar lugar a una utilización ideológica y parcializada de quien se atribuya la capaci dad de convertirse en "securitizador".

Por su parte, desde la geopolítica crítica, como se analizó antes, más allá de tener en cuenta los factores tradicionales del enfoque clásico, el declive o falla de un Estado implica considerar una serie de factores subjetivos, como la cultura y la identidad. "El Estado se interpreta como portador de una variedad de sentidos e identidades que buscan interactuar en un escenario jurídico-político, no necesariamente plural y siempre en disputa, por el posicionamiento de intereses diversos o incluso, contradictorios". (Mancero A, Múnera O., 2018)

Estos autores se refieren al pensamiento de Noam Chomsky quien entrevistado por Amy Goodman y Juan González en el programa de noticias en radio y televisión Democracy Now el 31 de Marzo del 2002, aseguró que el término Failed States o estado fallido es una teoría inventada por la administración estadounidense luego del fracaso de las políticas acerca del "Eje del mal" y los Estados terroristas o Estados forajidos y otras invenciones creadas para nuclear y aglutinar a la opinión pública y centrar los esfuerzos contra gobiernos y países cuyas políticas no concuerdan con la visión del gobierno estadounidense. Chomsky fue más allá al calificar a los propios Estados Unidos como el modelo del Estado fallido por múltiples razones tanto por la situación interna crítica como por su política agresiva externa y su relación caótica con el mundo. (Mancero A, Múnera O., 2018) Santos aporta con el argumento que el "análisis de los llamados Estados fallidos no puede desligarse de los intereses políticos y económicos de los países desarrollados, ya que son estos intereses los que, en la mayoría de veces, determina cuál es la definición de un Estado en el sistema internacional. O, lo que es peor, si un Estado en crisis debe ser catalogado como 'fallido', apoyado o simplemente dejarlo disolverse' (Santos G., 2009, p. 21).



Desde otra óptica Ana López Martín (2010) considera que: "para cumplir los marcados objetivos del desarrollo del milenio, es necesario abordar el problema de los Estados fallidos, de los Estados en vías de fallar, y de los Estados frágiles o en situación de fragilidad... pues es necesario saber dónde se debe actuar. Cualquier otra intencionalidad que busque justificar una intervención en aquellos Estados que aparecen en estas listas, debe ser rechazada".

Esta autora aporta, además, con una interesante distinción: "La realidad es que lo fallido, la fragilidad o el colapso, no es en sí mismo un concepto, sino que más bien existe como un continuum del declive de funciones estatales básicas que aparece en una variedad de formas económicas, políticas y sociales; esto es, con la expresión Estado fallido, lo que se hace es referencia a una situación que se prolonga en el tiempo".

Finalmente Santiago Ruiz y Fernando (2011, p. 88) consideran que ninguna de las variables utilizadas por la Fund for Peace puede ser considerada objetiva para la conceptualización de un Estado fallido, porque todas son subjetivas y pueden dar pie a diversas interpretaciones "que derivarían en poner a un Estado dentro de la lista a juicio personal, interés político o económico".

#### 8. Las Naciones Unidas, medidas de prevención

Las Naciones Unidas analizaron en la década de los años 90 la situación de riesgo de la población de países que habían enfrentado crisis graves y la necesidad de acudir en su apoyo, en el período inmediato sucesivo a un conflicto, a fin de contribuir a que puedan satisfacer al menos sus necesidades más elementales. "La comunidad internacional debe brindar apoyo a las instituciones nacionales aún frágiles de los Estados afectados y permitirles satisfacer las necesidades elementales de su población". Para acompañar la transición de Estados en crisis hacia su estabilización en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 se acordó asegurar los recursos necesarios mediante la creación de dos programas.

#### La Comisión de Consolidación de la Paz

La Comisión de Consolidación de la Paz (CCP), órgano subsidiario del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General que tiene la misión de "mejorar la coherencia de las intervenciones de la comunidad internacional y elaborar una estrategia que garantice la convergencia de los esfuerzos de todos los actores implicados en la gestión de cada salida de conflicto". Para este fin, crea una hoja de ruta específica destinada al país afectado y sus socios. Además, en su condición de órgano consultivo, presta continua atención a los países que han sido objeto de ayuda para acompañar la realización de las reformas internas que permitan la superación de la crisis.

Con el fin de que las soluciones sean discernidas al interior de los Estados en situación de crisis, presta apoyo a sus autoridades para identificar sus necesidades y mantiene una relación de coparticipación para la movilización de fondos mediante la interacción con las instituciones financieras internacionales y las organizaciones regionales. Actúa también como coordinadora de las acciones realizadas por todos los participantes en la consolidación de la paz, tanto en el marco del sistema de las Naciones Unidas, como con los principales proveedores de fondos.

La Comisión ha actuado ya seis veces a solicitud de Burundi y Sierra Leona desde 2006, Guinea Bissau desde 2007, República Centroafricana desde 2008, Liberia desde 2010 y Guinea desde 2011.

(https://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/peacebuilding-commission)



#### El Fondo para la Consolidación de la Paz

Para apoyar la CCP, se creó un Fondo para la Consolidación de la Paz. La misión de este fondo es financiar gastos urgentes de salida de crisis cuando los procedimientos normales no permiten disponer de otros mecanismos de financiación. Cuenta con contribuciones voluntarias que tienen un papel catalizador para lograr que los donantes bilaterales y los organismos de desarrollo brinden un apoyo de más largo plazo. Está dirigido por el responsable de la Oficina de apoyo a la consolidación de la paz, y su gestión está a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los seis países que solicitaron la participación de la Comisión recibieron recursos financieros de este Fondo y otros, aunque no la hayan solicitado, pueden recibir su ayuda por decisión del Secretario General. Otros organismos del sistema de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones regionales, bancos multilaterales, fondos fiduciarios y otras instituciones que trabajan a favor de la consolidación de la paz también pueden beneficiarse de esta ayuda para implementar sus programas. Según datos publicados por el Fondo, éste ha asignado entre 2006 y 2017, la suma de 772 millones de dólares a 41 países beneficiarios. Ha recibido, desde su creación, contribuciones de 58 estados miembros, 33 de ellos son parte del plan de actividades 2017-2019. El Fondo apoya las respuestas institucionales de las Naciones Unidas "a fin de subsanar carencias cruciales; responder con rapidez y flexibilidad a las oportunidades políticas; y catalizar procesos y recursos de manera tolerante al riesgo".

(https://www.un.org/peacebuilding/es/fund).

#### 9. El COVID-19 y la fragilidad de los Estados latinoamericanos

La Comisión Económica para América Latina, organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, responsable de promover el desarrollo económico y social de la región, acaba de publicar un documento denominado: "El desafío social en tiempos de COVID-19, MAYO 2020", que debería ser de lectura obligatoria para todos los ciudadanos, en particular para los encargados de tomar decisiones en el campo de la administración del Estado, porque su contenido alerta sobre efectos alarmantes que pueden sobrevenir en los campos del desarrollo y la seguridad.

#### Incremento de la pobreza

El documento inicia con un anuncio obvio sobre el futuro incremento de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad, en una región que experimentaba ya bajo crecimiento, alta desigualdad, debilitamiento de la cohesión social y algunos que enfrentaban manifestaciones de intenso descontento popular.

La pandemia y las medidas para evitar su expansión, han generado ya 11,6 millones de desocupados, más que en 2019, especialmente entre los sectores más vulnerables a despidos y rebajas salariales y los trabajadores informales, impedidos de laborar por las razones expuestas. De cumplirse las previsiones de la CEPAL, de una caída del 5.3 % del PIB, la pobreza aumentaría en la región al menos en 4.4 puntos porcentuales, lo que implica 28.7 millones de pobres adicionales, que alcanzarían la alarmante cifra de 214,7 millones; lo cual configuraría el 34,7 % de la población de la región. La pobreza extrema se incrementaría en 15,9 millones de personas, llegando a un total de 83,4 millones de tragedias humanas. En virtud de la incertidumbre del contexto, la CEPAL establece tres escenarios (bajo, medio y alto) de la evolución de la pobreza y la pobreza extrema. Para el caso del Ecuador las previsiones serían las siguientes: 1) en pobreza extrema, de 7.6 en 2019, podría subir en el escenario bajo a 9.9, en el medio al 10.7 y en el alto 11.6; 2) en pobreza de 25.7, en 2019 a 30.0, 30.8 y 31,9, respectivamente.



El estudio concluye que, si bien el problema se presentará en todos los países de la región, en el escenario alto los mayores aumentos de la pobreza extrema se darían en México, Nicaragua y el Ecuador; mientras que, la pobreza en general aumentaría especialmente en la Argentina, México, el Ecuador y el Brasil. A los efectos de las pérdidas de las fuentes de trabajo y por la imposibilidad de laborar de los sectores informales por las medidas restrictivas, se sumaría la disminución de las remesas provenientes de familiares que migraron y que en algo aliviaban la situación de las clases medias bajas y pobres.

Al incrementarse la pobreza y la pobreza extrema, también aumentaría la desigualdad en todos los países de la región. La CEPAL proyecta incrementos del índice de Gini de entre el 0,5 % y el 6,0 %. Nuevamente, en este indicador, los peores pronósticos corresponden a Brasil, Ecuador, México y Uruguay con un 3 % o más. La movilidad social, como resultado de la pandemia, dejará muchos perdedores, pero no todos en igual dimensión. De las personas que se encontraban en situación de pobreza un 10 % pasarán a una situación de pobreza extrema; el 15 % de las personas que pertenecían a estratos bajos no pobres podrán caer en la pobreza no extrema o en la pobreza extrema.

En el caso de las personas pertenecientes a los estratos medios bajos, 16.7 millones (15 %) podría caer al nivel de bajos ingresos, todavía fuera de la pobreza, mientras que al menos 2,5 millones quedarían en situación de pobreza, principalmente no extrema.

Los estratos intermedios sufrirían un deterioro menor, ya que sólo el 11 % de las personas pasarían a estratos inferiores (10,7 millones), quedando en su mayoría en el estrato medio bajo (9,1 millones). Como es natural, los estratos medios-altos y altos serán los menos afectados.

#### Los más vulnerables

Las medidas sanitarias adoptadas por los países impactan de manera distinta a diversos grupos de la población porque sus capacidades de respuesta son diferentes para medidas como el aislamiento domiciliario, el distanciamiento social o el teletrabajo. Esto es evidente para familias que carecen de servi cios básicos como agua y saneamiento y, qué decir, de internet.

Los factores diferenciadores establecidos por la CEPAL son: la pertenencia a distintos estratos socioeconómicos o clases sociales, el género, la etapa del ciclo de vida, la condición étnico-racial y el territorio, la condición de salud o discapacidad, el estatus migratorio y la situación de calle. En algunos casos estas condiciones se acumulan, potencian e interactúan agravando las diferencias. Estas son consideraciones indispensables para el diseño de políticas de corto, mediano y largo plazo.

Se debe poner particular atención en la situación de los trabajadores informales de ambos sexos, y especialmente de las mujeres y las personas jóvenes, indígenas, afrodescendientes y migrantes en quienes confluyen los ejes de desigualdad y son, por lo mismo, grupos muy vulnerables. Los niños, niñas y adolescentes se han visto afectados por el cierre de las escuelas, por el incremento del riesgo para su salud mental y por encontrarse en peligro la continuación de sus estudios. Si bien muchos gobiernos han establecido mecanismos de estudio a distancia, éstos se dificultan en el caso de sectores con acceso limitado o nulo a internet.



Si el período de suspensión es muy largo, va a aumentar el peligro de abandono escolar, particularmente para los afectados por la caída drástica de los ingresos familiares. Es probable que los hijos de las familias más pobres se vean obligados a entrar en el mercado de trabajo, lo que incrementaría las tasas de trabajo infantil, con todas sus nefastas implicaciones. También está en riesgo la continuidad educativa y la inserción laboral de los jóvenes; esto es muy grave en países como Ecuador donde las tasas de desempleo juvenil eran ya, antes de la pandemia, muy altas

Un sector al que se recomienda poner especial atención es en los pueblos indígenas y afrodescendientes que son en la actualidad los que sufren más desigualdad y exclusión social, laboral y de acceso a los servicios de salud. Otras personas vulnerables frente a la pandemia del COVID-19 son los migrantes que enfrentan el cierre de las fronteras, las dificultades de desplazamiento, el incremento del desempleo, el dificil acceso a los servicios de salud, la xenofobia, la discriminación y el racismo. También entre este grupo social los niños y la tercera edad son los más desprotegidos.

#### 10. Conclusiones

El contexto económico internacional que deriva en una de las peores crisis económicas de la historia reciente y la existencia de países que ya, antes del ataque del virus de la COVID.19, se encontraban en condición de vulnerabilidad debe ser analizado con profundidad por la comunidad internacional, en particular por el Sistema de las Naciones Unidas, para tomar medidas preventivas y llegar —con ayuda oportuna— a evitar graves conflictos detonados por el desempleo, la pobreza, y la pobreza extrema.

Los países latinoamericanos que van a salir con economías y sociedades muy afectadas y sin condiciones para una rápida recuperación, deberían activar todas las organizaciones de integración y cooperación para buscar soluciones desde esfuerzos regionales que se complementen con apoyos globales.

Los países de la región que venían experimentando la reacción violenta de pueblos cansados de vivir en la región que peor distribuye la riqueza y que, como una de las consecuencias se ha convertido en el más violento del mundo, deberían buscar formas de llegar a acuerdos, lo más amplios posibles, para planificar medidas de emergencia a aplicarse en los años próximos.

Todos los gobiernos van a tener que actuar con limitaciones de recursos y, por lo mismo, ser estrictos en el establecimiento de prioridades y en el combate a la corrupción que, de muchas formas, es una de las causas de la débil gobernanza y pobreza fiscal.



#### Bibliografía

- Berrio, Miguel. (2003). Los Estados Fallidos, Capítulo Sexto, Universidad de La Rioja, Fundación Dialnet, Localización: Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924, Nº. 120.
- Borja, Rodrigo. (1997). Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica. México Brzezinsky, Zbiegniew (1998), El Gran Tablero Mundial, Paidós, España
- Comisión Económica para América Latina, (2020). El Desafío social en tiempos del Covid-19, Santiago de Chile, Chile.
- Dalby, Simón. (2002). Rethinking Geopolitics, Ed. Routledge, Londres y Nueva York
- López, Martín. (2010). Los Estados "fallidos" y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico interna cional. Universidad Complutense de Madrid https://www.ehu.eus/es/web/cursosderechointer nacionalvitoria/-/los-estados fallidos
- López Ureña, Johan. (2018). Los estados fallidos y el estado social y democrático de derecho en los países de América Latina, Memoria, Universidad Complutense, Madrid.
- Orozco Restrepo, Gabriel (2011). Estados fallidos y fallas globales. Un análisis crítico sobre las amenazas de la globalización. Revista Análisis Internacional, Bogotá, Colombia.
- Rousseau, Charles. (1966). Derecho Internacional Público, Ed. Ariel, Barcelona. Ruiz Medrano Salvador, y Patrón Sánchez Fernando. (2016). De los Estados Fallidos - Failed States. Rev. boliv. de derecho nº 11, Universidad de Guanajuato, México.
- Santos Villareal, Gabriel. (2009). Estados Fallidos: definiciones conceptuales, Congreso de la Unión, México
- UNESCO (2017). Los Estados Fallidos. Seguridad y Derechos. https://unesmun.cve.edu.es/wp-content/uploads/2017/02/UNESMUN-Los-estados fallidos.pdf
- Zapata Callejas, John Sebastián. (2014). La teoría del Estado fallido: Entre aproximaciones y disen sos. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 9, núm. 1, enero-ju nio, 2014 Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia.

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





### REFLEXIONES SOBRE LOS DESAFÍOS DE LA FUERZA ARMADA DE EL SALVADOR Y SU ROL EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN ÉPOCA DE PANDEMIA COVID-19



#### Arquímedes Villatoro Reyes

Coronel, Piloto aviador de helicópteros, Oficial de Estado Mayor Aeronáutico, Master en ciencias militares, Licenciatura en relaciones internacionales, Profesor Militar de Historia Militar y Estrategia. Graduado de los cursos de: Defensa Nacional, Seguridad y Desarrollo Nacional, Planificación Estratégica de Operaciones de Paz.

#### Resumen

El objetivo de este artículo es bosquejar los desafíos de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) y su rol en la Seguridad y Defensa en época de pandemia COVID-19. En el contexto preliminar se analiza el rol de la FAES en apoyo a la respuesta del Gobierno ante el COVID-19. Es en ese sentido que se explica que la Fuerza Armada de El Salvador como parte del sistema de Seguridad Nacional es una institución vital que coadyuva al Estado en la consecución de los Objetivos Nacionales permanentes o actuales. Por lo tanto, se identifica que la FAES ha jugado un rol muy activo y ha actuado bajo el marco legal que es la Constitución de la República. En un segundo plano se determinan las implicaciones de la pandemia COVID-19 en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional de El Salvador, para lo cual se determina que la Fuerza Armada constituye uno de los elementos más importantes de la Defensa Nacional, la cual se suma al esfuerzo de las otras carteras de Estado para hacer frente a cualquier tipo de amenaza. Finalmente, se presenta una evaluación de los desafíos de la Fuerza Armada de El Salvador en cuanto a la Seguridad y Defensa en época de pandemia COVID-19.

**Palabras clave:** COVID-19, fuerzas armadas, seguridad nacional, defensa nacional, rol, implicaciones y desafíos.

#### **Abstract**

The aim of this essay is to outline the challenges of the Armed Forces of El Salvador (FAES) and its role in Security and Defense in times of the COVID-19 pandemic. In the preliminary context the role of FAES, in supporting the Government's response to COVID-19, is analyzed. It is in this sense that it is explained that the Armed Forces of El Salvador as part of the National Security system is a vital institution that helps the State in the achievement of permanent or current National Objectives. Therefore, it is identified that the FAES has played a very active role and has acted under the legal framework that is the Constitution of the Republic. In the background, the implications of the COVID-19 pandemic in the National Defense and Security System of El Salvador are determined, for which it is determined that the Armed Forces constitutes one of the most important elements of National Defense, which is it adds to the effort of the other State portfolios to face any type of threat. Finally, an evaluation of the challenges of the Armed Forces of El Salvador in terms of Security and Defense in times of the COVID-19 pandemic is presented.



Key words: Armed forces, national security, national defense, role, implications and challenges

El año 2020 se caracterizó por la propagación del nuevo virus COVID-19 a nivel mundial, ocasionando una crisis sanitaria con repercusión internacional; El Salvador también se vio afectado por la pandemia ocasionando la movilización de todo el aparato del Estado para enfrentar dicha situación. Como parte del desarrollo de esta investigación surge un objetivo que consiste en analizar el rol de la Fuerza Armada de El Salvador durante la Pandemia COVID-19. Ante eso es necesario explicar que la pandemia por el Coronavirus 2019 (COVID-19) ha exigido un alto precio a personas, familias, comunidades y sociedades de todo el mundo. Las vidas cotidianas se han transformado significativamente, las economías han entrado en recesión y muchas de las redes sociales, económicas y de sanidad pública tradicionales en las que la gente confía en épocas de penuria se han visto sometidas a una presión sin precedentes.

En poco tiempo, un brote localizado de COVID-19 se convirtió en una pandemia mundial con tres características definitorias:

Rapidez y escala: la enfermedad se ha propagado rápidamente por todos los rincones del mundo y su capacidad de propagación explosiva ha desbordado incluso los sistemas sanitarios más resilientes.

Gravedad: en general, el 20% de los casos son graves o críticos, con una tasa de letalidad bruta de los casos clínicos ocurridos en marzo de 2020 y que es aún mayor en grupos de edad avanzada, y en aquellos con ciertas enfermedades subyacentes.

Perturbación social y económica: los trastornos a los sistemas sanitarios y de asistencia social y las medidas tomadas para controlar la transmisión han tenido grandes y profundas consecuencias socioeconómicas (Organización Mundial de la Salud, 2020).

Ante tal amenaza, el Gobierno de El Salvador, desarrolló el Proyecto de Respuesta a Emergencias COVID-19 con el objetivo de responder y mitigar el impacto de la pandemia en El Salvador, y fortalecer al sistema nacional de emergencias y salud pública. Las actividades financiadas por el proyecto fueron alineadas con los esfuerzos del Gobierno para: Apoyar la identificación, el aislamiento y la provisión del cuidado de pacientes con COVID-19 y minimizar la propagación del contagio y la mortalidad. Fortalecer la capacidad de corto y largo plazo del sistema de salud público para brindar cuidado intensivo (Ministerio de Salud, 2020).

Para implementar referido proyecto, la Presidencia de la República de El Salvador –en uso de sus facultades constitucionales y tras la declaración de la OMS de pandemia por el Coronavirus (COVID-19) y la necesidad de establecer protocolos para retrasar su avance, poder salvar vidas y ganar tiempo para prepararse y trabajar en la investigación y desarrollo– organizó y articuló todas las carteras de Estado y las puso a disposición para materializar las acciones tomadas para prevenir y frenar el ingreso de la pandemia al territorio salvadoreño (Presidencia de El Salvador, 2020).



Una de las carteras de Estado que juega un rol muy importante ante situaciones de desastre en El Salvador, es el Ministerio de Defensa Nacional, la cual bajo el liderazgo del Ministro de Defensa Nacional, conduce estratégicamente a la Fuerza Armada de El Salvador. Es una institución que se ha mantenido en la historia y cuyo marco legal descansa en la Constitución de la República como lo establece en su Artículo 212, el cual reafirma que la Fuerza Armada de El Salvador está instituida para defender la soberanía del Estado y la integridad de su territorio, mantener la paz, la tranquilidad y la seguridad pública y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes. Colaborará con las demás dependencias del Órgano Ejecutivo, en programas de desarrollo nacional, especialmente en situaciones de emergencia. (Asamblea Legislativa, 1983).

Ante tal mandato constitucional, la Fuerza Armada de El Salvador como parte del sistema de Seguridad Nacional es una institución vital que coadyuva al Estado en la consecución de los Objetivos Nacionales permanentes o actuales. De igual forma, La Fuerza Armada constituye uno de los elementos más importantes de la Defensa Nacional, la cual se suma al esfuerzo de las otras carteras de Estado para hacer frente a una amenaza a la soberanía nacional y la integridad del territorio (Asamblea Legislativa, 2002).

Al analizar el rol de la Fuerza Armada de El Salvador durante la Pandemia COVID-19, se ha encontrado que ésta ha jugado un papel preponderante y apegado a su mandato constitucional, en cumplimiento al Decreto Legislativo No. 593 "Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia COVID-19", de fecha 14 de marzo de 2020 y su prórroga contenida en el Decreto Legislativo No. 631 de fecha 16 de abril de 2020; en apoyo al Decreto Ejecutivo N° 19 de fecha 13 de abril del 2020, ha realizado actividades para contener la propagación de la Pandemia que amenaza a nivel mundial (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

Dentro de las diversas actividades realizadas en el marco de la emergencia nacional destacan: Se proporcionó 3,853 apoyos de transporte para el abastecimiento logístico y seguridad de los Centros de Contención, como medida para coadyuvar a los esfuerzos del Ministerio de Salud e identificar personas contagiadas del COVID-19, evitar la propagación del mismo. Como parte de la Comisión Técnica Sectorial de Logística, se recepcionó, custodió y distribuyó, los insumos recibidos de la asistencia humanitaria nacional e internacional, ante la necesidad de garantizar el manejo eficiente, eficaz oportuno y transparente de los recursos para satisfacer las necesidades de la población afectada por la Pandemia del COVID-19 (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).



En coordinación con el Ministerio de Salud y Centro de Monitoreo de la Presidencia de la República, se apoyó con logística y administración, a 85 Centros de Contención. En apoyo al Ministerio de Salud, se implementó un cordón sanitario por 48 horas en el Municipio de Metapán, al haber identificado el primer caso positivo, con la finalidad de encontrar los nexos epidemiológicos y tratar de aislar antes de que se contagiaran más personas con el COVID-19, para lo cual se empleó especialistas de sanidad y tropa de seguridad, quienes conformaron la Unidad Humanitaria de Rescate. Se apoyó en la preparación y distribución de paquetes alimentarios (granos básicos y leche) entregados por el Gobierno Central. Transporte marítimo, para la entrega de canastas solidarias (granos básicos y leche) en las islas del Golfo de Fonseca (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

De igual forma, se establecieron puestos de control y seguridad de los pasos fronterizos no habilitados a lo largo de la frontera terrestre y marítima, a fin de evitar el ingreso al territorio de personas violando los controles migratorios y evitar la cuarentena domiciliaria. Asimismo, ha brindado transporte de abastecimientos logísticos y seguridad en los centros de contención en apoyo al Ministerio de Salud, recepción, custodia y distribución de los insumos recibidos por asistencia humanitaria nacional e internacional para satisfacer las necesidades de la población afectada por el COVID-19, en coordinación con la Policía Nacional Civil, se establecieron puntos de control vehicular, con el propósito de hacer cumplir con los requisitos de circulación establecidos en los diferentes decretos ejecutivos y legislativos dictados por el Ministerio de Salud (Organización Mundial de la Salud, 2020).

Con el propósito de establecer las acciones antes mencionadas y ejecutadas por el personal militar empeñado en cumplimiento al Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por el COVID-19, la Fuerza Armada emitió una serie de documentos tales como: Protocolo de actuación a ejecutar por el personal que se encuentra empeñado en cumplimiento al decreto legislativo 593 por la emergencia nacional del COVID-19, Protocolo de buenas prácticas sanitarias de actuación a ejecutar por el personal militar empeñado en apoyo por la pandemia del COVID-19, Cartilla de los procedimientos de actuación durante la cuarentena domiciliaria completa del COVID-19 y la Guía práctica de actuación para los encargados de los centros de contención (Organización Mundial de la Salud, 2020).

A la luz de lo antes expuesto, los procedimientos se han llevado a cabo en línea con lo que la Asociación Unificada de Militares Españoles establece, en cuanto al empeño del personal militar al realizar su trabajo aportando todo lo que está de su mano con responsabilidad y con carácter de servicio al bienestar de la ciudadanía, y que no puede obviar el derecho que le asiste y, en este caso, en el ámbito de la prevención de riesgos para su salud y para la de los suyos, pues no hay que olvidar que el sobreesfuerzo y la fatiga, y los efectos adversos de su actuación, no solo afectan a su persona sino, también a su entorno profesional, familiar y social y la preservación de la salud de los ciudadanos con los que interactúa en cumplimiento del servicio (Asociación Unida de Militares Españoles, 2020).



Con base a lo anterior, cabe añadir que la Fuerza Armada como una institución al servicio de la Nación, en apoyo por la pandemia del COVID-19, actuó y continúa actuando de acuerdo a los decretos Ejecutivos y Legislativos cuyo marco legal descansa en la Constitución de la República. La contribución de la Fuerza Armada de El Salvador en la gestión de la crisis sanitaria, han sido tareas y misiones de corte logístico en apoyo a la acción coordinada de las diferentes instituciones del Estado garantizando en todo momento los derechos humanos de la población y el mantenimiento del Estado democrático.

## Implicaciones de la pandemia COVID-19 en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional de El Salvador

Otro de los objetivos de esta investigación es determinar las implicaciones de la pandemia COVID-19 en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional de El Salvador. Para lograr lo anterior, es necesario hacer un recorrido teórico que permita contextualizar las definiciones de Seguridad y Defensa Nacional de acuerdo a la doctrina salvadoreña. En ese orden de ideas, entendemos la Seguridad Nacional como el conjunto de acciones permanentes que el Estado propicia para crear las condiciones que superan situaciones de conflictos internacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública, catástrofes naturales, amenazas al ciberespacio y aquellas vulnerabilidades que limiten el desarrollo nacional y pongan en peligro el logro de los Objetivos Nacionales (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2003)

En El Salvador, la Constitución de la República, en los artículos 1 y 2 acentúa la responsabilidad que tiene el Estado en cuanto a la Seguridad, cuando expresa: "Art. 1.- El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. Asimismo, en el Artículo 2 señala: "Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos" (Órgano Legislativo Asamblea Constituyente, 1983)

En consecuencia, las personas, las familias, las empresas necesitan sentirse protegidas ante los problemas y riesgos que pueden presentarse en un momento determinado y afectar su normal desenvolvimiento. Así también, la sociedad en su conjunto requiere de seguridad para su normal desarrollo de seguridad, estar exenta de peligro daño o riesgo, así como contar con la certeza que todo funcionará coordinadamente ante cualquier tipo de inseguridad, ya sea en forma de antagonismos, amenazas, riesgos o vulnerabilidades (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2003)

Otro elemento a considerar es el Sistema de Seguridad Nacional, el cual, de acuerdo a la doctrina salvadoreña, se define como el conjunto integrado de organismos, instituciones y procesos que aseguran la conquista de los Objetivos Nacionales, mediante planes debidamente estructurados, y una Estrategia que permita el empleo adecuado del Poder en el marco de la Política Nacional (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2003)



El Sistema de Seguridad del Estado salvadoreño, está estructurado en cuatro niveles: Nivel de Dirección, representado por el Presidente de la República, quién es el responsable de determinar la Política de Desarrollo y de Seguridad Nacional, así como de su cumplimiento. Nivel de Asesoría: lo constituyen los organismos asesores del Presidente de la República en los aspectos relacionados con el Desarrollo y la Seguridad Nacional; pudiendo tener un carácter consultivo o de participación en el proceso de toma de decisiones. Nivel de Planificación: Organismos especializados de análisis y planificación al más alto nivel, podrán estar conformados por organismos, comisiones, comités de asesores y planificación especialistas en los campos de acción. El Organismo de Planificación coordina y orienta el trabajo como también integra y define los planes. Nivel de Ejecución: Representado por los campos de acción y/o los

Ministerios, pueden contar con un grupo asesor y un grupo de trabajo. Estos niveles, debidamente coordinados y armonizados constituyen el Sistema de Seguridad y Desarrollo Nacional (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2003)

En cuanto a la Defensa Nacional, el Estado salvadoreño cuenta con su propia ley, la cual establece como una de sus finalidades, vencer los obstáculos que se opongan a la consecución de los objetivos nacionales e impedir que se logren objetivos que resulten vulnerables para el Estado Salvadoreño. Además, define la Defensa Nacional como el conjunto de recursos y actividades que —en forma coordinada— desarrolla el Estado permanentemente en todos los campos de acción, para hacer frente a una amenaza a la soberanía nacional y la integridad del territorio (Asamblea Legislativa, Republica de El Salvador, 2002)

Por otro lado, la Ley de la Defensa Nacional, define el Sistema de la Defensa Nacional como: Conjunto de elementos y organismos que integran sus esfuerzos y objetivos con el fin de preservar la soberanía del Estado y la integridad del territorio. El Sistema de la Defensa Nacional está conformado por tres niveles: Nivel de Dirección Política, el corresponde al Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada, quien cuenta con un Grupo Asesor y de Trabajo que se forma del Consejo de la Seguridad Nacional; Nivel de Conducción: Corresponde a los Ministros, quienes contarán con un Grupo Asesor y un Grupo de Trabajo; Nivel de Ejecución: Estará a cargo de los Ministros, y la ejecución de las directrices corresponde a los organismos e instituciones del Gobierno y a las Ramas de la Fuerza Armada (Asamblea Legislativa, Republica de El Salvador, 2002)



El Salvador, también cuenta con un Sistema de Protección Civil (parte del campo de acción interno), respaldado por la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres; que tiene por objeto prevenir, mitigar y atender en forma efectiva los desastres naturales y antrópicos. Los principios sobre los que se basa la ley antes mencionada son: dignidad humana, efectiva protección civil, sustentabilidad, sistematicidad, generalidad, proporcionalidad y continuidad (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2005)

Habiendo definido los conceptos de los sistemas de Seguridad y Defensa Nacional en concordancia con la doctrina salvadoreña, procedemos a determinar cuáles son las implicaciones de la pandemia COVID-19 en ambos sistemas en lo que concierne al Estado salvadoreño. En primer lugar, la situación creada por la aparición del COVID-19 en El Salvador, y la subsiguiente declaración del estado de emergencia en todo el país, merece ser analizada con detenimiento, por sus evidentes repercusiones para la seguridad nacional.

Las consecuencias que ha tenido para la salud de los ciudadanos, que en última instancia son el objeto último de la política de seguridad nacional, ha exigido la adopción de decisiones que afectan a los derechos y libertades públicas, el sistema financiero o sectores estratégicos como el abastecimiento de alimentos y el transporte. Es la primera vez en la historia reciente que se produce una disrupción tan importante de la vida económica y social y, por ello, conviene reflexionar y tomar nota de todo lo que puede ayudar a reaccionar mejor en el futuro (Atalayar, 2020)

#### Implicaciones en el Sistema de Seguridad Nacional

Al citar las implicaciones ocasionada por el COVID-19 a la Seguridad Nacional del Estado salvadoreño encontramos que dicha crisis se reflejó en una amenaza hacia la población y específicamente a los sistemas de salud, educación, económico y social; lo cual obligó al Estado a una pronta respuesta y propiciar las condiciones orientadas a superar la situación de crisis a fin de contrarrestar sus efectos.

Lo anterior lo confirmó la Organización de las Naciones Unidas al ratificar en uno de sus informes que El Salvador fue uno de los países del mundo que implementó más anticipadamente medidas de contención (cierre de fronteras, cuarentena más amplia a nivel global, etc.) justo para evitar el rápido colapso del sistema salud. Se previó que una vez confirmada la circulación local de casos por SARS-COV-2 (Fase 3) el gobierno mantuvo la búsqueda exhaustiva de contactos, el manejo de aislamiento de casos confirmados, sumado a las acciones de cuarentena domiciliaria de la población, la principal herramienta para aplanar la curva de progresión de casos (Organización de la Naciones Unidas, 2020)



Al analizar las consecuencias en el sistema de Salud encontramos que todos los estudios coinciden en que los sistemas de salud son los que sufren más el impacto de la pandemia y se ven afectados seriamente por la mayor carga en estos, sobre todo en países en vías de desarrollo (como El Salvador), también se especifica que las medidas de contención que se tomen, determinan la magnitud de los costos económicos en los países, dependiendo del tipo, magnitud y duración (José Rafael Alas Vides, 2020)

Según la OMS, la lección más importante de la respuesta mundial al COVID-19 hasta la fecha, ha sido que, para frenar con éxito la transmisión y proteger a los sistemas sanitarios, resulta fundamental diagnosticar con precisión todos los casos de COVID-19, aislarlos y atenderlos de forma efectiva, incluidos los casos leves o moderados de la enfermedad (en un entorno sanitario o en el hogar, en función del contexto y la gravedad de la enfermedad). A medida que la transmisión del COVID-19 ha avanzado a nivel mundial, el principal objetivo de muchos países ha sido la identificación, realización de pruebas y tratamiento rápidos de los pacientes graves o con serias complicaciones, y la protección de las personas con el riesgo más elevado de mala evolución. Pocos han puesto en marcha medidas para los casos leves o los contactos de los casos (Organización Mundial de la Salud, 2020)

Como un ejemplo de fortalecimiento de las capacidades del sistema de salud pública, el Gobierno de El Salvador renovó varios centros hospitalarios y construyó un nuevo hospital especializado en el tratamiento del COVID-19. La estrategia sanitaria que el Gobierno implementó desde el inicio de la pandemia logró que las cifras de contagio en El Salvador fuesen las más bajas de la región. La construcción del Hospital El Salvador, como uno de los primeros centros especializados en Latinoamérica en tratar a pacientes con coronavirus y que ha despuntado como ejemplo para otros países, que han reconocido la labor que se efectúa desde este centro de salud, se logró descongestionar la red nacional de hospitales y centralizar la atención de pacientes con COVID-19 en instalaciones con equipos de última generación (Presidencia de El Salvador, 2021).

Otro factor que forma parte del sistema de Seguridad Nacional de El Salvador lo constituye el sistema educativo. La implicación por el COVID-19 en este sistema se refleja en el fortalecimiento del mismo a través de transformar la crisis en una oportunidad mediante la innovación digital y la construcción de un sistema educativo inclusivo, equitativo y resiliente. Lo anterior se materializó con la estrategia de innovación y de acercar los recursos tecnológicos a la comunidad educativa, sobre todo, en las zonas más vulnerables del país, el gobierno, a través del Ministerio de Educación, entregó computadoras a cada uno de los estudiantes del sistema público. Son alrededor de 1.2 millones de estudiantes los que recibirán este beneficio, confirmó la ministra de Educación (Presidencia de El Salvador, 2021).



De acuerdo con el PNUD, la educación es un componente central y las desigualdades son un gran obstáculo para el desarrollo de las capacidades de las personas. En el siglo XXI está surgiendo una nueva generación desigual, incluidas aquellas derivadas del acceso a la tecnología y al Internet. La pandemia del COVID-19 y las estrategias de educación a distancia evidenciaron, a nivel mundial, las inequidades preexistentes en el acceso a recursos como conectividad, dispositivos y ambientes propicios para el aprendizaje. La manera en que se aborden estas brechas será determinante para el futuro. La transformación digital y la reducción de las brechas es esencial no sólo para garantizar el acceso equitativo e inclusivo a la educación, sino para reconstruir y avanzar hacia el desarrollo sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021).

CovID-19 es la perturbación social y económica, y su implicación en este ámbito es que ha provocado trastornos a los sistemas sanitarios y de asistencia social, en ese sentido, las medidas tomadas para controlar la transmisión han tenido grandes y profundas consecuencias socioeconómicas (Organización Mundial de la Salud, 2020). Según estimaciones elaboradas por UNICEF, la pandemia por COVID-19 ha generado un deterioro en la calidad de vida de las familias salvadoreñas, incluyendo la clase media. El impacto inclusive generaría una recomposición socioeconómica. Las estimaciones apuntan a un aumento proporcionalmente mayor en pobreza y pobreza extrema para hogares con niños, niñas y adolescentes. Para reducir este impacto, el gobierno ha entregado paquetes alimentarios a las familias de escasos recursos (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2020).

Según el Banco Mundial, otra de las acciones que el Gobierno de El Salvador tomó para minimizar el impacto económico fue la implementación de medidas en los hogares y las empresas. Las medidas incluyeron transferencias de efectivo (\$300) a aproximadamente el 60 por ciento de todos los hogares; distribución de alimentos para hogares de bajos ingresos; un aplazamiento en el pago de servicios básicos, hipotecas y préstamos personales; extensiones para el pago del impuesto sobre la renta para personas y ciertas empresas; reducción de los requisitos de reserva de los bancos para nuevos préstamos y la relajación temporal de condiciones crediticias mediante un período de gracia para el pago de préstamos, entre otros (Banco Mundial, 2020).

#### Implicaciones en el Sistema de Defensa Nacional

De acuerdo con la legislación del Estado salvadoreño, la Defensa Nacional la constituyen el conjunto de recursos y actividades que en forma coordinada desarrolla el Estado permanentemente en todos los campos de acción, para hacer frente a una amenaza a la soberanía nacional y la integridad del territorio (Asamblea Legislativa, 2002). Al analizar las implicaciones ocasionadas por el COVID-19 al Sistema de Defensa Nacional del Estado salvadoreño podemos inferir que el gobierno, desarrolló una serie de actividades en forma coordinada y asignó recursos para hacer frente a la amenaza por el COVID-19.



De igual forma, una de las finalidades del sistema de Defensa Nacional es organizar el Campo de Acción Militar, al cual le corresponde ejecutar la Defensa de la Soberanía del Estado y de la integridad de su territorio y le corresponde al Ministro de la Defensa Nacional la dirección de dicho campo de acción. Además del Ministerio de la Defensa Nacional el Campo de Acción Militar lo conforman el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, la Junta de Jefes de Estado Mayor, Inspectoría General de la Fuerza Armada, Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval; organismos e instituciones afines, relacionadas o dependientes de éstas (Asamblea Legislativa, Republica de El Salvador, 2002).

La Fuerza Armada constituye uno de los elementos más importantes de la Defensa Nacional cuyo marco legal descansa en la Constitución de la República como lo establece el Artículo 212: La Fuerza Armada de El Salvador está instituida para defender la soberanía del Estado y la integridad de su territorio, mantener la paz, la tranquilidad y la seguridad pública y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes. Colaborará con las demás dependencias del Órgano Ejecutivo, en programas de desarrollo nacional, especialmente en situaciones de emergencia. (Asamblea Legislativa, 1983).

En ese sentido, las acciones realizadas por la Fuerza Armada para contrarrestar las implicaciones en el sistema de la Defensa Nacional por el COVID-19, han sido en el cumplimiento al mandato constitucional establecido en el inciso 3º del Artículo 212, en el cual se le confiere la misión de auxiliar a la población en casos de desastre nacional; y con base a los resultados de la aplicación del Decreto Legislativo No. 593, se considera imperativo que la Fuerza Armada apoye en la aplicación de las medidas establecidas para enfrentar con mayor eficacia la emergencia nacional por el COVID-19 (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

Una de las acciones concretas realizadas por la Fuerza Armada en pro de la defensa de la integridad del territorio ha sido mantener presencia y proporcionar seguridad en 186 pasos fronterizos no habilitados a lo largo del límite político internacional, habiendo desplegado más de 2800 efectivos militares, incluyendo unidades de superficie, patrulleros marítimos, costeros, de ataque y fluviales para la protección de la frontera marítima. Por su parte la Fuerza Aérea, ha realizado vuelos de reconocimiento a lo largo de la frontera marítima y terrestre. Todo lo anterior con la finalidad de asegurar las fronteras y evitar que extranjeros ingresen de manera ilegal. Así mismo, evitar que las redes del crimen transnacional trafiquen con ilícitos como el narcotráfico, tráfico ilegal de armas, tráfico de personas entre otros (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).



Lo anterior, es un ejemplo de lo que, según RESDAL, están colaborando las Fuerzas Armadas: se les denomina misiones secundarias o subsidiarias; mientras la defensa nacional es la misión principal de las Fuerzas Armadas acorde a los mandatos constitucionales y/o legales de los diferentes países, las misiones subsidiarias son aquellas en las que el Estado hace usos de las capacidades instaladas en una Fuerza Armada y las pone al servicio de la comunidad. Asistencia en caso de desastres y apoyo al orden público han sido regularmente parte de las actividades de las Fuerzas Armadas. En el caso de la crisis presente, en todos los países desde el ámbito de la defensa se ha extremado el aporte que las fuerzas militares pueden brindar en el caso de una emergencia (RESDAL, 2020).

Otra implicación que se vislumbra en el sistema de Defensa Nacional por la crisis COVID-19 es una afectación en el presupuesto de Defensa tal como lo señala el Real Instituto Elcano: Los presupuestos de Defensa llevan años dañando la operatividad, la inversión y la modernización de las Fuerzas Armadas, a los que se podrían sumar ahora nuevos damnificados si se producen nuevos recortes. Es de esperar que a corto plazo se incrementen las misiones destinadas a reforzar la capacidad de protección civil demostrada por las Fuerzas Armadas y la industria de Defensa durante la crisis del COVID-19 con nuevas partidas de gasto para el apoyo sanitario, nacional e internacional, la fabricación de equipamiento y el almacenamiento de reservas estratégicas. Sin embargo, se corre el riesgo que las nuevas partidas se incorporen sin fondos adicionales, lo que agudizaría la insuficiencia de unos presupuestos ya comprometidos por encima de sus posibilidades (Arteaga, 2020).

## Desafíos de la Fuerza Armada de El Salvador en cuanto a la Seguridad y Defensa en época de pandemia COVID-19

El tercer objetivo para el desarrollo de esta investigación, es evaluar los desafíos de la Fuerza Armada de El Salvador en cuanto a la Seguridad y Defensa en época de pandemia COVID-19. A lo largo de la existencia de una institución bicentenaria, la Fuerza Armada de El Salvador siempre ha estado lista para realizar las diferentes actividades de prevención y atención que busquen mitigar los efectos negativos causados por fenómenos naturales, accidentes, desastres o calamidades nacionales, o ante situaciones de riesgo que ponen en peligro la vida y los bienes de la población.

A raíz del rampante paso del COVID 19, el sector de los distintos países de la región ha sido convocado a asistir en tareas subsidiarias en apoyo a la atención a derivaciones de la pandemia. Gran parte de ellas están dedicadas a la colaboración con el sistema de salud y a acercar recursos a sectores necesitados. A nivel general del Estado, en el contexto de una situación sin precedentes, se han aplicado normas de excepción, cuarentenas y distanciamiento social en varios casos obligatorios (RESDAL, 2020).



Para el caso de la Fuerza Armada de El Salvador, no ha sido la excepción puesto que la pandemia le ha implicado desafíos en términos de logística, la redefinición de la estructura de su rol y de su misión. En general, dichos desafíos los ha enfrentado en las diferentes tareas que ha desarrollado en apoyo a otras instituciones del Estado tales como: el control del distanciamiento social y ejecución del toque de queda, restringiendo el movimiento interno a través de cordones sanitarios y puestos de control, ayudando a sellar fronteras nacionales, logística médica, apoyo para aumentar capacidades de hospitales, transporte de alimentos y artículos a poblaciones vulnerables, y producción de artículos relacionados con el COVID-19.

Según el Dr. Evan Ellis, en El Salvador, las fuerzas armadas se utilizaron para apoyar una de las respuestas más tempranas y restrictivas ante el COVID-19 entre países de la región, incluido el cierre de fronteras y la puesta en práctica de un toque de queda nacional antes de que el país hubiera registrado su primer caso oficial. La autoridad legal de las fuerzas armadas, que ya había desempeñado una función nacional sustancial en la lucha contra las bandas y el crimen organizado, se basaba principalmente en el Artículo 86 de la Constitución, dándole autoridad para apoyar a las autoridades civiles en respuesta a desastres naturales. Se expandió aún más debido a la declaración de un estado de emergencia por la Asamblea Nacional el 14 de marzo de 2020. La función ampliada centrada en apoyar un esfuerzo interagencial se formó alrededor del apoyo a organizaciones de protección civil (Ellis, 2020).

Uno de los desafíos en la FAES para el apoyo en el cumplimiento del control del distanciamiento social y ejecución del toque de queda, restringiendo el movimiento interno a través de cordones sanitarios y puestos de control ha sido, mermar las preocupaciones de organismos internacionales en cuanto a las violaciones de los derechos humanos por parte de sus miembros. Para tal efecto, el Ministerio de Defensa Nacional emitió una serie de documentos para el personal militar empeñado tales como: El protocolo de actuación a ejecutar por el personal que se encuentra empeñado en cumplimiento al decreto legislativo 593 por la emergencia nacional del COVID-19, cartilla de los "procedimientos de actuación durante la cuarentena domiciliar completa del COVID-19" y guía práctica de actuación para los encargados de los centros de contención (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

Según Whitney Eulich, en El Salvador las medidas de principios de marzo ganaron la atención internacional, y muchos elogiaron a El Salvador por reconocer cuán severamente la pandemia podría afectar su sistema de atención médica con fondos insuficientes. Pero para otros, las medidas extremas, que luego incluyeron restricciones a la libertad de movimiento y reunión, son motivo de preocupación (Eulich, 2020).

En el caso de la ejecución de los toques de queda, el uso de las fuerzas armadas para restringir el movimiento de poblaciones en el país mediante cordones sanitarios y puestos de control fue una misión que desconocía relativamente la mayor parte de las fuerzas armadas lo cual constituyó un desafío. Sin embargo, en cumplimiento a orden presidencial y del programa "Quédate en casa" la Fuerza Armada incrementó los controles vehiculares y patrullajes para localizar más personas que no respetaran la cuarentena domiciliar obligatoria (Salvador, 2020).



En cuanto al sellado de fronteras, en una fase relativamente temprana para cumplir dicha tarea, las Fuerzas Armadas desplegaron unos 3,000 miembros para ayudar a controlar la frontera, incluido el sellado de pasos fronterizos no habilitados. En este caso, el desafío lo constituyó, la conducción de las operaciones en terrenos montañosos y otros terrenos urbanos densos exigieron mucha demanda de dispositivos de geolocalización, dispositivos de visión nocturna y otros equipos de suministro limitado dentro de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

En relación a la logística médica y el apoyo para aumentar capacidades de hospitales, el personal de las fuerzas armadas enfrentó desafíos de diversas índoles como por ejemplo en la fase inicial de la respuesta, las entidades militares participaron en actividades de apoyo en la que se incluía el contacto con poblaciones potencialmente infectadas con equipos de protección limitados. Por otro lado, personal de ingenieros militares tuvieron que adecuar bungalós en los hospitales militares, con ventiladores para atender personal propio y población civil (Gobierno de El Salvador, 2020).

En cuanto al transporte de alimentos y artículos a poblaciones vulnerables, la fuerza armada ha participado desde mayo del 2020 en la entrega casa por casa de los paquetes alimentarios en todo el territorio salvadoreño, como parte del Programa de Emergencia Sanitaria (PES), impulsado por el Gobierno. La finalidad de esta iniciativa fue apoyar, con la entrega de 3.4 millones de paquetes alimentarios, a los hogares con mayores índices de pobreza en medio de la emergencia decretada por el COVID-19 (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2020). Dicha tarea constituyó un desafío para el personal militar debido a los limitados medios de transporte y a que la mayoría carecía de experiencia en relaciones con el público en el contexto de un patógeno muy contagioso y letal. No obstante, dichas actividades, tuvieron un efecto beneficioso en las relaciones entre las fuerzas armadas y las personas que recibían ayuda.

En conclusión, al analizar el rol de la Fuerza Armada de El Salvador durante la Pandemia COVID-19 podemos inferir que su respuesta ha sido oportuna, poniendo de manifiesto el profesionalismo de una institución al servicio de la Nación. Su actuación ha sido dentro de su marco legal el cual descansa en la Constitución de la República. Su participación, ha sido en cumplimiento de los decretos Ejecutivos y Legislativos y su contribución ha sido mediante el cumplimiento de tareas y misiones de corte logístico en apoyo a la acción coordinada de las diferentes instituciones del Estado, garantizando en todo momento los derechos humanos de la población y el mantenimiento del Estado democrático.



A pesar de los marcos legales habilitadores para el empleo de la FAES en apoyo a la respuesta ante el COVID-19, no deja de representar una preocupación para los líderes militares referente a las protecciones legales para miembros de las fuerzas armadas, en particular cuando se trata de relacionarse con poblaciones civiles en formas que podrían desembocar descontentos por la ejecución de toques de queda, cercos sanitarios y otras medidas que podrían aumentar la frustración y la agitación social.

Las implicaciones de la pandemia COVID-19 en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional de El Salvador, reflejan una amenaza hacia la población y específicamente a los sistemas de salud, educación, económico y social; lo cual obligó al Estado a activar e integrar los organismos y recursos para implementar una pronta respuesta y propiciar las condiciones orientadas a superar la situación de crisis a fin de contrarrestar sus efectos mediante el empleo adecuado del Poder en el marco de la Política Nacional. Según la ONU, El Salvador fue uno de los países del mundo que implementó más anticipadamente medidas de contención (cierre de fronteras, cuarentena más amplia a nivel global, etc.).

La Defensa Nacional la constituyen el conjunto de recursos y actividades que en forma coordinada desarrolla el Estado permanentemente en todos los campos de acción, para hacer frente a una amenaza a la soberanía nacional y la integridad del territorio y coadyuvar al apoyo a la población civil en caso de desastres naturales. El Estado salvadoreño desarrolló una serie de actividades en forma coordinada para lo cual empleó las capacidades y recursos de la FAES para hacer frente a la amenaza por el COVID-19. Lo anterior podría tener repercusiones presupuestarias y la contracción de recursos en detrimento de la Defensa Nacional.

La respuesta de la FAES ante el COVID-19 ha creado desafíos exclusivos, como tener que operar durante períodos prolongados como fuerzas dispersadas, dando importancia a tener comunicaciones de trabajo, y cómo ejercer influencia de mando y mantener la moral cuando las unidades no se congregaban durante un período prolongado. Los retos de las operaciones ampliadas en la pandemia también han resaltado la creciente importancia del mando y de las operaciones descentralizados, incluido el ejercicio de liderazgo y el mantenimiento de la moral en circunstancias donde las tradiciones militares como la concentración de personal, y las interacciones asociadas entre miembros de la unidad, no es posible.



#### Referencias Bibliográficas

Alvarez, A., 2020. Covid 19: la Importancia de la Defensa en la gestion de crisis. [Online] Available at: <a href="https://civismo.org/es/covid19-la-importancia-de-la-defensa-en-la-gestion-de-crisis/">https://civismo.org/es/covid19-la-importancia-de-la-defensa-en-la-gestion-de-crisis/</a> [Accessed 19 Febrero 2021].

Arteaga, F., 2020. Implicaciones del COVID-19 para la Defensa. Madrid: Real Instituto Elcano.

Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, 2005. Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Primera ed. San Salvador: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa, Republica de El Salvador, 2002. *Ley de la Defensa Nacional*. Primera ed. San Salvador: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa, 1983. Constitucion de la Republica de El Salvador. San Salvador: Diario Oficial.

Asamblea Legislativa, 2002. Ley de Defensa Nacional. San Salvador: Diario Oficial.

Asociacion Unida de Militares Espanoles, 2020. Informe Situacion COVID-19 en Fuerzas Armadas ¿Quien Protege al que proteje?. Madrid: AUME., Madrid: AUME.

Atalayar, 2020. COVID-19: Reflexiones desde la Seguridad Nacional. Atalayar entre dos orillas, 1(1).

Atalayar, 2021. Covid 19: Reflexionesdesde la Seguridad Nacional, Madrid: Atalayar.

Banco Mundial, 2020. El Salvador: panorama general, San Salvador: BM.

CEPAL, 2020. El Impacto Economico en America Latina y el Caribe por Covid -19, Santiago: ONU.

Colegio de Altos Estudios Estrategicos, 2019. Catalogo Curso Defensa Nacional, San Salvador: CAEE.

Comando de Doctrina y Educacion Militar, 2003. *Manual de Planificacion de la Seguridad Miliatr*. Primera ed. San Salvador(San Salvador): CODEM.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), 2020. Fuerzas Armadas y de Seguridad (México y Centroamérica) Sugerencias prácticas para atender el COVID-19, Mexico: CICR.

Daniel Soler, D. B., 2020. *Seguridad, defensa, naciones sin Estado y Covid 19*. [Online] Available at: <a href="https://telesforomonzonlab.eus/seguridad-defensa-naciones-sin-estado-y-covid19-una-reflexion-necesaria/?lang=es">https://telesforomonzonlab.eus/seguridad-defensa-naciones-sin-estado-y-covid19-una-reflexion-necesaria/?lang=es</a>

[Accessed 22 Febrero 2021].

Diamint, R., 2020. Militarizacion Pandemia y Democracia. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

Ellis, D. R. E., 2020. Retos de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica para responder a la pandemia del COVID-19. *Revista Fuerza Aerea-EUA*, julio, Issue Tercera Edicion, p. 29.



Espinoza, E., 2020. *Aciertos y errores en El Salvador del abordaje de la COVID-19*. San Salvador: Asociación Latinoamericana de Medicina Social.

Eulich, W., 2020. En El Salvador, la respuesta rápida ante el COVID-19 alimenta los temores de un puño de hierro. En El Salvador, la respuesta rápida ante el COVID-19 alimenta los temores de un puño de hierro, 26 Marzo.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2020. Los efectos socio-económicos del COVID-19 en niñas, niños y adolescentes en El Salvador, San Salvador: UNICEF.

Gobierno de El Salvador, 2020. https://www.transparencia.gob.sv. [Online] Available at: https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mdn/executing\_works/5542 [Accessed 5 abril 2021].

Horzella, B., 2019. Participación de las Fuerzas Armadas en el combate al COVID-19, Santiago: Biblioteca del Congreso.

Instituto Español de Estudios Estrategicos, 2020. Actuación de la Fuerzas Armadas en la crisis de la COVID-19. Madrid: IEEE.

INTERPOL, 2020. *Pandemia COVID-19 Directrices para las Fuerzas del Orden*. [Online] Available at: <a href="https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/INTERPOL-publica-directrices-internacionales-para-apoyar-la-respuesta-de-las-fuerzas-del-orden-a-la-COVID-19">https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/INTERPOL-publica-directrices-internacionales-para-apoyar-la-respuesta-de-las-fuerzas-del-orden-a-la-COVID-19</a> [Accessed 26 Febrero 2021].

José Rafael Alas Vides, L. D. P. A., 2020. La economía de El Salvador ante el COVID-19: Análisis comparativo de condiciones previas, efectos e impactos esperados y políticas económicas recomendadas. *Universidad de El Salavador, Facultad de Ciencias Economicas*.

Maffia, A., 2020. El futuro despues del COVID-19. Buenos Aires: Argentina Unida.

Ministerio de Defensa Nacional, 2020. Actividades realizadas por la Fuerza Armada durante la Pandemia COVID-19. San Salvador: Imprenta Nacional.

Ministerio de Defensa Nacional, 2020. Memoria de Labores. San Salvador: Imprenta Militar.

Ministerio de la Defensa Nacional, 2002. Ley de Defensa Nacional, San Salvador: MDN.

Ministerio de la Defensa Nacional, 2004. Libro Blanco de la Defensa Nacional. San Salvador: MDN.

Ministerio de Salud, 2020. asp.salud.gob.sv. [Online]

Available at: <a href="http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/otrosdoc/Proyecto-de-respuesta-al-COVID-19-El-Salvador-Plan-de-participacion-de-partes-interesadas-BM.pdf">http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/otrosdoc/Proyecto-de-respuesta-al-COVID-19-El-Salvador-Plan-de-participacion-de-partes-interesadas-BM.pdf</a>
[Accessed 8 Marzo 2021].

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2020. *Gobierno continúa entrega de paquetes alimentarios en todo el país*, San Salvador: OCHA.

Organizacion de Estados Americanos, 2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, s.l.: OEA.



Organizacion de la Naciones Unidas, 2020. *Plan de Respuesta Humanitaria Covid 19, El Salvador*, San Salvador: ONU.

Organización Médica Colegial de España, 2020. *El papel de las Fuerzas Armadas en tiempos de pandemia*. [Online] Available at: <a href="http://medicosypacientes.com/articulo/el-papel-de-las-fuerzas-armadas-en-tiempos-de-">http://medicosypacientes.com/articulo/el-papel-de-las-fuerzas-armadas-en-tiempos-de-</a>[Accessed 20 Febrero 2021].

Organización Médica Colegial de España, 2020. *El papel de las Fuerzas Armadas en tiempos de pandemia*. [Online] Available at: <a href="http://medicosypacientes.com/articulo">http://medicosypacientes.com/articulo</a>[Accessed 27 Febrero 2021].

Organizacion Mundial de la Salud, 2020. *Actualizacion de la Estrategia frente a la COVID-19*, Ginebra: ONU.

Organizacion Mundial de la Salud, 2020. Actualizacion de la Estrategia Frente al Covid 19. Ginebra: OMS.

Organo Legislativo Asamblea Constituyente, 1983. *Constitucion de la Republica de El Salvador*. Primera ed. San Salvador: Asamblea Legislativa.

Presidencia de El Salvador, 2020. *covid19.gob.sv*. [Online] Available at: <a href="https://covid19.gob.sv/11-03-2020-el-salvador-ante-la-pandemia-del-covid19/">https://covid19.gob.sv/11-03-2020-el-salvador-ante-la-pandemia-del-covid19/</a>

[Accessed 8 Marzo 2021].

Presidencia de El Salvador, 2021. presidencia.gob.sv. [Online] Available at:

 $\underline{https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-entregara-computadoras-a-1-2-millones-de-estudiantes-del-\underline{sistema-publico-de-forma-progresiva/}$ 

[Accessed 17 Marzo 2021].

Presidencia de El Salvador, 2021. presidencia.gob.sv. [Online] Available at:

 $\underline{https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-logra-descentralizar-atencion-de-pacientes-con-COVID-19-gracias-al-funcionamiento-del-hospital-el-salvador/$ 

[Accessed 22 Marzo 2021].

Procuraduria de Derechos Humanos, 2020. *Informe preliminar sobre COVID-19 y derechos humanos en El Salvador*, San Salvador: PDDH.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021. undp.org. [Online]

 $Available\ at: \underline{https://www.sv.undp.org/content/el\_salvador/es/home/presscenter/articles/2021/011/el-pnud-apoya-la-estrategia-de-digitalizacion-de-la-educacion-en.html$ 

[Accessed 17 Marzo 2021].

RESDAL, 2020. La labor de la Fuerzas Militares en contexto de crisis COVID-19, s.l.: RESDAL.

Reyes, J., 2020. Ante COVID-19 y amenazas, piden nueva Ley de Seguridad Nacional. Contralinea.com.

Rodriguez, G., 2020. Las Fuerzas Armadas de México frente a la pandemia COVID-19. *Pensamiento Estrategico en Seguridad y Defensa*.

#### EL SALVADOR – CDCDIA 2021



Rosas, M. C., 2020. *El Coronavirus y la Seguridad Internacional*. [Online] Available at:

https://www.researchgate.net/publication/340598149\_El\_coronavirus\_y\_la\_seguridad\_internacional[Ac cessed 14 Febrero 2021].

Salvador, F. A. d. E., 2020. https://www.fuerzaarmada.mil.sv. [Online] Available at: https://www.fuerzaarmada.mil.sv/?p=12260 [Accessed 05 Abril 2021].

Ugarte, C., 2020. Rol de las Fuerzas Armadas en Rol de las Fuerzas Armadas en el manejo de crisis sanitaria, s.l.: OPS.

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





# EL COVID-19 Y LA REFORMULACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN UN ENTORNO MÁS DESGLOBALIZADO.



#### Andrés González Martín

Teniente Coronel del Ejército de Tierra. Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ha realizado estudios en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, España (CESEDEN) y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

#### **Resumen:**

El COVID-19 ha descubierto con claridad que el grado de interconexión global es mucho mayor que su nivel de gobernanza. El descuadre entre ambas es por sí solo un multiplicador de cualquier amenaza. Consecuentemente, la percepción de seguridad y defensa han mutado y afectará al ritmo de la globalización. Las sociedades demandarán mayor control de los flujos globales, mientras aspirarán a mayores garantías estratégicas de sus abastecimientos, sus suministros y del funcionamiento de su sistema productivo. Las pandemias no eran un cisne negro. La insuficiente información proporcionada por China Popular y asertividad por parte de la OMS favorecieron la expansión del virus en los primeros momentos y el retraso en la activación de medidas de respuesta.

Taiwán a solo 180 kilómetros de China continental era el país más amenazado. Su desconexión con la OMS y su trabajo autónomo ha permitido al sistema de seguridad y defensa del país convertirse en referencia de éxito. Con la mitad de población que España, Taiwán ha tenido 10 muertes por COVID-19. Las sombras de la globalización son más alargadas y oscuras. La seguridad y la defensa dependerán de la capacidad de repensar y reconstruir una arquitectura de seguridad y defensa nueva más efectiva e inclusiva. Mientras tanto, veremos un repliegue de las interconexiones globales.

**Palabras Claves:** COVID-19, desglobalización, seguridad, defensa, cisne negro, Estrategia de Seguridad Nacional, "nearshoring", "reshoring", Taiwán, resiliencia.

#### **Abstract:**

COVID-19 has found that the degree of global interconnectedness is far greater than its level of governance. Perceptions of security and defence have mutated and will affect the pace of globalisation. Societies will demand greater control of global flows, while aspiring to greater strategic guarantees in their supplies and the functioning of their productive system. Pandemics were not a black swan. The manipulation and concealment of information by the People's Republic of China and the passivity of the WHO favoured the spread of the virus in the early stages and the delay in activating response measures. Taiwan, just 180 kilometres from mainland China, was the country most at risk. Its disconnection from the WHO and its autonomous work has allowed the country's security and defence system to become a benchmark of success. With half the population of Spain, Taiwan has had 10 deaths from COVID-19.



The shadows of globalisation are longer and darker. Security and defence will depend on the ability to rethink and rebuild a new more effective and inclusive security and defence architecture. In the meantime, we will see a retreat from global interconnections.

Keywords: COVID-19, de-globalisation, security, defence, black swan, National Security Strategy, nearshoring, reshoring, Taiwan, resilience.

#### 1.- Introducción.

La pandemia provocada por el COVID-19, originada en la ciudad China de Wuhan, es un acontecimiento de tanto calado como para marcar el fin de un capítulo de la historia y el comienzo de algo nuevo. La ansiada vuelta a la normalidad no será, en ningún caso, un regreso a la situación previa a la llegada del virus. Todavía es imposible anticipar cómo será el mundo después, pero no cabe duda que será diferente.

El progresivo repliegue de la enfermedad generará la oportunidad y la necesidad de analizar e investigar el desarrollo de los hechos provocados por la pandemia, con el objetivo de extraer lecciones aprendidas. En estos momentos, la gestión de la grave crisis y la necesidad de terminar de activar las respuestas al daño provocado no permiten una evaluación completa, serena y profunda de los acontecimientos.

Ciertamente, el daño y la pérdida generados por el virus de Wuhan nos proporcionan un grado de experiencia suficiente para identificar y poner nombre a no pocos aspectos que deben en el futuro abordarse. No obstante, no es suficiente señalar las deficiencias a nivel global, regional y nacional. Ni siquiera es suficiente aprender lo que pone en evidencia el daño ocasionado. Es preciso también adaptarse a un nuevo contexto, resultando imprescindible una revisión de las capacidades y de la disposición de los Estados y de la sociedad civil para contribuir de forma conjunta a presentar batallas inesperadas contra amenazas, que aun previstas, pueden llegar rápidamente para imponer cambios en lo que hasta ese momento considerábamos normalidad, alterándolo completamente.

Sin embargo, los esfuerzos nacionales no son suficientes para resolver un problema que por su dimensión global inevitablemente afecta a cada uno y a todos. La creciente interconexión no permite a ningún país del mundo desconectarse de las crisis del resto. Aun en el supuesto que un Estado pueda, con sus solos recursos, afrontar el desafío, que para su territorio y su población supone un peligro global, los efectos de la ruptura de las conexiones con el resto del mundo alterarían gravemente a su estabilidad y su supervivencia a medio plazo, conforme a los estándares establecidos en ese momento. La completa desconexión del mundo, aun pudiendo salvar a una nación temporalmente de una catástrofe global, terminaría destruyendo su prosperidad y sus proyectos, retrotrayendo al país al pasado tanto como grave sea la crisis del resto.

La pandemia provocada por el virus COVID-19 nos ha permitido ver claramente que el grado de interconexión global es mucho mayor que el nivel de gobernanza global. La cuestión, por lo tanto, no es solo cómo enfrentar el daño que provoca una crisis global, siendo este aspecto desde luego relevante, sino también cómo reconfigurar el mundo que viene después.



La globalización, desde hace décadas, ha sostenido canales abiertos por los que fluyen ideas, mercancías, capitales, servicios, comunicaciones, información y personas a una velocidad impensable y cada vez más acelerada. La interrelación nos ofrece grandes oportunidades, pero sabíamos que también está asociada a graves riesgos. Los efectos de toda clase de crisis locales se trasladan con rapidez, en no pocas ocasiones no solo por el área regional sino por todo el mundo. Evidentemente, los efectos no son los mismos en todas partes.

Todos hemos vivido en primera persona las tristes y angustiosas situaciones provocadas por una agresión global contra la humanidad provocada por un nuevo virus que nace en una desconocida, para muchos, ciudad china. Hemos visto enfermar y en no pocos casos morir a familiares, amigos, compañeros, vecinos y allegados. Hemos sufrido también los efectos económicos de la crisis y hemos tenido que acomodarnos a las restricciones impuestas para combatir la expansión de los contagios. Probablemente, nuestra vida ordene su historia en un antes y un después del COVID-19. No es extraño que la pandemia estructure el tiempo en nuestra memoria. Sería insólito que después de esta experiencia nada cambiara en nuestra forma de mirar y percibir el movimiento del mundo y de la humanidad.

# 2.- El COVID-19 una amenaza para la globalización.

Es inevitable pensar en los cambios geopolíticos y geoeconómicos que se están gestando en este momento. El impacto sanitario, económico, político, social, cultural y personal que ha impuesto esta grave amenaza global lo alterará todo. La percepción de seguridad y la necesidad de defensa han mutado y su deriva afectará al ritmo de la globalización, favoreciendo un repliegue de una ola de interconexión que ha puesto en evidencia numerosos riesgos. Las sociedades demandarán un mayor control de los flujos y canales globales, al tiempo que aspirarán a una mayor garantía estratégica de sus abastecimientos, reduciendo las cadenas de valor internacional.

Hemos podido ver como el virus provocaba graves pérdidas y daños en una parte del mundo, pero afectaba en menor medida en otras regiones. Perdiendo todos, unos pierden mucho más que otros. La distribución de los efectos puede ser y está siendo muy desigual. La desigualdad acelerada por el impacto de la pandemia tiene como consecuencia una redistribución del poder y una reconfiguración de los desequilibrios, que imponen una revisión de la seguridad y la defensa.

No pocos creerán que el COVID no ha cambiado las tendencias globales que existían antes de su llegada, pero, de repente, hemos descubierto que todo se ha movido más rápido de lo esperado y nos ha sorprendido. Los mecanismos y planes de contingencia contra las emergencias sanitarias y la gestión de la crisis no han respondido como hubiésemos deseado en la mayor parte del mundo. El daño impuesto obligará al escenario post-COVID a poner en marcha un profundo examen de las Estrategias Nacionales de Seguridad y Defensa.



El diferencial de ganancias y pérdidas resitúa a los grandes y a los pequeños después de una pandemia tan grave y prolongada, que ha añadido todavía más volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad a un contexto desconcertante. El reposicionamiento de salida después del COVID-19 se produce precisamente cuando el sistema productivo se encuentra en el umbral de la cuarta revolución industrial. La mejor o peor situación relativa de partida después de la pandemia permitirá entrar o no en el grupo de cabeza, que será quien marque las pautas y las bases de los desarrollos científicos y sus aplicaciones tecnológicas. La posibilidad de impulsar y financiar la entrada desde el comienzo, en la nueva revolución industrial, marcará los avances o retrocesos de la productividad de los países y el ritmo de cambio de su tejido productivo.

La velocidad de la locomotora de las innovaciones industriales y, consecuentemente, el aumento del rendimiento del trabajo y de sus rentas dependerá en gran medida de la capacidad financiera de los Estados y las empresas. El momento no es fácil porque nunca el mundo ha estado tan endeudado como en este momento. El nivel de endeudamiento global alcanzaba un valor récord, llegando al 322% del PIB mundial a finales del 2019.

El Banco Mundial (BM) advirtió a comienzos de enero de 2020, antes de la crisis del COVID, del riesgo de una nueva crisis de deuda global. Entonces, el BM lanzaba una seria advertencia a los gobiernos y bancos centrales, señalando que las tasas de interés históricamente bajas y el endeudamiento de los hogares, empresas y Estados era tan desmedido que no existía en muchos casos posibilidades de poner en marcha políticas monetarias activas para dar respuesta a una crisis. Ciertamente, no nos encontramos delante de una crisis financiera como la de 2008, pero la caída de la producción y el empleo, unido al aumento del déficit fiscal, genera graves dificultades para acceder a nuevas fuentes de financiación muy saturadas antes del COVID y ahora sobreexplotadas.

El "Institute of Interancional Finance" (IIF), en su informe de seguimiento de la deuda global de febrero del 2021, señala que en 2020 se había producido un incremento de 35 puntos de la abultada deuda que venía acumulando el mundo, triplicando el ritmo de aumento de la deuda provocada por la crisis de los años 2008 y 2009."

Frente a esta difícil situación es oportuno recordar el continuo incremento de las protestas sociales en las calles de todo el mundo durante toda la segunda década de este siglo. Particularmente notables fueron las movilizaciones del año 2019, que se convirtió en el año en que la protesta se hizo global. Precisamente el COVID-19 abrió un paréntesis en esta secuencia de reclamaciones masivas en no pocas ocasiones acompañadas de acciones violentas y subversivas. El caso chileno es especialmente ilustrativo. La movilización de protesta y la violencia comenzaron en octubre de 2019, provocada por una pequeña subida de la tarifa del Metro en Santiago, y solo terminó en marzo por la llegada de la enfermedad.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> "Global debt-to-GDP ratio surged by 35 percentage points to over 355% of GDP in 2020."



La presión de la calle sin duda volverá a estar presente cuando la nueva normalidad se imponga progresivamente. Las protestas masivas no concederán a los gobiernos mucho margen para aplicar políticas económicas marcadas por la austeridad y el recorte de prestaciones. El escenario político que cabe esperar es de gran complejidad, porque los gobiernos dispondrán de un margen muy estrecho para reducir el déficit fiscal y la deuda pública.

Atender a lo inmediato mirando solo al corto plazo provocará un grave peligro de sostenido desequilibrio en las cuentas públicas. La hacienda verá reducida su capacidad de hacer frente a las cargas del pago futuro de la deuda y de su reestructuración. Los desequilibrios pueden afectar a las necesarias inversiones que demandan la transformación productiva y los programas de respuesta al cambio climático. Solo un amplio acuerdo político entre los partidos políticos y los agentes sociales podría sostener la aplicación de políticas económicas equilibradas para no comprometer el futuro de las economías nacionales.

El virus puede haber debilitado a muchos tanto como para que sus secuelas posteriores, sabemos que son muchas y muy diferentes, debiliten tanto a quien las padece como para que varias generaciones tengan que aceptar que han perdido la posibilidad de recuperarse del todo y transformarse. La administración de la frustración no será fácil.

En un mundo que vive un momento de competencia geopolítica y geoeconómica entre los Estados Unidos y China, donde la Federación Rusa ha demostrado su voluntad de seguir manteniendo su estatus de potencia global, donde la Unión Europea aspira a reconfigurarse como un actor estratégico, donde los conflictos locales están afectados por la intervención de actores regionales emergentes que tienen la capacidad de hacer pivotar el equilibrio del área y donde las grandes potencias aspiran a hacer valer sus intereses a través de sus aliados locales, en las llamadas "proxy war" o guerras por delegación, no podemos esperar que las deterioradas instituciones de gobernanza global actúen eficazmente y favorezcan una más justa redistribución de las pérdidas o de las ganancias.

Las sombras de la globalización son más alargadas y oscuras. El inmenso incremento de la riqueza mundial que ha generado la apertura de los mercados mundiales, las cadenas internacionales de valor, la interconexión de las economías reales y financieras, los movimientos migratorios y el aumento del tamaño de los mercados no ha venido acompañado de un sistema de gobernanza internacional más fuerte. El que existía se ha venido diluyendo por las prácticas predatorias de algunos actores y recomponerlo será una tarea titánica. La seguridad y la defensa en la época de la pandemia y la postpandemia dependen de la capacidad de repensar y reconstruir un orden institucional mundial más efectivo e inclusivo. Mientras tanto, lo que cabe esperar es un repliegue de las interconexiones globales.



La disposición de las empresas a reducir sus cadenas de valor y suministro global era una tendencia previa a la llegada del COVID-19. La guerra comercial de los Estados Unidos y China Popular, también en menor medida el Brexit, descubrían los riesgos de la excesiva extensión de las interrelaciones de las empresas con sus proveedores, clientes, fabricas, suministros y la complicación logística de su gestión. Las tensiones geopolíticas se estaban reconformado en tensiones geoeconómicas, que suponían un incremento exponencial del peligro para una expansión global del modelo productivo empresarial. Las cadenas de valor y producción muy estiradas podían romperse con facilidad en algún eslabón, descomponiendo todo el proceso de negocio. En un mundo que depende de complejas redes, las tensiones geoeconómicas transnacionales pusieron de manifiesto las vulnerabilidades de la globalización antes de la pandemia.

El COVID-19 ha dejado todavía más claro los peligros de interrupción de las cadenas de producción y de suministros. Los acontecimientos imprevistos pueden desencadenar importantes interrupciones que paralizan las ventas. A raíz de la pandemia, las empresas también quieren aumentar su resiliencia para afrontar futuras crisis. Para aumentarla, están encontrando formas de simplificar su logística y conseguir que los cambios bruscos sean más fáciles de gestionar. Además, las empresas están haciendo que sus operaciones sean más sólidas frente a los choques externos trasladando la producción más cerca de casa.

Bank of America Global Research anunciaba en 2020 que el fenómeno de la recolocación de empresas es imparable y provocará cambios tectónicos en la economía mundial. Las encuestas realizadas por el banco sorprendieron a los analistas por la fuerza de los movimientos previstos en las cadenas de suministro y valor globales. El 83% de las empresas norteamericanas encuestadas tienen planes de relocalización. Muchas quieren empezar a volver a casa y China es de donde quieren salir la mayoría.<sup>2</sup> El cambio será lento, acaba de iniciarse, pero dentro de 5 o 10 años la mayoría de las empresas lo habrán completado.

En el mismo sentido, Barclays, uno de los más poderosos bancos británicos, señala en un informe que el impacto del COVID-19 provocará una aceleración de tendencias que estaban ya presentes y la reversión de una de ellas. La desglobalización, la automatización y digitalización, la apuesta por la reducción de gases efecto invernadero serán, según el informe, movimientos que ya estaban presentes, pero que a partir de ahora se dispararán exponencialmente. Por otro lado, apunta una novedad, señalando un nuevo efecto provocado por la pandemia que supondría un giro de tendencia, la reducción de la movilidad internacional y el ritmo de urbanización.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Los movimientos más importantes los están realizando los sectores de bienes de consumo duraderos, comercio minorista, hardware tecnológico y semiconductores. Los dos primeros están cambiando principalmente por confiar en obtener mejores rentabilidades con la automatización y la robotización. Los dos últimos sectores se están moviendo por la tensión entre Estados Unidos y China, que provoca incertidumbre por las posibles sanciones o restricciones políticas.



Barclays entiende que en los próximos años la "nueva normalidad" estará afectada por nuevos posibles bloqueos, que podrían ser debidos a diferentes razones, pero que afectarán especialmente a China Popular. China se ha convertido en la principal o incluso la única fuente de producción de recursos básicos y de carácter estratégico, entre ellos los suministros sanitarios y material médico. Hemos podido comprobar cómo suministros tan sensibles frente a una pandemia y al mismo tiempo tan sencillos y fáciles de producir, cómo las mascarillas, los equipos de protección personal, los respiradores y en general equipo médico y farmacéutico, no estaban disponibles y no podíamos fabricarlos a tiempo en las cantidades demandadas. Demasiadas cosas importantes las produce casi exclusivamente China y por supuesto determina las prioridades de su suministro.

China se ha convertido en la mayor fuente de importaciones de todas las regiones económicas centrales. No obstante, lo más importante es que, para la mayoría de estas importaciones, China es el productor dominante. La fábrica del mundo es China y todo lo que pueda afectarla se traslada de forma inmediata y multiplicada a las economías más avanzadas, con las que compite por el dominio tecnológico. La excesiva dependencia de China es un riesgo añadido a las posibles nuevas restricciones de la movilidad, además de un grave riesgo estratégico.

La dependencia de China es un peligro grave para los Estados Unidos y la Unión Europea, que han puesto en marcha iniciativas y planes para favorecer el regreso de sus empresas. En julio de 2020 el presidente de Consejo de Seguridad Nacional, Robert O'Brien, puso en marcha la iniciativa conocida como "Back to the Americas", "Regreso a las Américas", que ofrece incentivos financieros a las empresas estadounidenses que regresen a los Estados Unidos o se instalen en Iberoamérica abandonado Asia, especialmente si proceden de China.

La primera evaluación de los efectos de estas medidas de estímulo para mudar, principalmente de China, empresas norteamericanas estima que las inversiones que se recolocarían en Iberoamérica oscilarían entre 30,000 millones y 50,000 millones de dólares, especialmente en los sectores de infraestructura, energía y transporte. Los términos "nearshoring" y "reshoring" reflejan el sentido de esta nueva deslocalización. Se trata de rediseñar la externalización del proceso de la actividad de las empresas a través de la subcontratación con otras en países más próximos (nearshoring) o en el propio país (reshoring).

En febrero de 2021, el presidente Biden firmó varias órdenes ejecutivas para que las cadenas de suministro en los Estados Unidos sean "más resistentes y seguras para los bienes críticos y esenciales". La protección afecta a distintos productos, pero se pueden destacar los farmacéuticos, los relacionados con los servicios sanitarios, los alimentos, especialmente el pescado, o los chips.

En Europa, la Comisión pedía a los Estados miembros la adopción de mecanismos más robustos para proteger las empresas europeas que en este momento de crisis podrían ser adquiridas por empresas chinas a precios de saldo. La Comisión pedía a todos los países que estuvieran alerta para frenar las compras extranjeras de activos estratégicos que pudieran ser vulnerables. La comisión solicita especial atención para detener las compras de empresas europeas que podrían realizar empresas estatales o con subvenciones y ayudas de otros Estados. Estas medidas de defensa son un escudo contra los intereses de las empresas chinas para controlar sectores clave en la Unión Europea.



Los datos ofrecidos, sin pretender ser exhaustivo, son suficientes para descubrir que el COVID-19 ha concienciado a los Estados y bloques regionales de la necesidad de garantizar su cadena de suministros y reducir su dependencia del exterior en sectores estratégicos. También como hemos señalado, la importancia que, para la estabilidad interior y el progreso, tiene el diálogo político y social para llegar a acuerdos en tiempos difíciles, el control de la deuda y el orden público.

## 3.- Las pandemias no son un cisne negro.

La seguridad sanitaria y alimentaria han sido asuntos que desde hace muchas décadas han ocupado la acción de los gobiernos. En muchos Estados son obligatorias ciertas vacunas para ingresar en el país. La Organización Mundial de la Salud también se ha ocupado de recopilar información de la obligación de vacunarse antes de viajar por el mundo. En Iberoamérica especial relevancia tienen el control de la fiebre amarilla y el paludismo. Analizar los documentos estratégicos de algunos países nos permite ir un poco más lejos para descubrir en qué medida se identifican las amenazas contra la salud como un peligro para la nación.

Los Estados Unidos de América en su última Estrategia de Seguridad Nacional del 2017 hace referencia expresa a la amenaza de una pandemia en su página número 8. No parece una cuestión menor cuando se trata tan pronto y dentro del apartado dedicado a la seguridad de las fronteras y territorio estadounidense. Los ataques con ántrax en 2001, que acompañaron a los atentados del 11 de septiembre, todavía permanecen vivos en la memoria norteamericana. El documento hace mención al peligro de pandemia, mencionando al Ébola y al síndrome respiratorio agudo grave (SARS) de 2003. El pasado reciente permitía recordar amenazas que durante algún tiempo afectaron a los Estados Unidos solo tangencialmente, pero que podían llegar a convertirse en un peligro o en un daño muy grave.

Desde luego, las anteriores Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) norteamericanas también trataron de las pandemias. En 2015, la ESN, firmada por el presidente Obama, identificaba ocho riesgos estratégicos de gran efecto. Empezaba destacando el peligro de un ataque contra las infraestructuras claves de los Estados Unidos para, más adelante en quinta posición, dar entrada a una posible pandemia, provocada por el peligro creciente de la expansión a nivel global de graves enfermedades. Muy en la línea de la administración del presidente Obama, se presenta a los Estados Unidos como el líder mundial en la lucha contra las pandemias y el principal impulsor del progreso de la seguridad sanitaria en el mundo.<sup>3</sup>

La ESN de 2010, también firmada por el presidente Obama, trataba, antes que ninguna otra ESN, de la amenaza de las pandemias, a la que citaba en su tercera página y relacionaba en varias ocasiones con el peligro del cambio climático. El vínculo entre salud y medio ambiente tenía y sigue teniendo sentido en muchos aspectos. El presidente Obama en la ESN de 2010 los relacionaba por su aspiración a convertir a su país en el líder de una acción mundial concertada contra amenazas de carácter global, entre ellas las señaladas. El enfoque de 2010 estaba por supuesto mucho más abierto a la colaboración

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> National Security Strategy 2015. "America is the world leader in fighting pandemics, including HIV/AIDS, and in improving global health Security.".



internacional, desde una preeminencia norteamericana no discutida que el "American First", posterior del presidente Trump, trata a las pandemias sobre todo como una amenaza a la seguridad sanitaria desde un punto de vista propio de la defensa del "Homeland" y relacionado con la seguridad y protección de las fronteras.

Todavía mirando más atrás, podemos ver como la primera estrategia del presidente Bush hijo de 2002, marcada por los atentados contra los Estados Unidos, apenas cita la cuestión de una posible pandemia como amenaza a la seguridad nacional. Sin embargo, en la de segunda de 2006 le dedica mucho más espacio y la relaciona con los efectos de las armas de destrucción masiva por sus posibles efectos catastróficos.

Podríamos revisar los documentos estratégicos de primer nivel de otros países y encontraríamos también como las graves amenazas contra la salud se identificaban, desde principio de este siglo, como un problema de seguridad nacional. Los británicos, en su ESN de 2010, después de identificar los riesgos principales y sus acciones prioritarias, concentra su atención en el necesario esfuerzo intergubernamental dedicado a proteger a la sociedad contra los riesgos naturales, incluidas las grandes inundaciones y las pandemias, mientras se fomenta la resiliencia de las empresas y las comunidades. Vemos también como inicialmente el Reino Unido vincula desastres naturales con pandemias.

La ESN británica de 2010 presta especial atención a una posible pandemia de gripe. No es un asunto menor, aunque el COVID-19 no sea una gripe. Las pandemias de gripe son fenómenos naturales que se repiten periódicamente, pero parece que la globalización ha reducido el plazo entre ellas. En 2010, cuando se publicó el documento, el mundo había padecido en una sola década cuatro pandemias de gripe. En esta ocasión, la ESN de 2010 británica, aunque no suele ser frecuente cuantificar el daño posible en este tipo de documentos, entiende oportuno utilizar estimaciones de los efectos de una nueva y más que posible pandemia de gripe, que estaría por venir y sería más grave que las anteriores. Las repercusiones de una ola global grave de gripe podrían suponer la infección de la mitad de la población británica, señala el documento estratégico, que calcula que provocaría entre 50.000 y 750.000 muertes en el Reino Unido.

A final del mes de marzo de 2021, el número de contagios en el Reino Unido por COVID-19 alcanza, según Reuters, los 4.337.696, causando 126.615 muertes. En este caso, el coronavirus no ha llegado a los niveles de contagio estimados de una grave gripe, pero si entra dentro de la horquilla de muertes previstas.

Evidentemente para los británicos hace muchos años el impacto de una pandemia como la del COVID-19 no era una desconocida e inimaginable amenaza. Podríamos incluso señalar que el peligro se llega a entender inevitablemente como un daño que acabará presentándose. Sin saber cuándo, se apunta implícitamente que el impacto terminará llegando.

En 2015 el primer ministro británico David Cameron, en el prólogo de la revisión estratégica de seguridad nacional, en uno de los primeros párrafos, reconoce que las amenazas contra el país no han dejado de aumentar desde que se publicó la ESN de 2010. Es desde luego significativa la preocupación del gobierno de Su Majestad por los efectos de una pandemia.



El señor Cameron, en una misma frase del tercer párrafo de sus palabras de introducción del documento de revisión estratégica, hace mención a las amenazas del terrorismo islamista, la inestabilidad en Oriente Próximo, la crisis de Ucrania, los ciberataques y las pandemias. Desde luego esta breve declaración no deja de ser un indicador claro de la prioridad que para el primer ministro y su gabinete, en ese momento, tenía la amenaza de una enfermedad con alta mortalidad y morbilidad por su alta probabilidad de expansión en un mundo globalizado. Colocar al mismo nivel, uno a continuación de otro, los peligros citados son suficientemente esclarecedor del nivel de amenaza percibido por las autoridades y expertos estratégicos del país de una posible gripe o enfermedad altamente contagiosa y mortal.

El Consejo de Seguridad Nacional británico revisó su Estrategia Nacional de Seguridad y su Revisión Estratégica de la Defensa del año 2015 (SDSR 2015), después de las elecciones generales del 2017, y llegó a la conclusión que no era necesario una modificación del documento, pero si era conveniente centrar los esfuerzos en una Revisión de las Capacidades Nacionales de Seguridad (NSCR). La NSCR de 2018, aunque menciona el riesgo de las pandemias, no trata de las capacidades nacionales de respuesta frente a ellas, entiende que es suficiente con lo señalado por el Registro Nacional de Riesgos de 2017, documento interesante en el que nos detendremos más adelante.

En España, inicialmente, la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003 no identificaba las emergencias sanitarias como un riesgo para la seguridad nacional, a pesar de reconocer que la interconexión propia de la globalización genera nuevas amenazas. La palabra pandemia no aparece en este documento.

Más adelante, en la Estrategia Española de Seguridad de 2011, donde se recogen 9 riesgos y amenazas para España, aparece en último lugar un apartado genérico dedicado a Emergencias y catástrofes. Este riesgo genérico es un cajón de sastre donde aparecen distintos elementos de diferente naturaleza que pueden ser un peligro para la nación, como la seguridad de las infraestructuras básicas, el cambio climático, la escasez de recursos y las pandemias. Desde luego en la ESN española de 2011 las pandemias no son tratadas como un riesgo de primer nivel. Incluso podemos decir que el documento no las trata como un riesgo o amenaza sino como gran reto para para la economía, la seguridad y el bienestar. El documento apunta lo evidente, la necesidad de disponer de planes de prevención y respuesta, de la coordinación entre las administraciones y de estrechos contactos con las organizaciones internacionales. Resumiendo, es solamente, en una breve pincelada, nada más que lo obvio.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, respecto al punto que venimos tratando, no hay nada nuevo que añadir a lo señalado en la anterior de 2011. En otro orden de cosas, llama la atención el incremento de las amenazas y riesgos identificados que pasan de las nueve de 2011 a doce en 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>"From the rise of ISIL and greater instability in the Middle East, to the crisis in Ukraine, the threat of cyber attacks and the risk of pandemics, the world is more dangerous and uncertain today than five years ago."



La ESN de 2017, actualmente en vigor, separa con más claridad lo que entienden como amenazas de lo que identifica como retos o desafíos. Se reducen el número de amenazas respecto a las identificadas en los documentos anteriores hasta solo siete, pasando casi todas las amenazas que se han dejado de considerar a ser entendidas como desafíos o retos. Las epidemias y pandemias por primera vez tiene su espacio propio pero con la categoría de reto, como anteriormente en la ESN de 2011. Resulta una novedad que se separen las llamadas catástrofes y emergencias por un lado y las epidemias y pandemias por otro, presentándolas como retos diferentes.

La novedad se explica por la nueva dimensión del reto. En 2017, cuando se elabora la ESN vigente, se habían identificado seis alertas sanitarias globales desde el comienzo del siglo, todas ellas con un importante impacto a nivel internacional.<sup>5</sup> Las conclusiones respecto al nuevo reto son en esta ocasión más concretas. Se avanza en la necesidad de prevenir para reducir la vulnerabilidad, pero también de desarrollar planes de contingencia para responder a los desafíos sanitarios. Las líneas de acción desarrollan los objetivos que pretenden alcanzarse para responder al reto de las epidemias y pandemias. Los puntos señalados son acertados, pero valorar su nivel de desarrollo, a la vista de los efectos provocados por el COVID-19 en España, no es una tarea que corresponda a este capítulo.

Un rápido repaso a los documentos estratégicos de tres países es suficiente para descubrir, que al menos para no pocos, una pandemia con los efectos provocados por el COVID-19 era algo posible y esperado. Desde luego, en ningún caso, un sorprendente descubrimiento. El COVID-19 no era un cisne negro, aunque es cierto que la preocupación mayor estaba relacionada con un posible brote incontrolado de gripe. Podemos decir claramente que se sabe, que se sabía la existencia del peligro. Cuando llegó, no se trataba de pensar por primera vez en algo impensable.

# 4.- La globalización aumenta el riesgo de pandemia.

Por supuesto es difícil de olvidar la pandemia provocada por la mal llamada gripe española, que se estima que causó entre 20 y 40 millones de muertes en todo el mundo.<sup>6</sup> Pero el siglo XXI no empezó bien. Antes de la aparición del COVID-19, la humanidad se había enfrentado a cuatro posibles casos de pandemia que no terminaron de desarrollarse como tales.

El síndrome respiratorio agudo severo (SARS) fue una primera prueba que afectó a 29 países, solo a seis de forma severa, con más de 8,000 casos diagnosticados y cerca de 800 personas fallecidas. La enfermedad era un coronavirus como el SARS-CoV-2, más conocido como COVID-19. La tasa de mortalidad del SARS era mucho mayor que la del COVID-19 pero su poder de transmisión fue menor.<sup>7</sup>

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> El Síndrome Respiratorio Agudo Grave, la gripe por virus A/H5N1 o gripe aviar, la pandemia de gripe por virus A/H1N1 o gripe porcina, la nueva diseminación internacional del polio virus salvaje, la enfermedad por virus ébola y la infección por virus Zika.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Se la denomina gripe española porque fue el gobierno español el que durante la Primera Guerra Mundial alertó de la existencia de la enfermedad. Los países beligerantes conocían su existencia, pero la política de guerra impidió a sus gobiernos ser transparentes. Las investigaciones posteriores apuntan a la posibilidad de que el primer foco de contagio tuviese lugar en los Estados Unidos y que fuesen sus tropas las que infectaran en Europa a la población.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> La mortalidad aproximada del SARS de 2003 fue del 14 % de los casos diagnosticados. En personas de más de 65 años la tasa estuvo por encima de la mitad de los infectados. Si este primer coronavirus no se hubiese contenido la humanidad habría visto, en pocos meses, reducida su población en más de cien millones de personas.



En junio de 2003 la Organización Mundial de la Salud anunció aliviada que el este primer coronavirus había sido contenido. En la actualidad se considera que ha desaparecido.

No es una casualidad, el primer brote peligroso de coronavirus también se originó en la República Popular China, en la provincia de Guangdong. Tres de cada cuatro contagios se produjeron en China continental, manteniéndose la misma proporción entre los fallecidos.

Los países más afectados por el síndrome respiratorio agudo severo (SARS) estaban todos en Asia y eran vecinos de la China Popular. Destacaron Taiwán, Singapur, Vietnam, Filipinas, India y Corea del Sur. En el resto de los continentes, Canadá y los Estados Unidos fueron los países con más contagios, falleciendo varias decenas de personas en Canadá. En Europa los contagios fueron muy pocos y no se registró ninguna muerte.

Posteriormente a la propagación del SARS, se puso en marcha una investigación que descubrió que la enfermedad se originó en la provincia de la República Popular China de Guandong. El primer caso apareció el 16 de noviembre de 2002 en un pueblo cercano a la capital de la provincia, Guangzhou. El resultado fue un brote de neumonía atípica pero las autoridades locales del partido comunista chino no consideraron relevante informar a nadie. Pocos días después, en la ciudad de Heyuan, a 200 Kms de Guangzhou, aparece un nuevo brote de neumonía atípica. Las autoridades se negaron a reconocer la importancia de la enfermedad y prohibieron difundir información sobre la expansión de este coronavirus. Tendrían que pasar tres meses para que volviera a hablarse del tema debido a la aparición de nuevos brotes.

El 11 de febrero de 2003, la gravedad de la situación y la expansión de los contagios obligaron a los dirigentes comunistas a reconocer el peligro públicamente por medio de la prensa, señalando que una extraña neumonía estaba afectando a la población de la provincia. A finales de febrero un médico contagiado viajó a Hong Kong, desde donde se exportó al resto del mundo. Sin embargo, nadie sabía nada de esta enfermedad. Por supuesto, las autoridades sanitarias chinas no alertaron a la OMS ni al resto de países del peligro.

Curiosamente, el mundo descubriría esta enfermedad provocada por un coronavirus originado en China Popular a través de un médico epidemiólogo italiano, Carlo Urbani, que trabajaba para la OMS en su sede de Hanói en Vietnam. El epidemiólogo italiano fue el primero, a finales de febrero, en alertar del peligro. El doctor Urbani descubrió la nueva enfermedad en un paciente estadounidense que había viajado a China. La OMS, a mitad de marzo, publicó la alerta mundial por el SARS, es decir cinco meses después de que apareciese el primer caso en China. Pocos días después, Urbani murió infectado de SARS.

En solo dos meses posteriores a la alerta de la OMS sobre la nueva enfermedad, el trabajo coordinado de laboratorios e investigadores permitió determinar el coronavirus asociado a la enfermedad del SAR, su mecanismo de transmisión, el periodo de incubación, los síntomas para detectarlo, las acciones preventivas y de control, la necesidad de protección del personal sanitario con mascarillas con protección ocular y batas desechables, el periodo de cuarentena y se disponían de pruebas de laboratorio y test PCR y de detección de IgM e IgG. La clave de la contención fue la identificación de los casos y su aislamiento, al mismo tiempo que la protección del personal sanitario.



Además del peligroso Ébola, diferentes grupos de gripe durante este siglo han causado alertas por el potencial pandémico asociado a su propagación. La gripe aviar de origen asiático, provocada por el virus altamente patógeno A (H5N1) es una de ellas. El virus, originalmente propio exclusivamente de las aves, se detectó por primera vez en humanos en 1997, también en China continental. Aunque no ha sido frecuente el contagio de la enfermedad aviar a las personas, el riesgo de mutación del virus es grave y su mortalidad alcanza el 60 por ciento. En 2014 Canadá informó del primer caso de contagio de una persona en su territorio. Era un caso importado por una viajera que había estado en China Popular poco tiempo antes de presentar la enfermedad. El peligro de evolución de la gripe aviar, dando lugar a variantes más contagiosas entre humanos, impulsó al gobierno de los Estados Unidos a abastecerse de la vacuna contra el virus H5N1 y almacenar dosis de reserva, para estar en disposición de responder a una posible pandemia.

En 2009, se detectó en los Estados Unidos un nuevo virus de la gripe, identificado como virus A (H1N1) pdm09A de origen porcino. Rápidamente se expandió por todo el mundo y la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la situación de pandemia. En los Estados Unidos provocó 12,469 muertes y la estimación global podría superar el medio millón. La alarma generada en todo el mundo por la propagación de esta variable de la gripe tuvo una rápida respuesta por parte de muchos gobiernos. En España se adquirieron 37 millones de dosis de la vacuna.

En esta ocasión las medidas preventivas se activaron rápidamente y aunque la transmisión del virus A (H1N1) pdm09A fue ligeramente mayor que la gripe estacional su mortalidad y efectos fueron menos graves que una gripe ordinaria, contrariamente a lo esperado.<sup>8</sup> Las epidemias anuales de gripe estacional provocan entre trescientos y seiscientos mil muertos cada año en todo el mundo. *A posteriori*, viendo las cifras, la gripe porcina se mantuvo dentro de los márgenes anuales habituales de daño, a pesar de la alarma que provocaron los primeros casos.

El peligro se había vivido tan de cerca, en varias ocasiones, como para descubrir los posibles efectos de una pandemia sobre la población y la economía. Asociados a los problemas relacionados con la gran mortalidad y el deterioro de la producción aparecían con una pandemia otros, derivados de una crisis de confianza política e institucional, que en algún caso podrían desestabilizar gravemente un sistema muy polarizado o debilitado. El daño potencial a la salud y sus derivadas eran suficientemente graves para que muchos países se dispusieran a catalogar las pandemias como amenazas para la seguridad nacional o en el caso de España como reto o desafío para la nación.

Los hechos evidencian algo que cabía esperar. Un aumento de las relaciones entre las diferentes partes del mundo incrementa el peligro de una rápida expansión de una enfermedad, especialmente si no presenta síntomas previos a la transmisión entre personas. La posibilidad de contagiar antes de mostrar síntomas de estar enfermo es la más peligrosa de las posibilidades, por imposibilitar una detección previa en los primeros momentos. El COVID-19 ha demostrado el peligro de los casos asintomáticos y de la transmisión inicial antes de aparecer síntomas, que puede durar un periodo de unos cuatro días.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> La gripe presenta forma estacional en los países de clima templado de ambos hemisferios. Aparece cada año en otoño e invierno. En ocasiones, aproximadamente cada 40 años, genera una pandemia de alta morbilidad y mortalidad en la población.



# 5.- La importancia de la información inicial y la conciencia de la amenaza.

Los países más afectados por el primer coronavirus del SARS fueron precisamente los que antes reaccionaron contra los efectos de la pandemia provocada por el COVID-19, destacando especialmente Taiwán. En 2004, un año después del brote de SARS, el gobierno de Taiwán creó el Centro Nacional de Mando Sanitario (NHCC). El NHCC se integró en un nuevo sistema de mando central de emergencias que también dirige el Centro de Mando de Epidemias (CECC), el Centro de Mando de Catástrofes de Patógenos Biológicos, el Centro de Mando Antiterrorista y el Centro de Operaciones de Emergencia Médica Central.

El 31 de diciembre de 2019, la OMS recibió la primera notificación de la China Popular de un caso de neumonía desconocida en Wuhan. Ese mismo día las autoridades de Taiwán remitieron a la OMS un correo informando que: "Tenemos constancia que al menos siete casos de neumonía atípica han sido declarados en Wuhan, China. Sus autoridades sanitarias han asegurado a los medios de comunicación que no se trata de casos de SARS, pero las pruebas siguen todavía bajo estudio y los casos han sido aislados para su tratamiento. Le agradeceríamos que nos informen de cualquier información relevante sobre el asunto." Todavía el virus no había salido de China continental pero la inteligencia de Taiwán y su experiencia les permitían identificar que algo peligroso estaba pasando en Wuhan.

La OMS no reconoció haber recibido está alerta e hizo caso omiso a la información que se recibía de la República China. Al mismo tiempo, las autoridades de Taipéi informaron que su experiencia con la epidemia de SARS en 2003 les imponía la obligación de controlar la información y los acontecimientos para asegurarse que el nuevo brote no representaba el mismo tipo de grave amenaza. Especialmente peligrosa estando tan próximo el nuevo año chino, que viene asociado a millones de desplazamientos.

Acertadamente, como consecuencia de las lecciones aprendidas del SARS de 2003, se puso en alerta el nuevo Centro de Mando de Epidemias (CECC). El ministro de sanidad asumió la responsabilidad, como director del CECC, de coordinar las actividades de las distintas administraciones. Demostrando una capacidad de reacción asombrosamente rápida el CECC implementó en poco tiempo un total de 124 acciones que incluían controles en los aeropuertos y puertos del país, seguimiento a las personas que habían viajado a Wuhan en las dos últimas semanas, establecimiento de cuarentenas para las personas que podían haber tenido contacto con la enfermedad, puesta en marcha de una campaña pública de información para proteger a los ciudadanos contra la enfermedad, control de la desinformación que procedía de China Popular, adopción de medidas en los colegios, universidades, comercios y lugares públicos, adopción de medidas en las instalaciones estratégicas y en los centros de producción, seguimiento de las personas en cuarentena por medio de los teléfonos móviles, integración de la base de datos de la seguridad social con los datos que llegaban de inmigración y aduanas para crear una gran soporte de análisis, negociaciones con otros países, entre otras medidas.

La OMS ignoró las advertencias de Taiwán e incluso mantuvo una actitud poco amistosa con el gobierno de la República China. Es necesario decir que Taiwán no forma parte de la OMS, que como la mayoría de los Estados del mundo solo reconoce a la República Popular China. En gran medida, el

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Central Epidemic Command Center (CECC),



éxito de la contención del COVID-19 por parte de Taiwán es una grave acusación, que prueba lo que no pocos entienden como una manipulación y ocultación de la información por parte del Partido Comunista Chino y, al mismo tiempo, pone en evidencia las deficiencias operativas de una organización como la OMS, que ignoró las advertencias de un país que conoce perfectamente la naturaleza de Partido Comunista Chino y su forma de actuar. Indudablemente, la experiencia del SARS de 2003 había preparado a Taiwán para reaccionar, buscando por sus propios medios toda la información necesaria para tomar decisiones sin esperar a las declaraciones oficiales de la China Popular ni tampoco a las de la OMS.

La autonomía de Taiwán, su desconfianza respecto a la información, su experiencia, su capacidad de asimilar las lecciones aprendidas, su estructura de mando y control gubernamental diseñada para hacer frente a las emergencias, sus planes de contingencia, su iniciativa y sus rápidas respuestas han rendido sus frutos. Las acciones del gobierno de Taiwán han sido consideradas como modélicas por todo el mundo frente al COVID-19. Fue el primer país que tomó medidas frente al virus de Wuhan, tres meses antes que Europa. Sus medidas han sido tan oportunas y acertadas como para evitar tener que decretar el confinamiento de la población, medida adoptada en muchos países europeos y no europeos.

La rápida reacción de la República China es consecuencia de una acertada obtención y gestión de la información y de la elaboración de su propia inteligencia. Pero también de la disposición de estructuras de dirección previstas para activarse en casos de emergencias y de planes de contingencia que se activaron inmediatamente.

Su modelo de respuesta será estudiado como referencia para el futuro porque además posiblemente ningún país del mundo estaba más expuesto al riesgo de expansión del virus. Taiwán está a solo 180 kilómetros de China Popular. Con una población de unos 23 millones de habitantes, en el continente residen 850,000 taiwaneses y además otros 400,000 trabajan allí. El número de vuelos entre las dos chinas no ha dejado de crecer y el turismo es cada vez más importante. En el año 2019, casi tres millones de chinos continentales visitaron la isla. Anualmente, alrededor de 60,000 vuelos permiten a unos 10 millones de personas volar entre Taiwán y China Popular.

En estás desfavorables circunstancias iniciales, con la mitad de población que España, el número de infectados por COVID-19, según Reuters, es de 1,047 contagios y 10 muertes al 5 de abril de 2021. En contraste, los datos de España, utilizando la misma fuente, son 3,300,965 contagios y 75,698 muertes relacionadas directamente con el COVID-19.

Han tenido que pasar 13 meses, desde que China Popular comunicara al mundo el primer caso de contagio de una neumonía atípica en la ciudad de Wuhan, para que un equipo de expertos internacionales, dirigido por la OMS, fuese autorizado a investigar el origen del virus por el gobierno del país. Es difícil entender este retraso. El informe de la investigación de la OMS, emitido en marzo de 2021, 15 meses después del primer caso comunicado por China, como cabía esperar, no llega a ninguna conclusión definitiva.



Los gobiernos de Australia, Canadá, Chequia, Dinamarca, Estonia, Israel, Japón, Letonia, Lituania, Noruega, República de Corea, Eslovenia, el Reino Unido y los Estados Unidos de América emitieron un comunicado conjunto, el 30 de marzo de 2021, sobre el estudio de la OMS relacionado con el origen de COVID-19. La declaración expresa colectivamente el malestar de estos países porque los investigadores y expertos internacionales de la OMS no tuvieron acceso a las muestras y los datos completos y originales.

La declaración resalta que las investigaciones médicas y científicas relacionadas con una pandemia o con una posible pandemia deben poder acceder inmediatamente a toda la información sobre la amenaza. Solo con toda la información proporcionada inmediatamente se puede evaluar el peligro y emitir recomendaciones independientes para prevenir la expansión de la enfermedad. Finalmente, los países firmantes resaltan la importancia de conocer todo lo posible sobre el origen del virus, pero, más importante aún, consideran que, pensando en el futuro, es fundamental emprender las reformas necesarias para diseñar un proceso oportuno, transparente y basado en datos objetivos. En el futuro, después de esta dura experiencia, nadie admitiría que, de forma premeditada, alguien ocultará información o la manipulara. Tampoco que la OMS no reaccionaría tomando la iniciativa.

# 6.- La importancia de la resiliencia y el rechazo a la complacencia.

En el Reino Unido, dos años después de la publicación de la Revisión Estratégica de Seguridad Nacional de 2015, el gobierno británico publicó la actualización bianual del Registro Nacional de Riesgos de Emergencias Civiles. El documento está firmado por el ministro de Resiliencia y Eficiencia del Gobierno, dependiente del gabinete. Una autoridad desde luego curiosa dentro de la administración, que pone de manifiesto la importancia concedida por el Reino Unido a un elemento sustancial para la seguridad y defensa nacional en este momento, la resiliencia.

El documento es original y tiene un claro destinatario. Está dirigido a cada uno de los británicos. La percepción es acertada porque, como hemos podido comprobar con el COVID-19, no es suficiente la acción del Estado, de las empresas, de los servicios y de las organizaciones civiles. Frente a las graves emergencias es imprescindible la actitud y el comportamiento individual. Los riesgos, apunta el Registro Nacional de Riesgos británico, pueden parecer fuera del control personal pero la respuesta individual, de cada uno, no lo es.

El COVID-19 nos ha enseñado en qué medida la respuesta personal, de las familias o de las pequeñas empresas es fundamental para proteger a cada uno y de esta manera al conjunto. El Reino Unido al menos intentó ir por delante haciendo consciente a sus ciudadanos que la disposición personal importa y, por eso, señala que puede hacer cada uno frente a las diferentes emergencias.

El primer capítulo está dedicado a presentar las emergencias que pueden afectar al Reino Unido en el lustro que estaba por delante. El segundo y tercero tratan de las posibles consecuencias de las diferentes emergencias y de las acciones individuales de autoprotección en cada una de ellas. El último capítulo informa sobre la metodología.



Solo dos años antes, cumpliendo el calendario, se había publicado la versión anterior del documento, que el gobierno británico entiende necesario actualizar bianualmente. Posiblemente ustedes saben que la perspicacia británica es tanta como para descubrir que, en tan solo dos años, uno de los riesgos que se había transformado era, precisamente, el de las enfermedades infecciosas y sus posibles efectos pandémicos.

Acertadamente, como el tiempo nos ha enseñado después, el Registro Nacional de Riesgos en 2017 identifica las pandemias como la primera de las situaciones de emergencia que pueden afectar al Reino Unido. En este caso, el nuevo perfil de riesgo está determinado por la mayor probabilidad de desarrollo de enfermedades de diversos tipos en cualquier parte del mundo, que en otro tiempo posiblemente no tendrían más que un limitado efecto local pero ahora están asociadas con un claro peligro de convertirse rápidamente, en pocos días, en una grave amenaza para el conjunto de la humanidad.

El argumento para reevaluar el riesgo de una emergencia provocada por alguna de las cepas de gripe más peligrosas, que tanto preocupaban en la ESN de 2010, no es la única razón para incrementar la percepción del peligro potencial de una pandemia. La evolución de la gripe como riesgo no había cambiado y seguía considerándose como el más probable y peligroso escenario.

La gravedad de cualquier riesgo depende de la probabilidad que éste ocurra y del impacto que impondría. En este caso, los analistas y especialistas resaltan el factor probabilidad del suceso disruptivo, al entender que es cada vez mayor la frecuencia esperada de sufrir el impacto de una emergencia sanitaria provocada por una enfermedad infecciosa emergente. En ocasión, se señalan expresamente las enfermedades del virus del zika y el ébola.

Precisamente en 2015 y 2016 se produjo la expansión del virus del zika en Brasil y algunas zonas de Sur América. El virus del zika es transmitido por varios mosquitos de la especie Aedes, originarios de África. Los viajes y el comercio mundial han permitido su expansión. La larga odisea del vector de transmisión comenzó, al parecer, con un gran salto desde África a la Micronesia. Más adelante el mosquito viajaría desde el Pacífico central hasta las costas occidentales de sur América y desde allí llegaría a Brasil.

Mientras tanto, uno de los mosquitos con más presencia en las distintas regiones del mundo, también de la misma familia, el Aedes aegypti, comenzó a expandirse por regiones donde había desaparecido, llegando a algunas zonas de Europa. No hay razones climáticas ni medioambientales que impidan a esta especie adaptarse y sobrevivir en el sur de Europa. De hecho, hubo un tiempo en que vivió en las orillas europeas del Mediterráneo y del mar Negro, transmitiendo la fiebre amarilla.

El éxito de este mosquito y su actual expansión tiene un motivo que se llama globalización. Los mosquitos como las personas y mercancías viajan en barcos para cruzar continentes. Su implantación en el continente Europeo convertiría la fiebre amarilla, el dengue, el zika y otras enfermedades tropicales en enfermedades próximas a los ciudadanos de una parte del mundo que hace tiempo que las olvidó. La presencia de estos vectores de transmisión de enfermedades olvidadas o ajenas al continente europeo suscita preocupación por la posibilidad de contagio autóctono.



En 2012, se produjo un gran brote de dengue en Madeira, Portugal. En cuatro meses se diagnosticaron más de 2,200 casos de dengue en la isla, además de otros 78 casos de turistas europeos.

Otro punto peligroso en relación al zika fue el descubrimiento de su transmisión por vía sexual, afectando gravemente a la vida humana en el seno materno. Esta circunstancia aumenta el peligro de contagio fuera de las áreas donde habita el vector que lo propaga, es decir los mosquitos de la familia Aedes.

La epidemia de ébola de 2014-2016 también influyó en la reevaluación del riesgo provocado por enfermedades infecciosas emergentes. La epidemia de ébola fue, en esta ocasión, la más grave nunca registrada de la enfermedad, comenzando en África y llegando a los Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Suiza y España. El peligro del brote motivó que la OMS definiese la situación como emergencia de salud pública de importancia internacional.

El ébola es una enfermedad con una tasa de mortalidad muy alta, que puede superar el 50 por ciento de los infectados. Los ciudadanos occidentales contagiados fueron en su mayoría misioneros y miembros de ONG. que trabajaban en África. Los gobiernos decidieron repatriarlos. En algunos casos, el tratamiento de los repatriados provocó contagios entre personal sanitario en su país de origen. No era fácil imaginar que fue necesario una declaración expresa de la OMS para declarar a España libre de una enfermedad como el ébola en diciembre de 2014 y, de la misma forma, tuviera que hacerlo en marzo de 2015 con el Reino Unido. Enfermedades lejanas, peligrosas, poco estudiadas, con alta mortalidad y morbilidad llamaron a las puertas del mundo desarrollado. Los británicos fueron sensibles al aumento de la probabilidad de riesgo tanto como para hacerlo patente en sus documentos oficiales, modificando el nivel de alerta.

Durante los bombardeos sobre Londres en la Segunda Guerra Mundial era frecuente encontrar en los pequeños comercios un cartel indicador con el texto "Business as Usual". Desde luego la situación en medio de los ataques aéreos no era la usual, pero reflejaba una actitud frente a la adversidad que expresa también la voluntad y la capacidad de adaptación a una situación de emergencia. Precisamente, la reconocida virtud del pueblo británico de recomponerse frente a las más duras pruebas es lo que se trata de promover con la publicación del Registro Nacional de Riesgos de Emergencias Civiles. Como señalaba un famoso cartel de propaganda inglés, dirigido a las amas de casa, durante la Primera Guerra Mundial, "Victory is in the Kitchen". La resiliencia de una sociedad frente al impacto de una grave crisis de seguridad y defensa nacional se mide por la capacidad de respuesta del sistema en su conjunto, pero, especialmente, por la resolución personal de amoldarse a las difíciles situaciones que imponen las circunstancias por parte de la gran mayoría de la nación.



La concienciación social de los peligros y emergencias que nos pueden afectar es parte de una necesaria cultura de seguridad y defensa. Una cultura de seguridad que nos permita descubrir la necesidad de adoptar los planes necesarios de respuesta, de disponer de los recursos, de contar con las estructuras integradas de mando que permitan la puesta en práctica de los planes y movilización de los medios. Dentro del campo de la cultura de defensa debemos entender que uno de los elementos esenciales es la formación de la población para responder al impacto de cada uno de los riesgos. La resiliencia tiene que ver con la capacidad de resistir el ataque de un virus o de cualquier otro peligro para aplicar lo antes posibles las medidas de protección y defensa, siendo capaces de sostenerlas en el tiempo de forma prolongada. Esta preparación es, antes que nada, un ejercicio de instrucción de la razón, los sentimientos, la voluntad y el espíritu de colaboración de cada uno para protegerse y proteger, para defenderse y defender.

La motivación que fortalece la capacidad de resiliencia es parte de la conciencia de defensa. No es suficiente publicar documentos acertados. Es imprescindible difundirlos y todavía más importante conseguir que los ciudadanos los aprehendan, los capten, los capturen, los conviertan en un mandato personal aceptado con responsabilidad. El componente técnico y la información necesaria para adoptar las medidas concretas puede en muchas ocasiones ser responsabilidad de la protección civil o de otros ministerios distintos al de defensa. Incluso la coordinación de las diferentes aportaciones institucionales a cargo del Estado o de la sociedad. Ahora bien, el espíritu y conciencia de defensa, la voluntad de resistir y mantenerse alerta y la disposición a sostener durante largo tiempo el precio del ataque, en esta ocasión provocado por un virus, obliga a recurrir a un componente moral que las Fuerzas Armadas pueden articular desde una perspectiva más integradora.

En cualquier caso, los sucesivos comités de defensa del Parlamento británico habían criticado el planeamiento estratégico de los sucesivos gobiernos por la insuficiente dotación presupuestaria. En 2016, el comité entendió que las nuevas capacidades propuestas para el futuro, anunciadas por la SDSR de 2015, no estaban garantizadas con los recursos económicos que se estaban comprometiendo. Especialmente, en relación a los planes para la estructura prevista de las fuerzas armadas en 2025, conocida como Fuerza Conjunta 2025 (JF2025).

Más adelante, el nuevo comité que se constituye después de las elecciones de 2017, enseguida llega a la misma conclusión, existe un descuadre entre las ambiciones, los objetivos y los presupuestos.

Hablar del Reino Unido no es una casualidad. Es probablemente el país del mundo donde existe un debate más amplio, serio, realista y abierto sobre su Seguridad y Defensa. También podemos decir que es un país que mantiene su ambición global y que ha sabido conservar un nivel de cultura estratégica y de defensa de primer nivel y ajustado a su ambición. Es difícil imaginar en otro país un planteamiento crítico tan claro desde el propio Parlamento al descuadre de fines y medios debido al agujero presupuestario.



Pero aún más, el propio departamento de defensa emite un informe a través de la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) sobre la sostenibilidad del Plan de Equipamiento de Defensa y durante este periodo sus conclusiones no son nada complacientes. Es decir, el propio Ministerio de Defensa proporciona los datos que permiten al Parlamento cuestionar abiertamente, por escrito, la sostenibilidad de los proyectos con los fondos previstos asignados al departamento en el horizonte de 10 años. Creo que esta disposición es reseñable y merece ser valorada en tanto cuánto vale, y a mi parecer vale mucho.

Sin un debate abierto sobre el desajuste entre los medios para cubrir los riesgos y los niveles de seguridad y defensa que se aspiran alcanzar la sociedad no podrá ser consciente de una insuficiencia, que está relacionada con los mayores riesgos que debe asumir.

#### 7.- Conclusiones.

Las deficiencias del modelo de globalización, el deterioro de las instituciones internacionales y sus principios, la reducción del volumen del comercio internacional, la ralentización del crecimiento en muchas regiones del mundo, las tensiones sociales, las protestas masivas en muchas ocasiones acompañadas de violencia, la insatisfacción con la distribución de los grandes beneficios generados por unos mercados abiertos, la preocupación por la deslocalización de empresas y la excesiva extensión de las cadenas internacionales de valor, el regreso del populismo y del nacionalismo económico, la crisis de las democracias liberales, en fin el giro hacia dentro para desengancharse de unas pautas internacionales que impedía a los Estados defender el interés del conjunto de la sociedad y su tejido productivo no es consecuencia del COVID-19. Los problemas eran anteriores pero la pandemia los ha agravado.

La desglobalización era una realidad que se había convertido en tendencia antes que llegara el COVID-19. Las crisis provocadas por la pandemia han acelerado la degradación y descomposición de un sistema de gobernanza mundial puesto en cuestión desde hace años. Lo único que podemos atribuir al COVID-19 es una percepción más clara de la gravedad de la situación, acompañada de un aumento del grado de deterioro del sistema internacional y, por lo tanto, de un incremento del ritmo de desconexión global. Las causas que estaban provocando el continuo y progresivo deterioro de los flujos globales permanecen, pero se refuerzan con las nuevas dificultades que ha añadido el impacto de la pandemia.

Consecuentemente, la seguridad de los abastecimientos y la defensa de la propia producción son nuevos componentes imprescindibles para el rediseño de una equilibrada estructura económica que garantice la suficiente autonomía nacional y regional frente a posibles amenazas provocadas por la interrupción de los suministros o por la excesiva dependencia de un solo país. La expansión de las cadenas de producción y de negocio ha demostrado que pueden convertirse en una grave amenaza nacional. La seguridad y la defensa inevitablemente tendrán que abordar esta dimensión en el futuro. Se han disuelto las barreras entre la seguridad nacional y los negocios.



El excesivo endeudamiento de los Estados, compañías y familias es también un grave problema. Especialmente cuando es necesario adoptar medidas de apoyo a la población y a las empresas frente al impacto económico de la pandemia. En esta situación será difícil disponer de los recursos financieros necesarios para abordar los cambios estructurales que requiere la cuarta revolución industrial. La seguridad y la defensa como bienes públicos tendrán un margen estrecho para obtener los recursos financieros que requiere un reajuste de sus capacidades.

La pandemia no ha sido un cisne negro. Los distintos documentos estratégicos las identificaban desde hace más de 10 años como un grave peligro. Sin embargo, identificado el peligro y disponiendo de planes sólo algunos países, que vivieron los efectos del SARS en 2003, estaban realmente preparados y dispuestos a reaccionar a tiempo. En la mayor parte del mundo las decisiones políticas y la respuesta de los sistemas de seguridad y defensa frente a la emergencia han ido siempre por detrás de los acontecimientos.

La República Popular China no ha sido transparente. La información sobre el brote de COVID-19 en Wuhan no se difundió a tiempo y con claridad. Sin embargo, el gobierno de Taiwán descubrió el peligro y gracias a una destacada valoración de la información de su sistema de inteligencia alertó al mundo y a la OMS del peligro, para inmediatamente activar la eficaz respuesta del país frente al virus.

Disponer de mecanismos de alerta temprana para contar con información contrastada, que permita generar inteligencia para fundamentar la toma de decisiones adecuadas al nivel de riesgo, es clave para evitar la expansión de la enfermedad en las primeras etapas. Es posible que algunos Estados no estén en disposición de proporcionar la necesaria información por el insuficiente desarrollo de su sistema sanitario y de sus laboratorios, pero también es posible, en este siglo XXI lo hemos visto con dos coronavirus, que teniendo medios suficientes e información un Estado se niegue a difundir la alerta y compartir con oportunidad sus indagaciones. La OMS, que debería haber recogido los datos suficientes desde el principio para valorar el grado de amenaza y activar las medidas de respuesta, ha llegado demasiado tarde y generada confusión. La confianza en esta Organización se ha dilapidado en gran medida; recuperarla no será ni sencillo ni rápido. Mientras tanto, los países aliados deben buscar sus propias fuentes sobre el terreno.

La colaboración de la población ante la emergencia sanitaria y el cumplimiento de las pautas establecidas por los gobiernos es un elemento fundamental para poder atajar la expansión del virus. La resiliencia de la población es un factor determinante para enfrentar las nuevas amenazas y debe fomentarse desde la administración, pero también a través de las escuelas y familias.

Los gobiernos necesitan tomar rápidamente decisiones que pueden provocar pérdidas y exigirán sacrificios. La colaboración dentro y fuera del país es un elemento fundamental. Existe la necesidad de un análisis completo de las brechas que presenta el derecho internacional y que se han ampliado o surgido en las últimas décadas. Un estudio centrado en la búsqueda de nuevas soluciones, para los Estados democráticos preocupados por el declive del orden basado en reglas, es necesario. Es preciso reorientar los esfuerzos de la diplomacia para actualizar el orden legal internacional. La pandemia provocada por el COVID-19 es una prueba más de que la globalización ha ido mucho más lejos de lo que han avanzado las deterioradas instituciones centradas en la gobernanza mundial.



Termino expresando mi confianza en que esta profunda crisis de la globalización pueda ser el inicio de un recomienzo y una nueva oportunidad para la familia humana. Un nuevo inicio que nos permita descubrir que antes que la tecnología cerrara al mundo, convirtiéndolo en una aldea o en una charca, el mundo Iberoamericano había descubierto, muchos siglos antes, que la humanidad es una familia de hombres libres e iguales.

El Inca Garcilaso de la Vega, hijo de una princesa india y un capitán español, nacido en Cusco solo siete años después de que Pizarro llegará a Perú, fue miembro de la primera generación mestiza, adquiriendo el título de padre de la literatura iberoamericana. Sostuvo en sus "Crónicas Reales", la primera historia de Perú, una defensa cerrada de la compatibilidad de sangres y culturas, convencido del potencial multiplicador del mestizaje. Desde entonces, a principios del siglo XVI, entendió con claridad que el mundo era uno solo porque todos los hombres son igualmente dignos. "Se podrá afirmar que no hay más que un mundo y aunque lo llamamos Mundo viejo y Mundo nuevo, es por haber descubierto este nuevamente para nosotros, y no porque sean dos, sino todo uno."

El anhelo de libertad e igualdad para todos, asociado a la justicia y la verdad, han impulsado nuestros proyectos colectivos, en sus éxitos y fracasos. Sin estos anhelos compartidos tendríamos que terminar reconociendo que el destino Iberoamericano está muerto para siempre, pero, especialmente en los momentos más oscuros, es conveniente recordar que si "el sol alumbra a todos justicia es libertad".

¡En surcos de dolores el bien germina ya!¹0

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Fragmento del himno nacional de la República de Colombia.



## Bibliografía:

- Agenda Económica. (2020.) La UE modula su relación con China. <a href="https://agendapublica.es/la-ue-modula-su-relacion-con-china/">https://agendapublica.es/la-ue-modula-su-relacion-con-china/</a>
- Banco Mundial. (2020). Perspectivas económicas Mundiales. https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects
- Bank of America. (2020). *Tectonic shifts in global supply chains*.

  <a href="https://www.bofaml.com/content/dam/boamlimages/documents/articles/ID20\_0147/Tectonic">https://www.bofaml.com/content/dam/boamlimages/documents/articles/ID20\_0147/Tectonic</a>
- Shifts in Global Supply Chains.pdf

  Bank of America. (2021). The Price of Change.
- <u>https://www.bofaml.com/en-us/content/reshoring/global-companies-cost-of-reshoring.html</u> Barclais Investment bank. (2020). *The post-COVID economy*.
  - https://www.investmentbank.barclays.com/our-insights/The-post-COVID-economy.html?cid=paidsearch-textads google google themes egs post covid we research egs post covid bmm 307153630959&gclid=Cj wKCAjw6qqDBhB-
    - $\underline{EiwACBs6x1gwV1kGUm6HgSZxtMwHCmXMPWjjcUVs65kb5ksT9YJVRftezrjv9xoC9EQQAvD\ BwE\&gcl\underline{src=aw.ds}$
- Barria, Cecilia. (2020). Las grandes economías más endeudadas en el mundo y en América Latina. https://www.bbc.com/mundo/noticias-51099714
- Business Insider. (2020). Taiwán revela los correos que envió a la OMS en diciembre alertando del COVID-19 y enardece su conflicto con la organización. <a href="https://www.businessinsider.es/taiwan-advirtio-oms-diciembre-peligro-covid-19-621549">https://www.businessinsider.es/taiwan-advirtio-oms-diciembre-peligro-covid-19-621549</a>
- Centros para el control y la prevención de enfermedades. (2004). Información básica sobre el SARS. <a href="https://www.cdc.gov/sars/about/fs-sars-sp.html">https://www.cdc.gov/sars/about/fs-sars-sp.html</a>
- Centros para el control y la prevención de enfermedades. (2004). Influenza aviar A(H5N1) de origen asiático altamente patógena en personas. <a href="https://espanol.cdc.gov/flu/avianflu/h5n1-people.htm">https://espanol.cdc.gov/flu/avianflu/h5n1-people.htm</a>
- Dark daily. (2020). Taiwan's Containment of COVID-19 Outbreak Demonstrates Importance of Rapid Response, Including Fast Access to Clinical Laboratory Tests.

  <a href="https://www.darkdaily.com/taiwans-containment-of-covid-19-outbreak-demonstrates-importance-of-rapid-response-including-fast-access-to-clinical-laboratory-tests/">https://www.darkdaily.com/taiwans-containment-of-covid-19-outbreak-demonstrates-importance-of-rapid-response-including-fast-access-to-clinical-laboratory-tests/</a>



Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2021). Declaración conjunta sobre el Estudio convocado por la OMS sobre los orígenes de COVID-19.

https://www.state.gov/translations/spanish/declaracion-conjunta-sobre-el-estudio-convocado-por-la-oms-sobre-los-origenes-de-covid-19/

Directorate General of the Budget and Accounting. (2019). Statistics on the number of Chinese people working overseas.

https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/91217104242H1AK10HM.pdf

El Economista. (2021). Biden blinda a golpe de decreto las cadenas de suministro de EEUU para productos críticos y esenciales.

https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11069319/02/21/Biden-blinda-a-golpe-dedecreto-la-cadena-de-suministro-de-EEUU-para-productos-criticos-y-esenciales.html

European Centre for Disease Prevention and Control. (2016). *Aedes aegypti Factsheet for experts*. <a href="https://www.ecdc.europa.eu/en/disease-vectors/facts/mosquito-factsheets/aedes-aegypti">https://www.ecdc.europa.eu/en/disease-vectors/facts/mosquito-factsheets/aedes-aegypti</a>

European Centre for Disease Prevention and Control. (2013). *Outbreak of dengue in Madeira*,

\*\*Portugal.\*\*

https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/dengue-outbreak-madeira-portugal-march-2013

European Food Safety Authority. (2015). Ebola. <a href="https://www.efsa.europa.eu/es/topics/topic/ebola">https://www.efsa.europa.eu/es/topics/topic/ebola</a> González, Andrés. (2020). El nuevo marco estratégico de los Estados Unidos para el hemisferio occidental.

http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2020/DIEEEA33\_2020ANDGON\_hemisferiooccidental.html

Institute of International Finance, Global Debt Monitor. (2021). COVID Drives Debt Surge Stabilization Ahead?.

https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/Global%20Debt%20Monitor\_Feb2021\_vf.pdf

Kenan Institute. (2020). *The Unchaining of Supply Chains: Dismantling Disruption and Risk in the Post-COVID World*. <a href="https://kenaninstitute.unc.edu/kenan-insight/the-unchaining-of-supply-chains-dismantling-disruption-and-risk-in-the-post-covid-world/">https://kenaninstitute.unc.edu/kenan-insight/the-unchaining-of-supply-chains-dismantling-disruption-and-risk-in-the-post-covid-world/</a>



National Risk Register Of Civil Emergencies UK. (2017).

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/644968/UK\_National\_Risk\_Register\_2017.pdf

National Security Capability Review, UK. (2018).

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/705347/6.4391\_CO\_National-Security-Review\_web.pdf

National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review, UK. (2015).

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/478933/52309\_Cm\_9161\_NSS\_SD\_Review\_web\_only.pdf

National Security Strategy, United States. (2002). <a href="https://2009-ntm.numerica.new.numeri

2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf

National Security Strategy, United States. (2006).

https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/

National Security Strategy, United States. (2010).

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\_viewer/national\_security\_strateg\_y.pdf\_

National Security Strategy, United States. (2015).

 $\underline{https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015 \ national \ security \ strateg} \\ \underline{y\_2.pdf}$ 

National Security Strategy, United States. (2017). <a href="https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1043812.pdf">https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1043812.pdf</a>
<a href="https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/">https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/</a>

Organización Mundial de la Salud. (2014). La OMS felicita a España por interrumpir la transmisión del virus del Ébola.

https://www.who.int/es/news/item/02-12-2014-who-congratulates-spain-on-ending-ebola-transmission

Organización Mundial de la Salud. (2015). United Kingdom is declared free of Ebola virus disease.

 $\underline{https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/ebola-outbreak-news-emergenci$ 

2014/news/news/2015/03/united-kingdom-is-declared-free-of-ebola-virus-disease



- Organización Mundial de la Salud. (2017). *Ebola virus disease*. <a href="https://www.who.int/health-topics/ebola#tab=tab\_1">https://www.who.int/health-topics/ebola#tab=tab\_1</a>
- Organización Mundial de la Salud. (2018). Gripe Estacional. <a href="https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/influenza-(seasonal)">https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/influenza-(seasonal)</a>
- Organización Mundial de la Salud. (2021). WHO-convened Global Study of the Origins of SARS-CoV-2. https://www.who.int/health-topics/coronavirus/origins-of-the-virus
- Prospect. (2020). We knew this would happen. So why weren't we ready?

  https://www.prospectmagazine.co.uk/politics/coronavirus-pandemic-government-prepared
- Reuters. (2021). Gráficos del coronavirus- España. <a href="https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/es/countries-and-territories/spain/">https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/es/countries-and-territories/spain/</a>
- Reuters. (2021). Gráficos del coronavirus- Taiwan. <a href="https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/es/countries-and-territories/taiwan/">https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/es/countries-and-territories/taiwan/</a>
- Parliament UK. (2019). Revisiting the UK's national security strategy: The National Security Capability Review and the Modernising Defence Programme. https://publications.parliament.uk/pa/jt201719/jtselect/jtnatsec/2072/207205.htm
- Subsecretaria de Relaciones Económicas Internacionales, Gobierno de Chile. (2020) Informe impacto de la pandemia COVID-19 en las cadenas globales de valor.

  <a href="https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cgv.pdf?sfvrsn=87afd77d\_2">https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cgv.pdf?sfvrsn=87afd77d\_2</a>
- Sheffi, Y. (2020). Who Gets What When Supply Chains Are Disrupted?

  <a href="https://sloanreview.mit.edu/article/who-gets-what-when-supply-chains-are-disrupted/">https://sloanreview.mit.edu/article/who-gets-what-when-supply-chains-are-disrupted/</a>
- Shih, W. (2020). *Is It Time to Rethink Globalized Supply Chains?*. https://sloanreview.mit.edu/article/is-it-time-to-rethink-globalized-supply-chains/
- The National Security Strategy UK. (2010). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/61 936/national-security-strategy.pdf



Vaqué, Josep. (2010. Epidemiología de la gripe A (H1N1) en el mundo y en España. <a href="https://www.archbronconeumol.org/es-epidemiologia-gripe-a-h1n1-el-articulo-s0300289610700144">https://www.archbronconeumol.org/es-epidemiologia-gripe-a-h1n1-el-articulo-s0300289610700144</a>

WANG Jason and Chun Y. Ng. (2020). Response to COVID-19 in Taiwan: Big Data Analytics, New Technology, and Proactive Testing.

https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2762689

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





# EL PODER NACIONAL Y LAS ACCIONES EN LA PANDEMIA COVID-19



#### Olmedo Aisar Vasquez Toledo

Doctor en Seguridad Estratégica por la Universidad de San Carlos de Guatemala y en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad Pontificia de Salamanca. Efectuó los siguientes Cursos: Seguridad Internacional en la Universidad de San Andrews, Escocia; Superior de Defensa Continental en el Colegio Interamericano de Defensa en Washington DC; Superior de Guerra Política en el Colegio Fu Hsing Kang, Taiwán.

#### Resumen

A finales del 2019, en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, República Popular de China, se dio la alarma de una nueva enfermedad infecciosa identificada en el orden de los coronavirus. Se denominan coronavirus por su característica "corona" de proteína de espícula alrededor de la envoltura lipídica. El COVID-19 es una enfermedad que es causada por un coronavirus denominado SARS-CoV-2. Las infecciones por coronavirus son frecuentes tanto en animales como en humanos, y algunas cepas de coronavirus son zoonóticas, es decir, pueden transmitirse de los animales a los humanos de forma directa o indirecta. En Guatemala, el primer caso de COVID-19 se registró a principios de marzo de 2020. Eso generó un accionar del estado, utilizando su Poder Nacional.

Palabras claves: Pandemia - Poder Nacional - Contagio - Logística - Ejército

#### 1. Introducción

Para superar los óbices que enfrenta una nación, normalmente se emplea el Poder Nacional y, dependiendo de la naturaleza de la emergencia, ese será el elemento determinante para la solución. "El 9 de enero de 2020, dio a conocer –tardíamente– el primer informe sobre un nuevo brote de un virus de la familia coronavirus" (OIE, 2020). El origen o primeros casos de neumonía, con causas aún no claramente establecidas, se registraron el 31 de diciembre de 2019. Algunas fuentes lo atribuyeron a costumbres alimenticias en la República Popular de China, otros a un virus creado en laboratorio como una manifestación de guerra biológica, pero en la actualidad aún no se cuenta con una declaración concluyente al respecto.

El 30 de enero de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), un organismo de la Organización de Naciones Unidas (ONU), declaró el brote como una emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), en base al Consejo del Comité de Emergencia del Reglamento Sanitario Internacional 2005. "El 11 de febrero de 2020, la OMS le asignó el nombre al virus como COVID-19, abreviatura de "enfermedad por coronavirus 2019" (OIE, 2020).



Investigaciones realizadas por la OMS han clasificado los principales síntomas que un paciente con COVID-19 puede presentar: fiebre, afecciones respiratorias, tos y dificultad para respirar. Hay pacientes que presentan cuadros más complicados, que pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal, llegando incluso a ocasionar la muerte. La OMS dio a conocer las medidas y recomendaciones de higiene para prevenir el contagio, tales como el lavado constante de manos, la utilización de la mascarilla, utilizar alcohol en gel o en aerosol para las manos, así como evitar los eventos públicos.

En este contexto, para analizar el problema se requiere analizar la utilización del Poder Nacional para enfrentar las amenazas de la pandemia, examinando cada uno de los elementos de poder y así explicitar sus acciones. Lo importante de esta situación es señalar la actuación realizada y asentar los hechos positivos para futuras situaciones y corregir los posibles errores que se evidenciaron durante el proceso.

# 1. El Poder Nacional y la pandemia COVID-19

En Guatemala, el primer caso de COVID-19 se registró el 13 de marzo de 2020, importado por un ciudadano guatemalteco que regresaba de Europa. A partir de ese primer incidente, el número de casos fue en aumento. Con ese motivo el Estado intervino utilizando su Poder Nacional, el que se describe a partir de sus elementos constitutivos.

Para lograr sus objetivos, el Estado puede utilizar uno o más de los elementos del Poder Nacional. Estos elementos, geográfico, político, económico, psico-social y militar, al igual que los frentes de la seguridad nacional, están íntimamente correlacionados; su importancia relativa depende más bien de la forma de aplicación del poder, que del poder en sí mismo (COSEDE, 2020).

#### a. Elemento geográfico

El territorio guatemalteco se convirtió en el escenario de un flujo masivo de migración irregular, con el consiguiente incremento de la propagación del COVID-19, debido a las aglomeraciones e inobservancia a las medidas sanitarias recomendadas por las autoridades, lo cual ha requerido de mayor atención de las autoridades.

En cuanto a las medidas que restringían la movilización, estas influyeron positivamente en el medio ambiente: los recursos naturales se han renovado; sin embargo, existen hallazgos significativos que demuestran el inadecuado manejo de desechos sanitarios (Organización Panamericana de Salud, 2020), y la falta de acceso a los lugares más afectados por la pandemia.



En una investigación dirigida por la Universidad de Texas en Austin, sobre la preponderancia del clima en la infección por COVID-19, se encontró que la temperatura y la humedad no juegan un papel significativo en la propagación del coronavirus, lo que significa que el calor o frío no incide directamente en la transmisión del virus; el contagio se da de persona a persona, o sea, éste depende casi por completo del comportamiento humano: viajar y pasar tiempo fuera de casa son dos de los principales factores que contribuyeron al crecimiento de COVID-19 (Infobae, 2020).

### b. Elemento político

El Gobierno de Guatemala estableció medidas para prevenir los contagios, se prohibió todo tipo de eventos públicos, concentraciones masivas, conciertos, bodas, cortejos procesionales, entre otros. También se incluyeron restricciones a la movilidad de las personas, suspensión de clases presenciales en los centros educativos de todo nivel, suspensión de labores a personas vulnerables y se impulsó el teletrabajo. Se cerraron las fronteras terrestres, marítimas y áreas, hubo limitación para el traslado interdepartamental, lo que implicó la paralización de actividades económicas y confinamiento para las personas.

Por causa de la pandemia, el 5 de marzo de 2020, el Presidente de Guatemala decretó las primeras medidas de contención de la pandemia, a través del Decreto Gubernativo 5-2020, como emergencia de salud pública y el Plan para la Prevención, Contención y Respuesta a casos de COVID-19. El acuerdo fue debidamente ratificado por el Congreso de la República de Guatemala, al cual le sucedieron acuerdos de la misma naturaleza, todos ratificados el 30 de septiembre del mismo año.

El citado Decreto, contiene la limitación a los derechos constitucionales de libertad de acción, libertad de locomoción, derecho de reunión y manifestación y el derecho a huelga de los trabajadores del Estado. Durante el Estado de Calamidad Pública, se establecieron las siguientes medidas:

- El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, deberá ejecutar todas las acciones necesarias para prestar los servicios públicos indispensables para evitar la propagación del COVID-19.
- ii. Limitar el derecho de locomoción, fijando y estableciendo los cordones sanitarios, limitando la circulación de todo tipo de transporte, así como impedir la salida o entrada de personas de zonas afectadas.
- iii. Limitar las concentraciones de personas y prohibir o suspender toda clase de espectáculos públicos y cualquier clase de reuniones o eventos que representen un riesgo para la salud de los habitantes de la República de Guatemala, previa resolución del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.



- iv. Establecer precios mínimos y máximos para los artículos, bienes, suministros o servicios que tengan algún tipo de relación en la prevención, tratamiento, contención y respuesta al COVID-19 y procedimientos médicos relacionados.
- v. Ordenar al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que efectúe la evaluación médica de las personas nacionales, extranjeras, residentes o en tránsito, con sospecha, síntomas o declaración de ser portadores del COVID-19, teniendo atribución para aislar o fijar en cuarentena a los pacientes que presenten síntomas.
- vi. Se ordena al Instituto Guatemalteco de Migración, Dirección General de Aeronáutica Civil y Ministerio de Relaciones Exteriores que, con apoyo de las fuerzas de seguridad del Estado, coordinen con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social la vigilancia y monitoreo de los puestos fronterizos, puertos y aeropuertos, con relación a los viajeros y tripulaciones procedentes de países con casos confirmados de COVID-19.
- vii. El Ministerio de Gobernación, deberá elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes en los lugares afectados por el COVID-19.
- viii. Se autoriza la compra de bienes y suministros, así como la contratación de servicios que se encuentren estrictamente relacionados con el cumplimiento del referido Decreto, sin sujetarse a los requisitos establecidos por la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.
- ix. Las donaciones serán consignadas y registradas a nombre del Estado de Guatemala y coordinadas por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), sin estar sujeto a las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica del Presupuesto.
- x. Todas las acciones administrativas, médicas, migratorias y de seguridad, que se efectúen conforme el referido Decreto, deberán realizarse en el máximo respeto, integridad y garantía de los derechos humanos de los habitantes (Barrientos, 2020).

En relación con las medidas para reducir el contagio se suspendieron las clases en escuelas y universidades, los establecimientos comerciales operaban en un horario reducido y se restringió la movilidad de las personas. Para el fortalecimiento de las capacidades sanitarias, se aprobaron fondos adicionales para el Ministerio de Salud, para infraestructura, equipamiento, insumos, pago de bonos de riesgo al personal sanitario.

Por su parte, el Organismo Legislativo respaldó las acciones del Ejecutivo, para lo cual procedió a la conformación de una Comisión Específica coordinada por la Presidencia del Congreso de la República, integrada por un representante de cada Bloque Legislativo y acompañada por integrantes de las Comisiones de Salud, Economía y Comercio Exterior, y Finanzas Públicas y Moneda. En términos generales, este organismo reaccionó positivamente en apoyo al Organismo Ejecutivo, mediante la aprobación del Decreto Gubernativo 5-2020, que declara el estado de calamidad pública en el territorio guatemalteco, el cual fue prorrogado



durante varios meses. También creo una Comisión Específica para el estudio de las iniciativas de ley presentadas para combatir los efectos la pandemia. La misma es coordinada por el Presidente del Congreso y conformada por un representante de cada Bloque Legislativo y por integrantes de las Comisiones de Salud, Economía, Comercio Exterior, Finanzas Públicas y Moneda.

Entre las iniciativas propuestas están: aprobar medidas de seguridad durante la crisis a causa de la pandemia; exención de impuestos; acceso al crédito para la micro, pequeña y mediana empresa; planes de ayuda para las familias guatemaltecas. En el ámbito laboral se propuso la protección de los trabajadores que no fueran despedidos durante la vigencia del estado de Calamidad y la creación de un fondo de emergencia para para infraestructura y equipamiento de nosocomios.

La iniciativa plantea garantizar por 90 días, a personas que guarden cuarentena, aislamiento u otra medida sanitaria a consecuencia del COVID 19, la continuidad de servicios esenciales como la energía eléctrica, agua potable, telefonía e internet, todo ello pese a algún atraso en pagos, ya que permitiría que las personas no salgan de sus hogares, gocen de servicios básicos y que no se propague el virus. De igual forma al respecto al pago de préstamos y similares, para que puedan tener una prórroga sin que sean generados intereses, con el objetivo de estabilizar la economía de las familias afectadas y contribuir con la prevención del virus. Adicionalmente, el Congreso de la República de Guatemala emitió una serie de decretos aprobando la emisión de deuda, tanto interna como externa. Estas medidas provocaron las primeras manifestaciones de oposición en el sector industrial y agroexportador, cuyas operaciones ya estaban afectadas por la falta de movilidad y cese de las actividades productivas.

La presidencia del Organismo Judicial, a través de la circular POJ20/2020, inició el trabajo por turnos, lo cual conllevó la suspensión y reprogramación de audiencias en el Organismo Judicial (Judicial, 2020). Desde la Asociación de Jueces y Magistrados del Organismo Judicial, hasta jueces de Mayor Impacto reconocen que para cumplir con las medidas de distanciamiento y evitar la propagación del coronavirus se están reprogramando audiencias, lo cual ocasionará un significativo retraso en la labor judicial. El Organismo Judicial, implementó otros mecanismos para continuar labores, pero debido a la complejidad de los casos, sumado a esto lo difícil que significa para la población el acceso y uso de tecnología para atender asuntos judiciales por medio de plataformas para realizar trámites, participar en video reuniones judiciales, etc. Representará un retraso en una gran cantidad de casos judiciales.



Las normas de China-CDC aconsejan restringir los traslados de las personas en detención, a menos que sea absolutamente necesario, ya que éstos aumentan el riesgo de contagio viral. La Red para la Migración de las Naciones Unidas recientemente hizo un llamado a todos los estados a frenar los retornos forzados durante la pandemia del COVID19, haciendo referencia a preocupaciones de salud pública y derechos humanos. Hasta la fecha, el Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés) ha transferido y deportado a miles de personas de su custodia a sus países de origen desde el inicio de la pandemia (Supportkind, 2020).

Con ocasión de la emergencia por el coronavirus, el gobierno crea la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia del COVID-19 (COPRECOVID), la cual tiene como objeto "ayudar, recomendar, facilitar, asesorar y coadyuvar en las acciones mecanismos, medidas y protocolos implementados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como otras dependencias del Ejecutivo, para la prevención, contención y mitigación del COVID-19 (Guatemala, 2020). Dicha comisión fue integrada por los ministerios de Salud Pública y Asistencia Social; Finanzas; Trabajo Desarrollo Social; Agricultura, Ganadería y Alimentación; secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia; y el director ejecutivo de la COPRECOVID.

A pesar de varios esfuerzos hechos por el gobierno de Guatemala para negociar con los Estados Unidos de América la detención de las deportaciones, éstas continuaron con cierta disminución, debido a la presión ejercida hacia los Estados Unidos de América, por haber deportado a principios de la pandemia a personas contagiadas con el virus, y se exigió que las personas deportadas debían haber cumplido con la cuarentena correspondiente y traer consigo la prueba negativa de COVID-19.

En ese sentido las políticas públicas establecidas en diferentes cuerpos normativos, así como planes de gobierno y lineamientos generales, no se han puesto en marcha en este tiempo. Razón por la que es importante establecer estrategias y lineamientos, sobre todo una readecuación de las políticas públicas que vayan orientadas a prevenir, proteger, contener y mitigar amenazas contra la salud, entre las cuales se pueden mencionar amenazas biológicas y bacteriológicas.



Dado que los escenarios se planteaban eran sombríos, es importante iniciar la recuperación y reorientación del factor político a nivel nacional, el cual constituye un eje transversal de todos los demás factores del Poder Nacional. Iniciando con aprovechar las oportunidades que esta situación ha generado. Respecto a los entes que toman decisiones, es importante aprovechar la coyuntura generada a nivel político en el Organismo Legislativo, que pese a las diferencias y divisiones se observa que hay una correlación de fuerzas partidarias que respaldan al Gobierno, y han aprobado las diferentes iniciativas de ley que tienden a apoyar financieramente al Gobierno y a la economía en general.

También se propone la reforma, reestructuración en sus funciones e interoperabilidad del Plan Nacional de Respuesta, en virtud de las falencias y debilidades que se observaron al momento de reacción ante la pandemia y los desastres naturales; que dependiendo de la amenaza, se designe a una institución que se constituya como el ente rector, apoyado logísticamente por los demás ministerios, que además dirija y regule las acciones de las instituciones, conforme a la experiencia demostrada con anterioridad, evitando así el desgaste logístico a una sola entidad. En este contexto, es necesaria la reforma y readecuación de la ley de CONRED y el Plan Nacional de Respuesta.

La pandemia ocasionada por el COVID-19 dejó como lección que, el Elemento Político del Poder Nacional no respondió de forma unificada ni cohesionada para enfrentar la crisis sanitaria, producida por la gran cantidad de infecciones para atender esta emergencia. Antes de la pandemia, el sistema de salud pública mantenía un estado de crisis constante, el cual se vio agravado por la atención repentina de la pandemia. El aparato institucional del Estado no contaba con las herramientas tecnológicas, económicas, logísticas y humanas necesarias para dar respuesta efectiva a la población, quedando en evidencia las debilidades y carencias históricas del Estado en materia de salud, acceso a medicamentos y calidad de vida sana e higiénica.

Los políticos de oposición y algunos otros grupos políticos antagónicos al actual gobierno, que en algunos casos también ejercieron el poder público desde el Organismo Ejecutivo y Legislativo, vieron una oportunidad de figurar en los medios de comunicación pública como adalides de la transparencia y eficiencia, con motivaciones netamente políticas, que en lugar de coadyuvar a la superación de la pandemia, se constituyó como un obstáculo al desenvolvimiento eficiente y eficaz del proceso de políticas públicas, de por sí ineficiente mucho antes de la pandemia.



Se hizo evidente la necesidad de la implementación de una política pública que incluya planes y estrategias a nivel interinstitucional, encaminadas a la creación de unidades especializadas en prevención, contención, mitigación de amenazas relacionadas a pandemias biológicas, bacteriológicas o ataques químicos. Esta política debe incluir un sustento jurídico vinculante que comprometa logísticamente a la institucionalidad del Estado para responder en momentos de crisis derivados de estas amenazas.

Para sustentar los esfuerzos de la política mencionada anteriormente, se propuso crear una entidad descentralizada con personalidad jurídica propia, cuya dependencia administrativa sea directamente de la Presidencia de la República y cuyo órgano de dirección esté conformado por un Consejo Directivo, a manera de ente colegiado de toma de decisiones, integrado por un representante titular y suplente que represente a las Facultades de Medicina, de Ciencias Químicas y Farmacia de las Universidades del país, más un representante titular y un suplente de los ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, Defensa Nacional, Gobernación, Finanzas Públicas y Economía, coordinados y dirigidos por un Secretario Ejecutivo. Este órgano propuesto deberá establecer permanentemente, en ejercicio de sus funciones legales, el estudio constante de las acciones de planificación, mitigación y reducción de contingencias ocasionadas por el brote de enfermedades de origen bacteriano, viral o zoonótico, cuyos efectos puedan causar potencialmente epidemias y pandemias de cualquier tipo. Este órgano podría denominarse Centro de Control de Epidemias de la República de Guatemala (Monge, 2020).

#### c. Elemento económico

Las expectativas económicas para Guatemala en 2020, eran de un crecimiento del PIB de 3.6%, y no hubo forma de prever el impacto económico a consecuencia del COVID-19. En ese contexto, el Índice de Confianza de la Actividad Económica, de acuerdo con estudios del Banco de Guatemala, a inicios de 2020 existían expectativas favorables para la economía guatemalteca, el índice de confianza de la actividad económica se ubicó en 66.5%. Luego de la pandemia, las circunstancias, factores y expectativas cayeron al 57.52%, lo cual hizo necesaria la implementación de una estrategia de reactivación económica, con el objetivo fundamental de incentivar la inversión, generar empleo, así como la búsqueda de nuevos mercados de exportación.

Bajo el marco del Estado de Calamidad por la pandemia, entre el 25 de marzo al 5 de abril de 2020 se suscribieron 9 decretos, en el que se resalta la ampliación al presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.



El aumento de la masa monetaria provocó alzas inflacionarias, así como su inestabilidad frente al dólar. La deuda, préstamos y medidas de restricción de la movilidad, fueron fuente de desgaste para el Organismo Legislativo.

Una encuesta del *Central American Business Intelligence* (CABI) evidenció una baja en las demandas del sector agrícola, en las ventas y la productividad, como impacto de las restricciones por el COVID-19 en el país. La Cámara del Agro (CAMAGRO), organizó un webinar sobre "Los Efectos Económicos y Perspectivas del Sector ante la Pandemia COVID-19, donde revelaron las proyecciones de crecimiento y la encuesta elaborada por la CABI. La firma proyectaba un crecimiento negativo del Producto Interno Bruto (PIB), que se ubicaría entre -2.8 y -3.2%, un golpe de más del 4% del PIB para Guatemala. Para el sector agrícola también hay un recorte para la producción y proyectan que la expectativa del PIB agrícola será entre -1.5 y -1.8% para 2020, y en términos de facturación se prevé una caída de un -3.5%, como consecuencia de la caída en las ventas generando un problema de liquidez.

En la industria existe la capacidad productiva instalada, necesaria para capitalizar la demanda del mercado interno y regional; otros países del área tienen similares condiciones, por lo que existe un gran potencial en la medida que las cadenas de abastecimiento de estos productos se reactiven y operen de manera eficiente.

Otra medida que está pendiente es fomentar el turismo interno e incentivar a extranjeros a visitar Guatemala; significa que, a través de estrategias de promoción y alianzas con aerolíneas, sector hotelero o atractivos turísticos, parques nacionales, museos, centros recreativos, se logre potencializar esta actividad económica.

La totalidad de los montos aprobados e indicados fueron destinados para el Fondo de Protección de Capitales. La finalidad era otorgar créditos a comerciantes individuales, profesionales, empresas y cooperativas de ahorro y crédito, a tasas de interés preferenciales. Adicional, existe una aprobación, para el Fondo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. En el mediano y largo plazo para poder mejorar la economía destruida por el COVID-19, probablemente será necesario programas sociales extendidos; por lo menos en 2021 será necesario incrementar el gasto gubernamental o gasto público.



Según el Banco de Guatemala y la Junta Monetaria, la pandemia del COVID-19 tendrá implicaciones económicas en todas las actividades que conforman el producto interno bruto (PIB). Las industrias que pagarán un mayor precio en la crisis serán las que apuntalaban las proyecciones de crecimiento económico para el país en el 2020, tal es el caso del turismo, el comercio, la construcción y otros servicios. La oportunidad en este sector radica en el incremento de la rentabilidad de las operaciones, cambiar horarios de operación, optimizar recursos y minimizar los gastos, siempre que esto no afecte significativamente la capacidad de reactivación.

Existe la oportunidad de migrar a nuevos esquemas, mecanismos de ventas y atención al cliente, a través de plataformas virtuales o teletrabajo, lo cual también permitirá aprovechar el proceso de adaptación y diversificar los servicios ofrecidos, haciéndose a su vez más competitivos.

La interdependencia entre poder, Estado y medios de comunicación permite abordar los fenómenos sociopolíticos, económicos y comunicacionales que ocurren en escenarios concretos, en los cuales los sistemas sociales ven alterada su aparente normalización y hegemonía, fenómeno que fue exponenciado a principios del año 2020, con la pandemia del COVID19 (Marín, 2006).

Debido a esta situación, los servicios de telecomunicaciones no podrían suspender la prestación de servicio por falta o atraso de pago, ni aplicar intereses, gastos administrativos o cualquier otra penalización. Un duro golpe para las empresas que prestaban estos servicios, lo cual motivó que dicha ley sea enmendada por medio del acuerdo gubernativo 74-2020, para también proteger a las empresas que, sin esclarecer la nueva ley, podían incluso ser perjudicadas *in extremis*.

Sobre el servicio telefónico, el operador de telefonía no podrá suspender el servicio tanto móvil como fijo, pero sí podrá reducirlo a un plan de comunicación básica, el usuario conservará su número telefónico asignado; tampoco se aplicarán a las cuentas, de estos usuarios, cargos moratorios, ni otra penalización por falta de pago; también que deberá establecer las facilidades que permitan mantener una comunicación limitada y congruente a situaciones de emergencia y únicamente mientras dure el Estado de Calamidad y sus prórrogas.



Respecto a los servicios de internet, las empresas proveedoras del servicio de internet fijo o móvil, no podrán suspender el servicio por falta de pago, pero sí podrán reducir su navegación para permitir acceso a correo electrónico de los usuarios y páginas de gobierno; tampoco se aplicarán cargos moratorios o penalizaciones (Guatemala, Acuerdo Gubernativo 74-2020, Normas reglamentarias para dar operatividad al artículo 2 de las medidas adicionales de protección para la población de los efectos económicos provocados por la Pandemia COVID19, ACUERDO GUBERNATIVO 74-2020, 2020).

En los últimos meses se ha vivido un cambio acelerado, debido a las medidas de confinamiento necesarias para el control de la pandemia de coronavirus, lo que ha obligado a las personas a preferir los servicios en línea y trabajar desde sus hogares, para que gran parte del sector laboral pueda seguir produciendo. Este nuevo escenario requiere de mejorar la competencia en la industria y reducir la brecha de acceso al servicio de internet, para hacer más competitivo al país.

El uso de las telecomunicaciones permite a la población tener acceso a educación, comercio y expresión social; es determinante en la capacidad de defensa y coordinación en tiempos de paz y de crisis. Por ende, es indispensable que los ciudadanos sean capacitados para utilizar correctamente las diferentes herramientas tecnológicas, para obtener mejores oportunidades de desarrollo y calidad de vida. Lograr una disminución de la brecha digital elimina las barreras a las entradas existentes en mercados nacionales e internacionales, trae consigo una mayor competitividad del mercado, más innovación y un mayor desarrollo en el país y el fortalecimiento del Poder Nacional (Juliet Díaz Lazo, 2011).

Mientras más empresas continúen habilitando sus servicios y se vean obligadas a la transformación digital, el internet deja de ser un bien de lujo y se convierte en un factor para mejora de la vida, el trabajo, la educación y hasta la salud. Con la inusitada demanda se masificará el uso de las tecnologías en la banca, la educación y el comercio (El Periódico, 2020). Los servicios en línea proveen un fuerte impulso con el uso de aplicaciones, webs y nuevas tecnologías para llegar a los consumidores, transacciones bancarias y compras de diferentes productos en línea.



Entre los efectos económicos causados por el virus en Guatemala, resaltan la baja de precios de los *comodities* y la interrupción mundial de las cadenas de suministro. En materia de logística internacional, los puertos y aduanas operan a un nivel bajo, las cargas se encuentran detenidas, por lo que el daño es significativo tanto en las importaciones como las exportaciones. La oportunidad en lo que respecta al comercio exterior gira en torno a buscar o aumentar las exportaciones, a través de capitalizar los volúmenes de productos que no podrán ser cubiertos por otros países igualmente golpeados por la crisis. Lo anterior, a través de reducir sus costos internos y promover una logística eficiente, fluida y segura mediante el rediseño de la estrategia de inversión, mayor interoperabilidad de servicios, integración regional, y el fomento de la inteligencia logística, mediante el uso de las TIC, para mejorar la toma de decisiones y fomentar un flujo comercial más expedito, competitivo, seguro y sostenible.

"En el actual contexto de elevada incertidumbre, Guatemala debe emprender acciones que les permitan reducir sus costos logísticos internos y generar servicios de valor añadido para elevar su competitividad. Estas medidas deben ser implementadas de forma coordinada con otras medidas económicas y sociales, para favorecer una recuperación económica con beneficios sociales y ambientales" (Bárcena, 2020).

En la última década, las remesas han sido un aliciente para una gran mayoría de la población guatemalteca, las remesas representan hasta el 60% de los ingresos de las familias. El flujo de las remesas familiares tuvo un crecimiento promedio de 7.2%, entre 2010 a 2014, mientras que el crecimiento promedio de los últimos cinco años fue de 13.8%. A pesar de la pandemia el país fue el segundo en Latinoamérica en captar más remesas, solo superado por México.

La economía de los países centroamericanos, principalmente la economía guatemalteca, ha sido inestable durante épocas; la mayor parte de su población apenas logra cubrir los gastos de la canasta básica.

En Guatemala, el sector más afectado fue el de turismo, a pesar de ello los demás sectores lograron encontrar alternativas para mantenerse. Aunque la incertidumbre acerca de la evolución de la pandemia continúa, especialmente por posibles rebrotes, en general, los avances médicos y el empleo de vacunas, podrían coadyuvar a que las condiciones a nivel mundial de inversión, de ahorro y de consumo tiendan a normalizarse.



El sistema económico se encuentra en fase de recuperación en la forma identificada como "V", luego de una caída en el segundo trimestre del año en curso, la economía ha ido recuperándose. Aunque se espera una caída tal como se proyectó de 1.5% en el crecimiento anual, está es mucho menor que la que se vio en el segundo trimestre (Índice Mensual de la Actividad Económica, 2020). La mejora en la economía refleja un desempeño positivo por el flujo de remesas familiares y las exportaciones.

La Junta Monetaria por medio del Banco de Guatemala, implementó diversas medidas que permitieron el funcionamiento y desarrollo de la economía nacional, siendo las siguientes: disminución de la tasa de interés líder de la política monetaria; habilitar dos ventanillas para proveer liquidez al sistema bancario, una en quetzales y otra en dólares; vigilancia a la demanda de billetes y monedas por parte del público, flexibilización para mantener el flujo de crédito en la economía por medio del encaje bancario; aumento de las reservas monetarias internacionales; modificación del reglamento de riesgo crediticio, para permitir que las entidades bancarias pudieran restructurar créditos a causa de la pandemia, sin afectar el récord crediticio del deudor. Según datos de la Superintendencia de Bancos, más de 1 millón 200 mil créditos fueron reestructurados.

En cuanto a la política fiscal, a solicitud del Ejecutivo, en el 2020 el Congreso de la República aprobó tres ampliaciones presupuestarias, para atender a los sectores más vulnerables afectados por la pandemia, dirigido a empresas pequeñas, trabajadores del sector informal, agricultura, industria y hogar, de la manera siguiente: Bono familia, Fondo de crédito para Capital de Trabajo, Fondo para la Protección del Empleo y varios programas de apoyo médico y social. Además, el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021, estaba enfocado en un gasto que coadyuvaría a procurar una mayor recuperación económica; no obstante, al no haber sido aprobado por el Congreso de la República, regirá el Presupuesto Vigente de 2020. (GRAMAJO, 2020).

#### d. Elemento Sicosocial

#### Deficiencia en la prestación de servicios a los sectores más afectados.

Hasta el 4 de mayo se habían habilitado dos hospitales temporales en Guatemala y Quetzaltenango. Las medidas para evitar el contagio y minimizar la pérdida de vidas han sido drásticas y aumentaron de manera gradual. El aumento de la capacidad sanitaria se ha enfrentado a las restricciones propias de la ejecución de los recursos públicos, a pesar que con la declaratoria del Estado de Calamidad Nacional, se permite las compras directas para enfrentar la emergencia. (CIEN, 2020).



El 2 de junio, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social publicó en el Diario Oficial el Acuerdo Ministerial N° 146-2000, en el cual se aprueba la Estrategia para la Desescalada de las Medidas de Confinamiento y Reapertura Condicionada, con la que se busca llevar a cabo la reactivación responsable y gradual de la vida social y economía, a través de cuatro fases basadas en indicadores (Cuevas, 2020).

Derivado que la pandemia es un evento en desarrollo, la determinación de los efectos e impactos sociales y económicos traen consigo incertidumbre, los efectos e impactos finales dependen de la duración, tiempo y cantidad de personas contagiadas, la forma de reapertura gradual de la economía, así como el grado y tipo de medidas adoptadas por el gobierno para contrarrestar los efectos negativos.

Se analizó el impacto generado en las familias guatemaltecas en el marco educativo, ya que se trasladaron las metodologías educativas de escuelas, colegios y universidades, tanto públicas como privadas, a cada hogar guatemalteco. El uso de herramientas tecnológicas tuvo prioridad, siendo necesaria la adquisición de equipo de computación o TIC y ampliación de la capacidad de internet en el hogar, con el objetivo de cumplir con los planes y metas de los diferentes centros educativos de la nación. La educación revolucionó por la rápida implementación de modelos de formación a distancia y se abrió una puerta para cerrar la brecha educativa global.

Como consecuencia del confinamiento, hubo dos escenarios, el primero donde se fortalecieron los lazos familiares en gran medida, debido a que los guatemaltecos tuvieron que quedarse en casa por varios meses, en donde se abrieron espacios de teletrabajo y la oportunidad que existiera tiempo con los hijos; las iglesias y los centros de formación social en temas familiares y morales, emprendieron diferentes campañas publicitarias para reforzar que las restricciones a la movilidad personal impuestas por Estado. En el segundo escenario, desafortunadamente se incrementaron las estadísticas de violencia intrafamiliar, existiendo un aumento de 28.64% de denuncias¹ y de violencia contra la mujer y niños.²

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad (STCNS). (2020). Reporte Estadístico 2020. Guatemala. Disponible en: https://stcns.gob.gt/docs/2020/Reportes\_DMC/RE%20OCT2020\_Web.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET). (2020). ESTADÍSTICA. Guatemala. Disponible en: <a href="https://www.svet.gob.gt/estadística">www.svet.gob.gt/estadística</a>



En cuanto a la población, Guatemala cuenta con una densidad poblacional de 159 habitantes por km², lo cual incidió que el virus tuviera más posibilidades de propagarse en las grandes urbes.

La pandemia evidenció la necesidad del uso de plataformas tecnológicas que permitieran el acceso desde los hogares en un ambiente seguro, a todos los ámbitos de las actividades diarias del guatemalteco, se fomentó el trabajo a distancia y se aceleró el uso de la tecnología para la realización de las actividades cotidianas (educación, trabajo, salud, comercio, entretenimiento, religión, etc.).

En el tema de salud, el Gobierno construyó cinco hospitales temporales en varias áreas del país destinados únicamente a pacientes con COVID-19. La pandemia afecta de mayor manera al sector turismo, hotelería, restaurantes, al comercio informal y formal, a la mediana y pequeña empresa. Sin embargo, muchos de ellos modificaron el sistema de atención y venta al público, pudiendo mantenerse en el mercado.

La religión desempeña un rol importante en la vida de los guatemaltecos: ante la pandemia, una de las medidas que tomo el gobierno fue suspender los encuentros masivos en los templos e iglesias, para que no se convirtiera en foco de contaminación por las grandes concentraciones. Guatemala, siendo un país con un porcentaje alto de cristianos católicos, se vio afectada en la celebración de sus tradiciones, directamente en la Semana Santa, que es la máxima expresión del fervor católico.

Las iglesias cristianas, al no poder congregar a sus fieles, también fueron afectadas. Sin embargo, ellas se adaptaron a las disposiciones presidenciales, utilizando plataformas tecnológicas, para continuar impartiendo el mensaje de fe.

Guatemala vivió la evolución de la pandemia a través de los medios de comunicación nacionales e internacionales y en los casos en que era posible, a través de la información que proporcionaba las redes sociales y medios de comunicación digital. Así entonces, la población en general esperaba información del gobierno que indicara en qué momento iniciarían los contagios en el país, así como las medidas oficiales que se estarían implementando. No era cuestión si vendría la pandemia, lo importante era cuándo y qué se haría con ella; y así tres meses después que la OMS diera el aviso mundial de la existencia del virus, Guatemala reportaba su primer contagio.



El Sistema de Salud se fortaleció con la construcción de 5 hospitales temporales, exclusivos para el tratamiento de pacientes contagiados de COVID-19. Sin embargo, los guatemaltecos vieron afectadas sus tradiciones religiosas y culturales. La restricción de la libertad de locomoción y libre asociación durante la Semana Santa, que canceló la posibilidad de efectuar procesiones, misas, cultos, vigilias y demás, ocasionó que las personas no vivieran su religiosidad de la forma tradicional.

Desde que inicio la pandemia, las autoridades guatemaltecas estuvieron monitoreando el avance de ésta, informando y previniendo a la población acerca del virus, los síntomas y las distintas formas de contagio. Al confirmarse el primer caso en nuestro país, el gobierno central tomo las medidas sanitarias necesarias en base a la información recabada y día a día mostraba la intensidad con la que el COVID-19 se propagaba. Si bien no se tenían los conocimientos ni los métodos para enfrentar una pandemia de estas características, la población guatemalteca ha manifestado ser resiliencia, logrando adaptarse a la nueva normalidad, tanto en el campo tecnológico, educativo, laboral, religioso y comercial.

#### e. Elemento militar

El Ejército de Guatemala, ante la pandemia del COVID-19, a partir del 13 de marzo de 2020, a través de las fuerzas de aire, mar y tierra, desarrolló operaciones, actividades de ayuda humanitaria y supervivencia, en apoyo al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, poniendo a disposición recursos de personal, vehículos, aeronaves y embarcaciones, con el objeto de contener y minimizar el impacto negativo de dicha pandemia. La Constitución Política de la República de Guatemala establece principalmente dos artículos que justifican su accionar:

Artículo 244. Integración, organización y fines del Ejército. El Ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar. Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.

Artículo 249. Cooperación del Ejército. El Ejército prestará su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública.



En el ámbito de Gestión de Riesgos y Defensa Civil, establece como su acción estratégica "Definir, desarrollar e implementar la organización y funciones de la Defensa Civil en el marco de la ley; siendo los responsables el Ministerio de la Defensa Nacional, La Coordinadora para la Reducción de Desastres y la secretaria técnica del Consejo Nacional de Seguridad (Seguridad, 2020).

Con base a los artículos constitucionales y lo que el ámbito de Gestión de Riesgos y Defensa Civil establece, el Ejército de Guatemala basa su actuación en el plan nacional de respuesta.

El Nivel Político Estratégico Nacional es presidido por el Ministro de la Defensa Nacional y como tal dispone de las siguientes agencias instituciones rectoras y apoyo de las secciones y funciones del nivel técnico ejecutivo del Plan Nacional de Respuesta:

- i. Sección Planificación.
- ii. Sección Operaciones.
- iii. Sección Logística.
- iv. Sección Administración y Finanzas.
- v. Función Obras Públicas, como institución de apoyo.

En el Plan Institucional de Respuesta (PIR-2020), la operación consiste en la activación del Centro de Operaciones de Emergencia Militar (COEM), con el objeto de coordinar y apoyar principalmente con transporte terrestre, aéreo o naval, así como con operaciones de ingeniería, búsqueda y rescate y contra incendios, operaciones de prevención, contención y respuesta a la CONRED, en las áreas afectadas por un fenómeno natural, antropogénico o tecnológico y, con orden, estar preparado para reforzar, apoyar o relevar al personal del Centro de Operaciones de Emergencia en la Secretaría Ejecutiva de la CONRED (SE-CONRED) con el personal idóneo.

La operación consiste en el empleo de unidades militares, para brindar asistencia y ayuda humanitaria, como consecuencia de fenómenos naturales, antropogénicos, tecnológicos o de salubridad en tres fases:



- 1. La primera fase se caracteriza por incluir las etapas de monitoreo, prevención, preparación y alerta, previo al desastre. En la etapa de prevención se realizan todas las medidas y acciones dispuestas con anticipación que buscan prevenir nuevos riesgos o impedir que se desarrollen y consoliden. La etapa de preparación incluye las acciones necesarias para estructurar la respuesta y en la etapa de alerta, las acciones que se llevan a cabo para notificar formalmente a las unidades, y a la población, la ocurrencia de un peligro inminente.
- 2. La segunda fase de respuesta se realiza durante el desastre, para salvar las vidas, propiedades y aminorar el impacto del evento suscitado durante el período de emergencia o inmediatamente después de ocurrido el evento. Estas acciones pueden consistir en asistencia y ayuda humanitaria, búsqueda y rescate, transporte aéreo, marítimo o terrestre, ingeniería, combate a incendios, evacuación de comunidades, seguridad, abastecimiento y las acciones durante el tiempo en que la comunidad se encuentra desorganizada y que los servicios básicos de infraestructura no funcionen.
- 3. En la tercera fase, las acciones posteriores a la emergencia ocurrida y/o etapa de crisis, corresponden al proceso de recuperación, el restablecimiento de condiciones aceptables y sostenibles de vida, mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción de la infraestructura, bienes y servicios destruidos, interrumpidos o deteriorados en el área afectada. Apoyar la reactivación o impulso del desarrollo económico, social y cultural de la comunidad, bajo condiciones de menor riesgo que las existentes antes del desastre.

#### 2. Conclusiones

La mejor manera de servir a la Nación es tratar de corregir los errores observados en esta pandemia, de manera de prever las contingencias del futuro y estar en mejores condiciones de afrontar nuevos retos. Para el efecto, es importante imitar las acciones positivas y remediar las negativas.

En el elemento geográfico, la falta de disponibilidad del recurso hídrico en los sectores urbanizados dificultó la adopción de medidas sanitarias para prevenir la enfermedad; se evidenció la debilidad y carencia institucional al no disponer de los recursos para el resguardo del control fronterizo; las medidas restrictivas de movilización influyeron positivamente en el medio ambiente. La custodia y protección de los recursos naturales se vio comprometida, debido a la redistribución de los recursos asignados para atender las necesidades generadas por la pandemia. En ese contexto es necesaria la reforma y readecuación de la ley de CONRED y el Plan Nacional de Respuesta para mejorar las soluciones de manera eficiente y oportuna. Además, se sugiere incluir a las epidemias, pandemias y desastres químicos como factores que afectan a la seguridad de la Nación.



En el elemento político, es evidente que los organismos de Estado adoptaran una serie de medidas con la finalidad de contener la propagación de la pandemia. El Poder Ejecutivo decretó el Estado de Calamidad Pública, estableciendo medidas como: limitación al derecho de locomoción fijando y estableciendo cordones sanitarios, limitando la circulación del transporte público; prohibición y suspensión de eventos públicos. Se creó la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia, con la finalidad de facilitar, asesorar y coadyuvar en las acciones implementadas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como otras dependencias del Ejecutivo.

El Organismo Legislativo creó una Comisión Específica para el estudio de las iniciativas de ley presentadas para combatir los efectos la pandemia. La misma es coordinada por el Presidente del Congreso y conformada por un representante de cada Bloque Legislativo y por integrantes de las Comisiones de Salud, Economía, Comercio Exterior, Finanzas Públicas y Moneda. El Organismo Judicial organizó los turnos para la prestación de servicios la cual conlleva la suspensión y reprogramación de audiencias en el Organismo Judicial.

En el elemento económico, según el Banco de Guatemala y la Junta Monetaria, la pandemia tendrá implicaciones económicas en todas las actividades que conforman el Producto Interno Bruto. Las industrias que pagarán un mayor precio en la crisis serán las que apuntalaban las proyecciones de crecimiento económico para el país, tal es el caso del turismo, el comercio, la construcción y otros servicios. La oportunidad en estos sectores radica en el incremento de la rentabilidad de las operaciones, cambiar horarios de operación, optimizar recursos y minimizar los gastos; siempre que esto no afecte significativamente la capacidad de reactivación. Además de una serie de medidas adoptadas para contrarrestar las consecuencias económicas.

En lo psicosocial, el COVID-19 evidenció que para mitigar los riesgos de contagios masivos, era necesario el uso de la tecnología, tanto en el tratamiento de la prevención de los contagios, en las estadísticas de los contagios y la evolución clínica de las personas contagiadas, pero en donde se hizo más relevante que la tecnología será fundamental, basados en una nueva forma de hacer negocios, estudiar, trabajar, todo desde medios digitales y telemáticamente, lo que constituyó una nueva forma de vida, llamada "nueva normalidad.



Finalmente, es importante señalar que el elemento militar es fundamental para salvar las vidas, propiedades y aminorar el impacto del evento suscitado durante el período de emergencia o inmediatamente después de ocurrido el evento. Estas acciones consisten en asistencia y ayuda humanitaria, búsqueda y rescate, transporte aéreo, marítimo o terrestre, ingeniería, combate a incendios, evacuación de comunidades, seguridad, abastecimiento y las acciones durante el tiempo en que la comunidad se encuentra desorganizada y que los servicios básicos de infraestructura no funcionen. Demostrada su utilidad, es importante que el Estado provea a este elemento de las mejores condiciones para lograr su mejor operatividad.

Todo Estado necesita un Poder Nacional fortalecido para alcanzar sus fines, proteger a su población y alcanzar el bien común. Guatemala debe ocuparse de este punto tan importante, independientemente de la ideología de sus líderes.



## BIBLIOGRAFÍA.

- Bárcena, A. (06 de Agosto de 2020). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de Comercio internacional de América Latina y el Caribe caerá 23% en 2020 debido a los efectos de la pandemia: https://www.cepal.org/es/comunicados/comercio-internacional-america-latina-caribe-caera-23-2020-debido-efectos-la-pandemia
- Barrientos, L. G. (12 de Marzo de 2020). *LEXOLOGY*. Obtenido de https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bc7763e4-178d-4d01-ad0c-3e6d8fd3496e Claro, E. d. (27 de noviembre de 2020). Entrevista Anónima. (E. Eva, Entrevistador)
- COSEDE. (2020). Manual del Poder Nacional.
- Cuevas, D. (22 de julio de 2020). Coronavirus: Cuatro meses de precariedad marcan al hospital temporal del parque de la Industria. *Prensa Libre*, pág. https://www.prensalibre.com.
- Diccionario Histórico Bibliográfico de Guatemala. (5 de mayo de 2020). Obtenido de https://aprende.guatemala.com/historia/geografia/geografia-de-guatemala/
- elPeriódico, L. Á. (5 de mayo de 2020). elPeriodico. Obtenido de elperiodico.com.gt:

  https://elperiodico.com.gt/noticias/economia/2020/05/04/uso-de-tics-se-fortalecera-en-la-nueva-realidad/
- EMDN, E. M. (2016). Manual de Estrategia. Guatemala: Comando Superior de Educación del Ejército.
- *Galileo*. (9 de octubre de 2019). Obtenido de www.galileoi.edu: https://www.galileo.edu/trends-innovation/que-son-las-telecomunicaciones/
- GRAMAJO, L. J. (10 de diciembre de 2020). Gerente Económico del Banco de Guatemala. (C. d. BALCARCEL, Entrevistador)
- Guatemala, C. d. (2020). Acuerdo Gubernativo 74-2020, Normas reglamentarias para dar operatividad al artículo 2 de las medidas adicionales de protección para la población de los efectos económicos provocados por la Pandemia COVID19, Acuerdo gubernativo 74-2020. Diarios de Centroamérica, 1-2.
- Guatemala, C. d. (2020). Decreto 15-2020, Nombre: Medidas adicionales de protección para la población de los efectos económicos provocados por la Pandemia del COVID-19, DECRETO 15-2020. Diario de Centroamérica, 1-2.



- Juliet Díaz Lazo, M. A. (marzo de 2011). Scielo. Obtenido de scielo.sld.cu: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0258-59362011000100009
- Libre, P. (10 de diciembre de 2020). Economía. Obtenido de Coronavirus: Cuánto podría caer la producción agrícola en Guatemala por el Covid-19:

  https://www.prensalibre.com/economia/coronavirus-cuanto-podria-caer-la-produccion-agricola-en-guatemala-por-el-covid-19/
- Marín, M. O. (diciembre de 2006). *Scielo*. Obtenido de www.scielo,org: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0187-69612006000200001
- OMS. (08 de 12 de 2020). Organización Mundial de la Salud. Obtenido de https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus
- Seguridad, C. N. (2020). Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, 2020-2024.

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





# SEGURIDAD Y DEFENDA EN ÉPOCA DE PANDEMIA COVID-19



# Melvin Orlando Carbajal Ortiz

Coronel de Ingeniería D.E.M. del Ejército de la República de Honduras; Diplomado en Estado Mayor, Licenciado en Ciencias Militares y Master en Administración de Empresas con orientación en Finanzas, Jefe de Recursos Humanos e Inspector General del Ejército.



# Raúl Hernán López Coello

Coronel de Mantenimiento de Aviones D.E.M.A., de la Fuerza Aérea de la República de Honduras; graduado en la Academia de Aviación Militar; es Diplomado de Estado Mayor Aéreo; Licenciado en Ciencias Aeronáuticas Militares y Especialista en Defensa y Seguridad Nacional. Participó en la Misión de Mantenimiento de Paz MINURSO de las Naciones Unidas en el Sahara Occidental.



# Guillermo Eduardo Sandoval Aguilar

Coronel de Infantería D.E.M. del Ejército de la República de Honduras; Diplomado en Estado Mayor; Licenciado en Ciencias Militares y Licenciado en Administración de Empresas; Master en Administración de Empresas con orientación en Finanzas; Especialista en Defensa y Seguridad Nacional; actualmente Pasante del Doctorado en Educación.



#### Rafael Antonio Maradiaga Molina

Ingeniero electricista industrial; Master en administración de empresas y finanzas; Doctorado con orientación en ciencias de la administración; Ingeniero en telecomunicaciones digitales (Japón); Ingeniero en tecnologías de la información (Corea del Sur); Docente en el Grado académico en Metodología de la investigación y Estadística, Secretario Ejecutivo de COMTELCA y Sectorialista en telecomunicaciones, energía y tecnologías de la información en Modernización del Estado de Honduras.



#### Resumen

La seguridad es un fundamento esencial para el desarrollo y el progreso de una sociedad libre, por eso, resulta imprescindible un entendimiento básico y generalizado de la importancia de la seguridad como garantía de bienestar de los ciudadanos y de la estabilidad del propio Estado. Un componente para salvaguardar la seguridad nacional se cimenta en un pueblo que esté sano, y en este momento ningún país del mundo está exento del flagelo de esta pandemia.

La infraestructura crítica sanitaria está comprometida de manera mayúscula, parece ser que la incursión de la vacuna es la carta de liberación del mal, pero mientras eso no ocurra, se vuelve una utopía pensar en una recuperación a corto plazo lo cual sumado al comportamiento humano, deja mucho que desear, siendo este un factor crítico que promueva la recuperación de manera integral; la economía está comprometida y por consiguiente el bienestar social ante el COVID 19 de manera global.

El documento trata de establecer tópicos de conocimiento bajo la perspectiva de la seguridad nacional, pero debemos conocer el comportamiento y tendencias para tener un horizonte que permita establecer estrategias: los análisis estadísticos presentados no son para alarmar, son para promover líneas de trabajo que nos permitan la sobrevivencia a esta pandemia.

Palabras clave: Bienestar, COVID-19, desarrollo, economía, estrategias, salud, seguridad nacional.

#### **Abstract**

Security is an essential foundation for the development and progress of a free society. For this reason, a basic and generalized understanding of the importance of security as a guarantee of the well-being of citizens and the stability of the State itself is essential. A component to safeguard national security is founded on a people that is healthy, and at this time no country in the world is exempt from this pandemic.

The critical health infrastructure is greatly compromised, it seems that the incursion of the vaccine is the letter of liberation from evil, but as long as that does not happen it becomes a utopia to think of a short-term recovery, added to this human behavior leaves much to be desired, being a critical factor that promotes comprehensive recovery; the economy is compromised and therefore social welfare in the face of COVID 19 globally.

The document tries to establish knowledge topics from the perspective of national security, but we must know the behavior and trends to have a horizon that allows establishing strategies: the statistical analyzes presented are not to alarm, they are to promote strategies that allow us to survive this pandemic.

**Keywords:** Well-being, COVID-19, development, economy, strategies, health, national security,



#### 1. Generalidades.

Las personas actualmente gozan de una mejor salud en el mundo y viven más que hace 30 años, y los gobiernos delegan una gran cantidad de recursos económicos hacia el rubro de la salud. Cada día se salva la vida de 18,329 niños. (OPS/OMS, 2017). Existen avances notables en el acceso al agua, el saneamiento y la atención prenatal, eso demuestra que es posible hacer progresos, los cuales se pueden acelerar, además se sabe que la economía de la salud mundial está creciendo a un ritmo mayor que el producto interno bruto (PIB).

Los conocimientos en salud también están creciendo rápidamente, así como la acelerada revolución tecnológica está multiplicando las posibilidades de mejorar la salud y transformar la cultura sanitaria en el contexto de una sociedad global más educada y en proceso de modernización. Existe una rectoría mundial, gracias al aumento de los intercambios entre países debido al reconocimiento de amenazas, oportunidades o desafíos comunes, a una solidaridad cada vez mayor y al compromiso mundial de eliminar la pobreza, como demuestran los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (ONU, 2019)

El progreso registrado en el ámbito de la salud en las últimas décadas ha sido desigual, ha habido una convergencia hacia una mejora de la salud en gran parte del mundo, pero al mismo tiempo numerosos países están quedando cada vez más rezagados; el problema sanitario está cambiando en un sentido poco previsible y a un ritmo totalmente inesperado. El envejecimiento y las consecuencias de la mala gestión de los procesos de urbanización, contaminación ambiental y globalización aceleran la propagación de las enfermedades transmisibles a nivel mundial e incrementan la carga de trastornos crónicos y no transmisibles. (Moyano Santiago & Rivera Lirio, 2016).

Cada vez hay más personas con síntomas complejos y enfermedades que requieren atención de diferentes especialidades, esto plantea a los servicios de salud el reto de llevar una gestión integrada de los casos. Esa situación obedece a un complejo entramado de factores, entre los que figuran el incremento gradual —pero a largo plazo— de los ingresos y la población, el cambio climático, los problemas relacionados con la seguridad alimentaria y las tensiones sociales, todos los cuales influirán en la salud, en los años venideros.



#### 2. Sistema de salud.

Los sistemas de salud no están al margen del rápido ritmo de cambio y transformación que caracteriza al actual proceso de globalización, las crisis económicas y políticas plantean a los mecanismos estatales e institucionales el reto de garantizar el acceso a los servicios de salud y la prestación y financiación de éstos. Existe una atención no regulada de carácter comercial, los límites entre agentes públicos y privados no están claros y la negociación de las prestaciones y los derechos está cada vez más politizada. En muchos sentidos, las respuestas del sector de la salud a un mundo en transformación han sido inadecuadas en la medida en que no han sido previsoras ni oportunas. (COMISCA, 2015)

Los problemas relacionados con los recursos humanos para la salud y la atención sanitaria, el financiamiento, la infraestructura o los sistemas de información invariablemente van más allá del sector de la salud en sentido estricto, no se limitan a un solo ámbito de políticas y, cada vez con mayor frecuencia, trascienden las fronteras; lo cual hace que resulte más difícil que todos los gobiernos e interesados trabajen de forma eficaz. El sector salud adolece de una enorme falta de fondos en muchos países; los procesos mundiales de formulación de políticas se han centrado en cuestiones concretas, en situaciones en que distintos interesados compiten por recursos escasos, en lugar de reforzar su capacidad de respuesta y prever los nuevos desafíos. (Heras Gómez, 2016)

## 3. Situación mundial.

Los sistemas de salud están evolucionando en direcciones que contribuyen poco a la equidad y la justicia social, sin tener los mejores resultados sanitarios posibles por los recursos invertidos. Existen tres tendencias particularmente preocupantes:

- a. Los sistemas de salud están demasiado centrados en una oferta restringida de atención curativa especializada.
- b. Los sistemas de salud, al aplicar un enfoque de mando y control a la lucha contra las enfermedades centrándose en resultados a corto plazo, provocan una fragmentación de la prestación de servicios.
- c. Los sistemas de salud que basan la gobernanza en la no intervención permiten que prospere la atención de carácter comercial no regulada.

Esas tendencias son contrarias a una respuesta global y equilibrada a las necesidades sanitarias; en algunos países, la falta de acceso equitativo, los gastos empobrecedores y la pérdida de confianza en la atención de salud que provocan, suponen una amenaza para la estabilidad social. (Tolentino Silva, 2016).



# 4. Situación de salud regional.

El panorama de salud en la región se caracteriza por la coexistencia de daños debidos a enfermedades transmisibles, con enfermedades de tipo crónico degenerativo, violencia, trauma, enfermedades laborales y mentales. Las últimas han reemplazado a las transmisibles como causas principales de muerte y enfermedad en la totalidad de los países. (Salud, 2016)

Entre las enfermedades transmisibles persisten las amenazas tradicionales, como la malaria, el VIH/SIDA, y han reaparecido otras (como la tuberculosis) y se han producido cambios en las características de algunos agentes, tales como los virus de la influenza, cuyas variantes podrían provocar una pandemia de graves consecuencia. También subsiste un grupo de enfermedades que afectan desproporcionadamente a los países en desarrollo y que son consecuencia de la pobreza y, en general, están cargadas de estigma. Aunque la mayoría de estas enfermedades son prevenibles y curables con medicamentos de fácil administración, su control sigue siendo un reto.

La característica principal de la región, es la gran diferencia que muestran entre sí cada uno de los países como al interior de ellos, las desigualdades en salud están relacionadas a importantes diferencias geográficas, edad, género, etnia, educación y distribución del ingreso. Las condiciones de salud de los pueblos indígenas son consistentemente peores que las de la población no indígena; los logros en reducción de la mortalidad precoz y evitable han sido obtenidos en gran medida por acciones específicas del sector salud, especialmente de atención primaria, como el aumento de la cobertura de inmunizaciones, la planificación familiar y la rehidratación oral. Aun cuando la mortalidad materna ha disminuido, en el año 2005 la región tenía una tasa de 71,9 por 100.000 nacidos vivos. Esta tasa sube a 94,5 cuando se considera sólo América Latina y el Caribe, y alcanza el valor máximo de 52,3 en Haití y el mínimo de 13,4 en Chile.

Los embarazos de adolescentes llegan al 20% del total de mujeres embarazadas en muchos países y son un desafío evidente para los futuros padres. La mortalidad por cáncer del cuello uterino, cáncer de mama, septicemias, desnutrición e infecciones respiratorias agudas, todas causas evitables de muerte, pueden ser reducidas con mayor efectividad y cobertura de la atención primaria de salud. (OPS/OMS, 2017)

Los sistemas de salud, no han logrado superar su segmentación y persisten severas deficiencias en el desempeño de las políticas de financiamiento de la misma, se percibe una situación de alta vulnerabilidad reflejada en que algunos países muestran un nivel de gasto insuficiente, otros tienen alta dependencia de recursos externos y el gasto de bolsillo sube en la mayoría de los países. La prestación de servicios de salud se caracteriza por el predominio del modelo curativo, centrado en los hospitales y en los cuidados individuales, relegando a un segundo plano la atención primaria y los servicios de salud pública. Este modelo carece de mecanismos de coordinación de servicios en red y no incorpora adecuadamente la promoción de la salud. (SESAL, 2012)



Los procesos de reforma del sector salud impulsados en la década de los noventa en América Latina y el Caribe, centraron su atención en aspectos financieros y organizacionales, marginando aspectos esenciales de la salud pública como el control de las enfermedades prevenibles, estacionales y otras. Esos procesos debilitaron el papel del Estado en áreas claves, se registró un deterioro sostenido de la capacidad de los ministerios de salud para el ejercicio de su función rectora y el desarrollo de las funciones esenciales de salud pública.

La escasez, mala distribución y falta de adecuación del personal de salud a las necesidades de esta área, se vio acentuada por la migración de profesionales dentro del territorio nacional y la emigración a países más ricos.

La mayoría de los países de las Américas están siendo afectados por este fenómeno que debe ser enfrentado a nivel nacional, también en el marco interamericano y mundial, ya que un número importante de países de la región no cuenta con los requerimientos de personal necesarios para tener una cobertura mínima (25 trabajadores de salud por 10.000 habitantes), mientras otro grupo de países tiene cinco veces dicha disponibilidad: la distribución de trabajadores de salud es muy desigual, ya que en las áreas urbanas tienen de 8 a 10 veces más médicos que las rurales.

La inversión en ciencia y tecnología aplicada a la salud, se caracteriza por la ausencia de agendas explícitas de investigación, orientadas por las necesidades que guíe el diseño de políticas basadas en la evidencia, así como por el escaso desarrollo de mecanismos de financiamiento para satisfacer estas necesidades.

# 5. Tendencias de salud en Latinoamérica y el Caribe.

La inversión en ciencia y tecnología aplicada a la salud, se caracteriza por la ausencia de agendas explícitas de investigación, orientadas por las necesidades que guíe el diseño de políticas basadas en la evidencia, así como por el escaso desarrollo de mecanismos de financiamiento para satisfacer estas necesidades.

El panorama de la situación y tendencias de la salud y sus determinantes en la Región de las Américas, pone de manifiesto la necesidad de desarrollar estrategias para reducir las desigualdades existentes entre los países y las inequidades al interior de ellos. Estas estrategias deben permitir seguir avanzando en la protección social de la población, mediante sistemas de salud basados en la estrategia de atención primaria de salud y políticas públicas saludables construidas con la participación de la comunidad y conducidas por autoridades sanitarias sólidas y respetadas.



Una agenda de salud para las américas a) Fortalecer la autoridad sanitaria nacional. Para lograr mejoras en la situación de salud, la autoridad sanitaria nacional debe fortalecer su capacidad institucional para cumplir su rol rector en salud y ejercer un liderazgo intersectorial, con capacidad de convocatoria y orientación a los socios, en la tarea de impulsar el desarrollo humano.

Debe propiciar la plena participación social y comunitaria y el fortalecimiento de la atención primaria de salud, así como la de todos los agentes de transformación, incluyendo aquellos en el sector privado, para alcanzar las metas nacionales de salud. Simultáneamente, la Autoridad Sanitaria Nacional debe contar con los marcos legales que respalden y permitan auditar su gestión.

El ejercicio de la gobernanza, liderazgo y rendición de cuentas son elementos claves para que la Autoridad Sanitaria Nacional logre, al más alto nivel, el compromiso y la voluntad política para fortalecer el desarrollo de la salud. Los ministerios de salud deben cumplir plenamente las funciones esenciales de salud pública y desempeñar eficientemente su papel en la conducción, regulación y gestión de los sistemas de salud. Una tarea sustancial es la clarificación de las responsabilidades que incumben al gobierno, la sociedad y las personas, respectivamente.

La toma de decisiones basada en evidencias fortalece a la Autoridad Sanitaria Nacional. Los procesos de asignación de recursos y diseño de políticas, se beneficiarían de la institucionalización de sistemas de información sobre gasto y financiamiento del sistema de salud. La Autoridad Sanitaria Nacional debe participar activamente en la definición de políticas dirigidas al abordaje de los determinantes sociales. El diálogo, coordinación y colaboración entre los ministerios de salud y los de finanzas y planificación, debe centrarse en previsión, estabilidad y continuidad de la asignación de recursos financieros para la consecución de las metas nacionales de desarrollo humano.

Abordar los Determinantes de Salud: la Autoridad Sanitaria Nacional debe abogar por una posición más alta de salud en la agenda para el desarrollo humano sustentable. El reconocimiento del rol de los determinantes de salud y la incorporación de líneas de trabajo y recursos en los planes nacionales de desarrollo, serán indicadores de éxito de este mandato.

Para proteger efectivamente a la población más pobre, marginada y vulnerable es imperativo abordar los factores determinantes de salud. Esto se refiere a variables que están relacionadas con: a) la exclusión social, b) la exposición a riesgos, c) la urbanización no planificada, y d) el cambio climático. Este abordaje necesariamente pasa por la revisión de los marcos legislativos que, en la actualidad, proveen incentivos adversos a una mejora de estos elementos. Las medidas necesarias para abordar la mayor parte de estos determinantes están fuera del mandato de los ministerios de salud y requieren de la participación de otros entes gubernamentales.



Es necesario que los países inviertan más en la promoción de salud y que cuenten con marcos políticos, que permitan su desarrollo y el logro de objetivos mesurables, los sistemas de provisión de servicios de salud deben de tener un enfoque intercultural y de género, en que la participación social activa sea el factor determinante. Esto debe ser apoyado por un fortalecimiento de los procedimientos de vigilancia epidemiológica a través de la inclusión de variables sociales, de conducta y de estilos de vida que permitan evaluar las intervenciones de la promoción de salud.

Con una perspectiva amplia de seguridad humana, se deben fomentar intervenciones intersectoriales concretas, con ello reducir la violencia social e interpersonal y la inseguridad personal y comunitaria. La inversión en la protección social de la infancia y el fortalecimiento de la familia, deben ser una prioridad entre las estrategias dirigidas a abordar los determinantes de salud. Los países deben esforzarse por garantizar a todos los niños y niñas una protección efectiva desde la atención prenatal en adelante, utilizando tecnologías de probada efectividad.

#### 6. Modelo Nacional de salud.

En 2013, Honduras aprobó el Modelo Nacional de Salud basado en la atención primaria de salud. Al igual que otros países en desarrollo, muestra un perfil epidemiológico caracterizado por la presencia de enfermedades transmisibles o infectocontagiosas, relacionadas con las condiciones de acceso al agua y al saneamiento básico, pero a la par coexisten las no trasmisibles que comprenden las enfermedades crónicas, tales como: el cáncer y las enfermedades cardiovasculares que tienen mayor presencia en la población adulta y otro grupo de importancia como lo es la violencia (en sus diferentes tipos) ocasionado por los estilos de vida. (SESAL, 2014).

El Plan Nacional de Salud 2010-2014, propone cambios que, una vez conseguidos contribuirán a garantizar la atención de la salud con efectividad y calidad a toda la población, creando y estableciendo las bases que inicien el desarrollo de un sistema de salud plural e integrada, en el marco de la Visión de País al 2038.

La reforma del actual Sistema Nacional de Salud requiere, como condición necesaria, definir, qué sistema de salud necesita Honduras para poder insertarse con eficacia en el cambio, que se caracteriza por una explosión de la tecnología y de la información, la globalización de la economía, la política, las costumbres y el agotamiento de los paradigmas actuales, y particularmente, por las condiciones actuales del país entre las que destaca la profunda crisis económica interactuando con otros fenómenos de similar importancia, como la urbanización y marginación acelerada, el incremento de las expectativas y de las demandas, asimismo el envejecimiento de la población.



La Secretaria de Salud (SESAL), Autoridad Sanitaria Nacional, se enfrenta a una situación crítica cuyo control es ineludible, para asegurar el cumplimiento de su misión social, por lo que el proceso de reforma del sector salud tiene como objetivo establecer un sistema de salud plural, integrado y debidamente regulado, que centre su razón de ser en la mejora de la salud de los individuos, las familias y las comunidades; responda a las exigencias legitimas de la población, y que sea financieramente solidario y sostenible.

Con el logro de este objetivo significará establecer un mejor y más justo sistema de salud, en función de los recursos disponibles, el diseño de este sistema se fundamenta en el perfil de una nueva visión política de Estado; destaca el diseño e implementación de un nuevo Modelo Nacional de Salud que asegure la atención integral y continua de la salud, basado en la atención primaria que fortalezca la promoción y protección de la salud; la prevención de riesgos, daños y enfermedades; la identificación y eliminación de las barreras de cualquier índole que limitan el acceso a la salud; orientando más a la demanda y necesidades de la población que a la oferta; que favorezca actitudes de corresponsabilidad en el individuo, la familia y la comunidad; que incluya la perspectiva de género, la interculturalidad y la diversidad que refuerce la responsabilidad institucional de dar respuesta a las necesidades de la población y que incluya la creación y el mantenimiento de entornos saludables y el reforzamiento de la acción comunitaria.

El modelo Nacional de Salud, es el instrumento de carácter político y estratégico emitido por la SESAL en su condición de ente rector del sector salud, define los principios y los lineamientos para la transformación y desarrollo del Sistema Nacional de Salud y se fundamenta en los postulados contenidos en la Constitución de la República de Honduras, el Código de Salud, Ley para el establecimiento de una visión de país y la adopción de un plan de nación para Honduras, el Plan Nacional de Salud 2021. El Plan de Gobierno 2010-2014, el Plan Nacional de Salud 2010-2014 y el Marco Conceptual Político y Estratégico de la Reforma del Sector Salud.

Brinda los lineamientos para que la Secretaria de Salud, sociedad y comunidad hondureña y los gobiernos nacional y locales articulen esfuerzos para alcanzar conjuntamente la visión de salud del país que se ha consensuado: para el año 2038, Honduras habrá sentado las bases de un sistema de salud capaz de atender las demandas de toda la población y desarrollar esfuerzos sustantivos, para profundizar sus sostenibilidad y calidad, asumiendo a la salud como fundamento para la mejora de las condiciones de vida de la población hondureña, garantizando el acceso igualitario a servicios de salud con calidad y sin discriminación de ningún tipo.



Se reconoce que para alcanzar tal aspiración es necesario superar los siguientes grandes desafíos del actual Sistema Nacional de Salud:

- a. Articular el SNS actualmente fragmentado y no regulado, para mejorar gradualmente el acceso universal y equitativo a los servicios de salud.
- b. Atender con efectividad y calidad a la población, prioritariamente aquella con mayor exposición a riesgo y en situación de exclusión social, por problemas estructurales coyunturales de salud enfermedad.
- c. Incrementar las posibilidades de impacto en el estado de salud de la población, asegurando la complementariedad de las acciones.

La creación del Modelo Nacional de salud se justifica, ya que la SESAL reconoce el agotamiento del actual modelo de salud y su limitada capacidad para contribuir a reducir la brecha de la inaceptable situación de exclusión en salud y alcanzar las metas que se propone la visión de país al 2038. Evidenciándose en los siguientes aspectos:

- a. Débil rectoría: Las dificultades para regular los aspectos sanitarios, administrativos y financieros de la gestión de salud en los diversos subsistemas, bajo cumplimiento de las normas de atención, falta de transparencia en los procedimientos administrativos y financieros con ausencia de la planificación estratégica del sector.
- b. Fragmentación del SNS: Actualmente en el sector salud no existe articulación, entre las instituciones del subsector público (IHSS y SESAL), ni con el subsector privado, con o sin fines de lucro y sus acciones se enfocan, casi exclusivamente en la oferta y en la atención del daño y la enfermedad, con intervenciones muy costosas y poco efectivas; causando con ello un gasto creciente en actividades curativas a expensas de las de promoción y protección de la salud.
- c. Limitada capacidad de gestión del sistema: En el actual régimen administrativo, los distintos actores e instancias del sistema se relacionan de manera muy débil en su interior y entre sí; los presupuestos se asignan en función de los recursos asignados previamente, el énfasis del control de los servicios se orienta a las actividades y no a los productos o resultados esperados; y la toma de decisiones está centralizada en las instancias de conducción nacional del sistema.
- d. Debilidades en el financiamiento de la salud: Actualmente el financiamiento global de la salud en Honduras es considerado uno de los más inequitativos del continente americano, ya que la mayor proporción (34.5%) del gasto en salud proviene del pago directo de bolsillo de los hogares, las familias y las personas pobres o en peligro de empobrecer.
- e. La exclusión social en salud: Un alto porcentaje de la población nacional continúa excluida de los mecanismos de protección contra los riesgos y la carga económica de enfermedad, no cuenta con los recursos suficientes para resolver sus problemas de salud; situación que se agrava por las diferencias y desigualdades de género, que originan barreras y profundizan la exclusión de mujeres y hombres en sus diferentes ciclos de vida.



El desarrollo del MNS exigirá un proceso continuo, sistemático, gradual y sostenido en el diseño y ejecución de nuevas formas de atención, de provisión de gestión y de financiamiento de los servicios de salud, en correspondencia con los actuales y nuevos escenarios demográficos, sociales, económicos, epidemiológicos y culturales del desarrollo de la población en nacional.

El modelo nacional de salud consta de 3 componentes:

- a. Componente atención / provisión de servicios de salud: Considerado el eje central del MNS, parte del conocimiento real de las necesidades y demandas de salud de las personas, las familias y la comunidad, provee los criterios a seguir para priorizar, estructurar, organizar y brindar la atención y los servicios a través de un conjunto garantizado de prestaciones de salud, de manera integral, completa, continua y equitativa, promoviendo la participación activa y responsable de los individuos (hombres y mujeres), las familias y las comunidades.
- b. Componentes de Gestión de servicios de salud: Constituirá el marco de referencia que brindará los lineamientos para planificar, organizar, administrar, conducir y controlar la provisión de servicios de salud y para la adquisición, uso y control apropiado, eficiente y transparente de los recursos que permitan los logros de los objetivos de salud. Establecerá los lineamientos para vincular el financiamiento con los resultados (gestión por resultados) y de acuerdo a las modalidades y los tipos de gestión regidos por el marco político y jurídico legal del país.
- c. Componente de Financiamiento de los servicios de salud. Se abordan aspectos vinculados con la articulación y complementariedad de las fuentes y mecanismos de financiamiento, los criterios de asignación y modulación del financiamiento, las formas y mecanismos de pago por los servicios de salud y los lineamientos para asegurar recursos financieros que cubran los costos de producción de los bienes y servicios de salud, facilitando el adecuado funcionamiento de los componentes de atención y gestión (MNS, 2013. P.8).

# 7. Seguridad Nacional y el COVID 19.

La pandemia global de COVID-19 (coronavirus) ha puesto al descubierto, en forma cruda y dramática, cómo cada país depende del comercio internacional para sobrevivir y hasta qué punto está interdependencia oculta importantes asimetrías. La concentración de la producción global de insumos médicos y productos farmacéuticos básicos en China es un ejemplo; ya que plantea un escenario complejo desde el punto de vista de la seguridad nacional para los países importadores durante una pandemia.

Esta crisis mundial, se da en el marco de la competencia global por la hegemonía entre China y EE.UU., en la que ambos rivales ya habían puesto en revisión su dependencia mutua; la guerra comercial entre las dos potencias evidenció el uso de políticas nacionalistas implementadas al vincular la seguridad económica con la seguridad nacional. Las grandes crisis suelen actuar como aceleradoras y visibilizadoras de cambios que se estaban gestando previamente.



Es claro que la pandemia de coronavirus ha generado un incremento enorme en la demanda de insumos médicos que la oferta no puede satisfacer en el corto plazo, asimismo, muchos Estados cuentan con poderes especiales para enfrentar la emergencia, lo cual incluye la potestad de requisar materiales considerados necesarios. En el caso de Argentina, Francia y EE.UU., estos poderes especiales incluyen la prohibición de exportar (Baschuk, March 18,2020) insumos escasos críticos. Al menos 54 países han implementado prohibiciones de exportar bienes necesarios para combatir la pandemia. (El Cronista, 2020))

Desde hace varias semanas, la Organización Mundial de la Salud (OMS), viene haciendo llamados de atención acerca del acaparamiento y la escasez de equipos médicos de protección que deja a médicos y enfermeras "peligrosamente mal equipados" para atender a los pacientes del Covid-19. Hace un mes, el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, su director general, afirmó que "la demanda de equipos médicos de protección se ha incrementado 100 veces y los precios se han incrementado 20 veces" (The Guardian, 2020), los precios de las máscaras quirúrgicas han multiplicado seis veces su valor, el de los respiradores N95 se ha triplicado, y las batas cuestan el doble de lo que costaban antes de la pandemia. (Infosalus, marzo 3, 2020) "Los suministros demoran meses en ser entregados, la manipulación del mercado se ha difundido ampliamente, y las reservas son a menudo vendidas al mejor postor" (WHO, March 3, 2020).

El comercio global de los bienes vinculados a la prevención y atención a víctimas del Covid-19 en un año normal era de 724.0000 millones de dólares, partiendo de esa cifra y considerando los dichos del Director General de la OMS, respecto a la multiplicación de la demanda y el enorme aumento de los precios debido a la pandemia, es posible tener una dimensión económica de los intereses que están en juego en forma paralela al riesgo sanitario. La escasez global de los insumos específicos para enfrentar la pandemia, tanto en cantidad como en calidad, restringe la capacidad de los estados para implementar políticas adecuadas. En medio de esta crisis global queda en evidencia que China, es el principal exportador de muchos de los insumos médicos (máscaras, kits de diagnóstico, respiradores) imprescindibles para sobrevivir.

#### 8. Situación actual en Honduras.

Se prevé que la pandemia afectará no solo a la demanda agregada y las cadenas de suministro de productos primarios exportados por Honduras, sino también al sector de la maquila, la cual se ha convertido en la actividad exportadora más importante del país (de Hoyos, Bussolo y Núñez, 2008), actividad que, según el cálculo más reciente, representa el 4,4% del PIB (Banco Central de Honduras, 2019). Honduras fabrica sobre todo textiles y ropa, pero también produce insumos para la industria de los arneses y componentes de automóviles, procesa plásticos y ofrece servicios empresariales, entre otros. El sector de la maquila provee empleos a un aproximado de 150.000 personas.



Las estimaciones preliminares para 2019 preveían un crecimiento de las exportaciones y la creación de empleo en este sector, tendencia que se traslada a las proyecciones para 2020, no obstante, a consecuencia de las interrupciones de la cadena de suministro y los impactos negativos en la demanda provocada por la pandemia del COVID-19, es posible que este sector tenga dificultades para cumplir dichas expectativas. Tomando en cuenta su tamaño e importancia para la economía del país, este sector se ve especialmente expuesto y puede resultar en dificultades para la generación de ingresos y pérdida de empleos a causa de la pandemia. (PNUD América Latina y el Caribe, Marzo 2020)

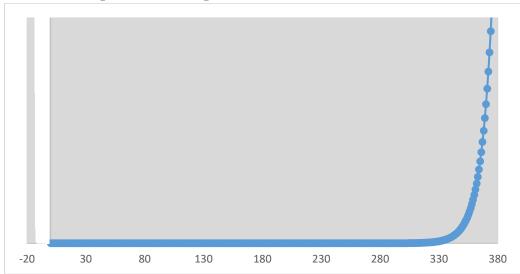
Los viajes y las actividades turísticas también son importantes para Honduras, se verán afectados debido a la rápida reducción de desplazamientos en todo el mundo, actualmente se recibe un importante número de cruceros en las Islas de la Bahía, departamento insular del país, cuya frecuencia es muy probable que se vea afectada durante la próxima temporada de verano. Los ingresos procedentes de viajes y actividades turísticas representan el 14,6% del PIB del país y el sector emplea a 542.000 personas (Consejo Mundial de Viajes y Turismo, 2019). Pese que se había previsto que el sector turístico continuase creciendo durante el próximo decenio, el descenso de los viajes internacionales afectará estos pronósticos y perjudicará a un sector que aporta una gran parte de los ingresos de muchos hogares hondureños. Los viajes nacionales también se verán afectados por las medidas de la cuarentena, en especial durante la Semana Santa, uno de los momentos en que los hondureños realizan un mayor número de viajes domésticos y de turismo interno. (PNUD América Latina y el Caribe, Marzo 2020)

Además, Honduras depende en gran medida de las remesas internacionales, se calcula que aproximadamente un millón de hondureños viven fuera del país y muchos de ellos envían transferencias a sus familias. Con el tiempo, estas transferencias se han convertido en una importante fuente de divisas para el país, que aumentaron un 13,1% hasta alcanzar los 5.500 millones de dólares de los Estados Unidos en 2019 (Banco Central de Honduras, 2020a). En la actualidad, el 80% de los migrantes se encuentra en los Estados Unidos; casi el 8%, en España, y el resto se reparte por América Latina y otros países europeos. En su mayor parte, los migrantes trabajan en tres sectores: servicios, construcción y manufactura, en promedio envían remesas por valor de 542,70 dólares de los Estados Unidos a sus familias en Honduras. El 54,7% de las familias hondureñas asegura que estas remesas constituyen su principal fuente de ingresos, destinando la mayoría de esos ingresos a cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación y salud. Para 2020 y 2021, el Banco Central de Honduras prevé un menor crecimiento del monto de las remesas de los migrantes, principalmente debido a los efectos económicos de la pandemia en las economías de los Estados Unidos y España, lo que supone afectara a casi 9 de cada 10 migrantes. (PNUD América Latina y el Caribe, Marzo 2020)



# 8.1 Comportamiento de contagios.

Los resultados de la siguiente gráfica nos muestran datos a nivel nacional a partir del 12 de marzo del 2020 hasta el 5 de abril del 2021, se han generado modelos exponenciales  $[f(x) = e^{kx}]$  que permiten el pronóstico utilizando tasas de comportamiento porcentual para cada una de las poblaciones (tendencias de sospechosos, recuperados, fallecidos), donde "k" es el factor de crecimiento exponencial y "x" son los días transcurrido o a proyectar). El factor k es de 0.1057.



Gráfica No 1 Comportamiento exponencial.

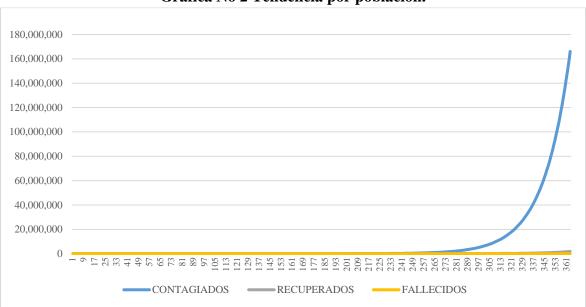
Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER

Las variaciones entre los valores que día a día se brinda es de 0.61%, (0.061) esta es una de las razones por lo que el comportamiento que se muestra en la gráfica asciende muy lentamente para alcanzar su punto máximo.



# 8.2 Comportamiento de contagiados, fallecidos y recuperados.

La Gráfica No 2, nos representa el comportamiento de cada una de las poblaciones, durante el periodo estipulado en todo el transcurso de la pandemia.



Gráfica No 2 Tendencia por población.

Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER

El comportamiento de los "recuperados (K<sub>r</sub>=0.0431)" y "fallecidos (K<sub>d</sub>=0.0325)" ambos valores son cercanos y como consecuencia se mantienen en similar tendencia y comportamiento. Se observa un crecimiento lento en los recuperados esta trae como consecuencia que las salas de los hospitales tiendan a congestionarse aún más, pues entran más pacientes de los que salen.



#### 8.3 Sistema de salud.

La tabla No. 1, muestra la cantidad de pacientes en ese día en particular en atención aun en clínicas, hospitales o centros de atención médica a nivel nacional, estos datos recolectados dan paso a un análisis de ocupación en este sistema (U).

Tabla No 1 Pacientes en atención el sistema de salud.

Fecha	día	Casos	Nuevos casos	Decesos	Recuperados	EN ATENCIÓN
5-abr	374	191,136	505	4,681	73,463	112,992

Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER

La Gráfica No. 3, establece el comportamiento de los pacientes que tienen una tendencia de crecimiento en los últimos días, esta relación entre los contagiados y los que aún son atendidos es consistente, pero se quedan más pacientes en el sistema hospitalario que los dados de alta.

11,995,000 9,995,000  $y = e^{0.1394x}$ 7,995,000 5,995,000 3,995,000 1,995,000 -5,000 200 250 300 0 50 100 150 350 400 Dias

Gráfica No 3 Atención en infraestructura sanitaria.

Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER

Este factor los últimos trescientos treinta días (330), se ha mantenido estable en Kath= 0.1394; esto relaciona a la cantidad de pacientes que ingresan al sistema de salud, el que está aumentando de manera constante, generando una mayor demanda en centros asistenciales a nivel nacional, este aumento es progresivo y muy acelerado que incide en la capacidad de respuesta, el número de caso aumenta y se mantiene dentro de este.



## 8.4 Análisis de líneas de espera

La tabla No. 2 establece, el análisis de la ocupación en la infraestructura de salud, los resultados son los promedios de la recolección de los datos de manera diaria, se ha efectuado un ensayo de teoría de colas o líneas de espera para determinar los tiempos de espera en filas y sistemas, así como la utilización del sistema de salud, quien está colapsado en un 491% en promedio desde el inicio del evento COVID-19 en Honduras.

Tabla No 2 Tiempos de espera a nivel país.

PROMEDIOS DE PARAMETROS DE LINEAS DE ESPERA	24	Hor	as
Paciente promedio en línea de espera (Lq)	6		
Tiempo promedio de espera en la cola (Wq)	0.0079	0.1902	Horas
Paciente promedio en el sistema (Ls)	11		
Utilización o uso de la capacidad del sistema (U)		491%	

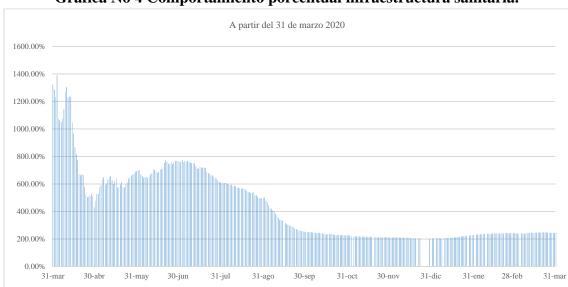
Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER

El sistema, de acuerdo a los datos del 30 de junio, esta tiende a ser superado entre 4 a 5 veces más su infraestructura sanitaria instalada (capacidad del sistema U). Para el parámetro "Ls" relacionado con el sistema se refiere a la cantidad de salas de atención a nivel nacional para atención de los pacientes de la pandemia.



# 8.5 Comportamiento COVID-19.

A continuación, se aprecia la ocupación del sistema durante el 31 de marzo del 2020 al 5 de abril del 2021, esta estabilidad no es buena dado que genera un recurrencia y acumulación sostenida de personas en atención dentro del sistema de salud.

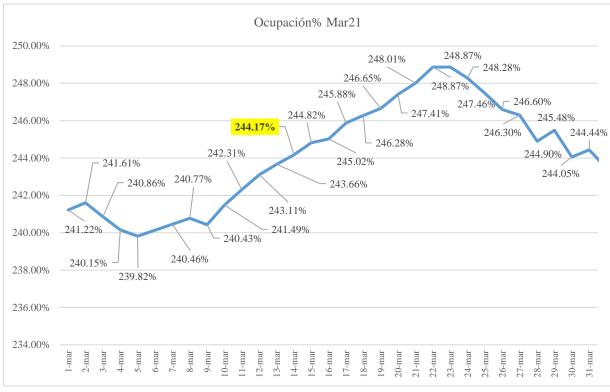


Gráfica No 4 Comportamiento porcentual infraestructura sanitaria.

Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER

La gráfica No 5 se muestra el comportamiento del evento durante el mes de marzo del 2021, el hecho que disminuyera no garantiza una mejoría en la atención a la población.

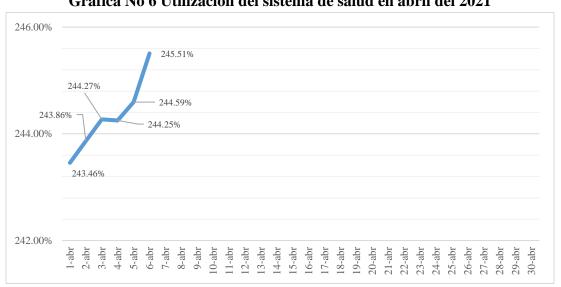




Gráfica No 5 Utilización del sistema de salud en marzo del 2021

Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER

Para el mes de abril del 2021 se experimenta un alza en los datos porcentuales generando mayor preocupación en la infraestructura sanitaria del país.



Gráfica No 6 Utilización del sistema de salud en abril del 2021

Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER



El comportamiento a partir del 1 de enero al 5 de abril establece que la ocupación en el sistema de salud ha sobrepasado su capacidad instalada, se encuentra entre 240% a 250%, la carestía de insumos, camas, o cupos en los hospitales ha generado una sobrepoblación que no se puede controlar, esto repercute en personas que no asisten a los centros de triaje y no sean atendidos, agudizando el evento COVID-19 por no tener los controles sobre la población contagiada.

250.00% 240.00% 230.00% 220.00% 210.00% 200.00% 1-ene 8-ene 22-29-5-feb 12-feb 19-feb 26-feb 5-mar 12-19-26- 2-abr 9-abr 16-abr 23-abr 30-abr 15ene mar mar mar

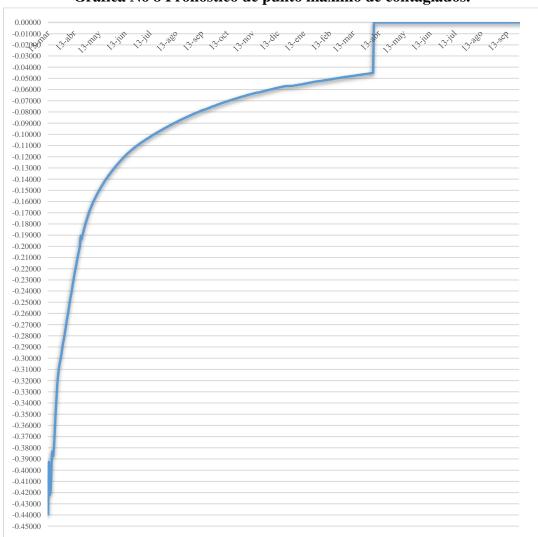
Gráfica No 7 Utilización del sistema de salud entre enero a abril del 2021.

Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER



#### Puntos máximos.

Para conocer el punto máximo en el tiempo de los contagiados, se muestra la Gráfica No.7, se ha partido del último dato brindado por SINAGER, el 5 de abril del 2021. Se mantiene la fecha inicial a partir del 3 de junio, la recuperación se ha comportado más lentamente.



Gráfica No 8 Pronostico de punto máximo de contagiados.

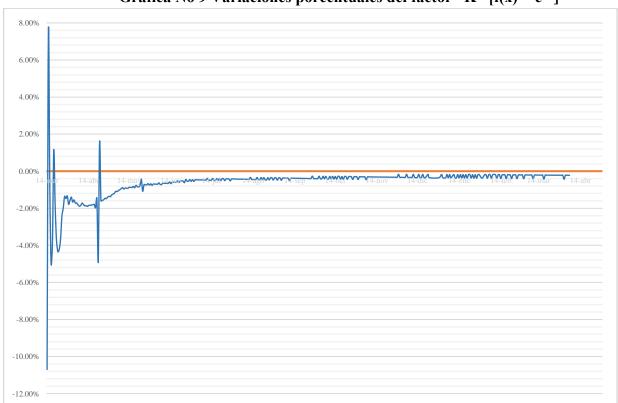
Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER

La gráfica experimenta desplazamiento según el factor K de recuperados que se calcula diariamente, dado que el factor Kr es creciente cuando se llegue al punto máximo y comience a decaer, la gráfica se ajustara nuevamente, los datos recolectados son calculados mediante un modelo exponencial. Lo importante de la misma es que su figura a pesar que las fechas se mueven, esta se mantiene similar, esto comenzó el 3 de junio del 2020 que es la primera fecha que mostro el modelo, es uno de los periodos de máximo contagio.



## 8.6 Comportamiento del evento.

En la gráfica No. 9, se muestra las variaciones del factor "K" del modelo exponencial [f(x) = ekx], mostrando un comportamiento estable entre 1 de abril al 19 de abril, una distorsión entre 20 al 22 de abril y vuelve a una estabilidad del 23 de abril del 2020 al 5 de abril del 2021 de junio, siempre debajo de cero por ciento (0.00%) del valor de referencia, lo conveniente es que pasase a valores arriba de ese 0.00%, mientras tanto la curva está en ascenso en el pronóstico para los días posteriores, con valores positivos del factor "K".

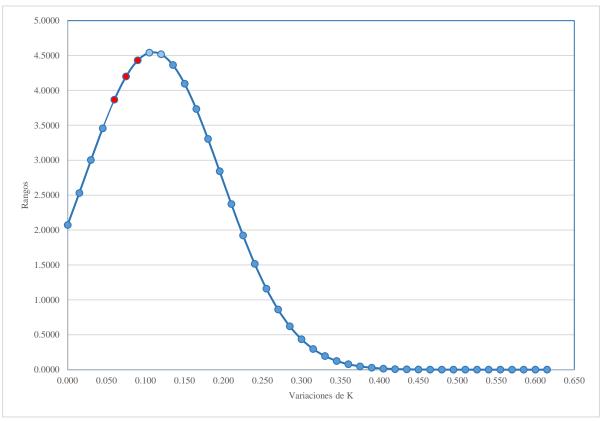


Gráfica No 9 Variaciones porcentuales del factor "K"  $[f(x) = e^{kx}]$ 

Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER

Al recolectar los valores de la pendiente (m) y el intercepto (b) en la ecuación lineal (y = mx + b), generados día a día relacionado con la Grafica No 8, se analizan esos datos a partir del 31 de marzo que presenta una estabilidad en las diferencias porcentuales de K diario, lo ideal es llegar al valor cero "0" de la gráfica, al ser efectuado se obtiene el valor del día probable del cambio de dirección de los valores exponenciales y comenzar el descenso de los valores de K (K < 0).





#### Gráfica No 10 Distribución normal

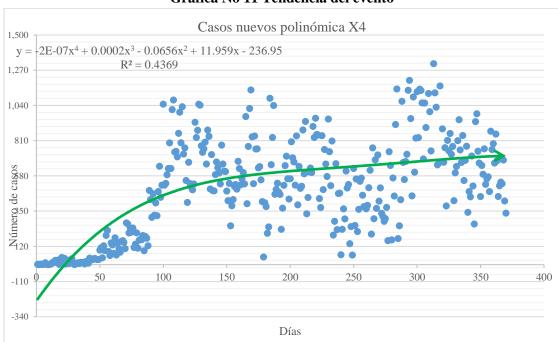
Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER

Esta fecha probable es producto de las restricciones que se han establecido por el SINAGER durante la pandemia, lo ideal es adelantar esa fecha probable para salir lo antes posible y evitar problemas más profundos en el sector productivo y de salud. Los incidentes que perturban la seguridad ciudadana se verán afectada negativamente de manera significativa; la economía informal no podrá establecer una sostenibilidad. Esta gráfica no se ha completado dado que el evento no ha finalizado, se mantiene latente y con altas expectativas de seguir creciendo.



#### 8.7 Tendencia.

Al establecer el recuento de los datos desde el inicio de la pandemia en Honduras, se han contabilizado más de 370 datos que día a día se han integrado al modelo matemático y establecer la tendencia del evento de utilizando la estadística inferencial con una regresión polinómica de grado 4. Esta tendencia se muestra en la Gráfica No 11, que a continuación se presenta:



Gráfica No 11 Tendencia del evento

Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER

#### 8.9 Resumen del evento.

Al haber transcurrido más de 370 días a partir del inicio del evento los índices porcentuales se establecen en la tabla No 4

Tabla No 4 Resumen del evento COVID-19

	Contagios	3.81%
	Decesos	3.35%
Tasa promedio porcentual	En atención	71.10%
rasa promedio porcentuai	Recuperados	25.56%
	Pruebas (+) realizadas	36.70%
	Ocupación sistema salud	490.30%

Fuente: Doctor R A Maradiaga Molina / Datos SINAGER



# 9. Componentes de la estrategia de seguridad ciudadana.

Con base en la experiencia del desarrollo de las operaciones de Seguridad Ciudadana y Justicia en la región en la última década, se han venido identificando elementos claves para contar con una gobernanza adecuada para la seguridad ciudadana, entre los cuales encontramos son los siguientes:

- a. La seguridad ciudadana es mucho más que la lucha contra los delitos, abarca conceptos como el cumplimiento de normas de convivencia, la resolución de los conflictos, la eficiencia del sistema de justicia y del sistema penitenciario, entre otros.
- b. Una buena gestión institucional es indispensable para una efectiva política de seguridad ciudadana, para ello necesitamos: (i) voluntad política, (ii) generar procesos con continuidad, definiendo bien objetivos y metas, y, (iii) construir una buena gobernanza, que permita la participación ordenada y coordinada de diferentes actores relevantes.
- c. No se puede hacer políticas públicas a ciegas, necesitamos información de calidad para comprender y abordar este problema. Debemos continuar apoyando la adopción de diferentes herramientas y técnicas que permitan medir y monitorear el impacto del crimen; evaluar los resultados de políticas y programas, diseñar intervenciones mejor focalizadas y más efectivas.
- d. La violencia urbana afecta principalmente a los jóvenes, tanto víctimas, como victimarios. Según la evidencia, los jóvenes entre 15 y 29 años son el grupo más vulnerable a la violencia con el 40% del total de homicidios en la región, de cuya cifra el 8% son niños.
- e. La transformación de la calidad del servicio y la manera como la policía se relacionan con los ciudadanos, empieza por la inversión en el capital humano. Una mejor formación y especialización de la policía dignifica el trabajo de los servidores públicos y moderniza el perfil de estas instituciones para garantizar mejoras de largo plazo.

#### 10. Desafíos.

Los esfuerzos para abordar el desafío de la inseguridad en la región, deben apuntar a desarrollar acciones que aceleren de manera exponencial la transformación de la gobernanza de la seguridad. Se formulan diez recomendaciones para avanzar en esa dirección:

- a. La evidencia indica que la seguridad ciudadana y justicia requiere un sistema especializado de gestión con visión estratégica y liderazgo.
- b. Políticas públicas de Seguridad y Justicia con equilibrio entre acciones preventivas y de control, demostrando tener un mayor efecto en la reducción del crimen.
- c. Mecanismos de rendición de cuentas son elementos clave en la generación de legitimidad.
- d. La calidad eficiente de políticas públicas en seguridad ciudadana y justicia depende de la efectiva asignación de recursos humanos y financieros.
- e. La gestión eficiente de políticas públicas en el sector depende de la calidad de la información y acceso a conocimiento aplicado.



- f. Propiciar la utilización del enfoque de ciclo de las políticas públicas para el análisis de las decisiones en materia de seguridad ciudadana y planificar su sostenibilidad y escalabilidad.
- g. Promover la formación de gestores especializados en la seguridad ciudadana y justicia, que estén facultados para integrar la visión integral, multisectorial y sostenible de las intervenciones.
- h. Reforzar el aprendizaje e intercambio de experiencias entre pares, especialmente entre representantes de los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito local, sobre la base de metodologías sistematizadas que orienten de manera eficaz el análisis comparado de buenas prácticas y la extracción de recomendaciones.
- i. Promover el intercambio y la apropiación de experiencias exitosas que hayan demostrado ser eficientes a la hora de superar la desarticulación y favorecer la coordinación interinstitucional e intersectorial, a todos los niveles.
- **j.** Promover una gobernanza participativa que incentive la incorporación de la sociedad civil en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, mediante arreglos institucionales debidamente diseñados para tal fin.

#### Conclusiones.

- a. Las variaciones del factor "K" en el modelo exponencial f(x)= ekx son muy pequeñas, esto representa un valor promedio del -1.26% (-0.0126), este valor se mantiene con respecto al día anterior.
- b. La infraestructura sanitaria está superada entre 4 y 5 veces su capacidad. De acuerdo a los datos a esta fecha el sistema se va caracterizando en tener cifras más afines a la realidad, a pesar de esto se mantiene un desborde del sistema de salud muy arriba de su capacidad.
- c. Las nuevas proyecciones a partir del 30 de junio extendieron el posible cambio de dirección a partir del 09 de julio del 2020, a consecuencia del evento del 08 de junio de la primera apertura económica en el país. Estas tendencias pueden experimentar cambios en la fecha del cambio de dirección de la curva.
- d. Cada uno de los valores resultantes del análisis de los datos, varían en muy menor proporción con respecto al día actual al anterior, este comportamiento mantiene una continua estabilidad, siendo esto "no conveniente" para la vida institucional del país.
- La seguridad nacional en materia de salud es básicamente débil en todo el mundo. El COVID-19, ha venido a confirmar los vaticinios de la incapacidad de la estructuración actual de los modelos de salud.
- f. Los datos a la fecha no presentan mejoría para Honduras de acuerdo a la estadística establecida.



## Referencias bibliográficas

Baschuk, B. (March 18,2020). ) "Export Bans on Medical Supplies to Hamper Global Virus Response". Obtenido de https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-18/export-bans-on-medical-supplies-tohamper-global-virus-response

COMISCA. (2015). Plan de acción y monitoreo de la estrategia regional de sostenibilidad. Guatemala, Guatemala.

El Cronista. (28 de marzo de 2020)). Obtenido de . <a href="https://www.cronista.com/economiapolitica">https://www.cronista.com/economiapolitica</a> /Emergencia-sanitaria-limitanlas-exportaciones-de-farmacos-e-insumos-criticos--20200328-0013.html.

Heras Gómez, A. (2016). Universalidad en salud. Redalyc. org, 15(3), 103-104.

Infosalus. (marzo 3, 2020). "La OMS advierte de la 'grave y creciente' escasez de mascarillas y otros materiales por el coronavirus. Europa Press. Obtenido de https://www.infosalus.com/actualidad/noticia-oms-advierte-grave-creciente-escasez-mascarillas-otros-materiales-coronavirus-20200303180252.html

Moyano Santiago, M., & Rivera Lirio, J. (2016). El enfoque de la sostenibilidad en los planes de salud de las comunidades autonomas. *Elsevir*, *30*(3), 172-177.

ONU. (2019). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Recuperado el 11 de febrero de 2020, de UN, org: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/

OPS/OMS. (2017). Salud en las Américas. Washinton, D.C., USA.

PNUD América Latina y el Caribe. (Marzo 2020). *El impacto económico y social de la pandemia COVID-19 y recomendaciones de política para Honduras*. Nueva York, NY 10017: PNUD. Obtenido de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/UNDP-RBLAC-CD19-PDS-Number4-ES-Honduras.pdf

Salud, C. N. (2016). Lineamientos y Reformas al Sector salud. Perú.

SESAL. (2012). Modelo de Gestión Hospitalaria. Tegucigalpa, Honduras.



The Guardian. (3 de March de 2020). "WHO warns of global shortage of face masks and protective suits". Obtenido de https://www.theguardian.com/world/2020/feb/07/who-warns-global-shortage-face-masks-protective-suits-coronavirus

Tolentino Silva, M. (2016). Sistema unico de salud. Revista Perú Med Exp Salud Pública, 26(2), 251-57.

WHO. (March 3, 2020). *Director-General's opening remarks at the media briefing on Covid-19*. Obtenido de https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---3-march-2020

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





# SEGURIDAD Y DEFENSA EN ÉPOCA DE PANDEMIA POR COVID-19



#### Rubén Eusebio Mendoza Salazar

Capitán de Navío C.G. EMM, ingeniero en Ciencias Navales por la Heroica Escuela Naval Militar, Maestro en Administración Naval, (DEM) por el (CESNAV), Especialista en Meteorología Marítima por el Instituto Oceanográfico del Golfo y Mar Caribe de la (SEMAR) y en Mando Naval por el (CESNAV).

#### **Resumen:**

El objetivo de las siguientes líneas es analizar los efectos de la pandemia por COVID-19 en la seguridad y defensa, fundamentos del orden mundial y nacional. La premisa que se establece para este propósito es que la crisis económica, aunada con la polarización social y política que se producen por las pandemias afecta a la seguridad y defensa de los Estados, lo que lleva a éstos a un proceso que incorpora la multidimensionalidad de la primera y la ampliación de la segunda. De esta manera, en primer lugar, se revisarán algunas de las principales tendencias internacionales relacionadas con ambos ejes. En segundo lugar, se identificarán los posibles escenarios definidos por la sinergia pandemia-seguridad/defensa. Luego, en tercer lugar, se enunciarán sus afectaciones en términos multiescalares. Finalmente, se presentan conclusiones y algunas recomendaciones para establecer una estrategia integral que incluya líneas de acción preventivas, de detección y de mitigación.

#### Palabras clave

SARS-CoV-2, seguridad, defensa, Fuerzas Armadas, COVID-19, pandemia, liderazgo, escenarios, vacunación.

#### **Abstract**

The objective of the following lines is to analyze the effects of the COVID-19 pandemic on security and defense, foundations of world and national order. The premise established for this purpose is that the economic crisis, coupled with the social and political polarization produced by pandemics affect the security and defense of States, which leads them to a process that incorporates the multidimensionality of the first and the extension of the second. In this way, in the first place, some of the main international trends related to both axes will be reviewed. Second, the possible scenarios defined by the pandemic-security / defense synergy will be identified. Then, thirdly, its effects will be stated in multiscale terms. Finally, conclusions and some recommendations are presented to establish a comprehensive strategy that includes preventive, detection and mitigation lines of action.

#### **Keywords**

SARS-CoV-2, security, defense, Armed Forces, COVID-19, pandemic, leadership, scenarios, vaccination.



#### 1. Introducción

La pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 no es un evento inesperado. Desde inicios del siglo XXI se ha incluido la posibilidad de una pandemia en diversos informes sobre riesgos para la seguridad internacional (WEF, 2007). También ha sido parte de los estudios sobre prospectiva, proyectando otros aspectos vinculados con acciones de prevención o mitigación en caso de manifestarse para evitar el potencial daño a la salud, la economía, el desarrollo y el orden social (NIC, 2012; ESPAS, 2015; IEEE, 2018).

La preocupación sobre el efecto de una pandemia se generaliza por el enfoque VICA<sup>1</sup>, que se establece como una arista de la seguridad multidimensional. Así, la pandemia por COVID-19 ha presentado afectaciones al orden mundial y nacional que establecen escenarios que fluyen entre la cooperación, la competencia y el conflicto. Las muestras de ello van desde las acciones y decisiones que impulsan el multilateralismo e institucionalismo global, hasta ejercicios unilaterales y nacionalistas que velan por la seguridad nacional, con tintes populistas y conservadores.

Por lo anterior, desde la seguridad y la defensa, las respuestas deben encaminarse hacia el fortalecimiento del liderazgo, con perspectivas anticipatorias, que promuevan presupuestos multianuales, con leyes que les garanticen su viabilidad. De esa forma, se tendrán condiciones para vigorizar la modernización y profesionalización de los cuerpos de seguridad y Fuerzas Armadas que están enfrentando con una diversidad de acciones la pandemia y sus efectos; que van desde la protección civil hasta el apoyo sanitario, fabricación y traslado de equipamiento y, en algunos casos, la aplicación de la vacuna. A la par de ello, y resulta fundamental, se debe dar continuidad a las misiones permanentes que se han articulado en torno a la seguridad nacional, regional, hemisférica y global.

# 2. Tendencias, escenarios y afectaciones por la pandemia.

Algunas de las preocupaciones que han estado presente en los temas relacionados con la seguridad son la expansión y complejidad que caracterizan a las amenazas vinculadas con las actividades de la delincuencia organizada transnacional (DOT). Es por ello que, a pesar de las restricciones en la movilidad de personas y mercancías derivadas de las políticas de confinamiento que a nivel mundial se ha dado para prevenir la propagación del COVID-19, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su reporte más reciente informa un crecimiento del mercado de drogas ilícitas, tanto de la oferta como de la demanda.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> VICA (VUCA por su acrónimo en inglés: volatility, uncertainty, complexity and ambiguity), es un acrónimo recurrido en los negocios internacionales. Desde el U.S. Army War College la perspectiva VICA ofrece conocimientos para la anticipación, prevención, preparación y aprovechamiento de los medios necesarios para lograr metas u objetivos nacionales, institucionales o individuales. Cfr. Judith Hicks y Nicholas W. Townsend (2002). The U.S. Army War College: Military Education in a Democracy. Temple University Press, Estados Unidos.



Si bien se indica que el crecimiento poblacional es una de las causas, también señala que hay una oferta que se diversifica para atender demandas específicas, en condición de los ingresos de los consumidores, es decir que ese mercado se está adaptando a las necesidades. De esta manera, "en 2009, los 210 millones de usuarios estimados representaron el 4,8% de la población mundial de entre 15 y 64 años, en comparación con los 269 millones de usuarios estimados en 2018, o el 5,3% de la población" (UNODC, 2020: p. 7).

Otro factor se encuentra en la creciente "urbanización" que se desarrolla en todo el mundo, ya que en 2020, "más de la mitad de la población mundial vive ahora en áreas urbanas en comparación con el 34% en 1960" (UNODC, 2020). En estos términos, la concentración poblacional en las ciudades, expuesta por patrones que se identifican con una economía de servicios ampliamente extendida en el siglo XXI, explica el movimiento masivo de las personas, que se entrevera con un incremento de la migración irregular que traspasa las fronteras nacionales, que incluye las marítimas y continentales. En este sentido, la concentración de la riqueza en países que exhiben un desarrollo superior a la media también permite identificar rutas y mercados primarios de drogas ilícitas. En los términos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "el consumo de drogas está más extendido en los países desarrollados que en los países en desarrollo" (UNODC, 2021: p. 10) (figura 1).

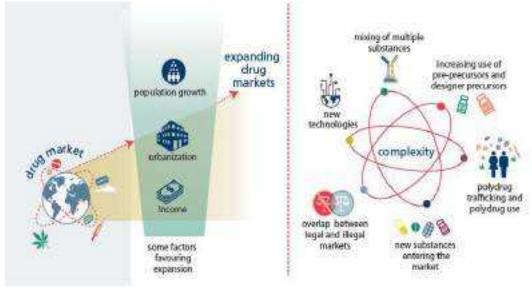


Figura 1. El mercado mundial de drogas: en expansión y más complejo

Fuente: UNODC, World Drug Report, 2020, p. 10.



Otro factor está identificado con la presencia y distribución de sustancias que sirven de precursores para nuevas drogas sintéticas, y a su vez son parte de suministros para la elaboración de medicamentos, como algunos que se aplican para atender enfermedades oncológicas. La complejidad se determina por los términos de certificación y logística, tomando en cuenta la ausencia de una fiscalización internacional estandarizada y el desarrollo tecnológico que permite la fabricación de nuevas drogas. En este sentido, se ha observado el crecimiento del consumo de metanfetaminas y fentanilo; por este último se han registrado más de 100 mil muertes por sobredosis en los Estados Unidos (DEA, 2020: p. 8).

La paradoja de esta evaluación está en que –en la última década– hay un aumento de los Estados que han autorizado el consumo recreativo de la marihuana, como Canadá y Uruguay, que es una droga natural que se considera la puerta para acceder a drogas más adictivas como la cocaína y la heroína.² Por lo anterior, el aumento y diversificación en el consumo de drogas en el planeta se asocia con mayores niveles de violencia y una vulnerabilidad para el desarrollo del Estado de derecho en el mundo. Situación que se establece con mayor complejidad e incertidumbre, cuando esa violencia se vincula con la debilidad institucional, corrupción, falta de transparencia y rendición de cuentas, que en su conjunto afectan la seguridad internacional (WJP, 2020).

El Índice de Fragilidad de los Estados (FSI, por sus siglas en inglés), reporta tendencias que permiten anticipar acciones en el 2021, y en años subsecuentes, para que los Estados enfrenten los efectos de la pandemia por COVID-19. En este sentido, la presión demográfica y el descontento social revisados en los 173 casos que reporta el FSI, exhiben que la pérdida del control físico del territorio por los gobiernos en múltiples casos en África, y algunos en Asia y Latinoamérica, ha erosionado la legitimidad de las autoridades para llevar a cabo decisiones colectivas, lo que se expresa con la incapacidad de proporcionar servicios públicos básicos, entre ellos la salud. En consecuencia, esas mismas condiciones impiden el desarrollo social y económico, afectando el empleo y la seguridad de las personas. Por lo tanto, "a medida que los impactos de la pandemia, tanto directos como indirectos, se filtran a través del sistema global, es igualmente probable que gran parte del mundo se vea afectado, más aún si la crisis empeora o si hay olas adicionales de la pandemia en los próximos meses" (Fund for Peace, FSI-2020: p. 12). Si bien, en el largo plazo lo que habrá de atenderse y corregirse son las vulnerabilidades expresadas en la profunda desigualdad de, y entre, las sociedades, vinculadas con la pobreza extrema, la corrupción y la violencia.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Se estima que 192 millones de personas consumieron cannabis en 2018, lo que la convierte en la droga más consumida a nivel mundial. En comparación, 58 millones de personas consumieron opioides en 2018. Representaron el 66% de las 167.000 muertes estimadas relacionadas con trastornos por consumo de drogas en 2017 y el 50% de los 42 millones de años (o 21 millones de años) perdidos debido a discapacidad o muerte prematura. Más de 11 millones de personas se inyectan drogas, mientras que 1,4 millones de PWID viven con el VIH, 5,5 millones con hepatitis C y 1,2 millones con hepatitis C y VIH. Asimismo, el panorama de los estimulantes está dominado por la cocaína y la metanfetamina, y el uso de ambas sustancias está aumentando en sus principales mercados. Unos 19 millones de personas consumieron cocaína en 2018, mientras que aproximadamente 27 millones consumieron anfetaminas ese mismo año.



En Europa, destacada por sus condiciones generales de bienestar social y económico, la pandemia por COVID-19 ha visibilizado —a través de los hechos— algunas de sus debilidades regionales. Las imágenes de la situación hospitalaria en Italia y España, el rígido confinamiento en Francia y Reino Unido, son muestra de la gravedad de la crisis. No obstante, la colaboración público-privada, para fabricar instrumentos médicos y dar celeridad al desarrollo de las vacunas ha mostrado una fortaleza que da equilibrio al proceso y sirve de ejemplo para otras latitudes.

Desde luego, fue evidente que la crisis causada por el COVID-19 modificó las agendas de los gobiernos, sus prioridades y sus presupuestos. Por ello, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, declaró: "El COVID-19 es una amenaza para la seguridad europea". En sus términos, desde una perspectiva estratégica, y ante la incertidumbre por el alcance de los efectos negativos de la pandemia en la economía, la política y el orden social, se debe hacer más en acciones de seguridad y defensa, no menos (Arteaga, 2020: p. 9).

Así, el análisis geopolítico para revisar los efectos de la pandemia permite señalar riesgos globales que afectan las capacidades nacionales para el desarrollo de la seguridad y defensa de los Estados. La ambigüedad de los cálculos científicos para predecir la duración de la pandemia y la volatilidad de las cifras de infectados y muertes que cada día se registran por la Organización Mundial de la Salud y otras instituciones con prestigio internacional, como la Universidad John Hopkins, establecen la justificación para instrumentar medidas que anticipen las fortalezas que deben proveerse a las fuerzas de seguridad y defensa con recursos materiales, financieros y legales que les permitan su modernización y adecuación ante la diversidad de misiones que enfrentan. Se va desde los controles en los flujos fronterizos y el almacenamiento de medicamentos, hasta la procuración del orden público y el apoyo en la protección civil, etc.

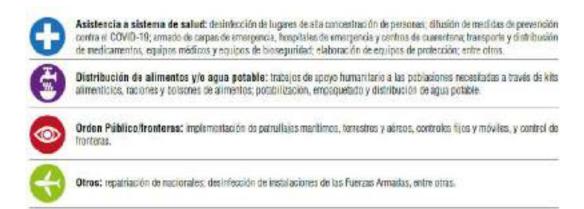
En México, la atención a las emergencias sanitarias es responsabilidad de las autoridades civiles, siendo el Consejo de Salubridad General (CSG), referido en la Constitución Política desde 1917, el máximo órgano para este tema. Dependiente del Ejecutivo Federal, el CSG, a través de la Secretaría de Salud, es quien dicta las medidas preventivas indispensables para el control de las pandemias. De esta manera, el propio Consejo ha instruido para que se instrumente el Plan Marina y el Plan DN-III-E, ejecutados por la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), respectivamente, como partes fundamentales de la estrategia que se establece en el marco de la campaña emprendida para apoyar las acciones derivadas de la emergencia sanitaria en la propagación del COVID-19.

En definitiva, la pandemia ha incrementado las misiones de las Fuerzas Armadas en el mundo (Arteaga, 2020; Diamanti, 2020, RESDAL 2020) (figura 2). También, en la mayoría de los casos, se ha demostrado que éstas son instituciones que se encuentran preparadas para planificar y responder a situaciones de crisis. En el hemisferio americano, con base en la Declaración sobre Seguridad de las Américas de 2003, se reconoce que las enfermedades epidémicas constituyen una amenaza para la región, máxime en aquellos casos en que se encuentran servicios de salud deficientes, ubicados en países que tienen, generalmente, menos recursos para prevenir, detectar o mitigar la propagación de estas enfermedades.





Figura 2. Actividades de las Fuerzas Armadas en respuesta al COVID-19



Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL, 2020). *La labor de Fuerzas Militares en contexto de crisis, Covid-19*, Boletín Número 2, Julio 2020,



En México, tanto la SEMAR y la SEDENA presentan capacidades de planeación y apoyo logístico, con despliegue en todo el territorio nacional, lo que las pone en coordinación con los diferentes órdenes de gobierno, a lo que suman elementos médicos e instalaciones hospitalarias de excelencia. Asimismo, han participado con la fabricación o recepción de materiales sanitarios que son distribuidos en todo el territorio nacional; que van desde ventiladores médicos hasta mascarillas, guantes de látex y batas quirúrgicas, que son insumos fundamentales para la labor del personal médico y de enfermería, de camilleros y de servicio social, entre otros muchos, que laboran conjuntamente para atender a la población que está siendo afectada por la pandemia. También, han desarrollado una reconversión de instalaciones militares para atención hospitalaria, apoyado en la administración de hospitales públicos civiles, estableciendo la contratación de personal de salud especializado, con centenas de médicos y personal de apoyo. Finalmente, en el marco internacional, han participado en la repatriación de cientos de mexicanos a territorio nacional y en el traslado de insumos médicos.

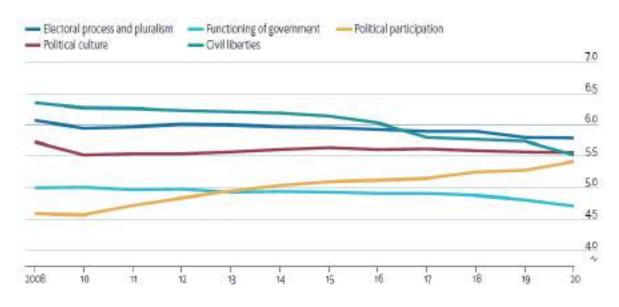
Ante la presión presupuestaria que existe en el marco de la política nacional de austeridad, que se emprende con la disminución de los ingresos derivados por los impactos negativos del COVID-19 en el mundo, la SEMAR y la SEDENA —en conjunto— han recibido recursos extraordinarios para el combate a la pandemia. En 2020, estos recursos se calculan en aproximadamente 200 millones de dólares, que han sido parte de las consideraciones que deben mantenerse hacia el futuro por la inevitabilidad que surjan nuevas pandemias como consecuencia del crecimiento de la población mundial, la rápida urbanización, los cambio en los sistemas agropecuarios, cambios en los ecosistemas y una mayor globalización del tráfico de animales y de sus productos.

En la revisión de esta tendencia en el mundo, se ha afirmado que la participación de elementos de las Fuerzas Armadas para hacer frente a la pandemia actual es parte de una militarización de la política. Esto no es así. Las acciones enunciadas están legitimadas por el prestigio general de las instituciones castrenses y por el soporte legal que se da en condiciones de excepcionalidad y emergencia nacional (Diamint, 2020). Hay un elemento que se agrega a esta ecuación por el supuesto riesgo para la democracia que implica la presencia de elementos de las Fuerzas Armadas en actividades vinculadas con la salud y la economía, como se ha dado, por caso, en hospitales y puertos marítimos. No obstante, no hay un debilitamiento probado de la institucionalidad democrática por estos hechos. La evaluación contraria requiere revisar sus argumentos evitando la parcialidad que se identifica en el calificativo de la militarización extendida en el siglo XXI (Medeiros, febrero 6, 2021).



De acuerdo con Diamint, los obstáculos y amenazas que la democracia enfrenta en el mundo están identificados con la estructura del sistema de partidos políticos, las debilidades del control civil y el cariz del liderazgo político (Diamint 2019). Si bien el Índice de Democracia 2020, identifica un "retroceso" en el 70 % de los 167 países examinados. Esto se debe, entre otros aspectos, a los resultados en procesos electorales, déficit en el pluralismo, el funcionamiento del gobierno, la participación política, la situación de la cultura política y libertades civiles y no necesariamente por la participación activa de las fuerzas armadas en los asuntos públicos.

Con base en los resultados de la Unidad de Inteligencia de The Economist, el 8.4% de la población mundial vive en una democracia plena, mientras que más de un tercio vive bajo un régimen autoritario. Así, "el puntaje promedio global cayó a su nivel más bajo desde que comenzó el índice en 2006" (The Economist, 2021). Se resalta que los bloqueos impuestos por los gobiernos y otras medidas de control de pandemias afectaron el ejercicio de las libertades civiles en 2020. No obstante, esto no es como respuesta a una acción militar deliberada, sino que se integra en un proceso de contingencia temporal establecida por los tomadores de decisiones en el mundo, cuyo argumento está en prevenir una pérdida catastrófica de vidas. Aunque ha habido manifestaciones en contra de esas medidas, como las exhibidas en Francia, también hay acciones que permiten dimensionar y esclarecer la asignación de responsabilidades, vinculadas con la opinión pública y los procesos electorales en curso (The Economist, 2021) (ver gráfica 1)



Gráfica 1. Evolución de la Democracia por categorías, 2008-2020

Fuente: The Economist, Índice de Democracia 2020, p. 19.



El análisis de las tendencias internacionales incluye la continuidad de un mundo que está en el tránsito del unipolarismo estadounidense al multipolarismo, con protagonismos de China, Rusia y Alemania. Esto se desarrolla en el marco de una agenda mundial de riesgos y amenazas que establece un replanteamiento del orden de prioridades expuesto en una arquitectura geopolítica de constantes cambios; que fluyen entre la cooperación y el conflicto o la paz y la guerra en las relaciones internacionales. Como ha señalado António Guterres, Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, "[e]estamos viviendo en tiempos peligrosos, las tensiones geopolíticas están en su nivel más alto, y esta turbulencia está aumentando". El incremento de las tensiones "lleva a que más y más países tomen decisiones imprevistas con consecuencias impredecibles y un profundo riesgo de falta de cálculo" (ONU, 2020).

Por otro lado, como establece el examen prospectivo de la LISA Institute, las empresas GAFA (acrónimo de Google, Apple, Facebook y Amazon) tendrán una mayor incidencia en la agenda internacional de riesgos. Este hecho sugiere una "privatización" de la razón de mercado que pone a debate en la toma decisiones el interés nacional de los Estados; situación que afecta, por otro lado, el ser y hacer de actores atípicos como los sindicatos, las organizaciones sociales o, incluso, grupos criminales y terroristas. En este margen de consideraciones, a nivel global se observa un tránsito de la guerra convencional a la "guerra híbrida", expuesta en las acciones vinculadas con la desestabilización política, la disrupción económica, la desinformación (fake news), el ciberespionaje, o la imposición de sanciones económicas. Todo ello en un proceso caracterizado por el crecimiento exponencial del Big Data que ofrece una puerta para riesgos y amenazas que traspasan del ciberespacio a la vida cotidiana de las personas, en un contexto en el que no están alejadas las posibilidades de una crisis económica de alcances globales (LISA Institute, 2019).

En estas condiciones de amenazas impredecibles, difusas y, por lo tanto, más peligrosas, la seguridad y la defensa deben incluir que las enfermedades infecciosas son una amenaza de igual índole que las ya enunciadas y con mayor razón cuando una pandemia puede infectar a los elementos de las Fuerzas Armadas y debilitar su capacidad de acción. La mayoría de los ejércitos en el mundo han reportado contagios que les han obligado a cancelar entrenamientos, ejercicios navales, terrestres y aéreos, a poner en cuarentena a contingentes que van de unos cuantos a miles de soldados, marinos y pilotos. Por ejemplo, en marzo de 2020, Noruega aisló a 1.300 soldados en la base de Skjold, en el Ártico, después de confirmar el primer positivo entre sus tropas. Por las mismas fechas, en el Reino Unido, unos 13.000 efectivos de las Fuerzas Armadas (el 9,1% del total) se encontraron ausentes de sus puestos de servicio. En Rusia, miles de soldados estuvieron en cuarentena después de participar en los ensayos de la conmemoración del 75º aniversario de la victoria sobre los nazis (El País, abril 2020). En México, hacia finales de noviembre de 2020, 13.997 policías federales y militares se habían enfermado de COVID-19 y 298 habían muerto por esta enfermedad, de acuerdo con la información oficial que reportan siete dependencias y corporaciones responsables de la seguridad nacional e interior en el país (Arturo Ángel, diciembre 2020).



Con base en las declaraciones de la Organización Mundial de la Salud, desde 1970, cada año aparecen una o dos enfermedades nuevas y 40 enfermedades presentes en la actualidad eran desconocidas hace una generación (OMS, 2019). Por lo anterior, la salud sanitaria mundial es una responsabilidad compartida que implica revisar compromisos internos e internacionales, entre las diferentes agencias y responsables de la gestión pública. Para ello, las acciones de prevención, detección y mitigación de enfermedades infecciosas implica el establecer programas de vacunación que permitan reducir el número y la magnitud de brotes, fortalecer marcos regulatorios internacionales, establecer e impulsar redes de vigilancia en tiempo real, con sistemas de información eficientes y eficaces, desarrollar capacidades de laboratorio para diagnósticos rápidos, formar a profesionales de la salud y mejorar accesos a medios sanitarios para hacer frente a una pandemia, como vacunas y material médico (OMS, 2019).

Luego que el 11 de marzo de 2020, el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), anunciará oficialmente la calidad de pandemia por el COVID-19, entre las reacciones a esta declaratoria resaltó la presentada por Josep Borrell, vicepresidente de la Comisión Europea, quien enfatizó que el coronavirus exacerba y profundiza algunos problemas vinculados con la seguridad y defensa europea. Con perspectiva anticipatoria, establecía que "las vacunas deberían ser un bien público, pero hoy en día son una marca y un instrumento de poder y competencia global". (El País, febrero 21, 2021). Por esta razón, se han identificado escenarios en materia de seguridad y defensa.

En un escenario de cooperación se ha revivido el debate para redefinir qué se entiende por "seguridad". Más allá de un enfoque tradicional o crítico, la perspectiva ampliada se hace valer para dar cuenta que la seguridad no es un tema exclusivo de las instituciones militares y que el uso de la fuerza es un elemento que debe acompañarse de inteligencia y capacidades tecnológicas. De esta manera, las Fuerzas Armadas, en conjunto con instituciones civiles, públicas y privadas, deben orientar sus esfuerzos hacia el equilibrio de sus intereses. Así, al entender la seguridad como un constructo social que incluye a múltiples actores, gubernamentales y sociales, nacionales e internacionales, se supera la vertiente militar para dar cuenta de una perspectiva ampliada con unidades y subunidades que inciden en un sistema complejo y multidimensional. Así, en el caso de las futuras pandemias, el actuar de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad y defensa incluirá una perspectiva de salud pública y sanidad. En añadidura, el multilateralismo y la cooperación internacional impulsada por organizaciones dedicadas a la salud y la medicina, como la OMS, fortalecerán en sus agendas el tema de la seguridad biológica.



Por otro lado, a partir de la premisa que una pandemia no es un acto intencional (no se ha demostrado que lo fuese en el caso del COVID-19, o algún otro en el pasado), las acciones de las Fuerzas Armadas no están destinadas a establecer una represalia en contra de algún actor estatal o no estatal. Lo cierto es que deberán colaborar, como lo han hecho, en los múltiples esfuerzos realizados contra el virus, coadyuvando en la etapa de confinamiento en la implementación de las condiciones decretadas en circunstancias excepción y emergencia. En su momento, como se ha referido, en Europa o América Latina, los gobiernos han recurrido a sus FFAA para múltiples misiones, que incluyen el ámbito hospitalario, laboral o alimentario. Lo mismo ha pasado en otras regiones que añaden a sus misiones el enviar equipos y suministros esenciales, además de la cooperación plasmada con acciones de protección civil en situaciones de desastre.

Otro escenario está caracterizado por la competencia. En este caso, un punto específico que la detona al interior de los Estados, con sus ecos internacionales y globales, está en el presupuesto asignado para que los cuerpos encargados de la seguridad y la defensa realicen sus misiones. Esta decisión dará cuenta del orden de prioridades y las evaluaciones dominantes para enfrentar los riesgos y amenazas a la seguridad nacional de cada Estado.

En el ámbito interno, cada gobierno debe precisar su agenda de riesgos, sin dejar de estimar la importancia de las acciones y omisiones que las diferentes agencias que participan en su diseño ofrecen en sus evaluaciones. Por ello, amén de ser una competencia interna para definir y orientar el actuar gubernamental, también se trata de incluir la dimensión internacional que, en sus diferentes escalas, impacta en la articulación de la agenda de seguridad y defensa de los Estados. En definitiva, las enfermedades infecciosas se seguirán presentando.

Por ello la prioridad de los gobiernos debe incluir tanto el invertir en sus sistemas de salud, con mecanismos de prevención, detección y mitigación, como el de fortalecer las capacidades de los cuerpos de seguridad y defensa que han demostrado ampliamente su valor al hacer frente a los efectos causados por la actual pandemia. Competir será parte, también, de un contexto en el que se insertan los efectos relacionados con las vulnerabilidades que enfrentan la economía y el comercio, nacional e internacional, en el marco de la globalización vigente.

Por otro lado, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito señala que los efectos del COVID-19 en los mercados de drogas tienen una similitud con los efectos identificados con la crisis económica de 2008. Desde luego, resulta difícil predecir con exactitud los efectos de la pandemia en el mercado de drogas. No obstante, se sugiere que ante las condiciones de una demanda que no disminuye por el confinamiento y las restricciones de movilidad; de hecho, podrían aumentar. Así, algunos productores optarían por desarrollar nuevas drogas sintéticas, que implican cuestionar el acceso a precursores y productos químicos esenciales.



El Informe Mundial sobre las Drogas 2020, establece que "tras la crisis económica de 2008, algunos usuarios empezaron a buscar sustancias sintéticas más baratas y los patrones de consumo se desplazaron hacia las drogas inyectables. Mientras tanto, los gobiernos redujeron los presupuestos relacionados con las drogas". Por lo anterior, se establece que, a largo plazo, "la recesión económica y los bloqueos asociados tienen el potencial de perturbar los mercados de drogas". En este sentido, "el aumento del desempleo y la falta de oportunidades harán que sea más probable que las personas pobres y desfavorecidas se involucren en patrones nocivos de consumo de drogas, sufran trastornos por consumo de drogas y se dediquen a actividades ilícitas relacionadas con las drogas, ya sea la producción o el transporte" (UNODC, 2021).

Otros casos, particulares por su referencia geográfica, están en África. Con los esfuerzos realizados para paliar la pandemia, presente y futura, se dejan en un lugar secundario las acciones para mitigar las condiciones que impulsan el extremismo, el terrorismo o la criminalidad ejemplificada con la piratería, que se engarzan a la inestabilidad política extendida en el continente. Así, "el impacto económico del COVID-19 en áreas como el Golfo de Guinea, el Golfo de Adén, el Mar Rojo, el Golfo de Omán y el Estrecho de Malaca, donde se había observado actividad del mercado negro en el pasado, probablemente vería un aumento en el tráfico marítimo ilícito" (Insurance Marine News, marzo 25, 2020). Esto ha llevado a considerar que la prevalencia de la pandemia por COVID-19 no solo acentúa la fragilidad de los Estados de esta parte del mundo, también incrementa la existencia de las amenazas al orden regional e internacional.

En definitiva, luego de las experiencias por varias enfermedades infecciosas en lo que va del siglo XXI, en su calidad de brotes epidémicos (SARS, H1N1, MERS, Ébola), se ha consolidado la necesidad de incluir la salud mundial como un tema de seguridad internacional. Como se ha observado, el colapso de un sistema de salud nacional tiene repercusiones regionales y globales. El confinamiento, las restricciones de movilidad, inciden negativamente en el tráfico de personas y bienes, con efectos económicos, laborales y monetarios, que pueden llevar a una crisis política o a acentuar la fragilidad de los Estados. La situación es diferenciada en términos multiescalares, con base en el nivel de desarrollo de los Estados. Aquellos con mayor rezago se verán afectados por un mayor tiempo, lo que hará vulnerables a sectores poblaciones completos, quienes buscarán otras alternativas, incluso ilícitas, para subsistir y enfrentar la crisis. Estas condiciones acentúan la violencia, que puede derivar en conflictos nacionales con efectos internacionales.

Por lo anterior, la teoría de los complejos de seguridad permitiría explicar las condiciones multinivel que van desde las vulnerabilidades generadas domésticamente en los Estados, hasta aquellas que transitarían por el nivel interestatal o interregional. Algunas llegarían al plano global. En este caso, algunas "nuevas conflictividades", identificadas con el descontento, la desigualdad o la exclusión social, se engarzan con procesos amplios en su fenomenología, como es el "desplazamiento" del centro económico del mundo, que va de Europa a América, y de ésta se dirige a Asia-Pacífico. De manera paralela, se enuncian las crisis que el pensamiento liberal y, particularmente, el capitalismo mundial, exhiben con las medidas proteccionistas, el nacionalismo, y los populismos, registrados en múltiples y diversos casos.



He ahí que las enseñanzas están determinadas por la "ordinaria frecuencia" presencia de los sucesos, como las pandemias anunciadas por la OMS; o las paradojas de la globalización que hacen que un suceso que acontece en un lugar remoto tenga efectos en todo el mundo, con una inmediatez que dificulta el establecer acciones preventivas, de detección y mitigación eficaces.

En este tenor de ideas, habrá que reconceptualizar y actualizar las nociones sobre la soberanía y la defensa. Ante el registro que deja la pandemia por COVID-19, no hay soluciones nacionales aisladas, se requiere adoptar y dar sentido a categorías como la "responsabilidad compartida", que en su revisión multidimensional, amplía el margen de acción al plano de las finanzas, el comercio, la ciencia y tecnología, la política, la cultura y, por supuesto, la perspectiva militar, en la que confluyen lo público y lo privado, como parte de una opción para establecer una identificación oportuna y sustantiva de los riesgos para la seguridad y defensa de los Estados.

# 3. La seguridad pública, nacional e internacional y los nuevos roles de las Fuerzas Armadas.

#### Seguridad Pública

Como se ha mencionado, el fenómeno de la pandemia por COVID-19 ha tenido diferentes impactos en el ámbito de la seguridad. Es por ello que se ha observado que, durante la primera etapa de la pandemia, la delincuencia común tuvo una disminución como resultado del vaciamiento de los espacios públicos y la intensificación de los controles policiales sobre los mismos, sin embargo, los riesgos de violencia contra las mujeres y maltrato infantil, crecieron de manera exponencial debido a la reclusión y el confinamiento doméstico obligatorios por las medidas sanitarias. (PNUD, 2020)

Sumado a esto, no existió un único patrón en el comportamiento del homicidio, es decir que tendió a variar de país en país. Durante los primeros meses de la pandemia en los que prevalecieron las medidas de confinamiento y distanciamiento social, los homicidios se movieron entre el crecimiento y movimientos erráticos en México; escenario que de continuar así puede repercutir en excesos en el uso del poder discrecional de la fuerza de la policía, sobrecarga de responsabilidades, retorno a rutinas y uso de prácticas reactivas en detrimento de las acciones proactivas y preventivas, vulnerabilidad de la privacidad así como excesivos controles del espacio público ya que es principalmente en los cuerpos de policía donde recae la responsabilidad de la seguridad pública (PNUD, 2020).

Por tal motivo, es de resaltar la importancia de la coadyuvancia de las Fuerzas Armadas con las fuerzas del orden público en tareas de seguridad pública y ciudadana.



Para dejar más en claro este argumento, es de mencionar que las Fuerzas Armadas mexicanas tienen atribuciones para realizar actividades que ayudan a mantener el estado de derecho y, por lo tanto, a mantener el orden público tales como la Protección Marítima y Portuaria, en la que la SEMAR asumió gradualmente, desde 2017, el control de 107 recintos portuarios y luego, a partir de 2019, la vigilancia y administración de 17 administraciones portuarias que antes eran manejadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con ello, actualmente existen 1,157 elementos navales en funciones de vigilancia y seguridad en los recintos y administraciones. Asimismo, la institución mantiene a 728 efectivos en Operaciones de Búsqueda y Rescate en sus 33 Estaciones Navales de salvamento, Búsqueda y Rescate (ENSAR) en ambos litorales, Pacífico y Golfo de México. (Medellín, 2021)

#### Seguridad Nacional.

Francisco Rojas Ochoa ya había afirmado en 2014 que la seguridad nacional era originalmente un asunto de la esfera militar, refiriéndose a lo relativo a la defensa del país, de su soberanía, sus fronteras y su territorio (Rojas Ochoa, 2014), sin embargo, podemos afirmar que el contexto actual descrito en el presente artículo ha demostrado que una amenaza biológica a la salud pública internacional representa también un riesgo a la seguridad nacional.

Esto es debido a que el control de una epidemia de magnitud importante rebasa las posibilidades de acción de la autoridad sanitaria, que ejercerá la dirección técnica, por lo que es necesaria una fuerte participación de todos los sectores de un Gobierno, la sociedad civil y la acción individual y colectiva de la población. (Rojas Ochoa, 2014)

Por otro lado, la pandemia también ha generado escasez de diferentes insumos, equipos médicos y clínicos, por lo que —de acuerdo a Jerónimo Morales Rins— ha dejado en evidencia cómo cada país depende del comercio internacional para sobrevivir y hasta qué punto está interdependencia oculta importantes asimetrías, provocando diversas tensiones entre los gobiernos. En ese sentido, la diplomacia ha sido importante para lograr cooperación internacional, como más adelante se ejemplifica. (Morales Rins, 2020)

Es por eso que es importante resaltar la participación de las Fuerzas Armadas en el control de la pandemia, debido a que la desestabilidad que ha originado, solamente puede ser combatida por instituciones y actores con capacidad probada de planeación y soporte logístico, coordinación con todos los órdenes de gobierno, recursos humanos ordenados y disciplinados, instalaciones físicas y capacidad de despliegue en todo el territorio, facultad de ejercicio de presupuestos en caso de seguridad nacional y personal e instalaciones médicas de primer nivel, características que son esenciales de las instituciones castrenses por su organización jerárquica vertical bien definida y la cohesión de sus integrantes.



#### **Seguridad Internacional**

El sector militar en el ámbito internacional, particularmente el Departamento de Defensa norteamericano, ha difundido los datos de acciones ante el COVID-19, destacando las siguientes informaciones:

- Participación de personal con más de 61,900 efectivos incluyendo doctores, enfermeras, técnicos en respiración, terapistas y personal de apoyo;
- Activación de instalaciones militares para apoyo a la población;
- Distribución de ventiladores y equipo médico en acciones conjuntas con FEMA, la Agencia Federal de Emergencias, y
- Acciones de supervisión, incluyendo coordinación con la Oficina del Director de Inteligencia Nacional ODNI. (US DoD, 2020)

Otro sector relevante para el análisis de la seguridad a nivel internacional son las Embajadas, ya que han promovido acciones importantes con las representaciones diplomáticas de China, EUA, Gran Bretaña, y las correspondientes a la Unión Europea, Canadá, Israel, Brasil, Japón, entre otras. Por otro lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha centralizado un arduo trabajo de monitoreo debido a la cantidad de mexicanos en el extranjero y las relaciones comerciales y de seguridad colectiva con cada instancia.

Para los efectos de esta investigación se han seleccionado las acciones de las Embajadas de EUA y Gran Bretaña como ejemplos, destacando lo siguiente:

La Embajada norteamericana tiene una amplia influencia en la ciudadanía debido a los servicios que brinda, particularmente la emisión de visas y la ubicación geográfica de sus Consulados, de gran importancia para mexicanos y norteamericanos. Los Consulados de Guadalajara, Ciudad Juárez, Hermosillo, Matamoros, Mérida, Monterrey, Nogales, Nuevo Laredo y Tijuana brindan información amplia sobre las condiciones, restricciones y fuentes de información relativas al COVID-19.

Asimismo, la Embajada ha emitido una serie de Alertas Sanitarias vigentes hasta este momento, señalando que su sede central en la Ciudad de México y sus Consulados trabajarán bajo un nuevo esquema en respuesta a la pandemia y en línea con el llamado del gobierno mexicano a aumentar el distanciamiento social, suspendiendo los servicios rutinarios de visas de inmigrante y de no-inmigrante a partir del 18 de marzo de 2020, hasta nuevo aviso. La embajada y consulados continuarán prestando servicios consulares esenciales a los ciudadanos estadounidenses, así como visas de emergencia.<sup>3</sup> Por otro lado, los servicios rutinarios de pasaportes (incluyendo reportes consulares de nacimiento en el extranjero) y notarías fueron limitados a partir del 18 de marzo de 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ver <a href="https://mx.usembassy.gov/es/u-s-citizen-services-es/informacion-sobre-covid-19/">https://mx.usembassy.gov/es/u-s-citizen-services-es/informacion-sobre-covid-19/</a>



Una actualización de Alerta de fecha 4 de marzo de 2021 señala claramente que los ciudadanos estadounidenses deben reconsiderar su viaje no esencial a México en periodo de vacaciones de Semana Santa debido a la emergencia sanitaria de COVID-19. Puntualizando que los servicios consulares, como citas de pasaportes de emergencia, se encuentran limitados debido a la pandemia.

Las restricciones incluyen cruces por tierra por lo menos hasta el 21 de marzo de 2021. Adicionalmente, para aquellos que regresan a los Estados Unidos por aire, existe como requisito presentar un examen viral negativo de COVID-19 (antígeno o pcr) efectuado con no más de 3 días antes de la salida de su vuelo o comprobante de recuperación de COVID-19 a la aerolínea antes de abordar su vuelo. A los pasajeros se les requerirá confirmar que la información que presentan es verdadera mediante declaración jurada.

Paralelamente en la Embajada Británica abrió un sitio en su portal con información sobre los lineamientos a seguir en caso de viajar al Reino Unido, emitiendo desde marzo de 2020 y vigentes a la fecha: la Guía COVID-19 en distanciamiento social para proteger a población vulnerable; Guía para empleados, empleadores y proveedores; guía para sanitización en el hogar, Guía para quedarse en casa; NHS, Servicio de Salud Nacional Británico, información sobre el COVID-19 y recomendaciones de viaje aéreo durante la pandemia.

Igualmente, Canadá emitió restricciones de vuelo desde sus Aeropuertos principales vigente hasta abril de 2021.

El resto de las representaciones diplomáticas actuó en consecuencia, informando en sus portales digitales y restringiendo la emisión de visas y trámites consulares.

Es importante destacar la posición de Canadá indicando que los visitantes mexicanos deberán permanecer en cuarentena en hoteles durante al menos tres días bajo estricta supervisión y pagado por ellos mismos, por lo que deberán cubrir los gastos de hotel, comidas y transporte con sus propios recursos, acción que se justifica por la preocupación que despiertan las nuevas cepas del coronavirus; debido a que también el país introducirá pruebas de PCR obligatorias en el aeropuerto para las personas que regresen a Canadá.

El gobierno canadiense llegó a un acuerdo con las principales aerolíneas del país para suspender el servicio a varios destinos. A partir del 1 de febrero de 2021, Air Canadá, WestJet, Sunwing y Air Transat cancelarán el servicio aéreo a todos los destinos del Caribe y México hasta el 30 de abril. Destaca en Canadá la intervención del Departamento de Defensa Nacional (The Department of National Defence, DND) y las Fuerzas Armadas Canadienses (The Canadian Armed Forces, CAF) mediante el encuadre de operaciones militares y el despliegue a zonas específicas en Quebec y Ontario.<sup>4</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Ver: Military response to COVID-19, Canadá. 2020. Department of National Defence. <a href="https://www.canada.ca/en/department-national-defence/campaigns/covid-19-military-response.html">https://www.canada.ca/en/department-national-defence/campaigns/covid-19-military-response.html</a> Consulta electrónica, marzo 2021.



En virtud de lo anterior, el tema del turismo será clave para México a efecto de resistir la pandemia, particularmente en estos momentos (marzo 2021) en que existen fuertes restricciones de vuelos de Canadá a México, de Cuba y de diversos países en Europa que limitan los viajes. Igualmente, el programado regreso a clases dependerá del cumplimiento de protocolos y las restricciones de asistencia presencial.

#### Los nuevos roles de las Fuerzas Armadas

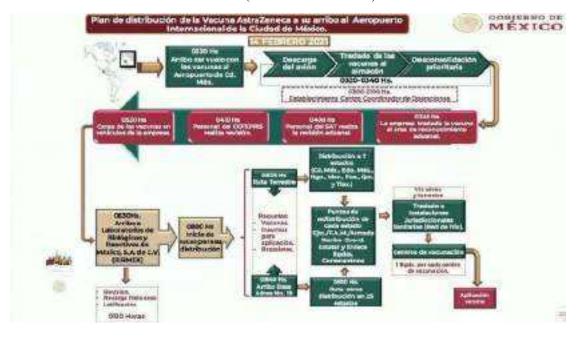
En México, las acciones realizadas se han reportado en diferentes momentos y formatos, destacando aspectos de planeación, logística y operaciones a nivel nacional. Como lo indica claramente el Reporte correspondiente al Instituto Belisario Domínguez que publicó el Cuaderno de Investigación número 6 "Las medidas del Gobierno Federal contra el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)" brindando un seguimiento puntual de las acciones y coordinación de la SEDENA y MARINA, conforme al Acuerdo del Consejo de Salubridad General (CSG) de 19 de marzo de 2020, la Jornada Nacional de Sana Distancia, el Plan DN-III-E, el Plan Marina y las acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, establecidas en la reunión del Consejo del 30 de marzo de 2020. (Cruz Reyes y Patiño Fierro, 2020)

La Coordinación ha incluido a los 31 Gobernadores, Jefa de Gobierno de la CDMX y a las Secretarías de Gobernación, Economía, Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Función Pública, Trabajo y Previsión Social, de Bienestar y el director en jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

Evidentemente el Plan DN-III-E definido como el operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para realizar actividades en auxilio de la población civil afectada por desastres de origen natural o humano, se ha materializado como el eje rector de las actividades militares en coordinación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno. La cobertura ha sido ejemplar, como se muestra a continuación (SEDENA, 2021), (ver figura 3):



Figura 3. Plan de distribución de la vacuna AstraZeneca a su arribo al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (14 de febrero de 2021)



Observando en los infogramas, el Plan de Distribución (figura 4) desde el arribo de las vacunas al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, así como las rutas aéreas y terrestres (figura 5) para que la distribución fuera inmediata, es claro que el tema se maneja bajo estándares internacionales

Doda a distributi 170000 (as Sentre el COVID-19)

Contros de variantes ción (as la traine)

(as reconante la la traine)

(b) de la traine (as la practica communità communità (as la practica communità communità (as la practica communità communità communità communità communità (as la pra

Figura 4. Plan de distribución de vacunas contra el COVID-19 (14 de febrero de 2021)



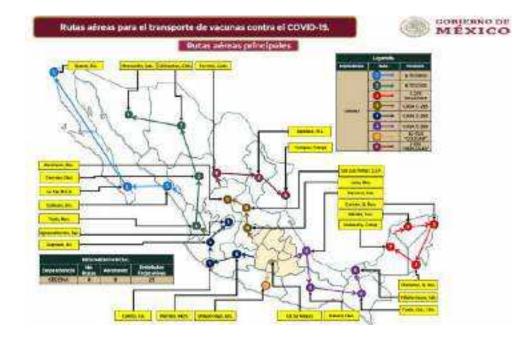


Figura 5. Rutas aéreas para el transporte de vacunas contra el COVID-19 (14 de febrero de 2021)

Por otro lado, el rol de la SEMAR con la implementación del Plan Marina desde principios de la pandemia ha sido claro: complementar todas las capacidades del sistema Nacional de Salud a lo largo del territorio nacional, haciendo alusión a la capacidad e infraestructura con la que cuenta para trasladar a enfermos o bien para movilizar médicos, equipo, medicinas o lo que sea necesario por mar, aire o tierra. (Dirección General de Difusión y Publicaciones, 2020)

Es por ello que desde marzo del 2020 el Secretario de Marina detalló que se contaba con:

- 9 hospitales navales para la atención del COVID-19
- > 5 centros de aislamiento voluntario (CAV)
- > 499 cuerpos de personal de sanidad
- > 7 buques
- ➤ 12 aeronaves (Montalvo, 2020)

Asimismo, la SEMAR también ha redoblado esfuerzos por impartir cursos virtuales de capacitación en el manejo de la pandemia, dirigidos a todo el personal del área de Sanidad de la SEMAR, con la finalidad de unificar criterios diagnósticos, homologar protocolos de actuación y dar a conocer las lecciones aprendidas en el manejo del paciente COVID-19 y poder brindar un mejor servicio a la ciudadanía, tales como:



- Curso para el Manejo integral del paciente COVID-19 en el Sistema de Sanidad Naval, impartido del 28 de abril al 11 de mayo del 2020, con una matrícula de 4,219 cursantes virtuales.
- Curso sobre Lecciones Aprendidas en el Manejo de la Pandemia COVID-19, impartido del 06 al 15 de julio del 2020, con una matrícula de 4,495 cursantes virtuales.
- 3er Curso a distancia de Actualización en COVID-19 y Jornada de Intercambio Científico México-Cuba, impartido del 10 al 30 de marzo del 2021, con una matrícula de 4,969 cursantes virtuales.

#### 4. Conclusiones

En México, la pandemia por SAR-Cov-2, ha traído retos complejos para las Fuerzas Armadas. No solo se trata de una nueva misión, establecida por el Ejecutivo federal en un decreto emitido el 11 de mayo de 2020, que autoriza a las Fuerzas Armadas permanentes a participar en tareas de seguridad pública hasta el 27 de marzo de 2024 (DOF, mayo 2020). Se trata de entender que la seguridad nacional en México se presenta en un orden geopolítico de nuevos balances entre las grandes potencias, en declive o emergentes. En este sentido, el diseño de una estrategia de seguridad nacional, para establecer sus líneas de acción y los escenarios que le son admisibles, pasa por el inventario de las capacidades militares, políticas, comerciales, sociales y diplomáticas del Estado mexicano, en contraste con la divergencia o convergencia de las condiciones de una interdependencia asimétrica que establece amenazas de distinta complejidad para cada contraparte.

Los retos presentes y futuros se ubican en el dilema de enfatizar la primacía de la seguridad y defensa en un contexto del gobierno en turno y su visión del mundo, del impulso de medidas proteccionistas y nacionalistas en el planeta, amén de una disminución de la fortaleza de las instituciones internacionales, el incremento de la fragilidad de los Estados y las dificultades para consolidar la gobernanza global. Así, el diseño de una estrategia de seguridad nacional establece en la evaluación del poder nacional un eje que se articula por sus fundamentos, factores e indicadores.

De esta manera, una estrategia de seguridad nacional será efectiva en la medida en que se sustenta en una valoración precisa del poder nacional. Las prioridades incluyen definir qué es y qué no es una amenaza a la seguridad, que en una perspectiva ampliada admite que la concepción de seguridad nacional no exige siempre la presencia militar; y, además, no todas las ocasiones en que hay presencia militar se dan por razones de seguridad.

Evitar la propagación de noticias falsas, con un eficiente ejercicio de comunicación social, que se añade al imperativo de fortalecer la habilidad y capacidad de generar estudios prospectivos robustos y fundamentados, que se engarcen con la reflexión estratégica que caracteriza a los tomadores de decisiones, para identificar escenarios de mediano y largo plazo, en los que convergen enfoques multidimensionales y multiescalares, les permitirá estar preparados, humana e institucionalmente, para actuar en condiciones de volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad.



Finalmente, entre las recomendaciones están el revisar y actualizar la legislación nacional con base a los nuevos retos que se presentan para la seguridad y defensa, los escenarios de cooperación, competitividad y conflicto. Esto se acompañará de acciones que refuercen la actuación de las instituciones de gobierno, con una perspectiva que permita y fomente el intercambio de información inter-agencial, para desarrollar capacidades de respuesta especializadas, en coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, que deberá extenderse al actuar del poder legislativo. Esto sin descuidar o disminuir la atención a las misiones vinculadas a enfrentar las amenazas tradicionales a la seguridad y defensa nacionales. He ahí algunos de los aprendizajes y retos que deja la pandemia por COVID-19 en el inicio de la tercera década del siglo XXI.

#### Referencias

- 1. Arteaga, Félix. (2000). Implicaciones del COVID-19 para la Defensa, Real Instituto Elcano, España.
- 2. Arturo Ángel. (2020). Casi 14 mil contagios y 300 muertos, el saldo del COVID-19 entre militares y fuerzas federales, Animal Político, diciembre 9, 2020.
- 3. Cruz Reyes, Gerardo y Patiño Fierro, Martha Patricia. (2020). "Las medidas del Gobierno Federal contra el virus SARS-CoV2 (COVID-19)", Cuaderno de Investigación No. 6, DGDyP/IBD, CDMX, 36 pp. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789 /4832/CuadernoDeInvestigaci%C3%B3n\_6%20vf1.pdf?sequence=1&isAllowed=y Consulta electrónica, marzo 2021.
- 4. Diamint, Rut. (2020). Militarización, Pandemia y Democracia, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Colombia, Policy Paper presentado en el Panel El regreso de los militares a la política, en el marco del Segundo Congreso de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible "Desafíos de la seguridad en tiempos de crisis múltiples", realizado de manera virtual del 23 al 26 de noviembre de 2020.
- 5. Diario Oficial de la Federación (DOF: 11/05/2020). (2020). Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, *SEGOB*, mayo de 2020.
- 6. Dirección General de Difusión y Publicaciones. (2020). Plan DN-III y el Plan Marina contra COVID-19: una decisión lógica. Notas estratégicas, Issue 79, p. 4.
- 7. Drug Enforcement Administration DEA. (2020). *National Drug Threat Assessment 2020*, US Department of Justice, Washington D.C.
- 8. El País. (2020). La pandemia descoloca a los ejércitos y amenaza las inversiones en Defensa, España, 23 de abril de 2020.
- 9. European Strategy and Policy Analysis System. (2015). *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?*, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- 10. Fund for Peace. (FSI, 2020). Fragile State Index. Annual Report 2020, Washington D.C.



- 11. GoM, SEDENA. (2021). Presentación del Plan de Distribución de Vacunas contra el COVID-19, en 32 Entidades Federativas AstraZeneca (1) 870,000 dosis (14 Feb. 2021) Consulta electrónica, marzo 2021.
- 12. Hicks Judith, & Nicholas W. Townsend. (2002). The U.S. Army War College: Military Education in a Democracy. Temple University Press, Estados Unidos.
- 13. Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE. (2018). Panorama de Tendencias Geopolíticas: horizonte 2040. Ministerio de Defensa, España, 168 pp. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2019/panorama\_de\_tendencias\_geopoliticas\_2040.pdf
- 14. Instituto Español de Estudios Estratégicos -IEEE. (2018). Panorama de Tendencias Geopolíticas: horizonte 2040. Ministerio de Defensa, España, 168 pp.
- 15. Insurance Marine News. (2020). Amenazas geopolíticas emergentes de Covid-19. EDGE Group, Noruega.
- 16. LISA Institute. (2019). Lista de los 10 principales riesgos geopolíticos hasta 2025.
- 17. Medeiros Passo, Anais. (2021) La militarización en América Latina en tiempos de Covid-19. *The Conversation Journalist*, febrero 6, 2021.
- 18. Medellín, J. A. (2021). El despliegue militar de México contra la inseguridad y la pandemia. Defensa.
- 19. Miguel, Bernardo. (2021). La UE sopesa nuevas sanciones contra Rusia después del desplante de Moscú a Josep Borrell. *El País*, febrero 21, 2021.
- 20. Morales Rins, J. (2020). Pandemia y seguridad nacional:Posibles efectos en las relaciones internacionales. Buenos Aires: Universidad Austral.
- 21. Montalvo, A. (2020). ¿Qué apoyo brindan la Sedena y la Marina con el Plan DN-III y el Plan Marina? El economista, 4 mayo, 2020.
- 22. National Intelligence Council (2012), Global Trends 2030: Alternative Worlds, Washington D.C.
- 23. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). Informe mundial sobre las drogas 2020, Washington, D.C.
- 24. ONU Noticias. (2020). Las tensiones geopolíticas mundiales se encuentran en su máximo nivel, advierte el Secretario General, 6 de enero de 2020,
- 25. Organización Mundial de la Salud. (2019). Un mundo en peligro: Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias, Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación, Ginebra, Suiza.
- 26. PNUD. (2020). Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional. Panamá: PNUD
- 27. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2020). La labor de las Fuerzas Militares en contexto de crisis Covid-19. Boletín, Número 2, Julio 2020.

### MÉXICO – CDCDIA 2021



- 28. Rojas Ochoa, F. (2014). Seguridad nacional y salud pública. Revista Cubana de Salud Pública, pp. 247-248.
- 29. The Economist (2020), Índice de democracia 2020. Unidad de Inteligencia. UK.
- 30. US DoD. (2020). *Department of Defense Covid-19 Response infography*. Department of Defense COVID-19 Response Infographic (taps.org), Consulta electrónica, marzo 2021.
- 31. World Economic Forum. (2007). *Global Risk Report*. Ginebra, Enero 2007, http://www3.weforum.org/docs/WEF\_Global\_Risks\_Report\_2007.pdf.
- 32. World Justice Project. (2020). Índice de Estado de Derecho, Washington, D.C.

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





# CONSECUENCIAS GEOPOLÍTICAS DE LA PANDEMIA



# Enrique Obando Arbulú

Magíster por la Universidad George Washington (USA) y Licenciado de Antropología Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Director de la Oficina de Seguridad y Defensa Nacional de la Secretaría General del Ministerio de la Producción (2017), Secretario técnico de la Comisión Reorganizadora de Alto Nivel de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) y es Presidente del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE).

#### **Resumen:**

La pandemia denominada COVID 19 ha venido a remecer toda la arquitectura institucional de la seguridad a nivel mundial poniendo a prueba las relaciones internacionales al replantear el tablero de poder internacional basado en aspectos geopolíticos y en estrategias de respuestas no sólo estatales sino también regionales y globales. La situación exige un análisis constante desde una visión geopolítica, en especial de las respuestas ante ella de los diferentes actores estratégicos en el mundo; y sobre todo de los efectos a futuro que podrían llegar a consolidar lo que actualmente se denomina ya el nuevo orden mundial con nuevas y distintas relaciones interestatales.

Palabras claves: Pandemia – geopolítica – economía – China – Estados Unidos

#### **Abstract**

The pandemic known as COVID 19 has come to shake the entire institutional security architecture worldwide, putting international relations to the test by rethinking the international power board based on geopolitical aspects and on response strategies not only state but also regional and global. The situation requires constant analysis from a geopolitical perspective, especially the responses to it from the different strategic actors in the world; and above all of the future effects that could consolidate what is currently called the new world order with new and different inter-state relations.

**Keywords:** Pandemic - geopolitics - economy - China - United States



#### **Antecedentes**

Daron Acemoglu y James A. Robinson en su obra *Why Nations Fail, the origins of power, prosperity and poverty*, nos hablan de una pandemia, la Peste Negra, que en 1,346 llega a Europa y hasta 1,349 redujo la población de este continente en un tercio. Esa calamidad generó que la mano de obra campesina resultara escasa y que los terratenientes tuvieran que enfrentarse a este problema tras la pandemia. En Europa Occidental, donde el sistema feudal era un poco menos duro que en Europa Oriental produjo movimientos campesinos para mejorar su condición, lo que llevó a que los campesinos obtuvieran salarios relativamente altos dada su escasez y dio lugar a una economía más inclusiva. En Europa Oriental, donde el feudalismo era más fuerte, ocurrió exactamente lo contrario. Los terratenientes trataron de sacar de los escasos campesinos más ganancia y los sometieron a un sistema extractivo tan brutal que es conocido como el segundo servilismo.

### Las coyunturas críticas

El mismo hecho trajo como consecuencia resultados diferentes en zonas diferentes y la razón fue pequeñas diferencias en el orden feudal que no eran importantes entonces hasta que se presentó lo que dichos autores denominan "critical junctures", o coyunturas críticas, que traen consecuencias que son ventajosas para unos y no lo son para otros.

La Peste Negra facilitó la creación de una economía inclusiva en Occidente y por el contrario fortaleció el sistema feudal en la parte Oriental de Europa. Situación que, en el largo plazo, permitió el surgimiento de instituciones democráticas y del capitalismo en Occidente y mantuvo Europa Oriental sumida en el servilismo feudal.

Las coyunturas críticas pueden ser pandemias, guerras, revoluciones, descubrimientos, la expansión comercial, etc. Hoy día tenemos una coyuntura crítica; la primera pandemia realmente global de la historia, el Corona Virus (Sars-Cov 2) o Covid-19. No deja de ser interesante analizar cómo afecta a los diferentes actores en todo el mundo. La forma como los afecte será diferente porque la situación de cada uno es diferente al momento de la pandemia. La pandemia beneficiará a unos y perjudicará a otros en el corto y largo plazo. Algunas consecuencias se podrán revertir y otras llegaránpara quedarse.

Lo primero que ocurrió en el corto plazo es que al tener los gobiernos a sus poblaciones en cuarentena y cerrarse los viajes aéreos y gran parte de la producción, los precios del petróleo bajaron hasta niveles inauditos. En un momento los precios del crudo WTI (*West Texas Intermediate*) llegaron a cifras negativas por primera vez en la historia: US\$35.22 para el petróleo de entrega en mayo de 2020. Posteriormente subiría a aproximadamente US\$ 10.00 en positivo, lo que sigue siendo increíblemente bajo. Esto contagió al petróleo Brent europeo cuyo valor futuro para entrega en junio 2020 se fijó en US\$25.58.



El resultado fue un gran ganador, China, que es un país netamente importador de petróleo y varios perdedores; Estados Unidos por un lado ha tenido que abandonar el sueño de que el petróleo de esquisto le permita autoabastecerse de energía e inclusive exportar. Rusia se vio especialmente impactado porque es el segundo exportador de petróleo del mundo después de Arabia Saudita.

Otros perdedores fueron los países del Golfo Pérsico, Arabia Saudita e Irán entre ellos. La situación ha dado término abrupto a la competencia entre Rusia y Arabia Saudita por los precios del petróleo. La situación geopolítica del Golfo Pérsico también cambió totalmente. Irán mantenía como seguridad frente a un posible ataque de Israel, Arabia Saudita y Estados Unidos, que en una situación de esta naturaleza cerraría el Estrecho de Ormuz, por donde pasan 16.8 millones de barriles diarios, un 20% de la producción de petróleo mundial. Esto llevaría los precios del petróleo a unos 150 dólares el barril generando una crisis económica global. Sin embargo, la situación fue exactamente la contraria. Un ataque a Irán por Estados Unidos, Israel y Arabia Saudita sería rentable, porque si Irán cerrara Ormuz los precios del petróleo subirían, lo cual sería positivo para la economía de Estados Unidos, Rusia y Arabia Saudita.

De otro lado, Venezuela es otro de los grandes perdedores. Su economía ya en caos, se ha visto más golpeada aun y esto quiso ser aprovechado por Juan Guaidó, presidente encargado de Venezuela para tratar de dar un golpe de mano contra el régimen de Maduro rentando voluntarios y mercenarios de una pequeña compañía privada de seguridad de Miami para llevar a cabo una incursión militar. No contaban con que el régimen de Maduro había infiltrado a la fuerza invasora y fueron aniquilados y capturados al poco tiempo de tocar playas venezolanas. ¿Un nuevo Bahía de Cochinos? ¿Apoyó Washington este intento como un globo de ensayo para ver qué resultados obtenía y de ser positivo apoyar a esta pequeña fuerza con sus tropas, a pedido de Guaidó, a quienes ellos reconocen como el presidente de Venezuela?

No por gusto los norteamericanos desembarcaron tropas en Colombia y han mantenido a la Quinta Otro de los efectos de la pandemia ha sido una recesión que afecta a los Estados Unidos y Europa Occidental (de paso América Latina también). Donde el golpe económico ha sido menor es en China. En Europa Occidental, en cambio, la pandemia ha causado miles de muertes y ha afectado la economía mucho más de lo que lo ha hecho en China.

Para China el Covid-19 se centró en Wuhan y cerrar dicha ciudad evitó su expansión al resto del país. Es cierto que hubo muertes en Beijing y otras ciudades, pero el corazón de la epidemia se centró en Wuhan. China tenía cuando se ha escrito este artículo 4,633 muertes, mientras Europa sumaba 157,748 y Estados Unidos 80,684 fallecidos. En Europa el corazón de la pandemia fue Europa misma. Italia y España fueron los países más afectados, pero también Francia, Bélgica, Holanda, Alemania y el Reino Unido, que ha pasado a tener más muertes que Italia.



Cuando la pandemia cruzó el Atlántico, Estados Unidos se convirtió en el epicentro de la pandemia, siendo la ciudad más afectada Nueva York. El expresidente Trump buscó abrir la economía tratando de levantar las cuarentenas, pero los gobernadores estatales se negaron. Trump, en esta disyuntiva entre la vida o la economía escogió la economía, sabiendo que China le sacaría una ventaja importante a la economíanorteamericana.

#### ¿Vida o economía?

La mayoría de los gobernadores han escogido la vida. Es el costo de tener un sistema federal. De otro lado, dicho sistema que le ha servido muy bien a los Estados Unidos durante largos años, para luchar contra la pandemia se convirtió en un obstáculo. No hubo un plan contra la pandemia sino 50 planes y no hay un centro de adquisiciones de equipos médicos sino 50 centros que compiten entre ellos. Frente a la situación económica de Occidente, nuevamente China es el gran ganador.

Ante la incertidumbre de los mercados, Beijing decidió comprar alrededor del 30% de acciones de empresas occidentales que se encontraban en China. Por la epidemia surgida en Wuhan, el *renminbi*, comenzó a disminuir, pero el Banco Central chino no hizo nada para detener este colapso. A esto se sumó el rumor de que China no contaba con mascarillas ni recursos suficientes para combatir el coronavirus. Estas circunstancias y la decisión de Xi Jinping de cerrar las fronteras y mantener un cerco en torno a Wuhan, generó una fuerte caída en los precios de las acciones (44 %) de empresas en las áreas de tecnología y química. Los expertos financieros norteamericanos comenzaron a vender todas las acciones chinas, pero nadie quería comprarlas hasta que se devaluaron por completo y en ese momento Xi Jinping ordenó comprar todas las acciones de europeos yestadounidenses a la vez.

Todas las acciones habían pasado a manos de China. Como consecuencia China no solo ganó US\$2.000 millones, sino que se convirtió en el accionista mayoritario de las empresas, por encima de europeos y norteamericanos, terminando siendo el propietario de la industria pesada de la que dependen el viejo continente y los Estados Unidos. Una movida similar a cuando el primer ministro británico Benjamin Disraeli compró la mitad de las acciones del Canal de Suez al Pachá de Egipto a causa de la deuda externa de ese país, convirtiendo lo que era un canal francés construido por Lesseps, en un canal Franco-Británico.

Un tercer gran cambio tiene que ver con las amenazas globales, es decir con aquellas que no pueden ser solucionadas por un solo país, sino que se necesita del aporte de todos los países para tener resultados positivos. Una pandemia es claramente una amenaza global, aunque en *stricto sensu* no es una amenaza, porque no hay un actor humano, sino un virus. Es más bien una preocupación global, que igualmente necesita del esfuerzo de todos para enfrentarla.



El mundo se organizó para combatir las pandemias desde el surgimiento del Ébola, el SARS, la gripe porcina, la gripe aviar y otros. La Red Mundial de Alerta y Respuesta frente a Brotes Epidémicos (Global Outbreak Alert and Response Network GOARN), que es una organización perteneciente a la Organización Mundial de la Salud (OMS), existe desde el año 2000. Su función es contribuir a la seguridad sanitaria mundial combatiendo la propagación de brotes epidémicos, velando porque llegue rápidamente a los países afectados la asistencia técnica apropiada, contribuyendo a la preparación ante epidemias y el aumento de la capacidad para combatirlas a largo plazo. Sus principios rectores son:

- Garantizar que los brotes epidémicos sean rápidamente verificados y lainformación compartida dentro de la red.
- Dar una rápida respuesta coordinada a los pedidos de ayuda por los Estadosafectados.
- Los expertos más apropiados llegarán al campo lo más rápidamente posible parallevar adelante acciones coordinadas de control.
- Un equipo internacional integra y coordina actividades para apoyar los esfuerzosnacionales.
- El sistema debe tomar el liderazgo técnico y la coordinación en el campo.
- Se debe reconocer el rol único de las ONG nacionales e internacionales.
- Se debe apoyar la construcción de capacidades nacionales y regionales paraenfrentar futuras epidemias.
- Se deben respetar los estándares éticos, los derechos humanos, las leyesnacionales y locales, así como las sensitividades culturales y tradiciones

Desde el 15 de junio de 2007 entró en vigor el Reglamento Sanitario Internacional que tiene por finalidad prevenir la propagación internacional de enfermedades, controlarlas y dar una respuesta de salud pública, evitando al mismo tiempo las interferencias con el tráfico y el comercio internacionales.

Los asociados a este sistema son los Estados miembros, las redes técnicas regionales, las redes de laboratorios, las organizaciones de Naciones Unidas como UNICEF y ACNUR, la Cruz Roja, la Media Luna Roja, y ONG humanitarias internacionales como Medicines sans Frontiers, el Comité Internacional de Rescate, Merlín y Epicentre.

No obstante, todo este sistema montado para la cooperación internacional no funcionó. Lo primero que debió hacerse es informar al mundo que existía una epidemia de una enfermedad desconocida y eso fue lo que China no hizo, reteniendo la informaciónpor dos meses.

Una vez que se supo de la epidemia China no permitió la presencia de expertos extranjeros en su territorio. Cuando la enfermedad salió de China y entró al mundo los países, lejos de colaborar, actuaron cada uno por su cuenta compitiendo entre ellos por mascarillas, ventiladores y material sanitario.



A tal nivel llegó la competencia, que los países comenzaron a requisar pedidos de otros países que pasaban por su territorio, secuestrando material médico. Los contratos internacionales no se respetaron. La cooperación no sobrevivió a la pandemia y el terror se apoderó de los líderes estatales temerosos de que llegaran a la situación (a la que muchos de hecho llegaron) de no poder atender los miles de casos que se presentaban todos los días en su población por falta de material médico. La Unión Europea se quebróy cada miembro actuó por su cuenta compitiendo con los otros.

Lejos de cooperar, Estados Unidos y China se acusaron mutuamente de haber creado el virus en laboratorio. Según los chinos este había sido fabricado en un laboratorio norteamericano y llevado a Wuhan durante los Juegos Militares Mundiales en octubre de 2019, que

norteamericano y llevado a Wuhan durante los Juegos Militares Mundiales en octubre de 2019, que tuvieron lugar precisamente en Wuhan. Según los norteamericanos el virus fue fabricado en un laboratorio chino denominado Wuhan P4 con el objeto de hundir la economía occidental.

La verdad es que, pese a estas acusaciones los occidentales no tomaron el virus en serio. Los italianos demoraron preciosas semanas en aplicar la cuarentena y cuando lo hicieron sus hospitales no pudieron hacer frente al virus y colapsaron. Otro tanto les pasó a los españoles. De otro lado, Boris Johnson, primer ministro británico, señaló que el virus no era preocupante porque la tasa de mortalidad era muy baja, sólo para terminar infectado él mismo y tener la mayor cantidad de infectados de Europa, lo que lo obligó adeclarar la cuarentena.

Por su lado, Donald Trump señaló que el virus era sólo una gripe un poco más fuerte de lo normal y que Estados Unidos estaba preparado para enfrentarlo sin problemas, sólo para terminar con la mayor cantidad de infectados y muertos del planeta, convirtiéndose Estados Unidos en el centro de la pandemia a nivel mundial. Jair Bolsonaro en Brasil declaró que el virus era una "gripecita" y terminó también, por lejos, como el país con mayor cantidad de infectados y muertes en América Latina. No solo colapsaron en Occidente los sistemas de salud sino las economías. El desempleo llegó a niveles no vistos desde la Gran Depresión y las empresas en quiebra también. La economía occidental entróen recesión, mientras la economía china no había sufrido tanto.

En medio de las acusaciones norteamericanas a China de haber fabricado el virus, la inteligencia de los Estados Unidos sacó un comunicado manifestando que el virus no había sido manipulado, trayendo por los suelos las acusaciones de Trump, y mostrando nuevamente a la inteligencia enfrentada al presidente de los Estados Unidos.

#### Efectos pandémicos por atender

Otro de los temas que quedaron al descubierto durante la pandemia fue la reacción de gran parte de la población contra el neoliberalismo y el capitalismo salvaje que se centra sólo en las ganancias y no en los servicios a la población. Este enfrentamiento ya había quedado claro años atrás con la discusión sobre el calentamiento global y el retiro de los Estados Unidos del Acuerdo de París, señalando que el cambio climático no era provocado por la emisión de CO2 a la atmósfera, sino que era un cambio natural y por lo tanto no había necesidad de hacer gastos en bajar la emisión de gases de efecto invernadero: la pandemia puso en evidencia esta pugna de manera aún más descarnada.



En Estados Unidos quedó claro que su presidente no estaba preocupado por el costo social cuando señaló que si se tenía 600 mil muertes la situación se habría manejado de manera aceptable. De otro lado, la mayor cantidad de muertes era entre la población negra e hispana. Asimismo, el servicio de salud que pudo haber enfrentado exitosamente a la pandemia y que fue creado durante la presidencia de Obama fue desmontado por Trump para ahorrar y destinar mayor cantidad de medios al campo militar. Además, los costos de una cama UCI en las clínicas privadas hacía que sólo los ricos pudieran acceder a ella.

Es de esperar que tras esta emergencia resurja el Estado de Bienestar porque la población va a pedir que se le garantice la salud, sobre todo sabiendo que una pandemia es algo que puede repetirse, inclusive en condiciones peores, si es que surge un virus cuya tasa de mortalidad es mayor. Y en medio de la recesión causada por la pandemia y los millones de desempleados en todo el mundo occidental la población va a pedir que el Estado la apoye hasta encontrar trabajo. El neoliberalismo podría terminar desapareciendo, siendo reemplazado por un Estado que interviene en la Economía, porque no habría otra forma de salvar la economía sin la intervención del Estado. Habremos dado toda la vuelta, del Estado liberal al Estado de Bienestar, al neoliberal y de regreso al Estado de Bienestar.

¿Qué ocurrirá en América del Sur que es nuestro barrio? Lo primero que queda en claro es que Venezuela ha salido tan golpeada de esta pandemia que está madura para una intervención. No será de extrañar que Colombia y Brasil la secunden. Bolsonaro, por su lado, ha quedado tan desprestigiado por su mal manejo de la pandemia (cuando escribíamos esto había pasado los 10 mil muertos y era el país más afectado de América Latina) que posiblemente saldrá del escenario político.

Argentina, ha salido del escenario económico y financiero. Incapaz de pagar sus deudas y pidiendo préstamos millonarios al FMI. El país estará hipotecado por una década. Bolivia se debate en la crisis política post Evo que se acentuará por la pandemia. Chile encontró por un momento un refugio en la pandemia frente a las protestas masivas contra el sistema. Cuando la pandemia permita salir a la población a la calle las protestas reanudarán hasta poner al sistema en jaque. ¿Y el Perú? El Perú inicialmente no pasó por las masivas protestas por los que han pasado Chile, Colombia y Ecuador que ponen en jaque a sus Estados, pero tuvo un proceso electoral convulsionado.

El Perú y Brasil son países claves en el plan comercial de China: que la soja brasileña salga por puertos peruanos rumbo a China, lo que significará dos mega puertos, uno en Ilo y otro en Chancay. De otro lado, Chile está fuertemente golpeado por el calentamiento global, peor que el Perú. Chile está sufriendo un proceso de desertificación en el Norte que ya está llegando a Santiago e incendios forestales en el Sur. Chile además tiene un problema grave con los Mapuches que ha llevado a la creación de un ministeriode asuntos indígenas.



Una publicación de *The Economist* que señalaba que el Perú estaba en el puesto número 1 de los países mejor preparados económicamente para salir de esta crisis. Otro tanto opinó Andrés Oppenheimer en una entrevista dada al diario El Comercio. El problema es que al Perú lo jala hacia abajo su escaso capital humano, fruto de siglos de abandono de la educación. Ni durante el virreinato ni durante la República importó mucho la educación. Y esto tiene como consecuencia una clase política deplorable. De otro lado, cuando hablamos de la buena economía peruana nos olvidamos del 70% de informales del país que vive al día, y que por ello la política se complicó, porque día que no trabajanno comen y por lo tanto se ven impelidos a salir a la calle.

Para lograr mejore niveles de desarrollo se requiere tener una población educada que sea un real capital humano y necesitamos incorporar dentro de la economía a ese 70% de informales. El resultado de una buena educación, si comenzáramos hoy día, sólo lo podríamos ver dentro de una generación. Pero primero tenemos que comenzar por educara los educadores.

Otro tema que debemos abordar en Latinoamérica es construir Estados que realmente funcionen libres de corrupción. En el Perú, además, se debe comenzar por crear una carrera del Servicio Civil. En fin, las uvas están verdes y demasiado altas. Tendremos que esperar una generación o tal vez un poco más. Ahora, sino se abordan los cambios terminaremos siendo nada, sumidos en luchas intestinas por el poder, hasta que una revuelta social nos despierte.

Terminaremos este artículo abordando el tema de los cambios que se vienen en la organización de los Estados y los efectos que ello tendrá en la libertad individual. Dijimos antes que podríamos regresar al Estado de bienestar, pero dicho Estado no es exclusivo

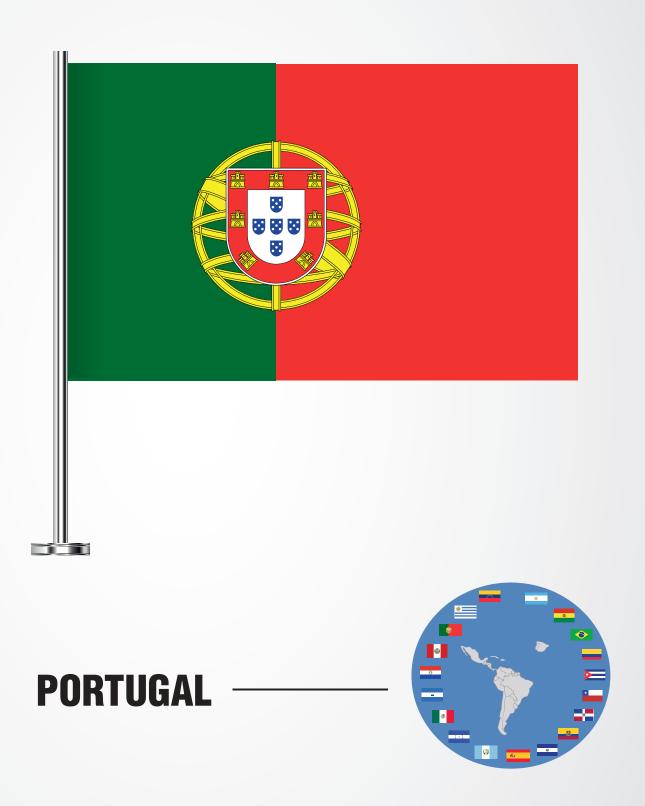
de un Estado controlador. Los tiempos están maduros para la aparición del *Big Brother* del que George Orwell nos hablara en su obra *1984*. Asistimos a una guerra global por el relato entre los que dicen que el virus es natural y quienes dicen que es una construcción china o norteamericana. Para esto internet, Facebook y demás, son funcionales y también lo es la versión china, *Tianwang* o *Skynet*, como se le conoce en Occidente, un sistema de vigilancia ciudadana en tiempo real que aspira a controlar los cuerpos, mentes y almasde 1,400 millones de chinos.



# **BIBLIOGRAFÍA**

- Acemoglu, Daron & Robinson, James A. (2013). Why Nations Fail, the origins of power, prosperity and poverty, Profile Books
- Bermudez, Angel. (2020). Caída del precio del petróleo: 3 razones por las que el crudo estadounidense WTI se vendió a precio negativo y cómo afecta a América Latina.BBC News Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias-52362340
- Cadena SER. (2020). ¿Por qué es tan importante el estrecho de Ormuz? https://cadenaser.com/ser/2019/07/19/internacional/1563566755\_986723.html
- Diario La libertad (2020) China aprovecha pánico económico y compra varias empresasde occidente. Barranquila-Colombia<a href="https://diariolalibertad.com/sitio/2020/03/20/china-aprovecha-panico-economico-y-compra-varias-empresas-de-occidente/">https://diariolalibertad.com/sitio/2020/03/20/china-aprovecha-panico-economico-y-compra-varias-empresas-de-occidente/</a>
- Lukacs de Pereny, Miklos. (2020). La tiranía de los Algoritmos, en Bertramo, Carlos y Polo, Carlos; en . Bertramo, Carlos y Polo, Carlos (Eds.); Pandemonium: ¿De la pandemia al control total?, Population Research Institute, 2020

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





# IMPACTOS DA PANDEMIA COVID-19 NA SEGURANÇA E DEFESA



# João Vieira Borges

O Major-general João Vieira Borges, é doutorado em "Ciências Sociais" e desempenha as funções de Presidente da Comissão Portuguesa de História Militar. É ainda professor no Instituto Universitário Militar, conferencista e autor de várias obras (26 livros e 145 artigos) nas áreas da História Militar, da Estratégia e da Segurança e Defesa.

#### **Resumo:**

O novo paradigma da Segurança e Defesa vem-se consolidando nos últimos anos, no sentido de uma maior coordenação entre todos os atores, em especial após o crescendo das ameaças e riscos de cariz transnacional, materializado pelo terrorismo transnacional e pelos ataques de 11 de setembro de 2001.

Este estudo visa identificar os impactos da Pandemia na Segurança e Defesa ao nível do Estado, começando por identificar as tendências de evolução do sistema de Segurança e Defesa em geral, para depois as associar às ações e lições aprendidas, decorrentes da participação dos diferentes atores no com bate à Pandemia, em especial por parte das Forças Armadas.

Concluímos que a Pandemia COVID-19 veio aprofundar as tendências dos últimos anos, materializáveis em reformas estruturais dos Estados, que hoje tem melhores condições políticas de implementação, a bem da segurança, do bem-estar e do desenvolvimento dos seus cidadãos.

#### **Abstrat:**

The new Security and Defense paradigm has been consolidated in recent years, in the sense of greater coordination among all actors, especially after the growth of transnational threats and risks, materialized by transnational terrorism and the attacks of 9/11.

This study aims to identify the impacts of the Pandemic on Security and Defense at the State level, starting by identifying the evolution trends of the Security and Defense system in general, and then associating them with the actions and lessons learned, resulting from the participation of different actors in the combat Pandemic, in particular by the Armed Forces.

We conclude that the Pandemic COVID-19 came to deepen the trends of the last years, materialized in structural reforms of the States, which today have better political conditions of implementation, for the sake of security, well-being and the development of its citizens.

**Palavras-chave:** Segurança e Defesa; Pandemia COVID-19; Lições Aprendidas; Tendências; Reformas. **Keywords:** Security and Defence; COVID-19 pandemic; Lessons learned; Tendencies; Reforms.



# 1.Introdução

A Pandemia COVID-19 marcou e continuará a marcar os cidadãos e os Estados a diferentes níveis, desde o político, ao económico, passando pelo financeiro, pelo social, pelo psicológico e também pela Segurança e Defesa.

Desde que foi identificado, na província de Whuan, na China, no final de 2019, o vírus já infetou mais de 107 milhões de pessoas, tendo morrido mais de 2,4 milhões de pessoas até ao momento (15 de abril de 2021). Eram números inimagináveis em março de 2020, quando a Pandemia fez as primeiras vítimas na Europa e na América. Por outro lado, os indicadores económicos e financeiros são também preocupantes, e alvo de constantes previsões. Um ano depois, o aparecimento das primeiras vacinas veio demonstrar a importância do investimento na ciência e tecnologia, mas também, que o Mundo realista continua a dominar o xadrez internacional.

Constituindo inicialmente num risco de cariz global para a humanidade, a COVID-19 tornou-se rapidamente numa ameaça global, com marcas profundas no presente e seguramente no futuro, não só a nível pessoal, local, estadual e regional, mas também global.

Este estudo visa analisar o impacto atual e futuro da Pandemia para a Segurança e Defesa dos Estados. Nesse sentido, e tendo por base as atividades desenvolvidas pelos diferentes atores dos sistemas de Segurança e Defesa (nomeadamente por parte das Forças Armadas –FFAA e das Forças e Serviços de Segurança - FSS), em vários países, com pesos necessariamente diferentes, em função do ónus da pandemia, da capacidade dos diferentes sistemas de saúde e da legislação enquadrante, levantaremos as possíveis implicações para o sistema como um todo, considerando ainda as tendências decorrentes de outros aceleradores da mudança<sup>1</sup>. Por outro lado, o carácter transnacional estará sempre presente, dado que muitas das ações e lições pós COVID-19 dos Estados se fazem em face da crescente colaboração e interdependência (é o caso das "leituras" no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte - NATO e da União Europeia - UE).

Temos a perceção de que as consequências diretas da Pandemia para o cidadão comum, para os sistemas de saúde e para a economia e a finança, são as mais visíveis. No entanto, neste mundo crescentemente globalizado, e fruto da atual e futura instabilidade política e social, os efeitos manifestar-se-ão certamente a outros níveis, casos da educação, do trabalho, do ensino, do ambiente e certamente da Segurança e Defesa.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> No "NATO (2009), *Multiple Futures Project: Navigation Towards 2030 Final Report*, ACT.", constam os seguintes "aceleradores da mudança": os estruturais (que compreendem a integração, a assimetria e a fricção) e os deterministas (que incluem "a capacidade do Estado", a "atribuição de recursos", as "mudanças climáticas", o "uso das novas tecnologias", a "demografia" e a "competição de ideologias e visão do Mundo").



Tal como aconteceu com o terrorismo transnacional, logo após os ataques às torres gémeas, a 11 de setembro de 2001, também com a Pandemia COVID-19 a agenda estadual e mundial se alterou, tendo levado a novas ações de cariz conjuntural e estrutural, a políticas, estratégias e reformas, mais ou menos realistas e exequíveis, no sentido de futuras e possíveis pandemias deixarem de constituírem uma ameaça para os cidadãos. Mas essas reformas e transformações seguirão certamente uma linha de conduta, que se vinha consolidando do antecedente na sequência do crescendo das ameaças e riscos globais.

Organizámos assim, este estudo em três partes essenciais, respetivamente: 1. Segurança e Defesa: da Práxis; 2. A Segurança e Defesa no combate à Pandemia COVID-19: Ações e Lições; 3. Implicações da Pandemia para a Segurança e Defesa. Terminaremos com umas considerações finais, orientadas no sentido das tendências de futuro da Segurança e Defesa, com destaque para as relacionadas mais diretamente com a Pandemia COVID-19.

#### 2. Segurança e Defesa: da Práxis

"No «Mundo novo em Mudança», caracterizado pela imprevisibilidade, volatilidade e desigualdade, pelo domínio da trilogia EUA/Rússia/China, pela deslocalização do centro de gravidade do poder mundial do Atlântico para o Pacífico, por novos "Aceleradores da Mudança" e pelo domínio das Ameaças e Riscos Globais, como o Terrorismo Transnacional e as Pandemias, as fronteiras entre a Segurança e a Defesa são ténues e, nesse sentido, os militares são confrontados com o cumprimento de novas missões, com ações mais conjuntas, combinadas e holísticas."<sup>2</sup>

Caracterizámos assim, de modo particularmente sintético, o que entendíamos, em 2018, pelo «Mundo Novo em Mudança», que considerámos ainda como "mais complexo, mais inseguro, mais incerto, mais globalizado, mais dinâmico, com mais atores, com novos aceleradores da mudança, com novas ameaças e riscos, com novas dimensões (como a do espaço e do ciberespaço), dominado pelo crescendo de poder da Ásia (população, economia, finanças, criatividade, inovação, etc.), e pelo combate pela sobrevivência do próprio planeta Terra". E estudámos então, as tendências de evolução da Segurança e Defesa, tendo por base os dados do "*The Military Balance*" dos cinco anos anteriores.

Considerámos ainda, que apesar da globalização (e mesmo da "sociedade em rede" de Manuel Castells) e do crescendo de atores, a centralidade do Estado se mantinha, apesar de menos soberano e de menos capacitado para salvaguardar as suas funções nucleares, "designadamente a proteção dos seus cidadãos contra as diferentes ameaças e riscos, sejam elas económicas, físicas, ambientais, <u>de saúde</u> ou militares".

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ver "Borges, João Vieira, Lições e desafios para a liderança militar em tempos de pandemia COVID-19, in Revista Militar, n.º 2626, novembro de 2020."



Tínhamos então consciência de que as ameaças e riscos de cariz sanitário eram muito prováveis e particularmente perigosas, e de que o facto de fazerem parte do léxico das estratégias nacionais dos diferentes países e organizações internacionais não era suficiente (como alertava Al Gore na sua obra *The Future*, estruturada em torno de seis forças que iriam mudar o Mundo<sup>3</sup>).

Infelizmente, a Pandemia COVID-19 veio colocar à prova a capacidade do Estado e do próprio Sistema Político Internacional para enfrentar este tipo de ameaça global, que já tinha confrontado a Humanidade por várias vezes, desde as pestes e pragas de Tebas, de Atenas, de Constantinopla, às pestes medievais, à peste negra, à peste branca, à pneumónica e mesmo à SIDA<sup>4</sup>.

Independentemente da diversidade de conceitos de Segurança e Defesa na generalidade dos Estados, a Defesa é comumente associada ao conjunto de ações, desenvolvidas por todos os instrumentos de poder do Estado (com especial ênfase para as FFAA), no sentido de garantir a sua independência e soberania. Esta perspetiva circunscreve a intervenção das FFAA a atividades de segurança externa (defesa militar do Estado, missões humanitárias e de paz...), exceto em situações extraordinárias ou excecionais previstas na lei de cada Estado (caso do apoio a atividades de proteção civil e a tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações).

Por outro lado, a Segurança é entendida maioritariamente como a condição do Estado, associada à ausência de conflitualidade, como um valor a garantir, um bem essencialmente coletivo, garantido não exclusivamente pela "Defesa". A Segurança do individuo associada à segurança do Estado, visão legada por Maquiavel, Hobbes e Clausewitz, é normalmente associada à escola realista das Relações Internacionais e foi consagrada durante todo o século XX. Entretanto, a globalização e o crescendo das ameaças e riscos transnacionais retiraram espaço de intervenção local e regional ao Estado como entidade soberana, levantando questões estruturais ao nível da identificação das fronteiras da própria Segurança interna e externa. A Segurança tornou-se mais global e dinâmica e menos territorial, colocando no mesmo plano dos Estados, as Organizações Internacionais, as Pessoas Coletivas não Estaduais e as Pessoas Singulares e utilizando, de modo crescente, os vetores não militares. Todos estes fatores forçaram o aparecimento das novas aplicações da Segurança, casos da Segurança Pessoal, Nacional, Humana e Global.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ver "Gore, Al (2013), O Futuro: seis forças que irão mudar o Mundo, Actual. Coimbra.".

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Ver "Pinto, Jaime Nogueira (2020), Contágios: 2500 Anos de Pestes, D. Quixote, Alfragide.".



Assistimos assim, ao esbater das "fronteiras" entre a Segurança e Defesa, apesar de não haver uma visão integrada na maioria dos países, seja ao nível da legislação, dos atores, da missão e mesmo da organização. No entanto, na práxis, as sucessivas reformas foram ao encontro das necessidades do cidadão e do Estado e nesse sentido foram-se criando verdadeiros sistemas de Segurança e Defesa, com as necessárias e adequadas ligações entre todos os atores, desde as FFAA às FSS, passando pelos serviços de informações, pelos órgãos de emergência e proteção civil, pelas autoridades marítimas e aeronáuticas, pela polícia judiciária, etc. Cada Estado tem hoje o seu sistema de Segurança e Defesa, mais ou menos integrado e mais ou menos preparado para fazer face a ameaças e riscos, sejam eles de cariz interno ou transnacional. Ao nível das Organizações Internacionais, o linguajar da Segurança e Defesa é ainda mais comum e os conceitos de ação são trabalhados normalmente em conjunto e com a adequada coordenação e integração.

Por tudo isto, assumimos o título deste capítulo como "Segurança e Defesa; Da Práxis", pois já hoje, mas sobretudo no futuro próximo, a Segurança e a Defesa serão crescentemente interdependentes, para garantirem, com eficácia e eficiência, a proteção dos cidadãos e a independência do Estado de direito, com mais ou menos soberania na visão tradicional de Jean Bodin. As consequências são enormes, em termos legais, de redefinição da missão dos vários atores, de organização e sobretudo de funcionamento crescentemente integrado, ultrapassando culturas institucionais em prol do bem comum.

Vejamos agora, as principais tendências gerais em termos da Segurança e Defesa<sup>5</sup> que identificámos em 2018:

- que os EUA continuavam a liderar o tradicional top 15 dos orçamentos de defesa e a tabela das exportações de armamento (com 33%, seguidos da Rússia com 25%);
- que os orçamentos de defesa da Ásia (em especial da China, da Índia e das Coreias) aumentavam percentualmente, relativamente às restantes áreas do globo;
- que a Europa em geral e a NATO em particular, optavam por instrumentos políticos e estratégicos como o "smart defense" e o "pooling and sharing", os quais não compensavam a redução de custos e de pessoal, com consequências reais na redução de capacidades e nas limitações em enfrentarem futuras crises;
- que em termos de documentos estratégicos se acentuavam as denominadas Estratégias de Segurança Nacional, sem ciclos e com maior transparência;
- que em termos de organização se criavam mais órgãos de Conselho de Segurança e Defesa, englobando os diferentes e tradicionais órgãos de conselho;
- que em face do crescendo das ameaças e riscos transnacionais;
  - \*esbatiam-se as fronteiras entre Segurança interna e externa;

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Ver "Borges, João Vieira (2018), A Segurança e Defesa no "Mundo Novo em Mudança", in Dar Uma Razão à Força e uma Força à Razão, Nexo, Alcochete.".



\*aumentava a colaboração e as interligações entre as FFAA e as FSS, ainda que em regime de excecionalidade e com carácter de complementaridade;

\*aumentavam as relações entre as políticas de defesa e as políticas de desenvolvimento;

\*centralizavam-se os órgãos de conselho e os processos de decisão e de execução das políticas de segurança, de modo a maximizar recursos e evitar discrepâncias e redundâncias;

\*investia-se crescentemente na cibersegurança (com estratégias transversais, utilizadas como instrumento de integração entre todos os atores, militares e os civis), na tecnologia (em especial nos UAV) e em forças especiais;

\*integravam-se e reforçavam-se os serviços de informações;

\*reduziam-se os efetivos nas FFAA em geral (em especial na Europa);

\*racionalizavam-se os dispositivos (com redução do número de atores e de custos);

\*aperfeiçoavam-se os processos de gestão de crises;

\*apostava-se no "conjunto" e na criação de estruturas comuns aos Ramos das FFAA e mesmo às FSS (em especial nas áreas da Logística, Saúde, Formação, Ensino e Serviços de Apoio Conjunto);

\*redefiniam-se as prioridades e as capacidades (multi-domínio), no que concerne a sistemas de armas (melhor tecnologia, mais flexibilidade, mais mobilidade, proteção e letalidade, mais agilidade e interoperabilidade).

Estas tendências materializavam-se, entretanto, na legislação enquadrante dos diferentes atores da Segurança e Defesa, não só ao nível das Estratégias Nacionais, mas muito especialmente nas Estratégias de Segurança e/ou de Defesa e Militar e inclusivamente noutras Estratégias especificas (caso das "agregadoras" Estratégias de Cibersegurança). E os atores dos novos sistemas de Segurança e Defesa passavam a incluir, não só as FFAA e as FSS, mas também os sistemas de informações, os órgãos de emergência e proteção civil e as autoridades marítimas e aeronáuticas. Enquadrados por diferentes ministérios, os diferentes atores dos sistemas de Segurança e Defesa (mais ou menos complexos, em função da organização e cultura estratégica de cada Estado), já estavam a trabalhar mais em conjunto, em prol dos grandes objetivos, ou seja, da Segurança, do bem-estar e do desenvolvimento. Apesar de realidades bem distintas, se compararmos o que se passava nos EUA ou nos diferentes países da Europa, com a China e a Ásia em geral, era possível descortinar estas tendências gerais, que apesar de tudo, e como confirmaremos de seguida, viriam a ser muito importantes no combate à Pandemia COVID -19.

Efetivamente, seja em Itália, nos EUA, no Brasil, na Rússia ou na África do Sul, o sistema de Segurança e Defesa atuou no combate à Pandemia em apoio (em regime de excecionalidade e com carácter de complementaridade) dos diferentes sistemas de saúde pública, com o objetivo essencial de proteger e cuidar das populações. E atuou maioritariamente de modo legal, funcional e sobretudo percetível por parte das populações em geral, porque estavam em curso reformas importantes e mudanças de mentalidade, que interligavam, com maior facilidade, os diferentes atores da Segurança e Defesa, não exclusivamente as FFAA e as FSS.



Na prática, e na sequência das diferentes reformas e transformações tendentes a fazer face às ameaças crescentemente transnacionais (como o terrorismo), a Pandemia veio acentuar as tendências em curso (não só nos Estados, mas também nas Organizações Internacionais). Mas comecemos por analisar as ações concretas, para depois, mais objetivamente, projetarmos o futuro dessas mesmas tendências.

## 3. A Segurança e Defesa no combate à Pandemia; Ações e Lições

Neste combate à Pandemia, simultaneamente global, regional, estadual e local, os protagonistas têm sido fundamentalmente os sistemas nacionais de saúde dos diferentes países.

Entretanto, as FFAA têm tido um papel importante na generalidade dos países, marcado por ações tão diversas, que para melhor compreensão são de seguida organizadas e simplificadas em cinco áreas, respetivamente<sup>6</sup>: Planeamento e Organização; Apoio Logístico; Apoio Sanitário e NBQR; Apoio às FSS; e Apoio ao Plano de Vacinação.

# - Planeamento e Organização

Que inclui a participação das FFAA e das FSS nos diferentes órgãos de planeamento e organização, designadamente no âmbito dos órgãos de saúde pública ou de gestão de crises. Inclui também, a criação de grupos de trabalho (*Task Forces*) dedicados ao acompanhamento da situação. Inclui ainda, a identificação e gestão de voluntários (em alguns casos da família militar) destinados a apoiar as diferentes atividades desenvolvidas pelos vários organismos ligados à saúde, ao trabalho e à solidariedade e segurança social.

#### - Apoio Logístico

Que inclui o transporte terrestre e aéreo de doentes (e inclusivamente de vitimas), a criação e sustentação de centos de acolhimento de doentes (alguns nas próprias unidades militares) e a constituição de equipas de rastreio epidemiológico para apoio aos órgãos de saúde (fazem o contacto com casos confirmados, identificando contactos de risco e evitando cadeias de contágio). Inclui ainda, a produção (pelos laboratórios específicos das FFAA), o armazenamento e a distribuição de bens de difícil aquisição (caso dos ventiladores), de equipamentos de proteção individual e de material sanitário às escolas, lares, municípios e outros organismos.

# - Apoio Sanitário e NBQR

Que inclui o reforço da capacidade de internamento para doentes COVID-19 nos hospitais militares e nos hospitais de campanha em apoio dos serviços nacionais de saúde, mas também em inúmeras ações de sensibilização e formação em estruturas residenciais para idosos ou escolas. Inclui ainda, a desinfestação/descontaminação de infraestruturas críticas e serviços essenciais, assim como as ações de formação, preparação e sensibilização de pessoal em vários estabelecimentos públicos e privados.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Tal como em "Gomes, Hélder (15 de fevereiro de 2021), Do apoio nos lares ao apoio no internamento: o que as Forças Armadas fizeram desde o início da pandemia em Portugal".



#### -Apoio às FSS

Que inclui a colaboração com as FSS, nomeadamente no controlo de fronteiras, no controlo da circulação, no transporte de bens às populações mais necessitadas e de mais difícil acesso (em colaboração com as autoridades locais e regionais e normalmente de forma descentralizada).

# - Apoio ao Plano de Vacinação

Que inclui a participação na gestão do plano de vacinação em apoio da decisão política (nos comandos militares, nas células de planeamento e nas salas de situação dos órgãos de saúde) ou sanitária e o transporte das vacinas (prioritariamente da responsabilidade das FSS mas em alguns casos com apoio das FFAA). Em alguns países (caso de Portugal) os coordenadores da vacinação ou membros das respetivas *Task Force*, são militares das FFAA. Inclui ainda, o apoio à organização da operação logística, desde a receção das vacinas, armazenamento, preparação das encomendas de entrega à distribuição e transporte aos postos de vacinação.

Com elevada disponibilidade e excecional sentido de missão, as FFAA adaptaram-se rapidamente às diferentes situações e missões, sempre em prol do bem comum. Respeitando todas as medidas e normas de segurança sanitária, de modo a salvaguardar a segurança e a saúde dos seus militares e civis, as FFAA e as FSS mantiveram as suas atividades normais (formação, exercícios, apoio às populações, etc.) e adicionalmente participaram no apoio ao combate à Pandemia, a pedido dos órgãos legalmente responsáveis e em regime supletivo. Trabalharam em ligação privilegiada com os órgãos de saúde (e do trabalho e da solidariedade social), mas também com os restantes órgãos do sistema de Segurança e Defesa, designadamente com os sistemas de informações, com os órgãos de emergência e proteção civil (com peso crescente - pela sua diversidade de atores), e ainda com os órgãos de justiça. Em cada país, essas ligações foram sendo coordenadas e ajustadas, no sentido de maior eficácia e eficiência, identificando-se lições aprendidas, importantes para futuras reformas ou reestruturações.

De acordo com Clarke (2020), é de esperar que as solicitações feitas às FFAA "continuem a aumentar, mesmo com a redução da crise atual, já que se espera que a Pandemia continue a ser uma preocupação nacional nos próximos meses". Clarke deu como exemplo o caso da prestação de serviços essenciais, de natureza logística e médica, bem como alguns recursos de investigação e apoio de engenharia. Identificou ainda, as FFAA de Itália, Espanha, França e Estados Unidos (a que poderia juntar Portugal), na construção e equipamento de instalações médicas, transporte de doentes com vírus, entrega de alimentos, revista de edifícios em busca de vítimas e descontaminação de residências e instalações públicas, tais como estações de comboios e aeroportos.

Estes apoios, designadamente no que respeita à especificidade militar da área sanitária (produção e distribuição de equipamentos de proteção individual, descontaminação, instalação de hospitais de campanha e reforço da capacidade de internamento de doentes, participação na gestão da vacinação, etc.), continuarão a ser solicitados no futuro no âmbito da proteção civil e de emergência e a saúde militar, será seguramente alvo de reinvestimentos em termos de pessoal e equipamentos, dada a sua capacidade de utilização, simultaneamente operacional militar e civil.

Na maior parte dos países europeus, caso de Portugal, o apoio das FFAA à proteção civil no caso de contingências internas, constitui uma tradição devidamente institucionalizada. No entanto, esse apoio



tem sido pontual, de curta duração e sem consequências tão importantes para a vida dos cidadãos. Com a Pandemia, e a previsão de futuras pandemias, é expectável um maior investimento nesta área, não só ao nível das FFAA, mas também dos restantes atores, designadamente na proteção civil e de emergência. Em termos de comando e controlo, essas atividades de proteção civil e relacionadas com a Pandemia, estão maioritariamente (e bem) na dependência de entidades civis, fornecendo as FFAA o apoio solicitado através de uma cadeia de comando hierarquizada e funcional, mas com um número menor de atores envolvidos.

Uma questão importante diz respeito à identificação e caracterização da "linha vermelha", ou seja, das missões que as FFAA não devem executar, seja porque não dispõem de meios nem de capacidades e competências, seja porque outras organizações são mais adequadas e úteis. Assim, é importante identificar os diferentes tipos de missões das FFAA e das FSS de apoio às autoridades de proteção civil e emergência e a outras da área da saúde pública. Por outro lado, devem ser definidos critérios objetivos para avaliar as situações em que as FFAA podem ser usadas em apoio da proteção civil e de emergência, particularmente no que diz respeito a Pandemias. Entre esses critérios, Clarke destaca a legalidade (e constitucionalidade), a letalidade (limites do uso da força), o risco (caso do contágio), a prontidão, o custo e a adequabilidade (podendo aqui ser também equacionada a disponibilidade de recursos e de competências).

Outra questão importante diz respeito ao facto das entidades políticas e sanitárias terem optado por sucessivas quarentenas (em face de sucessivas vagas), que incluem o encerramento de vários organismos e/ou o controlo das fronteiras dos Estados, ação exigente em terra, mar e ar e em contraciclo com a abertura decorrente da globalização. Nestes casos, muitas vezes o dilema "segurança sanitária versus liberdades individuais" foi alvo de debate e de manifestações mais ou menos pacificas. As FSS, normalmente responsáveis pela segurança das fronteiras e pela proteção das pessoas, solicitaram, em várias situações, o apoio das FFAA, que na medida das suas possibilidades e capacidades foram cumprindo a missão.

Relativamente às lições aprendidas durante este período da Pandemia, mais diretamente relacionadas com a Segurança e Defesa, destacamos<sup>7</sup>:

-

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Ver "Borges, João Vieira (novembro de 2020), Lições e desafios para a liderança militar em tempos de pandemia COVID-19" e "Cravinho, João Gomes (4 de junho de 2020), Lições e precauções da Pandemia". Ao nível das diferentes Organizações Internacionais, como a ONU, a NATO e a UE, tem sido feito um trabalho cuidado e rigoroso no âmbito da identificação de



- a assunção de que quanto mais complexa e globalizada é a sociedade, maior é a vulnerabilidade a novos e imprevistos fatores de perturbação;
- a necessidade de maior cooperação internacional, designadamente ao nível do planeamento, da gestão, do combate, do pessoal especializado, dos equipamentos médicos, da investigação, da vacinação, etc.;
- a importância da "elevada capacidade de planeamento, adaptação e flexibilidade de um corpo disciplinado, mobilizado e dedicado" como são as FFAA;
- a importância da celeridade na tomada de decisão;
- a necessidade de centralização ao nível do planeamento e de descentralização ao nível da execução;
- a necessidade contribuir para um sistema nacional de gestão de crises, que garanta, de modo coordenado e integrado, a resposta a emergências complexas, em território nacional ou em países aliados e parceiros por forma a manter a governação e a preservação do controlo dos mecanismos de sobrevivência da sociedade;
- a necessidade do apoio de especialistas na tomada de decisão e no acompanhamento da situação pandémica (médicos, enfermeiros, psicólogos, técnicos de informática, etc.);
- a necessidade imperiosa do investimento em conhecimento e ciência;
- a necessidade de autonomia industrial e cientifica, no sentido da produção de um mínimo de equipamentos médicos e de produtos farmacêuticos críticos;
- a necessidade de assegurar reservas estratégicas relevantes, desde bens alimentares a produtos farmacêuticos e médicos, incluindo reservas de sangue;
- a necessidade de investir em equipamentos de uso simultaneamente militar e civil, melhorando a interoperabilidade e articulando sistemas de coordenação ágeis;
- a necessidade de uma "cultura de coordenação" entre vários órgãos e entidades, militares e civis, nacionais e estrangeiros;
- a necessidade de reforçar os instrumentos de cooperação entre as FFAA e as FSS, tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a ameaças e riscos transnacionais;
- a importância de um centro de gestão integrado ao nível das FFAA, com poderes e competências acrescidas do CEMGFA relativamente aos comandantes dos Ramos;
- a importância da comunicação, formal e informal, que deve ser utilizada judiciosamente, e no sentido de informar, esclarecer, antecipar, desmentir e motivar;

\_

lições aprendidas, de que teremos conhecimento mais pormenorizado no final da Pandemia. Em Portugal, ao nível do Ministério da Defesa Nacional (Direção Geral de Política de Defesa Nacional) é feito, com regularidade, o acompanhamento dos "Padrões e tendências de emprego das FFAA [de 22 países europeus] no combate à COVID-19".



- a importância em reforçar a capacidade de gestão de emergências complexas e garantir maior autonomia e resiliência, através do desenvolvimento de mecanismos transversais de controlo, de monitorização e de acompanhamento, ao nível nacional e no quadro internacional;
- a importância da utilização coordenada e integrada de recursos humanos e materiais dispersos por vários atores, militares e civis;
- a necessidade do (bom) exemplo dos decisores políticos e dos comandantes, relativamente à importância do valor da vida, em especial dos mais vulneráveis;
- e a assunção de que o investimento nas FFAA constitui um "seguro contra todo o tipo de riscos inesperados".

Considerando as missões entretanto desempenhadas pelas FFAA e pelas FSS, assim como as respetivas lições aprendidas (para que melhores práticas sejam encontradas, desenvolvidas, consolidadas, experimentadas e aplicadas), existem atualmente boas condições para as necessárias reformas do sistema como um todo, as quais devem contemplar outros pressupostos (ou aceleradores da mudança) que vinham marcando as tendências de evolução da Segurança e Defesa a que atrás fizemos referência. Os indicadores vão no sentido do apoio da população em geral à atuação das FFAA, seja através de estudos e inquéritos, seja pela resposta a artigos de opinião nas redes sociais<sup>8</sup>.

Ao nível das Organizações Internacionais, existem alguns estudos relativos às lições aprendidas, mas orientados fundamentalmente para as respetivas missões e atribuições. É o caso da UE<sup>9</sup>, em que Latici (2020) identifica lacunas de capacidades ao nível do transporte aéreo estratégico, comunicações seguras, comando e controlo e emergências de saúde pública. Aborda ainda, a necessidade de investimentos em inteligência de saúde, na gestão dos riscos da biossegurança, e nas tecnologias de dupla utilização (militar e civil). Outra questão abordada, diz respeito à esperada recessão económica, pelo menos nos próximos dois anos, que poderá levar a desinvestimentos na área da Segurança e Defesa, situação já constatada na redução do fundo europeu de defesa (para 2021-2027), de 13,4 mil milhões para 7,9 mil milhões de euros, afetando diretamente projetos de desenvolvimento. Ao nível da NATO, o estudo do Policy Department for External Relations da União Europeia (2021), prevê dificuldades dos países da organização para atingirem os prometidos 2% do PIB em defesa nos próximos anos. Por outro lado, destaca que a competição atual entre os EUA a China e mesmo a Rússia, levará a crescentes investimentos na defesa. Nesse estudo refere-se que para o Secretário Geral da NATO, a organização deve "permanecer forte militarmente, ser mais unida politicamente e optar por uma abordagem mais global". E nesta abordagem, a intenção passa por reforçar as capacidades no combate aos desafios menos convencionais à segurança, como o clima, as campanhas de desinformação e o apoio às autoridades civis (lição aprendida da Pandemia).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Foi o caso de "Coutinho, Pedro (5 de fevereiro de 2021), A propósito da COVID-19; repensar as Forças Armadas", onde o constitucionalista sublinha que "as FFAA [em Portugal] têm vindo a desempenhar uma missão crucial no combate à Pandemia".

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Ver "Latici, Tania (june 2020), NATO's response in the fight against coronavirus" e "Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union (January 2021), How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU".



Entretanto, é fundamental ter em atenção que cada caso é um caso. Cada Estado tem o seu sistema, a sua legislação enquadrante, a sua organização, a sua cultura e o seu modo de funcionamento. As necessárias adaptações ou reformas devem ter em consideração a especificidade nacional, os valores e os interesses nacionais, mas também a tendência de evolução em termos globais, porque nenhum Estado (nem os EUA!) pode hoje enfrentar isoladamente a generalidade das ameaças e riscos globais.

## 4. Implicações da Pandemia para a Segurança e Defesa

Tendo em consideração as ações desenvolvidas pelos diferentes atores da Segurança e Defesa no combate à Pandemia, assim como as lições aprendidas, e fazendo a necessária e adequada ligação às tendências que se verificavam em termos das reformas que estavam em curso no início da Pandemia, é possível descortinar linhas de ação de continuidade, no sentido de, no futuro, os Estados (e a as coligações de Estados em Alianças, como na NATO e UE) serem mais eficazes e eficientes nesse e noutros combates, em prol do bem comum.

Temos a perceção de que, a conjuntura atual, é muito favorável à realização dessas reformas por parte do poder político, tendo em consideração que os cidadãos em geral viveram e conviveram diariamente com os problemas decorrentes da Pandemia, seja a nível sanitário, económico, financeiro, psicológico ou mesmo securitário. Por outro lado, muitas ações de cariz conjuntural foram, entretanto, testadas, podendo ser implementadas com cariz estrutural, caso tenham sido percecionadas no sentido positivo e não coloquem em causa os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Para uma melhor sistematização, identificamos as implicações da Pandemia na Segurança e Defesa por áreas, mas no âmbito das tendências de evolução que se vinham verificando, marcadas sobretudo pelas ameaças e riscos de cariz global. Estas implicações, trabalhadas numa linguagem estratégica, em jeito de grandes linhas de ação, são assim organizadas nas seguintes áreas: Legislação; Missão, Organização; e Sistemas. Vejamos então as principais implicações, na necessária e adequada linha de continuidade de tendências de evolução da Segurança e Defesa:

#### - Legislação

\*Nas Estratégias Nacionais (de Segurança Nacional ou de Segurança e Defesa), reforçar as linhas de ação relacionadas com o reforço da componente sanitária e com o incremento das ligações civilmilitar;

\*Consolidar a práxis em Lei, nomeadamente no que respeita à relação crescente entre todos os atores da Segurança e a Defesa, desde as FFAA às FSS, passando pelos serviços de informações e sobretudo pelos organismos ligados à proteção civil e emergência;

\*Criar um estado de exceção (para além do mais comuns de "crise" e "emergência" – poderia denominar-se "sanitário") mais adequado à situação das Pandemias, que facilite a tomada de decisão



política e salvaguarde, simultaneamente, os valores éticos e os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;

\*Criar um órgão nacional de gestão de crises, na dependência direta do condutor das políticas (primeiro ministro ou presidente, conforme o tipo de regime político), que incorpore todos os sistemas vitais (civis e militares) ao combate às diferentes ameaças e riscos transnacionais;

\*Criar um "Conselho de Segurança e Defesa", que englobe os diferentes órgãos existentes (defesa nacional, segurança interna, terrorismo, saúde, cibersegurança, informações, etc..).

#### - Missão

\*Relevar as missões de resposta a crises atribuídas às FFAA, sem descurar as missões de defesa do território e de apoio à paz e humanitárias (no quadro da segurança cooperativa e da defesa coletiva), designadamente estabelecendo prioridades e especificando as atribuições relativas ao apoio às atividades de proteção civil e emergência;

\*Clarificar as missões de apoio às FSS, não só no âmbito dos planos de contingência, mas muito especialmente no âmbito político, na interpretação da complementaridade e do regime de exceção 10.

### - Organização

\*Centralizar a gestão das crises no órgão nacional existente ou criado para o efeito, simplificando as ligações a todos os sistemas e atores envolvidos (civis e militares);

\*Centralizar a ação de comando no âmbito das missões de resposta a crises, seja ao nível das FFAA<sup>11</sup>, seja no âmbito da proteção civil e de emergência, seja ao nível de todo o sistema de Segurança e Defesa;

\*Desenvolver ações crescentemente conjuntas e combinadas em termos de apoios, designadamente na área sanitária e logística;

\*Criar um quadro de maior cooperação (e mesmo integração) entre o sistema de saúde militar e os sistemas nacionais de saúde.

\*Prever a atuação legal das FFAA em apoio das FSS e de outros organismos públicos, em regime de excecionalidade e com carácter de complementaridade;

\*Desenvolver ações no sentido da criação e manutenção integrada de reservas estratégicas para apoio a situações de catástrofe (alimentação, medicamentação, etc.).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Em Espanha, o decreto que define o "Estado de Alarma" de combate ao Covid-19 outorga aos militares o estatuto de agentes de autoridade.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Caso do Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) relativamente aos chefes dos Ramos. A reforma recentemente aprovada em Portugal, atribui ao CEMGFA o comando operacional de toda a atividade militar. O Ministro da Defesa sublinhou "que, entre os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte, já não se encontra "um modelo parecido com o português" na medida em que "já evoluíram para um modelo mais adequado que é o CEMGFA ter autoridade sobre os três ramos e também sobre as novas valências, da Ciberdefesa e da Saúde Militar". O objetivo (reforçado pelas lições aprendidas com a participação das FFAA no combate à Pandemia) foi maximizar a eficácia operacional, promover a atuação em conjunto, minimizar redundâncias e estabelecer claramente linhas de comando.



#### - Sistemas

\*Investir no sistema de saúde militar, designadamente nas unidades e valências simultaneamente militares e civis, caso dos hospitais de campanha, dos laboratórios para produção de medicamentos e outros produtos, de viaturas frigoríficos, etc.;

\*Investir na centralização e no reequipamento das unidades NBQR, designadamente nas detentoras de valências simultaneamente militares e civis;

\*Rentabilizar as capacidades dos diferentes atores do Sistema de Segurança e Defesa, nomeadamente das FFAA e das FSS, ao nível da interoperabilidade e "uso comum" de meios operacionais, através da formação e treino mais integrados, da realização de exercícios nacionais com intervenção de todos os atores, e ainda da aprovação de um plano de articulação operacional que contemple o maior número de situações possível.

As FFAA dispõem de uma gama diversificada de recursos, muitos deles exclusivos, que podem fazer a diferença na capacidade de um Estado sobreviver a uma crise Pandémica como a da Covid-19. Assim, é provável que a tendência de se continuar a adicionar funções não militares às FFAA continue a ser incrementada. No entanto, devem ser enquadradas legalmente, de modo a que numa próxima crise sanitária (ou outras) a atuação seja mais eficiente e eficaz.

Em suma, as consequências da Pandemia para a Segurança e Defesa, situam-se ao nível mais global das tendências decorrentes das ameaças e riscos transnacionais, com a necessária articulação das especificidades relacionadas com o sistema de saúde. Os *drivers os change* no seu conjunto materializam as reformas em curso já há alguns anos, acelerados pelo terrorismo transnacional e agora pela Pandemia, com características diferentes, mais ligadas ao investimento na área da saúde, caso da investigação, da prevenção, da gestão e do combate. E, neste âmbito, a Segurança e Defesa reforçou o seu papel, pela ação desenvolvida, mas também pelas lições aprendidas. Neste caso, a reforma necessária não tem relação direta com a incapacidade do sistema de saúde (independentemente do modelo), mas com a necessidade de reforçar e/ou reformar as componentes complementares dos diferentes atores, designadamente o enquadramento legal, a inteligência, a previsão, o comando e controlo, a logística, a organização e a gestão.

# 5. Considerações Finais



Todos vivemos e convivemos com a Pandemia COVID-19, na certeza de que o seu impacto ultrapassará as dimensões sanitárias e económicas dos Estados, ainda hoje responsáveis por assegurarem a segurança, o desenvolvimento e o bem-estar dos cidadãos. O envolvimento dos diferentes atores da Segurança e Defesa, nomeadamente das FFAA e das FSS, tem sido proporcional à gravidade da situação nos respetivos países e o planeamento e emprego dos mesmos tem sido adaptado à medida das necessidades das autoridades nacionais.

Por outro lado, as questões estruturais associadas ao novo paradigma da Segurança e Defesa, têm evoluído (mais na praxis do que ao nível legal), no sentido de uma maior coordenação e mesmo integração entre todos os atores envolvidos, em especial desde o crescendo das ameaças e riscos de cariz transnacional, materializado pelo terrorismo transnacional e pelos ataques de 11 de setembro de 2001.

As tendências dos últimos anos, concretizadas em reformas mais ou menos estruturais, são assim reforçadas pela Pandemia, que tem servido de "teste" (transparente) à missão, organização e funcionamento dos diferentes atores. As ações desenvolvidas no combate à Pandemia, designadamente pelas FFAA e pelas FSS, assim como as lições aprendidas, constituem pressupostos importantes para reforço de algumas das tendências ao nível da Segurança e Defesa. Como atrás referimos, não podemos esquecer que o carácter transnacional das tendências e das reformas está direta e indiretamente presente, em função da crescente colaboração e interdependência entre os Estados, seja a nível regional (caso da NATO e da UE) ou mesmo global (caso da Organização das Nações Unidas - ONU).

Entre as principais tendências destacamos: na área da legislação, o reforço das linhas de ação estratégicas relacionadas com a saúde nas estratégias nacionais, a criação de novos órgãos de conselho e de gestão de crises e o estabelecimento de um novo estado de exceção; na área da missão, o reforço das missões de resposta a crises por parte das FFAA e a clarificação das atribuições na ligação às FSS e à proteção civil e emergência; na área da organização, a centralização da gestão e da ação de comando, a maior coordenação e integração entre todos os atores envolvidos, e a manutenção integrada de reservas estratégicas; e na área dos sistemas, o investimento nos sistema de saúde militar e na centralização e reequipamento das unidades NBQR e a rentabilização das capacidades dos diferentes atores do sistema de Segurança e Defesa. Neste quadro de futuro, entendemos que o sistema de Segurança e Defesa em geral e as FFAA em particular, reocupam um espaço que lhes é próprio, relacionado com um maior compromisso político por parte dos órgãos de soberania e das forças políticas de cada Estado.

Com a Pandemia, e mais do que com o Terrorismo Transnacional, acentuou-se a noção de que a globalização abre inevitavelmente as portas dos Estados às ameaças e riscos de cariz global. Neste confinamento quase global, em que as poucas noticiais externas à Pandemia, diziam respeito aos EUA, à China e à Rússia, na sua tentativa de ganhos relativos de poder, quer na luta científica pela busca de vacinas, quer na luta pelo espaço, quer no confronto face a questões em jogo no xadrez internacional (como as armas nucleares), as questões de Segurança internacional continuaram a ser dominadas pela teoria realista das Relações Internacionais.

Tal como referido na introdução do "The Military Balance 2021", "Enquanto a pandemia afetou quase todos os países, enfrentando este desafio comum, pouco fez para melhorar as relações entre os estados.



O conflito e o confronto não diminuíram, e a competição das grandes potências continuou a impulsionar o planeamento de defesa de alguns países e as considerações e decisões de aquisição."<sup>12</sup>. Por outro lado, Ramalho Eanes considera que "A resposta à crise foi, em nível mundial, desarticulada, contraditória e gritante pela falta de meios básicos passivos (como máscaras, fatos de proteção anti-infeciosas, desinfetantes, ventiladores etc.) e pela falta de concertação de meios profiláticos passivos e da sua atribuição prioritária aos profissionais de risco, o que terá contribuído para o elevado número de óbitos verificado neste setor."<sup>13</sup>

Neste período da "tragédia global", os apelos e as ações do Papa Francisco (caso da corajosa visita ao Iraque), materializados na encíclica Fratelli Tutti<sup>14</sup>, plena de significado num período de crise mundial, não levaram às sonhadas tréguas nos conflitos internacionais, desde a Síria, à Líbia e ao Iémen, deixando, nas suas palavras "...a descoberto as nossas falsas seguranças". Para o Papa "A tribulação, a incerteza, o medo e a consciência dos próprios limites, que a pandemia despertou, fazem ressoar o apelo a repensar os nossos estilos de vida, as nossas relações, a organização das nossas sociedades e sobretudo o sentido da nossa existência.". Por outro lado, assistimos às posturas menos corretas de vários líderes mundiais, assim como à falta de coordenação e de ética no combate à Pandemia Global, numa altura em que o protagonismo da ONU (caso da Organização Mundial de Saúde) tem sido contestado e instrumentalizado por questões de foro ideológico, colocando os interesses dos Estados acima dos interesses da Humanidade. Com a vacinação, a partir do final de 2020, esta situação tem-se acentuado, com um combate pouco ético pela obtenção das vacinas entre as empresas farmacêuticas, que por sua vez colocam o lucro acima do bem comum. Por outro lado, os Estados, nem sempre respeitando as regras éticas e de bom senso, desenvolvem todos os esforços no sentido de conseguirem vacinar o maior número de cidadãos, seja pela via da capacidade financeira, diplomática ou pela capacidade científica e logística.

Assim, de acordo com esta linha de práxis internacional, entendemos que mesmo ao nível global haverá repercussões da Pandemia para a própria Segurança e Defesa do globo, seja de investimento pelas consequências resultantes da alteração da relação de poderes entre as potências maiores (EUA, China e Rússia), seja de desinvestimento decorrente de uma evolução negativa em termos económicos e financeiros. Mas também a este nível, e tal como constatámos ao nível do Estado, assistiremos seguramente ao consolidar ou ao acelerar de tendências verificadas antes da Pandemia COVID-19.

Saibamos aprender com as lições desta Pandemia, para que no futuro não cometamos os mesmos erros, na certeza de que continua a ser determinante investir no conhecimento e na ciência, na prática, o grande vencedor deste combate da Humanidade.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> The Military Balance (2021), Editor's Introduction, Routledge, p. 5. Refere ainda, que os gastos com defesa global aumentaram em 2020 para valores da ordem dos 1,83 triliões de dólares, num crescimento real de 3,9% (ligeiramente menor do que em 2019). Os aumentos nos orçamentos da defesa dos EUA e da China representaram quase dois terços do aumento total em gastos globais de defesa em 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Eanes, António Ramalho (11 de setembro de 2020), «Pestes» e outras imprevisibilidades: o dever funcional do Estado, das instituições internacionais especializadas e da sociedade civil de prever o politicamente imprevisível".

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Francisco (3 de outubro de 2020), Carta Encíclica Fratelli Tutti do Santo Padre Francisco sobre Fraternidade e a Amizade Social.



## Bibliografia:

Barrento, António Eduardo Queiroz Martins (General), (maio 2020), "O Exército e a pandemia", Revista Militar, n.º 5, Lisboa, pp. 431-436.

Borges, João Vieira (2017), "Intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna: Da excecionalidade à complementaridade", O papel das Forças Armadas na segurança interna, Universidade Lusíada Editora, Lisboa, pp. 53-63.

Borges, João Vieira, (2020), "Lições e desafios para a liderança militar em tempos de pandemia COVID-19", Revista Militar, n.º 2626, pp. 961-972.

Borges, João Vieira, (maio de 2020), "Ensino Superior Militar em tempos de COVID-19", Jornal do Exército. n.º 699, pp. 32-33.

Clarke, Jack, L. (2020), "Pandemics and Armed Forces: Which Roles are Appropriate?", Disponível em: <a href="https://connections-qj.org/article/pandemics-and-armed-forces-which-roles-are-appropriate">https://connections-qj.org/article/pandemics-and-armed-forces-which-roles-are-appropriate</a> (9 de abril de 2020).

Coutinho, Pedro (5 de fevereiro de 2021), A propósito da COVID-19; repensar as Forças Armadas", Disponível em: <a href="https://www.publico.pt/2021/02/05/opiniao/noticia/proposito-covid19-repensar-forcas-armadas-1949306">https://www.publico.pt/2021/02/05/opiniao/noticia/proposito-covid19-repensar-forcas-armadas-1949306</a> (11 de abril de 2021).

Cravinho, João Gomes (4 de junho de 2020), Lições e precauções da Pandemia, Disponível em: <a href="https://www.publico.pt/2020/06/04/opiniao/noticia/licoes-precaucoes-pandemia-1919250">https://www.publico.pt/2020/06/04/opiniao/noticia/licoes-precaucoes-pandemia-1919250</a> (10 de abril de 2021).

Eanes, António Ramalho (11 de setembro de 2020), «Pestes» e outras imprevisibilidades: o dever funcional do Estado, das instituições internacionais especializadas e da sociedade civil de prever o politicamente imprevisível, Disponível em: <a href="https://www.revportcardiol.org/pt-pestes-e-outras-imprevisibilidades-o-articulo-S087025512030439X">https://www.revportcardiol.org/pt-pestes-e-outras-imprevisibilidades-o-articulo-S087025512030439X</a> (11 de abril de 2021).

Francisco (3 de outubro de 2020), Carta Encíclica Fratelli Tutti do Santo Padre Francisco sobre Fraternidade e a Amizade Social, Disponível em:

http://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco\_20201003\_enciclica-fratelli-tutti.html (11 de abril de 2021).

Friedman, George (2015), A próxima década: onde temos estado... e para onde nos dirigimos, Dom Quixote, Alfragide.

Gore, Al (2013), O Futuro: seis forças que irão mudar o Mundo, Actual, Coimbra.

Gomes, Hélder (15 de fevereiro de 2021), Do apoio nos lares ao apoio no internamento: o que as Forças Armadas fizeram desde o início da pandemia em Portugal, Disponível em: <a href="http://inteligenciacoletiva.expresso.pt/coronavirus/2021-02-15-Do-apoio-nos-lares-ao-apoio-no-internamento-o-que-as-Forcas-Armadas-fizeram-desde-o-inicio-da-pandemia-em-Portugal">http://inteligenciacoletiva.expresso.pt/coronavirus/2021-02-15-Do-apoio-nos-lares-ao-apoio-no-internamento-o-que-as-Forcas-Armadas-fizeram-desde-o-inicio-da-pandemia-em-Portugal</a> (10 de abril de 2021).



King, Anthony, (2020), "The Shape of Things to Come", Disponível em: <a href="https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief\_29abril2020.pdf">https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief\_29abril2020.pdf</a> (8 de abril de 2021).

Latici, Tania (june 2020), NATO's response in the fight against coronavirus, EPRS | European Parliamentary Research Service, PE 651.955, Disponível em:

https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pt/document.html?reference=EPRS\_ATA%282020%29651 955 (12 de abril de 2020).

Munchow, Sebastian von, (2020), "The Security Impacts of the COVID-19 Pandemic", Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26937605?seq=1#metadata\_info\_tab\_contents- (9 de abril de 2021).

NATO (2009), Multiple Futures Project: Navigation Towards 2030 Final Report, ACT.

NATO (2017), Strategic Foresight Analysis 2017 Report, ACT.

Pinto, Jaime Nogueira (2020), Contágios: 2500 Anos de Pestes, D. Quixote, Alfragide.

Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union (January 2021), How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU, PE 653.623, Disponível em:

https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\_IDA(2021)653623 (12 de abril de 2021).

Rodrigues, Teresa Ferreira & Borges, João Vieira (coordenadores e co-autores) (2016), Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global, Academia Militar, IPRI e Fronteira do Caos, Porto.

Santos, José Loureiro dos (2014), O Futuro da Guerra, Nova Veja. Lisboa.

Telo, António José & Borges, João Vieira & Pires, Nuno Lemos (2018), Dar Uma Razão à Força e uma Força à Razão, Nexo, Alcochete.

The Military Balance (2021), Editor's Introduction, Routledge, pp. 5-6.

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS





# SEGURIDAD Y DEFENSA EN ÉPOCA DE PANDEMIA COVID-19



#### Justo Orlando Del Orbe Piña

El coronel Del Orbe es egresado de la Academia Militar Batalla de las Carreras, habiendo realizado todos los cursos de la carrera militar. Es licenciado en derecho con dos maestrías realizadas, una en Defensa y Seguridad Nacional en la Escuela de Graduados de Altos Estudios Estratégicos (EGAEE) y otra en Educación Superior Mención Docencia en la Universidad Iberoamericana.

#### 1.- Resumen:

La seguridad nacional se ha visto comprometida en República Dominicana tras la pandemia del COVID-19: en el presente artículo el autor describe la evolución de algunos conceptos de uso frecuente por los Estados, también analizamos el impacto del COVID-19 y el rol desempeñado por las Fuerzas Armadas ante su avance en el país.

Además, desarrollamos como idea central el compromiso de las Fuerzas Armadas de respaldar a la sociedad dominicana ante cualquier tipo de amenaza, incluyendo la del presente patógeno, articulando para su cabal cumplimiento de las disposiciones del poder político y la implementación de los protocolos sanitarios como un axioma estratégico de la defensa.

Concluimos, describiendo el plan de acción que han venido cumpliendo las Fuerzas Armadas, enfocado en apoyo de la autoridad política y el sector de salud del país. Las crisis sanitarias son recurrentes, hemos visto cómo este acontecimiento ha sido capaz de mermar exponencialmente las acciones de los Estados, limitando las actividades vitales que afectan los ámbitos del Poder Nacional (político, económico, psicosocial, militar y el tecnológico).



### 2.- Una explicación necesaria

La actual pandemia del COVID-19 sorprendió a todas las sociedades del mundo, nadie podía imaginar que en un tiempo tan ideal como el alcanzado por el desarrollo humano en el siglo XXI, al que se podría denominar el dos puntos cero del siglo de las luces (siglo XVIII), pudiéramos padecer los embates de un mal a simple vista prevenible. Aunque en este caso, el hombre no ha despertado nuevamente para cuestionarlo todo, por el contrario, se ha mantenido bien despierto para desafiarlo todo, hasta el punto de haber transformado el planeta en todos los renglones, proyectando comprobar la existencia de la vida fuera de la tierra, e incluso, planteándose la pertinencia de la colonización de otros planetas, dejando claro que la tierra todos los días se ha hecho más pequeño ante el crecimiento que ha logrado la ciencia.

Es por ello por lo que se cuestiona, cómo un virus, en este tiempo de ensueño, ha logrado arrodillar a la ciencia, dejando al desnudo temas que resultan desafiantes como la actual crisis sanitaria, que ha degenerado desgracias tales como: "casi 3 millones de muertos y más de 126 millones de afectados en el mundo". En el momento que se escribe este artículo, se estima que "256,031 personas se han contagiado de coronavirus y 3,378 han fallecido en República Dominicana."

El Banco Mundial, a través de un informe, indicó que: "debido a la pandemia, la pobreza extrema habrá aumentado en este año a 150 millones de personas en el mundo"3, dejando evidenciado que el aumento de la pobreza, la delincuencia, la reducción de los empleos, de la producción alimenticia y las deudas crecientes, enrarecerán y debilitarán la seguridad y defensa nacional de los Estados.

La Seguridad Nacional, en el caso de República Dominicana, aunque no ha sido trastocada de manera profusa, no es menos cierto que al igual que los demás países latinoamericanos, la pandemia del COVID-19 ha agregado un ingrediente nuevo con el que las Fuerzas Armadas no estaban habituadas a trabajar, un enemigo invisible cuya mortalidad es considerable y cuyo contagio es muy elevado, planteándose un escenario complejo para nuestra sociedad. Sólo el sentido resiliente de los hombres y mujeres de los cuerpos militares pueden adaptarse en corto tiempo a la presente situación y operar denodadamente en las tareas tradicionales, enfocándose en la presente contingencia sanitaria, asumiendo incólume los riesgos. Todo este presupuesto, ha dado pie a que elementos desaprensivos calculen nuevas alternativas para efectuar sus delitos, aprovechándose de la cuarentena, el toque de queda y otros factores que han vulnerado más la compleja situación social.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Disponible en el enlace: República Dominicana - COVID-19 - Crisis del coronavirus 2021 | datosmacro.com (expansion.com) consultado el 12-04-2021 a las 17:48 horas.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ibidem

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021 (bancomundial.org) 27-03-2021 a las 20:38 horas



### 3.- Despejando los conceptos

### a. La seguridad nacional

La seguridad nacional ha devenido en una reconstrucción teórica forzada por la evolución política-doctrinaria y los acontecimientos sistémicos en "los Estados latinoamericanos como consecuencia del prolongado enfrentamiento ideológico-militar del periodo conocido en la historia, como guerra fría, especialmente en las zonas de influencia de Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial"<sup>4</sup>. Según **Maslow**, "la seguridad es una de las principales aspiraciones del ser humano, solamente por detrás de las necesidades básicas"<sup>5</sup>, pero el objeto de la creación del Estado se bifurca entre el Bien común y la Seguridad Integral, de ahí la importancia del análisis de los conceptos que reposan como ideas claves de este documento.

Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau, conforman la trilogía de contractualistas políticos que dieron origen a la filosofía de la Soberanía Nacional, y aunque la Seguridad Nacional es un concepto nuevo, embrionario del Estado Nación que surge en 1646 tras la paz de Westfalia, enarbolaron una nueva corriente de liderazgo alejado de la monarquía y el centralismo, leemos al autor del Leviatán diciendo, con palabras casi lapidarias: "la función primordial del Estado es la de defender a sus habitantes de la invasión extranjera y de las posibles amenazas". Con esto los Estados buscan alcanzar el Bienestar Común y la Seguridad Integral, objeto base de la creación de ese instrumento político-administrativo.

El Manual de Doctrina Conjunta de las FF.AA. de República Dominicana, la define como una "función intrínseca del Estado que busca proteger su gente, territorio o instituciones contra cualquier peligro interno o externo". La Seguridad Nacional, nos plantea una gran interrogante en estos tiempos de evoluciones conceptuales y doctrinarias a simple vista no tan complejas, por lo que nos preguntamos ¿En verdad la Seguridad Nacional sólo se refiere a la acción militar y policial o es un tejido doctrinario más amplio que involucra todo el accionar del Estado? Pasamos de la simpleza de la definición y nos adentramos en la profundidad de los grandes teóricos, academicistas y estructuras militares para respondernos diciendo que no, que la Seguridad Nacional es una responsabilidad de todos.

-

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Buitrago, Francisco. La Seguridad Nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría, Bogotá, Alfaomega Editores-Universidad de los Andes-Flacso Sede Ecuador, 2002.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Maslow, A. (1975), *Motivación y Personalidad*, Sagitario, Barcelona.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> REVISTA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS. Vol. 39, No. 110 / p. 97-124 Medellín - Colombia. Enero-Junio de 2009, ISSN 0120-3886.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Manual de Doctrina Conjunta de las FF.AA. de la República Dominicana, 2006.



La seguridad nacional hoy día se traduce con un nivel importante de participación gubernamental y social, quedando en el pasado la simpleza conceptual que, por gravedad histórica, heredaron los países latinoamericanos, indicando que estas tareas eran propias de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, caso dominicano. Leyendo a **Robert McNamara**, no adentramos en su base teórica sobre las razones que según él, impulsaron el cambio conceptual latinoamericano de la Seguridad Nacional, en la que nos dice, que: "factores como el nuevo intercambio internacional, el flujo de intereses nacionales de la comunidad internacional, las dos grandes guerras mundiales y la economía del mundo, entre otros, son los principales responsables de que la concepción militar fuera superada por un enfoque que abarcara temas sociales, económicos, ideológicos y políticos".

De aquí parte, a mi juicio, la evolución conceptual más importante y completa de la actualidad, alejándose de manera radical de las cadenas del militarismo geopolítico de la guerra fría, que atrasó por muchos años el desarrollo del pensamiento estratégico lógico y equilibrado de las Fuerzas Armadas de nuestra región. Nos referimos la doctrina de la Escuela Superior de Guerra de Brasil, la que establece que, "la seguridad nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una época determinada, a la nación que tiene jurisdicción, para la consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos existentes".

Cabe destacar, que cuando hablamos de Seguridad Nacional estamos ante un concepto holístico, del que se derivan un conjunto de clasificaciones de seguridad, tales como: la Seguridad humana, la seguridad colectiva, la seguridad pública y la defensa, entre otras. Según Margaret Hayes, ex-directora del Centro Hemisférico de Defensa y Seguridad (CHDS), Seguridad es más que defensa. Solo de la Seguridad Humana se derivan, la Seguridad alimentaria, a una vivienda digna, a la salud, a la educación, a tener un empleo digno, entre otros.

Concluyo con esta parte diciendo, que la Seguridad Nacional la potencializa el cumplimiento de los intereses y objetivos nacionales del Estado en cumplimiento del plan estratégico del ejercicio del gobierno, repartiendo los recursos para que todos los sectores sociales puedan alcanzar el bien común y la felicidad. La seguridad es abstracta e invisible, pero se siente en las comunidades cuando los servicios y recursos llegan a los hogares. Las Fuerzas Armadas representan el cuidado de la soberanía, la defensa de la integridad territorial, de la garantía del mandato constitucional y demás leyes adjetivas. En tiempo de paz, el terrorismo, el ciberterrorismo, y otros delitos que intenten socavar nuestra jurisdicción territorial, marítima y espacial deben merecer las respuestas más enérgicas de nuestro aparato militar.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> capitulo1.pdf (udlap.mx) 28-03-2021 a las 12:29 horas.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Seguridad nacional o defensa nacional: la implicancia de la tecnología en el planeamiento del sistema de defensa nacional (resdal.org) 29-03-2021 a las 11:29 horas.



En este largo recorrido de la vida humana, en donde los conflictos de dimensiones mundiales se han alejado, las Fuerzas Armadas además, coadyuvan con el desarrollo nacional bajo el amparo doctrinario moderno de las operaciones no bélicas, tales como: protección del medio ambiente, apoyo a las instituciones del gobierno en materia de control migratorio, combate contra las drogas y sustancias controladas, apoyo a la Defensa Civil en casos de desastres naturales o antrópicos, apoyo a la Policía Nacional por instrucciones del presidente de la República, cuando la violencia y delincuencia sobrepasa su capacidad de respuestas.

### b. La Defensa Nacional

El Mayor General (r) **José Miguel A. Soto Jiménez** E.N., quien ocupara el cargo de Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas de República Dominicana (2000-2004), al tratar el tema sobre la defensa, citando al comodoro argentino **Oscar Rodríguez L**., nos dice: "urge la necesidad de un lenguaje doctrinario común que sirva para explicitar los principios, los conceptos y la asignación de responsabilidad en el área de la defensa; según el citado autor, las ideas del comodoro Argentino, coincidirían con las expuestas por el Ministro de Defensa., **William J. Perry**, quien en 1995, en la Primera Cumbre Ministerial, planteara "como exigencia para hacer de la defensa un esfuerzo integral" 10.

"Es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo" 11. Otra definición expresa, que la Defensa Nacional: "es la acción encaminada a mantener los objetivos de seguridad, cuya primera responsabilidad recae sobre el poder militar" 12.

Ambas definiciones aluden al compromiso que tiene un Estado articulado en los diferentes ámbitos del Poder Nacional (político, económico, psicosocial, militar y científico-tecnológico), para enfrentar las amenazas externas que pretendan mancillar la soberanía nacional y cuya responsabilidad debe ser asumida por todos los ciudadanos del país.

### c. Pandemia del COVID-19

Entiéndase por pandemia, a una "enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región"<sup>13</sup>. El COVID-19 "fue notificado por primera vez en Wuhan (China) el 31 de diciembre de 2019"<sup>14</sup>. Sus efectos, además de generar una profunda crisis sanitaria, ha afectado la economía y el sector social, complicando la gobernanza y gobernabilidad de los Estados.

 $<sup>^{10}</sup>$  Soto, José M., Defensa, Seguridad y Democracia, Sto. Dgo., Rep. Dom., p. 82.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Disponible en el enlace <u>Defensa Nacional PDF - Buscar con Google</u> (consultado el 08-04-2021 a las 21:19 horas)

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> El Manual de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Disponible en el enlace <u>la pandemia definición - Buscar con Google</u> (consultado el 08-04-2021 a las 21:45 horas)

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Disponible en el enlace <u>Nuevo coronavirus 2019 (who.int)</u> (consultado el 08-04-2021 a las 22:08 horas)



### d. Cultura de Defensa

Se contribuye con la "**cultura** de **defensa**", haciéndose compromisarios con la intelección del uso de los instrumentos con los que el Estado ejerce la protección de sus ciudadanos, en contra determinados peligros, comprometiéndolos, en caso de ser necesario, con las diversas labores de las Fuerzas Armadas para garantizar la integridad territorial, la soberanía nacional, así como con el desarrollo nacional. La Defensa Nacional, además de ser una responsabilidad de las Fuerzas Armadas, en momentos de controversia bélica, afecta a todos por igual.

La misión de las Fuerzas Armadas "es defender la independencia y soberanía de la Nación, la integridad de sus espacios geográficos, la Constitución y las instituciones de la República<sup>15</sup>".

"Podrán, asimismo, intervenir cuando lo disponga el presidente de la República en programas destinados a promover el desarrollo social y económico del país, mitigar situaciones de desastres y calamidad pública, concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o **restablecer el orden público en casos excepcionales**<sup>16</sup>". Cumpliendo con este mandato Constitucional, las Fuerzas Armadas se han articulado para apoyar a las autoridades sanitarias del país, para coadyuvar al respeto del protocolo sanitario, el toque de queda y cualesquiera otras medidas que disponga el Poder político.

### 4. Inicio de la pandemia del COVID-19

A finales de 2019 llegaban las primeras noticias sobre un brote de una enfermedad que se contagiaba rápidamente y que estaba ocasionando la muerte a numerosas personas en un tiempo récord. El 31 de diciembre de ese año, "la Organización Mundial de la Salud (OMS) recibió reportes de presencia de neumonía, de origen desconocido, en la ciudad de Wuhan, en China. Rápidamente, a principios de enero, las autoridades de este país identificaron la causa como una nueva cepa de coronavirus. La enfermedad ha ido expandiéndose hacia otros continentes como Asia, Europa y América. En cuanto a su comienzo, todavía no se ha confirmado el posible origen animal de la COVID-19"<sup>17</sup>.

En cuanto a su comienzo, todavía no se ha confirmado el posible origen animal, y la OMS así lo confirma al considerar "que lo más probable es que el COVID-19 haya pasado del reino animal al ser humano. Sin embargo, aún no se determina cómo ocurrió ese salto, ni la especie responsable." <sup>18</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Artículo 252, numeral 1, Constitución de la República Dominicana, 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Artículo 252, numeral 2, Constitución de la República Dominicana, 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Qué es el coronavirus y su origen - Bupa República Dominicana (bupasalud.com.do) 28-03-2021 a las 13:43 horas

Disponible en el noticiario *France24*, en el enlace: <a href="https://www.france24.com/es/asia-pac%C3%ADfico/20210330-oms-COVID19-origen-china-wuhan-informe">https://www.france24.com/es/asia-pac%C3%ADfico/20210330-oms-COVID19-origen-china-wuhan-informe</a> (Consultado el5.4.2021).



La hipótesis establece que hubo un salto indirecto del virus, es decir, a través de una especie intermediaria. Pero, aún no hay pistas suficientemente fuertes que apunten a una especie en particular, a pesar de que los murciélagos y los pangolines han sido los que más sospechados; aclarando, que los murciélagos y pangolines son las dos especies que se han reportado en los datos genómicos colectados en la ciudad china de Wuhan, donde se originó el virus, indicando que los coronavirus más emparentados que pueden causar el Covid-19 se han encontrado en esos dos animales, los que han actuado como reservorios naturales. Se desvela, además, "que ninguno de los virus que se han identificado en estas especies es suficientemente similar al SARS-CoV-2 como para que sean sus progenitores directos"<sup>19</sup>, indicando, que no se pueden excluir otros animales que también hayan servido de puente para la infección. Animales silvestres, ganado y aves de corral se recolectaron en 31 provincias de China y no hubo resultados que pudiesen identificarse con el nuevo coronavirus", indica el informe.

Sin embargo, estas primeras conclusiones descartan la hipótesis que la pandemia tuviera su origen en un laboratorio, como se llegó a pensar en un principio. Algunas teorías aseguran que se había tratado de un accidente, pero la misión científica considera esto como poco probable, ya que no hay registros de ningún laboratorio que haya estado trabajando antes de diciembre de 2019 con un virus cercano al SARS-CoV-2 o estudiando genomas que, combinados, podrían darle origen. El documento es el resultado de una misión en la que un grupo de 17 expertos chinos trabajaron junto a 17 expertos internacionales.

El informe de 120 páginas analizó cuatro posibles explicaciones para el origen del virus y su contagio a los humanos<sup>20</sup>.

Con base en la evidencia recolectada, los expertos concluyeron que:

- 1- Es "posible o probable" que el origen haya sido un contagio directo de un animal a un humano.
- 2- Es "probable o muy probable" que haya habido un animal intermediario entre un animal infectado y los humanos.
- 3- Es "posible" que el virus haya llegado a los humanos a través de productos alimenticios.
- 4- Es "extremadamente improbable" que el virus haya llegado a los humanos debido a un incidente en un laboratorio.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup>Ibídem

<sup>20</sup> Basado en el Reportaje de la BBC titulado "Origen del coronavirus: 4 hallazgos y 3 incógnitas que deja el informe de la OMS tras la investigación en China" disponible en el enlace: <a href="https://www.bbc.com/mundo/noticias-56580748">https://www.bbc.com/mundo/noticias-56580748</a> (Consultado el 5.4.2021)



Además, el informe deja 3 preguntas sin resolver, quedando varias que se deben seguir investigando, entre las que aparecen:

### a. El mercado de Wuhan

Los primeros casos de COVID-19 que se reportaron están asociados al mercado de Huanan, en la ciudad de Wuhan por lo que desde el inicio de la pandemia Wuhan se ha visto como la **posible fuente** del brote de coronavirus.

La investigación, sin embargo, sostiene que **"no hay una conclusión firme"** sobre el rol que tuvo este lugar en el origen de la pandemia.

### b. Las granjas en otros países

La investigación sugiere que el virus podría haber llegado al mercado de Wuhan desde **granjas de vida silvestre** que abastecen al mercado y en las que se detectaron una mayor prevalencia de SARS-CoV-2 en murciélagos.

El documento advierte que, aunque esto "no demuestra un vínculo", abre una significativa vía de investigación.

### c. Primeros casos de contagios

El informe además sugiere, que el virus SARS-CoV-2 podría haber estado circulando por "varias semanas" antes que fuera detectado por primera vez en humanos.

Este escenario se refiere a la posibilidad que en un laboratorio de investigación con virus haya ocurrido un incidente que causó el **contagio accidental del personal.** 

El documento aclara que no analizaron la posibilidad que alguien haya esparcido el virus **deliberadamente.** 

La pregunta es ¿Cómo se esparció el virus fuera de China? A sabiendas, que para el 13 de enero de 2020 Tailandia encendía las alarmas tras haberse confirmado su primer caso. Corea y Taiwán le seguieron, tras anunciar sus primeros casos. "En las Américas, el coronavirus llegó a los EE. UU. el 15 de enero de 2020, cuando un hombre que había visitado Wuhan regresó a su hogar en el estado de Washington y dio positivo el 20 de enero"<sup>21</sup>.

La misma fuente señala, que el virus "llegó a En Europa, a través de Francia, cuyos dos primeros casos fueron confirmados el 22 de enero<sup>22</sup>", Italia después de su primer caso el 31 de enero, quedó resaltada en rojo ante el número elevado de pérdida de vidas, evidenciando lo terrible del mal.

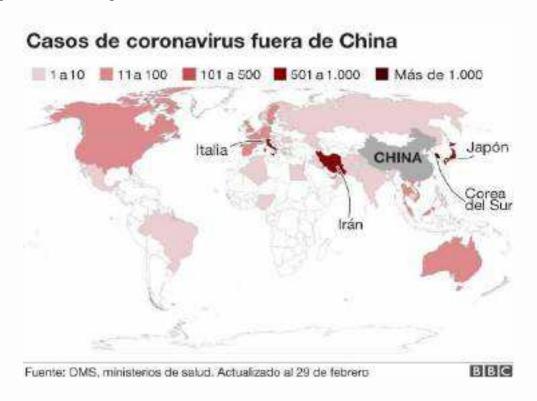
En pocos días, en Europa se sonaron las alarmas, comenzando una lucha sin cuartel, que aún no se detiene, contra un enemigo invisible, y mientras China buscaba respuestas movilizando a las Fuerzas Armadas y al personal sanitario, el viejo continente tardaba en reaccionar.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Disponible en: <u>La propagación del nuevo coronavirus fuera de China - Ideas que Cuentan (iadb.org)</u> consultado 9-04-2021 a las 18:57 horas

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Ibidem



El coronavirus llegó al continente americano, teniendo a Brasil como su primer destino, el 26 de febrero, fecha en que se anunció el primer caso.



En cuanto a la economía, según la ONU MUJERES, se traspasa el ámbito laboral y la merma de los ingresos, provocando en todo el mundo "un efecto dominó en la vida de las mujeres y las niñas durante muchos años. Las repercusiones en la educación y el empleo tienen consecuencias duraderas que, si no se abordan, suprimirán los logros que tanto ha costado conseguir en materia de igualdad de género"<sup>23</sup>.

El informe, pronostica que en el mundo "más de 11 millones de niñas podrían no volver a las escuelas después de la crisis de la COVID-19"<sup>24</sup>. Previendo que un gran número de niñas no retornarán a las aulas.

### 5. Los efectos del patógeno en República Dominicana

«El primer caso de coronavirus confirmado por las autoridades dominicanas es el de un ciudadano italiano, de 62 años, que ingresó al país el 22 de febrero sin síntomas, y se sospecha que un ciudadano francés padece la enfermedad, pero se está a la espera de los resultados de las pruebas que confirmen o descarten la presunción.»<sup>25</sup>. El italiano, venía de Pesaro, Región Marcas en Italia.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Disponible en: <u>La pandemia de la COVID-19 y sus efectos económicos en las mujeres: la historia detrás de los números | ONU Mujeres – Sede (unwomen.org)</u> consultado el 11-4-2021 a las 09:22 horas.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Ibidem

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Información de Ámbar Castillo en el *Diario Libre* del 1.3.2020, disponible en el enlace: <a href="https://www.diariolibre.com/actualidad/salud/confirman-primer-caso-de-coronavirus-en-republica-dominicana-IM17398154">https://www.diariolibre.com/actualidad/salud/confirman-primer-caso-de-coronavirus-en-republica-dominicana-IM17398154</a> (Consultado el 1.4.2021)



Los Estados y organismos internacionales estaban en alerta y República Dominicana no era la excepción, los servicios de Salud Pública y las instituciones comprometidas con la Seguridad Nacional comenzaron a darle seguimiento al patógeno. Los casos comenzaron a surgir y la infección se regó por toda la geografía del país.

El cuadro siguiente resalta el impacto sanitario, económico y social del coronavirus en el Estado Dominicano, quedando como análisis obligado, identificar los errores iniciales en el manejo del patógeno, si es que existieron, de manera comparativa con los casos de los países de la región, y estudiando las diversas situaciones que, fruto del desconocimiento, pudieron provocar muertes.

# IMPACTO DE LA COVID-19 EN LOS SISTEMAS SANITARIOS, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS



Fuente: <u>UNFPA Dominican Republic | Agencias ONU analizan efectos sociales y económicos de la pandemia en República Dominicana</u>

"La complicaciones de los efectos del virus no es solo en los síntomas causados a los seres humanos el peligro del COVID – 19, está en el hecho de su rápida propagación, lo que complica la atención médica debido al alto número de personas que hospedan, en sus organismos, a este virus; al mismo tiempo, trayendo como consecuencia un paro de numerosas actividades humanas y económicas, un paro el cual todo sector laboral ha sido afectado incluyendo el sector de la construcción de la República Dominicana"26.

Otros datos que nos plantean esta pandemia los enfocamos, en "la pérdida de ingresos de divisas por reducción de actividades clave como el turismo, la paralización de buena parte de las actividades económicas con efectos directos e indirectos en el empleo e ingresos de los hogares, y desafíos fiscales, ya que el gobierno se encuentra implementando medidas de alivio ante la crisis al mismo tiempo que ve caer su recaudación tributaria"27.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Disponible en <u>Impacto del COVID – 19 en el sector de la construcción en República Dominicana - Blog UNIBE</u> (consultado el 9-4-2021 a las 20:54 horas)

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Disponible en: <u>Impacto Económico y Social del COVID-19 y Opciones de Política en la República Dominicana | PNUD en República Dominicana (undp.org) consultado el 9-4-2021 a las 21:06 horas</u>



De igual manera, el informe señala que "el paquete de políticas del gobierno, al focalizar parte de los subsidios en hogares pobres y vulnerables, puede tener un rol importante en la contención del aumento de la pobreza, pero la focalización de los subsidios al empleo en los trabajadores formales favorecería especialmente a los hogares más ricos"28.

Los efectos colaterales de la pandemia del COVID 19 en República Dominicana, según UNICEF "podría provocar 873 muertes adicionales de menores de 5 años"<sup>29</sup>.

El informe, bajo la autoría de: "The Lancet Global Health utilizaron el método Lives Saved Tool (LiST) (método de vidas salvadas) para analizar la mortalidad materna y de niños menores de cinco años partiendo de tres supuestos de 118 países de ingresos bajos y medios. Analizaron tres supuestos en los que la cobertura de las intervenciones esenciales en salud materna e infantil se reduce entre un 9,8%-51,9% y la prevalencia de la emaciación aumenta entre un 10%-50%. Además, calcularon las muertes adicionales para un periodo de un solo mes y las extrapolaron a tres, seis y 12 meses"<sup>30</sup>

Este programa de UNICEF sobre el COVID-19 y la respuesta en materia de promoción, se fundamenta en un Programa de Acción, el cual consta de seis puntos, al través de los cuales se buscan fortalecer los gobiernos, así como coadyuvar a los tomadores de decisiones para que puedan:

- Garantizar que los niños estén sanos y bien nutridos.
- Llegar a los niños vulnerables y proporcionarles agua, saneamiento e higiene.
- Facilitar que los niños puedan seguir estudiando.
- Ayudar a las familias a cubrir sus necesidades y cuidar a sus hijos.
- Proteger a los niños de la violencia, la explotación y el abuso.
- Proteger a los niños refugiados, los migrantes y los afectados por un conflicto.

Ante tal panorama, el PNUD después de un estudio elaboró una "oferta global delineada en 3 líneas estratégicas y operativas de intervención, poniendo la innovación al centro de nuestras respuestas a través de la red de los Laboratorios de Aceleración que tiene la organización en 60 países, de los cuales 1 se encuentra en República Dominicana"<sup>31</sup>, cuyas líneas estratégicas son las siguientes:

- 1. Apoyo a la resiliencia del sistema de salud incluyendo la gestión de suministros.
- 2. Gestión de respuestas inclusivas multisectoriales.
- 3. Abordar los impactos socioeconómicos del COVID -19.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Disponible en: «En RD los efectos colaterales de la pandemia del COVID 19 podría provocar 873 muertes adicionales de menores de 5 años», dice UNICEF (consultado el 10-04-2021 a las 10:50 horas)

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Disponible en COVID-19: la pandemia | PNUD en República Dominicana (undp.org) consultado el 9-4-2021.



La Organización Internacional del Trabajo, en un informe pre-COVID.19 denunció, a través de la web, la posible "interrupción de cadenas de suministros y la contracción del consumo, producto de las medidas de contención sanitaria, también es de esperarse un debilitamiento de la demanda externa"<sup>32</sup>.

El cuadro siguiente, es un indicador relevante del estudio antes indicado:

REP. DOMINICANA: TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE RIESGO DESDE UNA PERSPECTIVA SECTORIAL (IV TRIMESTRE 2019)					
Sector de la Economía	Repercusión actual de la crisis sobre la producción	Niveles de empleo	Participación en el empleo total	Niveles de empleo femenino	Participación femenina en el empleo sectorial
Administración pública y defensa	Baja	257 748	5.5%	100 631	39.0%
Enseñanza y salud	Baja	491 769	10.4%	366 950	74.6%
Agricultura y ganadería	Media alta	412 824	8.8%	23 306	5.6%
Construcción	Media	332 508	7.0%	4 709	1.4%
Electricidad y agua	Media	50 362	1.1%	19 930	39.6%
Intermediación financiera y de seguros	Media	113 762	2.4%	55 259	48.6%
Transporte y comunicacione s	Media alta	338 298	7.1%	24 082	7.1%
Otros servicios 1/	Media alta	906 886	19.2%	590 957	65.2%
Industria manufacturera 2/	Alta	492 344	10.4%	158 923	32.3%
Comercio y reparación	Alta	955 730	20.3%	379 772	39.7%
Hoteles y restaurantes	Alta	363 647	7.8%	211 158	58.1

<sup>1//</sup> Incluye servicio doméstico, actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.

Fuente: Tomado de wcms\_755526.pdf (ilo.org) el 11-02-2021 a las 13:44 horas.

\_

<sup>2/</sup> Incluye explotación de minas y canteras.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Disponible en: <u>wcms\_755526.pdf (ilo.org)</u> consultado el 11-04-2021 a las 12:24 horas.



### 6. Plan de acción de las Fuerzas Armadas dominicanas en tiempo del coronavirus.

Las Fuerzas Armadas han jugado un papel estelar durante la pandemia del coronavirus, implementando acciones de apoyo al sector salud tanto normativo como operativo, fortaleciendo el complimiento del protocolo y el toque de queda, disponiendo que el Cuerpo de Sanidad Militar se incorpore al plan de mitigación del virus.

Estas tareas no son óbices para el cumplimiento de las tareas tradicionales del servicio. Con un conjunto de decretos se declaró el estado de emergencia en todo el territorio nacional, en virtud de la autorización otorgada por el Congreso Nacional mediante resolución.

El patógeno aumentó la presencia de los militares en las calles del país, el cumplimiento del protocolo sanitario, es decir, el distanciamiento físico, el uso de mascarilla, de gel, alcohol, así comohacer cumplir el toque de queda, comprometiendo al alto mando militar a orientar sus acciones con rigor, pero respetando los derechos humanos de los ciudadanos.

Una evidencia de lo dicho anteriormente sobre el compromiso de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana, lo evidencia el Ministro de Defensa, Teniente General **Carlos Luciano Díaz Morfa**, ERD., tras ordenar "ampliar el apoyo a la jornada nacional de vacunación, VACUNÁTERD con más de cinco mil médicos militares disponiendo el reclutamiento del personal de apoyo a través del Servicio Militar Voluntario, en interés de salvar vidas y contribuir con la vuelta a la normalidad del país"<sup>33</sup>.

"El reforzamiento de las medidas, dispuestas por **Díaz Morfa**, incluye la seguridad militar y policial al proceso logístico de control, supervisión y cumplimiento de los protocolos establecidos, y a los centros de vacunación en la fase actual y las por venir, a través de los comandos Norte, Sur, Este y Metropolitano de las Fuerzas Armadas"<sup>34</sup>.

# EL CENTRO DE COMANDO, CONTROL, COMUNICACIONES, COMPUTADORAS, CIBERSEGURIDAD E INTELIGENCIA (C5I) DE LAS FF. AA.

El enfoque estratégico de nuestras Fuerzas Armadas está orientado hacia la Seguridad y Defensa de la Nación, fundamentado en garantizar nuestra soberanía e integridad territorial, el alcance y sostenimiento de los intereses y objetivos nacionales.

La Estrategia Militar Nacional está orientada hacia el desarrollo de unas Fuerzas Armadas capaces de enfrentar cualquier intento o agresión en contra de nuestra soberanía e integridad territorial, defender y asegurar nuestros espacios jurisdiccionales de las amenazas transnacionales. (PEI2017-2020)

\_

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Disponible en Ministerio de Defensa de República Dominicana (mide.gob.do) consulado el 9-4-2021 a las 22:00

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Ibidem



De conformidad a lo contenido en el objetivo específico1.1.2 del Plan Estratégico Institucional (PEI-MIDE) 2017-2020 y previa aprobación del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, mediante Orden General No.35 del Ministro de Defensa se crea el Centro de Comando, Control, Comunicaciones, Computadoras, Ciberseguridad e Inteligencia de las Fuerzas Armadas (C5i), como componente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

- Capacidad de comando y control.
- Sistemas de comunicaciones con capacidad e integración de todos los sistemas de comunicaciones de las Fuerzas Armadas.
- Sistema video vigilancia.
- Base de datos para apoyarlas operaciones militares con base cartográfica integrada.



### Organigrama de la Dirección General C5i

De acuerdo con la presentación institucional elaborada por el Contralmirante **Luis R. Lee Ballester**, Director del C5i, dentro de las tareas que realizan en apoyo a la lucha contra el COVID.19, podemos mencionar:

- 1. Realización de pruebas rápidas por medio de laboratorios móviles a personas con síntomas y que residen en barrios populares.
- 2. Coordinación con equipos médicos desplegados en todos los pasos fronterizos, aeropuertos y puertos de entrada a nivel nacional.
- 3. Gestión y control de los salvoconductos emitidos por el Ministerio de Interior y Policía, autorizados por la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del coronavirus, para facilitar el flujo a nivel nacional del comercio, importaciones, exportaciones y las actividades de las industrias autorizadas.



- 4. Apoyo a las unidades empeñadas en el terreno para el cumplimiento del Toque de Queda impuesto por el poder ejecutivo.
- 5. Asignación de casos positivos para el seguimiento a través de llamadas y visitas domiciliarias, así como la evaluación de condiciones de aislamiento.
- 6. Llamadas de seguimiento a pacientes confirmados con el virus y personas que regresan al país los cuales cumplen con aislamiento domiciliario.
- 7. Coordinación con equipos de traslado para casos de emergencia o que no cumplan con las condiciones de aislamiento domiciliario.

### LLAMADAS DE SEGUIMIENTO A PACIENTES POSITIVOS A COVID-19



 $Cuadro\ tomado\ de\ la\ presentación\ institucional\ del\ contralmirante\ \textbf{\textit{Luis}}\ \textbf{\textit{R.}}\ \textbf{\textit{Lee}}\ \textbf{\textit{Ballester}}\ ARD\ (10\text{-}04.2021)$ 

### VISITAS DOMICILIARIAS A PACIENTES POSITIVOS A COVID-19



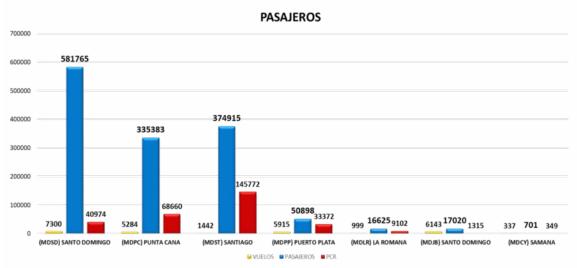






presentación institucional del contralmirante Luis R. Lee Ballester ARD (10-04.2021)

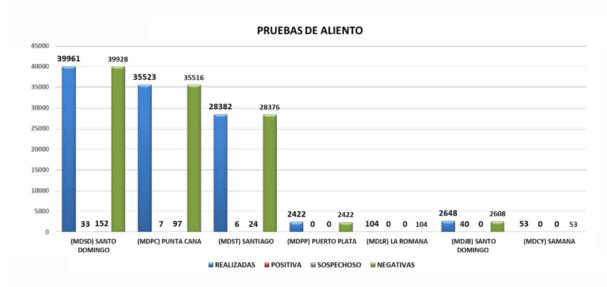
# RESULTADOS DE LOS OPERATIVOS DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN REALIZADOS EN LOS AEROPUERTOS PARA CONTRARRESTAR EL CONTAGIO DEL COVID-19, A LA LLEGADA DE PASAJEROS 2020-2021





# RESULTADOS DE LOS OPERATIVOS DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN REALIZADOS EN LOS AEROPUERTOS PARA CONTRARRESTAR EL CONTAGIO DEL COVID-19, A LA LLEGADA DE PASAJEROS 2020-2021

Cuadro tomado de la presentación institucional del contralmirante Luis R. Lee Ballester ARD (10-04.2021)



### JORNADA DE VACUNACIÓN VACÚNATERD

RESULTADOS DEL PROCESO DE VACUNACION	CANTIDAD
CENTROS HABILITADOS	1014
CENTROS QUE APLICARON VACUNAS	1014
VACUNAS APLICADAS	74,185

TOTAL CIVIL Y MILITAR		
TOTAL ACUMULADO DE VACUNAS APLICADAS POR PROVINCIA EL DIA 22-02-2021 HASTA EL DIA 06-04-2021		
TOTAL VACUNAS APLICADAS 1,214,640		



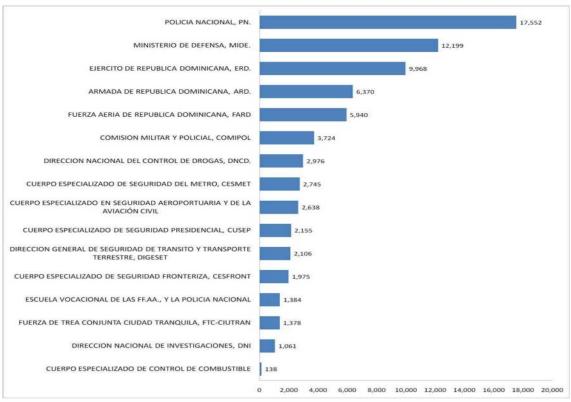
### VACUNAS APLICADAS AL PERSONAL MILITAR Y POLICIAL

LISTADO DE LOS CENTROS DE INMUNIZACIÓN DONDE SE REALIZARÓ EL PROCESO DE VACUNACIÓN DE LA COVID-19					
No.	PROVINCIA	INSTITUCION	CENTROS DE VACUNACIÓN MILITARES	VACUNACION DEL DIA	DOSIS APLICADAS
1	SANTO DOMINGO ESTE	FARD	BASE AEREA FARD	4	459
2	SANTO DOMINGO ESTE	ARD	BASE NAVAL ARD	4	72
3	DISTRITO NACIONAL	MIDE	MINISTERIO DE DEFENSA	4	136
4	(DAS-V)	PN	HOSPITAL DE LA POLICIA NACIONAL	4	259
RESULTADOS DEL PROCESO DE VACUNACION			CAN	ΓIDAD	
CENTROS HABILITADOS			4		
CENTROS QUE APLICARON VACUNAS			4		
VACUNAS APLICADAS			926		

TOTAL ACUMULADO DE VACUNAS APLICADAS POR PROVINCIA EL DIA 22-04-2021 F	IASTA EL DIA 06-04-
PERSONAL MILITAR Y POLICIAL	74,309

Cuadro tomado de la presentación institucional del contralmirante Luis R. Lee Ballester ARD (10-04.2021)

## TOTAL ACUMULADO DE VACUNAS APLICADAS AL PERSONAL MILITAR DESDE EL 22-03-2021 HASTA EL DIA 06-04-2021





### 7. Conclusión

La pandemia del coronavirus sufre un gran revés en esta etapa promisoria de vacunación masiva en la República Dominicana, por lo estas líneas, a modo de conclusión preliminar, tienen la intención de colaborar con nuestro presidente **Luis Abinader**, en el arduo seguimiento que realiza en procura de revertir el impacto del virus, de ahí que el proceso de vacunación juega un papel primordial para, que más temprano que tarde, regresar a la normalidad.

La proyección del ritmo de la vacunación indica, que siempre y cuando no se presente un evento inesperado, para el último semestre del 2021 habremos obtenido la inmunización completa del país, y así garantizar un destino turístico bajo control sanitario para todas las personas que deseen disfrutar de nuestras playas, montañas y el trato exquisito de nuestra gente, así como volver al ritmo laboral, comercial, artístico, institucional, social y familiar tan anhelado.

Las Fuerzas Armadas dominicanas, cumpliendo con las directrices trazadas por el alto mando, no importando las circunstancias a las que tengan que enfrentarse, cumplirán con su rol institucional en procura de garantizar la seguridad y defensa nacional, así como la paz social.

### Referencias Bibliográficas:

- Datosmacro.com. (12 de abril de 2021). *La República Dominicana mantiene el número diario de fallecidos por COVID-19*, República Dominicana COVID-19 Crisis del coronavirus 2021 | datosmacro.com (expansion.com),
- Banco Mundial. (27 de marzo de 2021) *Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021*. <a href="https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/COVID-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021">https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/COVID-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021</a>.
- Buitrago, Francisco. (12 de abril de 2021). *La Seguridad Nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*. Análisis Político, Núm. 46, 200-2001, https://revistas.unal.edu.co/index.php.
- Maslow, Abrahán. (1991). *Motivación y Personalidad*. Ediciones De Díaz Santos, S.A., Madrid, España.
- Arbeláez. Angela. (2009). La Noción de Seguridad en Thomas Hobbes. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Núm.39, publicación No. 110, págs. 97-124, <a href="https://www.redalyc.org/pdf/1514/151412842005.pdf">https://www.redalyc.org/pdf/1514/151412842005.pdf</a>,
- Herrera, Jacobo.. (2006) Manual de Doctrina Conjunta de las FF.AA. de la República Dominicana. Primera Edición, Editora Edita Libros, Santo Domingo, República Dominicana.
- RESDAL. (2002). Seguridad Nacional o Defensa Nacional: La implicancia de la tecnología en el planeamiento del Sistema de Defensa Nacional, <a href="https://www.resdal.org/Archivo/d0000271.htm">https://www.resdal.org/Archivo/d0000271.htm</a>,
- Soto, José M. (2014). *Defensa, Seguridad y Democracia*, Primera edición, Editora Valdez Sto. Dgo., República Dominicana.



- Soto. Julio. (2009). La Defensa Nacional de la "A" a la "Z". Algunas Definiciones y
  Conceptos, Revista Política y Estratégica, Núm. 114,
  <a href="https://www.researchgate.net/publication/323171291\_LA\_DEFENSA\_NACIONAL\_DE\_LA\_A\_LA\_Z\_ALGUNAS\_DEFINICIONES\_Y\_CONCEPTOS">https://www.researchgate.net/publication/323171291\_LA\_DEFENSA\_NACIONAL\_DE\_LA\_A\_LA\_Z\_ALGUNAS\_DEFINICIONES\_Y\_CONCEPTOS</a>
- Real Academia Española. (08 de abril de 20121). Pandemia Definición, <a href="https://dle.rae.es/pandemia">https://dle.rae.es/pandemia</a>..
- Nacional, Congreso. (2015). *Constitución de República Dominicana*. Editora Centenario, Santo Domingo, República Dominicana.
- Organización Mundial de Salud, OMS. (08 de abril de 2021). *Brote de enfermedad por Coronavirus (COVID-19)*. <a href="https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019">https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019</a>
- Buba Salud. (28 de marzo de 2021). *Qué es el Coronavirus y su Origen*. <a href="https://www.bupasalud.com.do/salud/coronavirus">https://www.bupasalud.com.do/salud/coronavirus</a>.
- France24. (2021). *El informe de la OMS sobre el origen del Covid-19 sigue dejando dudas*. https://www.france24.com/es/asia-pac%C3%ADfico/20210330-oms-COVID19-origen-china-wuhan-informe, (consultado el 5-4-2021).
- BBC News. (05 de abril de 2021). *Origen del coronavirus: 4 hallazgos y 3 incógnitas que deja el informe de la OMS tras la investigación en China*. <a href="https://www.bbc.com/mundo/noticias-56580748">https://www.bbc.com/mundo/noticias-56580748</a>,
- BID. (09 de abril de 2021). *La propagación del nuevo coronavirus fuera de China*, <a href="https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/">https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/</a>.
- ONU Mujeres.(11 de abril de 2021). La pandemia de la COVID-19 y sus efectos económicos en las mujeres: la historia detrás de los números.
   <a href="https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/9/feature-COVID-19-economic-impacts-on-women">https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/9/feature-COVID-19-economic-impacts-on-women</a>,
- Diario Libre. (01 de abril de 2021). Confirman primer caso de coronavirus en República Dominicana. <a href="https://www.diariolibre.com/actualidad/salud/confirman-primer-caso-de-coronavirus-en-republica-dominicana">https://www.diariolibre.com/actualidad/salud/confirman-primer-caso-de-coronavirus-en-republica-dominicana</a>.
- Universidad Iberoamericana- (09 de abril de 2021). *Impacto del COVID 19 en el sector de la construcción en República Dominicana*. <u>Impacto del COVID 19 en el sector de la construcción en República Dominicana Blog UNIBE</u>.
- PNUD República Dominicana. (09 de abril de 2021). *Impacto Económico y Social del COVID-19 y Opciones de Política en la República Dominicana*. <a href="https://www.undp.org/content/dominican\_republic/es/home/library/impacto-economico-y-social-del-COVID-19">https://www.undp.org/content/dominican\_republic/es/home/library/impacto-economico-y-social-del-COVID-19</a>.
- UNICEF República Dominicana. (10 de abril de 2021). *En RD los efectos colaterales de la pandemia del COVID 19 podría provocar 873 muertes adicionales de menores de 5 años*. <a href="https://www.unicef.org/dominicanrepublic/comunicados-prensa/en-rd-los-efectos-colaterales-de-la-pandemia-del-COVID-19">https://www.unicef.org/dominicanrepublic/comunicados-prensa/en-rd-los-efectos-colaterales-de-la-pandemia-del-COVID-19</a>.
- PNUD República Dominicana. (09 de abril de 2021) *COVID-19: la pandemia La humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer a COVID-19*. <a href="https://www.do.undp.org/content/dominican\_republic/es/home/coronavirus.html">https://www.do.undp.org/content/dominican\_republic/es/home/coronavirus.html</a>,

### REPÚBLICA DOMINICANA - CDCDIA 2021



- Organización Internacional del Trabajo- OIT. (11 de abril de 2021). *COVID 19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en República Dominicana.* wcms\_755526.pdf (ilo.org).
- Ministerio de Defensa (MIDE). (09 de abril de 2021). *Médicos FF AA Activos en Operaciones FF AA Activos en Operaciones de Apoyo Jornada de Apoyo Jornada Vacunación Contra el CONTRA EL COVID-19*. <a href="https://www.mide.gob.do/search.aspx?src=coronavirus">https://www.mide.gob.do/search.aspx?src=coronavirus</a>.

# XXII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS



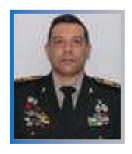


# LA EXPERIENCIA DEL CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES - COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL DEL URUGUAY, ADOPTANDO LA MODALIDAD DE "AULA EXPANDIDA" EN LA MAESTRÍA DE ESTRATEGIA NACIONAL DURANTE LA VIGENCIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DEL SARS-COV2)



Esteban O. Gámbaro Pereira

Cnel. Mag. Director del Programa de Maestría en Estrategia Nacional, del Centro de Altos Estudios Nacionales de Uruguay y Coordinador Nacional ante la Asociación de Colegios de Defensa Iberoamericanos. Doctorando en Proyectos, en el área de Gestión Empresarial y Desarrollo Directivo de la Universidad Internacional Iberoamericana de México (UNINI).



### Luis Eduardo Suárez Errecaldi

Cnel. Mag. Director (entrante) del Programa de Maestría en Estrategia Nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales –Colegio de Defensa del Uruguay-. Es Magíster en Dirección y Administración de Negocios (MBA) por la Universidad Católica del Uruguay y Licenciado en Ciencias Militares por Instituto Militares de Estudios Superiores (IMES).

### María Josefina Nogueira

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales y Escribana Pública por la Universidad de la República (UdelaR) y Magíster en "International Security and Strategy" por King´s College (London, UK). Cuenta con formación y experiencia en gestión pública y planificación estratégica, y actualmente se desempeña como Coordinadora del Programa de Maestría en Estrategia Nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales.



### Resumen

En el presente trabajo se presentan los resultados de la investigación realizada en el mes de agosto de 2020, sobre el diseño, implementación y evaluación de la aplicación de la modalidad "aula expandida" en la Maestría en Estrategia Nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN - Colegio de Defensa Nacional del Uruguay, de nivel universitario), en el período marzo – agosto de 2020.

Los aspectos analizados fueron tres: el desarrollo del Programa de la Maestría; el uso/empleo de las Tecnologías de Información y Comunicación realizado por alumnos y docentes; y las fortalezas y debilidades del aula expandida y del CALEN –en general– en la implementación de la misma.

El análisis evidenció que la modalidad aula expandida no afectó el desarrollo del programa y que los cursos se impartieron adecuadamente con los recursos tecnológicos disponibles, pero revela que es imprescindible incorporar herramientas pedagógicas de enseñanza virtual. Alumnos y docentes valoran positivamente la modalidad, pero mantienen una clara preferencia por las clases presenciales.

**Palabras clave:** aula expandida; Maestría en Estrategia Nacional; uso de Tecnologías de información y comunicación; CALEN.

### **Abstract**

This paper presents the results of the research carried out in August 2020, about the design, implementation and evaluation of the application of the "expanded classroom" modality in the Master's Degree in National Strategy of the Center for Higher National Studies CALEN - College of National Defense of Uruguay, university level), in the period March - August 2020.

The aspects analyzed were three: the development of the Master's Program; the use/employment of Information and Communication Technologies by students and teachers; and the strengths and weaknesses of the expanded classroom and CALEN -in general- in its implementation.

The analysis showed that the expanded classroom modality did not affect the development of the program and that the courses were taught adequately with the available technological resources, but it is essential to incorporate pedagogical tools of virtual teaching.

Students and teachers value the modality positively, but maintain a clear preference for face-to-face classes.

**Keywords:** expanded classroom; Master in National Strategy; use of information and communication Technologies; CALEN.



### I. Introducción

El viernes 13 de marzo de 2020, Uruguay detectó sus primeros cuatro casos de ciudadanos que presentaron síntomas positivos de haber contraído la enfermedad causada por el COVID-19. Por lo tanto, el Gobierno determinó por Decreto 93/020, en la misma fecha señalada, que se adoptara el "estado de emergencia sanitaria".

Los cursos curriculares de primero y segundo año de la Maestría en Estrategia Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales (Colegio de Defensa del Uruguay; -en adelante CALEN), se habían iniciado el lunes 9 de marzo, en forma regular y bajo la modalidad presencial.

El 16 de marzo de 2020, y en forma complementaria a la declaración de emergencia sanitaria, por Decreto 101/020, el Poder Ejecutivo dispuso la exhortación a los Entes de Enseñanza Pública para la suspensión del dictado de clases y el cierre de sus centros.

Para dar cumplimiento a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, el CALEN diseñó en un breve plazo de 5 días —del 13 al 17 de marzo— una reestructuración de los cursos presenciales de la Maestría en Estrategia Nacional, a una propuesta de aula expandida a través de la plataforma Moodle.

Hasta ese momento, no se contaba con experiencias previas en el uso de entornos virtuales para el dictado de clases del programa de la Maestría. En cambio, este Instituto a lo largo de su existencia había logrado desarrollar algunos cursos, que se podrían anotar como antecedentes; estos cursos cortos fueron dictados a través de la modalidad a distancia o semi presenciales.

Para las actividades de la Maestría, la plataforma Moodle —en su versión 3.1— era utilizada desde el año 2014, con finalidades muy limitadas: ser repositorio de material bibliográfico, y participaciones escasas -de docentes y alumnos- en foros de intercambio.

La definición de modalidad aula expandida –que se implementó–, está prevista en el país, en una Resolución del Ministerio de Educación y Cultura 648/16 del 22 de julio de 2016, por la cual se aprobaron "Las pautas para la valoración de componentes virtuales de un programa de estudios", definiéndose en ese documento al "Aula Expandida" como "El aula virtual concebida, como complemento o recurso de apoyo o anexo a la docencia presencial (...) Es una clase presencial que se extiende con el uso de la tecnología en la búsqueda de recursos, que ofrecen multiplicidad de oportunidades genuinas de aprendizaje propias de los TIC, y amplifican la propuesta de evaluación que acompaña el diseño. Además, posibilita incrementar la interacción con el docente y los demás participantes. Son ejemplos de esta modalidad el uso de un blog de clase, una página web, una wiki, foros, email, entre otros".



En el CALEN, para el diseño e implementación del aula expandida, se explotaron los espacios virtuales proporcionados por la plataforma Moodle, los que fueron combinados con otras Tecnologías de Información y Conocimiento (Cobo Romani, 2009) (en adelante TICs), tales como: el correo electrónico, las videoconferencias a través de la aplicación Zoom, los grupos de WhatsApp, entre otras.

A partir del 17 de marzo de 2020 –cinco días después de haberse declarado la emergencia sanitaria—docentes y alumnos de la Maestría, estaban en condiciones de continuar con las actividades curriculares correspondientes, bajo la modalidad aula expandida.

Desde el primer momento en que se puso en práctica el aula expandida, se estableció como prioridad, evaluar su impacto en el desarrollo del Programa de la Maestría, para identificar sus fortalezas y debilidades, pero además para determinar la capacidad del instituto en su implementación.

Por ello, desde el 17 de marzo hasta el 10 de agosto de 2020 –fecha en que se retomaron las clases presenciales— se trabajó en el diseño de la investigación a llevar adelante, y entre otros aspectos, se consideraron tres documentos que evaluaron –con distintos abordajes y objetivos— la enseñanza a distancia de nivel universitario:

- 1) El informe de la encuesta efectuada a 1933 alumnos de 66 universidades españolas, relativo al impacto del COVID19 en la educación terciaria (Sociedad Española de Excelencia Académica, 2020). Fue realizada entre los días 19 de abril y 20 de mayo de 2020, en formato online y de carácter anónimo.
- 2) El informe elaborado por la Asociación Colombiana de Universidades, en base a la encuesta implementada entre los días 11 y 25 de mayo de 2020, de recolección de información entre estudiantes universitarios, a efectos de determinar sus percepciones sobre –entre otras– la "formación remota apoyada en tecnologías" (Asociación Colombiana de Universidades, 2020); y
- 3) La publicación "Retos educativos durante la pandemia COVID-19" que analiza la encuesta efectuada, con fecha 25 de marzo de 2020, a 788 profesores de la Universidad Autónoma de México (Sánchez Mendiola, y otros, 2020).

Algunas de las preguntas contenidas en los cuestionarios utilizados en esos tres documentos fueron incluidas en el estudio realizado en el CALEN, y complementadas con otras —de carácter abierto y/o cerrado— de interés específico para la investigación.



### II.- Metodología

### II.1 Planteo del Problema

Tanto en el ámbito nacional como internacional, la pandemia provocada por la enfermedad por coronavirus (COVID-19) tomó desprevenidos –en su gran mayoría– a los centros educativos, que en el corto o mediano plazo debieron adaptarse a nuevas modalidades que permitieran continuar con el aprendizaje en forma no presencial.

Si bien el uso de Tecnologías de Información y Conocimiento (TIC) en la educación no es nuevo, en el caso particular de la Maestría en Estrategia Nacional, el hecho de pasar de la modalidad presencial a la modalidad aula expandida, significó un cambio radical en la forma de impartir los conocimientos.

Una vez finalizada su implementación –el 10 de agosto de 2020– se analizó la experiencia de alumnos y docentes, a los efectos de generar aportes que permitan, por un lado, enfrentar de mejor manera escenarios similares que se den a futuro y, por otro lado, visualizar aquellas situaciones que resulten positivas para incorporar a las prácticas académicas del CALEN.

### II.2 Alcance

El alcance del trabajo fue de tipo descriptivo y explicativo, y estuvo dado por el análisis de los datos e información obtenida a través de encuestas realizadas a alumnos y docentes de la Maestría en Estrategia Nacional.

### II.3 Límite

Se realizó un diagnóstico de las variables en el desarrollo del programa Maestría (Programa de Maestría, cronograma de estudios y programas semanales) y las TIC (Plataforma Moodle versión 3.1, herramientas/recursos tecnológicos e interacciones y modalidades de interacciones), para arribar a conclusiones, y a partir de las mismas formular las recomendaciones pertinentes.

El límite temporal de la investigación fue el primer semestre del año lectivo 2020, marzo – agosto, durante la vigencia de la modalidad aula expandida.

El límite del objeto de estudio fue el desarrollo del programa y de las TIC, de los cuales se estudiaron las variables mencionadas precedentemente.

### II.4 Preguntas de investigación

Se tomó como pregunta inicial de la investigación, la siguiente: ¿qué impactos tuvo la implementación de la modalidad aula expandida en el desarrollo de los cursos de la Maestría en Estrategia Nacional?



Las preguntas claves a responder en el análisis fueron las siguientes:

- ¿Qué efectos tuvo en el desarrollo del programa de la Maestría en Estrategia Nacional, pasar de una modalidad de clases presenciales a una modalidad de aula expandida?
- Las TIC utilizadas, ¿fueron las pertinentes para impartir los cursos?
- ¿Cuál es la evaluación de docentes y alumnos, respecto del aula expandida en general y de las TIC en particular?
- ¿Es posible impartir los cursos de Maestría, en un sistema de aula expandida?
- ¿Cómo afectó esta nueva modalidad al aprendizaje?
- ¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades de la modalidad aula expandida?

### II.5 Objetivos

### **Objetivo Principal**

Analizar empíricamente el desarrollo del Programa "Maestría en Estrategia Nacional" en un entorno de aula expandida, a través de las Tecnologías de Información y Conocimiento (TIC).

### **Objetivos Secundarios**

- 1. Observar el desarrollo del Programa de Maestría durante la implementación de la modalidad aula expandida.
- 2. Analizar el empleo/uso de las TIC por parte de los estudiantes y docentes en un entorno de aula expandida.
- 3. Identificar fortalezas y debilidades de la modalidad aula expandida y del CALEN en la implementación de la misma.

### II.6 Diseño

El diseño del estudio implicó en primer lugar un análisis de la bibliografía y de los trabajos realizados por otras universidades, que fueron mencionados en el capítulo de Introducción.

En segunda instancia, se estudiaron las características del relevamiento realizado a través de la encuesta y posterior análisis de la misma.

Como tercera y última instancia, con los relevamientos realizados y analizada la situación, se arribó a una serie de conclusiones y recomendaciones.



### II.7 Técnica de relevamiento de datos

La técnica de relevamiento de datos empleada, fue la de encuesta, utilizando cuestionarios como instrumentos.

Las preguntas incluidas en las encuestas abordaron temáticas relativas al desarrollo del programa de la Maestría, a la experiencia de los docentes y alumnos en la implementación de la modalidad aula expandida y a la evaluación del uso de las TIC (plataforma Moodle por excelencia y otros recursos tecnológicos).

La encuesta para alumnos constaba de 39 (treinta y nueve) preguntas, de las cuales 32 (treinta y dos) eran de respuesta cerrada, 3 (tres) de opción múltiple (se podía seleccionar más de una opción) y finalmente, 4 (cuatro) de carácter abierto. La encuesta fue de carácter voluntaria para los estudiantes de primero y segundo año de la Maestría en Estrategia Nacional, participando de ella quienes asistieron a clases el día 20 de agosto de 2020.

La encuesta para docentes estaba diseñada con un total de 34 (treinta y cuatro) preguntas, de las cuales 28 (veintiocho) fueron de respuesta cerrada, 3 (tres) de opción múltiple y 3 (tres) de carácter abierto. La encuesta se efectuó también con carácter voluntario, entre los docentes de la Maestría en Estrategia Nacional, durante el período comprendido entre los días 20 y 31 de agosto de 2020, a través del correo electrónico. Todos los docentes incluidos en la encuesta, participaron dictando clases durante el primer semestre de la Maestría en la modalidad aula expandida.

### III. Análisis general

Los datos recolectados se agruparon en tres categorías, para una mejor evaluación de los mismos:

- 1) desarrollo del programa de Maestría durante el primer semestre 2020;
- 2) experiencia de docentes y alumnos en la implementación de la modalidad aula expandida a través del uso de las TIC; y
- 3) fortalezas y debilidades del aula expandida, para el proceso aprendizaje enseñanza, y del instituto en general en la implementación de dicha herramienta digital.

Cada una de estas categorías se vincula con los objetivos específicos —principal y secundarios-establecidos como líneas de estudio de la investigación.



### Primera categoría de datos recolectados: Desarrollo del programa de Maestría durante el primer semestre 2020

El primer objetivo específico de la investigación se relacionó con las dimensiones del desarrollo del Programa de Maestría, para lo cual se consideraron: el cumplimiento del programa de estudios, el cronograma y los programas semanales.

Los datos de la encuesta realizada arrojaron que la valoración sobre el cumplimiento del programa – entre los alumnos de primero y segundo año— fue muy positiva, respondiendo que estaban "completamente de acuerdo" con el cumplimiento del programa de estudio un 39% de ellos; y un 61% estar "algo de acuerdo". El dato más relevante es que no existieron valoraciones negativas al respecto.

Cuando se consultó por separado al primer y segundo año, surgió que los alumnos de los cursos de segundo año que expresaron estar "algo de acuerdo" con los contenidos del programa impartido, representan el 70%, y esa calificación que si bien es positiva —muestra un margen de mejora a considerar— radica en que ellos contaban con experiencia previa de haber cursado, en el año 2019 o anteriores, en forma presencial los cursos de maestría, lo que les permitió comparar ambas experiencias.

Adicionalmente, y en relación a este objetivo, se consideró por separado el desarrollo de las materias y se preguntó si los objetivos particulares de las mismas fueron cumplidos. Los datos expusieron que, según el área y el docente, esa percepción varió oscilando entre muy buenas y muy malas calificaciones. Los resultados menos positivos se obtuvieron en los cursos correspondientes a segundo año y la explicación de ello, vuelve a estar en la experiencia previa.

Los docentes, por su parte, en un 85% consideraron que el contenido teórico brindado a los estudiantes fue suficiente para comprender los conceptos principales de las materias; manteniéndose en niveles similares los porcentajes, al requerirles que señalen si los objetivos particulares y general de las materias habían sido cumplidos, así como si las actividades realizadas durante la modalidad aula expandida le permitían a los alumnos manejar con solvencia los principales conceptos, definiciones, teorías y autores, acorde al programa previsto.

Complementariamente, el 61% de los docentes indicaron que consideraban que solo "parcialmente" los alumnos pueden manejar los principales conceptos, definiciones, teorías y autores. Este dato, necesita ser profundizado para compararlo con encuestas realizadas en el año 2019 o anteriores, ya que puede no estar vinculado directamente a la modalidad aula expandida.

En síntesis, para docentes y alumnos, el cumplimiento del programa de estudios fue muy satisfactorio, durante el primer semestre 2020, no evidenciándose afectaciones por el pasaje de clases presenciales a la modalidad de aula expandida.



La segunda dimensión de la variable "desarrollo del programa" se centró en medir el cumplimiento del cronograma de estudios. Para ello, se solicitó a los alumnos que respondan cuál era su grado de satisfacción con el mismo.

El 67% de ellos –corresponde a alumnos de los cursos de primero y segundo año– manifestaron encontrarse "algo" satisfactorios con la observancia del cronograma de estudios y el 28 % "completamente satisfactorio". Solamente el 5% valoró como "algo insatisfactorio" el cumplimiento del cronograma.

Idénticas preguntas se efectuaron entre los docentes. Allí, el 62% consideró que el cumplimiento del cronograma de estudios fue completamente satisfactorio y el 38% restante que fue "algo satisfactorio", no existiendo consideraciones negativas al respecto. En lo relativo a las alteraciones al cronograma, el 50% de los docentes encuestados señalaron que no hubo ningún cambio a la planificación inicial.

De lo indicado, tanto por docentes como alumnos, se deduce que las modificaciones que debieron efectuarse al cronograma de estudio, no fueron de carácter sustancial y por tanto ello no afectó la valoración positiva general del cumplimiento del mismo.

Finalmente, la tercera dimensión utilizada para medir la primera variable, fue observar el desarrollo de los programas semanales de los cursos, a través de los siguientes indicadores: 1) dedicación horaria de los alumnos a los cursos y 2) rendimiento académico (dedicación a trabajos y estudios).

Consultados los alumnos sobre la dedicación horaria que tuvieron para los cursos impartidos en la modalidad aula expandida, corresponde indicar que el 50% de ellos respondieron que dispusieron de entre 10 y 5 horas semanales y casi el 40% expresó que dedicó más de 10 horas.

Atañe mencionar que en la modalidad clases presenciales, los alumnos deben concurrir al instituto, un promedio de entre 10 y 12 horas a la semana. En base a ello, es posible sostener que esta dedicación horaria se mantuvo durante la vigencia de la modalidad aula expandida.

Al explorarse aún más en este aspecto y preguntar en relación a cómo fue el rendimiento académico (dedicación a trabajos y estudios), en relación al año anterior, el 80% de los alumnos de segundo año lo valoró positivamente, deduciéndose —en principio— que el haber pasado de clases presenciales a aula expandida, no afectó el rendimiento académico.

Los docentes que habían impartido clases en el año 2019 o anteriores, también fueron consultados acerca del rendimiento académico de los alumnos, con respecto a años previos. Un total de 7 de 9 docentes, indicaron que el mismo fue "completamente satisfactorio" o "algo satisfactorio", manteniéndose por tanto la valoración positiva que realizaron los alumnos sobre su propio rendimiento académico.



En resumen y luego de evaluarse los datos arrojados por las encuestas de docentes y alumnos sobre el cumplimiento del Programa de Maestría, el cronograma y los programas semanales, fue posible afirmar que la percepción general de aquellos –docentes y alumnos— es que el aula expandida no afectó el desarrollo *per sé* del Programa, el cual se cumplió a cabalidad.

Este fue un dato muy positivo para el CALEN, ya que impartir las clases en una modalidad nueva conlleva grandes desafíos y aprendizajes.

Segunda categoría de datos recolectados: Experiencia de docentes y alumnos en la implementación de la modalidad aula expandida a través del uso de las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación)

El segundo objetivo específico de la investigación –que se correlaciona con esta categoría de análisis—se centró en el estudio de tres dimensiones relativas a la variable empleo/uso de las TIC, por parte de estudiantes y docentes:

- A) Plataforma Moodle versión 3.1
- B) Otras herramientas/ recursos tecnológicos
- C) Interacciones y modalidades de interacciones

Como fuera señalado en la Introducción, de acuerdo a la citada Resolución del Ministerio de Educación y Cultura 648/16, "El aula virtual... (es un) complemento o recurso de apoyo o anexo a la docencia presencial (...) Es una clase presencial que <u>se extiende con el uso de las tecnologías en la búsqueda de recursos, que ofrecen multiplicidad de oportunidades genuinas de aprendizaje propias de las TIC, y amplifican la propuesta de evaluación que acompaña el diseño. Además, posibilita incrementar la interacción con el docente y los demás participantes. <u>Son ejemplos de esta modalidad el uso de un blog de clase, una página web, una wiki, foros, email, entre otros</u>". (el subrayado es nuestro)</u>

En la etapa de implementación del aula expandida, se utilizaron por alumnos y docentes los espacios virtuales de la plataforma Moodle, complementados con el uso de correos electrónicos, videoconferencias a través de la plataforma Zoom (versión libre), grupos de WhatsApp y otras que propusieron los docentes en forma individual.

Para ordenar el análisis sobre la experiencia de docentes y alumnos en la implementación del aula expandida a través del uso de las TIC, es necesario recordar que, al 17 de marzo de 2020 cuando se inició la modalidad, el CALEN solamente contaba con la plataforma Moodle (versión 3.1), como recurso tecnológico plenamente adaptado para complementar las clases presenciales de la Maestría.

Por tanto, la primera dimensión analizada de la variable empleo/uso de las TIC, se enfocó en la plataforma Moodle, para así determinar cuál era el conocimiento previo que alumnos y docentes tenían de la misma, el uso que le dieron durante la vigencia de la modalidad aula expandida y las experiencias que tuvieron en su empleo.



La encuesta realizada entre los alumnos, expuso que el 94% de ellos, conocían la plataforma Moodle para el trabajo académico de la maestría en forma previa a la implementación del aula expandida. El 50% de ellos respondieron que la utilizaban en forma diaria y el otro 50% restante que la usaban semanalmente. Es decir, entonces, que el grado de conocimiento de la plataforma antes del 17 de marzo de 2020, era suficiente y apropiado entre los alumnos.

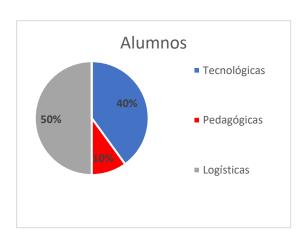
A nivel docente, el 85% expresó que conocían la plataforma en forma previa, por lo cual en un gran porcentaje estaban en condiciones de desarrollar sus clases a través de la misma. En la encuesta se les solicitó que señalen, si creían que contaban con los conocimientos necesarios para el desarrollo de la modalidad aula expandida a través de la plataforma Moodle. Un 46% de los docentes, respondió que contaba "completamente" con los conocimientos y un 39% que poseía "parcialmente" conocimientos.

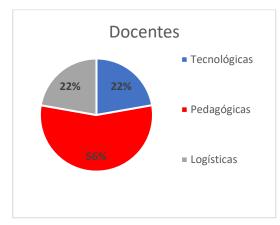
Este dato es importante, al momento de evaluar el desarrollo del Programa de la Maestría, ya que de haber existido docentes que no conocieran la plataforma y no estuvieran familiarizados con el uso de la misma, ello hubiera incidido –probablemente– en forma negativa en el primer objetivo específico analizado precedentemente.

Finalmente, y para medir la dimensión Plataforma Moodle, se utilizaron indicadores para evaluar la experiencia que tuvieron y determinar qué tipo de problemas debieron enfrentar en su uso, brindándoles tres opciones de respuesta: tecnológicas, pedagógicas y logísticas. Es importante mencionar que tenían la posibilidad de marcar todas las opciones.

De los gráficos agregados seguidamente, surge que docentes y alumnos tuvieron problemas disímiles, en su experiencia con el uso de la plataforma:

**Gráfico No. 1** *Experiencia de uso de plataforma Moodle* 







Como se observa, los alumnos señalaron como principales problemas, obstáculos de índole logístico y tecnológico. Ello puede estar relacionado al problema de conectividad con internet, que resultó, por excelencia, la mayor dificultad enfrentada por los alumnos para recibir sus clases: el 61% manifestó haber tenido problemas de conectividad durante el desarrollo de la modalidad aula expandida.

Respecto a los docentes, y como se muestra en el gráfico, el 56% –más de la mitad– señaló que los problemas que debió enfrentar fueron de carácter pedagógico, es decir, en el conocimiento de herramientas didácticas de educación a distancia. Este es un aspecto recurrente en la encuesta de los docentes, quienes –como se señalará más adelante– ante una pregunta abierta sobre propuestas concretas para mejorar la modalidad aula expandida, mencionaron reiteradamente la necesidad de contar con herramientas pedagógicas para impartir sus clases virtuales.

Para complementar el análisis de la variable empleo/uso de las TIC, se consideraron dimensiones relativas a otras herramientas y recursos tecnológicos utilizados para brindar y recibir las clases en el primer semestre de 2020. Una de las dimensiones utilizadas para esta variable, fue la evaluación general de los recursos tecnológicos sincrónicos y asincrónicos empleados por los docentes para cumplir con el programa de estudio.

Existe variada bibliografía en internet en relación a la definición de unos y otros: sincrónicos y asincrónicos. Para este trabajo –por su claridad y brevedad– utilizaremos las definiciones del portal web de la Universidad Tecnológico de Monterrey que menciona lo siguiente: "El primero -recurso sincrónico- se refiere a aquella educación donde los alumnos tienen la oportunidad de aprender e interactuar en el momento (o "en vivo") con su profesor y sus compañeros. Más a detalle, el sincrónico es un tipo de aprendizaje grupal ya que todos están aprendiendo al mismo tiempo. El aprendizaje asincrónico –recurso asincrónico— es aquél que puede suceder en vivo o estando desconectados a través de videos, material o recursos educativos previamente proporcionados por la profesora o profesor, es decir, la clase aprende lo mismo pero cada alumno a su ritmo" (Aprendizaje sincrónico y asincrónico, definiciones, s.f.).

En el aula expandida implementada en el CALEN, se utilizaron tanto herramientas sincrónicas (videoconferencias por plataforma ZOOM) como asincrónicas (envío de documentos por email, grupos de WhatsApp, uso de foros de discusión, etc).

Para medir cuáles son las estrategias que consideran más favorables para el cumplimiento de los programas de las materias, se les pidió a los alumnos que indiquen todas las que consideraban apropiadas. El 83% señalaron a los encuentros en línea con docentes (videoconferencias) como la mejor estrategia y el 17%, además, el envío de archivos. Similares resultados se obtuvieron de la encuesta realizada entre los docentes.



Los recursos tecnológicos utilizados por los docentes en la modalidad aula expandida, fueron valorados en forma favorable por los alumnos.

La encuesta indagó, además, las interacciones y modalidades de las mismas, que se dieron entre docentes y alumnos, en el período de implementación del aula expandida a través de las TIC.

En una pregunta específica se solicitó a los alumnos que puntuaran para cada curso, cómo consideraban que había sido la comunicación con el/los docentes. Allí se obtuvieron diversos resultados, que deben ser analizados en el contexto de respuestas dadas a otras preguntas de la encuesta, que apuntaban a evaluar la interacción entre alumnos y docentes.

De ese análisis, surgió que la interacción con los docentes a través de recursos sincrónicos y asincrónicos fue de suma importancia, para determinar el grado de satisfacción o insatisfacción de los alumnos con los contenidos y objetivos de las materias. Aquellos docentes que motivaron la discusión grupal para la reflexión y análisis, a través de los foros y otras intervenciones en la plataforma Moodle, en su gran mayoría, obtuvieron mejores resultados.

En general y del análisis global de la variable "dimensiones del empleo/uso de las TIC", se extrajo – como dato importante— que es fundamental potenciar el uso de las tecnologías del conocimiento y la información para impartir clases en la modalidad aula expandida.

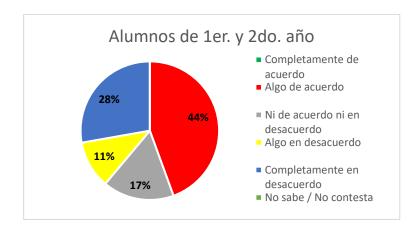
## Categoría 3: fortalezas y debilidades del aula expandida para el proceso aprendizaje – enseñanza y del instituto en general en la implementación de la misma.

La tercera categoría de análisis de los datos extraídos de las encuestas, incluyó todo lo relativo a las fortalezas y debilidades del aula expandida y del CALEN en la implementación de la misma.

A los alumnos de primer y segundo año, se les preguntó si creían que su aprendizaje iba a verse afectado y tener déficits respecto a promociones anteriores, por la modalidad en que se habían impartido las clases, obteniéndose los resultados que se grafican a continuación:



**Gráfico No. 2** *Aprendizaje y modalidad aula expandida* 



Ese 44% de alumnos que estuvieron "algo de acuerdo" en que su aprendizaje iba a verse afectado y tener déficits respecto a promociones anteriores, está conformado por el 50% de los alumnos de primer año y el 40% de los alumnos de segundo año.

A estos últimos se les preguntó, además, si consideraban que la modalidad aula expandida había mantenido el nivel de docencia presencial del año anterior. Los resultados de la encuesta arrojaron que el 70% respondieron que "sí parcialmente".

Idéntica pregunta se realizó a los docentes que habían impartido clases en el año 2019 o anteriores, obteniéndose que el 67% de los docentes respondieron que se mantuvo parcialmente el nivel de docencia y el 11% respondió "Poco".

La conclusión primaria que se extrajo fue que el aula expandida estuvo valorada positivamente, en relación al aprendizaje y enseñanzas que a través de la misma se recibió e impartió, por ambos grupos de usuarios: alumnos y docentes.

A los docentes, adicionalmente se les efectuaron dos preguntas para evaluar su valoración de las actividades educativas y laborales, desarrolladas durante el período de suspensión de clases presenciales. Los resultados obtenidos se incluyen en la tabla siguiente:



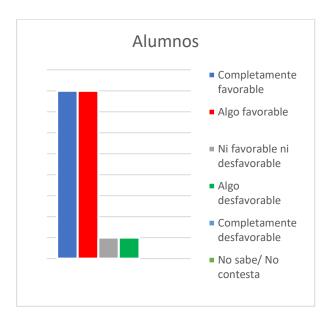
**Tabla Nr. 1**Valoración de actividad educativa y laboral de docentes

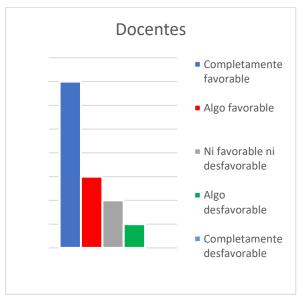
Opciones	valoración actividades educativas	valoración actividad laboral (docente)	
Completamente satisfactorio	46%	46%	
Algo satisfactorio	38%	46%	
Ni satisfactorio ni insatisfactorio	8%	8%	
Algo insatisfactorio	8%	0%	
Completamente insatisfactorio	0%	0%	

La muestra determina que en general la valoración, tanto de las actividades educativas como laboral docente, es satisfactoria, siendo mínimo el grado de insatisfacción constatado.

Finalmente, se consultó directamente y en concreto a docentes y alumnos, cómo evaluaban la modalidad aula expandida implementada. Los datos arrojaron los resultados que se grafican a continuación:

**Gráfico No. 3** *Evaluación de modalidad aula expandida* 





Como se observa, entre los alumnos es valorada en forma más positiva que entre los docentes. El 89% de los alumnos la califican como "completamente favorable" o "algo favorable" y solamente el 11%, la puntuaron como "ni favorable ni desfavorable" (neutral) o "algo desfavorable". En cambio, entre los docentes, el 54% la calificaron como "completamente favorable" y el 23% como "algo favorable". El 15% la puntuó "ni favorable ni desfavorable" y solamente el 8% como "algo desfavorable".



Para seguir profundizando en esta evaluación, a los alumnos de segundo año —que contaban con experiencia previa— se les pidió que expresaran cuáles eran, en su concepto, las ventajas y desventajas que apreciaban en la modalidad aula expandida, en comparación con la modalidad presencial.

En la siguiente tabla, se resumen las ventajas y desventajas señaladas:

**Tabla Nr. 2**Ventajas y desventajas aula expandida

Ventajas	Desventajas		
- Maximización/optimización del tiempo	- Dificultades para el intercambio con el		
	docente y otros alumnos		
- Evita traslados	- Pérdida de interacción con el docente		
- Disminuye costos	- Problemas de conexión wifi		
- Permite más trabajos de reflexión y más	- Modalidades diferentes de clases		
tiempo de lecturas			
	- Falta de uniformidad en dictado de clases		
	- Menos carga horaria de clases		
	- Contenidos insuficientes en algunas		
	materias		

Sin perjuicio de la valoración positiva antes señalada sobre el aula expandida, que tuvieron tanto alumnos como docentes, así como las ventajas y desventajas señaladas, al requerirse específicamente a los estudiantes y docentes que expresaran si preferían que las clases de Maestría fueran de carácter presencial, en abrumadora mayoría se pronunciaron en forma afirmativa. El 74% de los encuestados marcaron su preferencia por las clases presenciales; el 16% una preferencia por clases no presenciales y el 7% por un sistema semi presencial.

El argumento por excelencia a favor de las clases presenciales, se fundamentó en que permite una mejor interacción entre el alumno y el docente y ello garantiza el intercambio y favorece el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Finalmente, y en relación a esta categoría de datos, corresponde referir que la evaluación recibida por el CALEN, en relación a la implementación del aula expandida y a su capacidad de respuesta durante el estado de emergencia sanitario, fue positiva, recabándose una serie de importantes recomendaciones.



### V. Conclusiones

### V.1 Conclusiones parciales

El primer objetivo específico de la investigación fue analizar el desarrollo del programa de la Maestría, bajo la modalidad aula expandida.

Del estudio efectuado resultó que tanto docentes como alumnos tuvieron valoraciones positivas sobre el cumplimiento del programa de estudios, y el haber pasado de una a otra modalidad a otra —clases presenciales a aula expandida— no afectó su desarrollo.

Ambos grupos de encuestados –docentes y alumnos– coincidieron en señalar que los conocimientos trasmitidos en este período, les permitieron manejar con solvencia los principales conceptos, definiciones, teorías y autores.

En relación al segundo objetivo específico, referido al uso/empleo de las TIC, de la investigación surgió que los recursos tecnológicos utilizados fueron los pertinentes para impartir los cursos.

El dato relativo a que el 94% de los alumnos y el 85% de los docentes, conocían la plataforma Moodle para el trabajo académico de la maestría, en forma previa a la implementación del aula expandida, favoreció definitivamente la posibilidad de continuar con el desarrollo del programa de estudios y cumplir con el cronograma de clases, sin significativas alteraciones.

En el trabajo de investigación se evidencia que, los problemas que debieron enfrentar alumnos y docentes en el uso de la plataforma Moodle fueron disímiles. Los primeros tuvieron inconvenientes de índole logístico y/o tecnológico que se relacionan mayoritariamente con problemas de conectividad a internet. Los segundos señalaron inconvenientes de carácter pedagógico, más específicamente de conocimiento de herramientas didácticas de educación a distancia.

La mayor demanda entre docentes, fue la necesidad de contar con asesoramiento pedagógico para impartir sus clases, para lo cual se sugirió –luego de la investigación– potenciar el uso de la plataforma Moodle con herramientas de las TIC y las Tecnologías del Aprendizaje y el Conocimiento<sup>1</sup> (TAC), para lo cual se recabarán los asesoramientos de expertos en áreas de didáctica y pedagogía.

aprender meramente a usar las TIC y apuestan por explorar estas herramientas tecnológicas al servicio del aprendizaje y

de la adquisición de conocimiento."

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> El autor Lozano, Roser (2011) en su trabajo <u>«Las 'TIC/TAC': de las tecnologías de la información y comunicación a las tecnologías del aprendizaje y del conocimiento»</u> expresa lo siguiente "Las TAC tratan de orientar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) hacia unos usos más formativos, tanto para el estudiante como para el profesor, con el objetivo de aprender más y mejor. Se trata de incidir especialmente en la metodología, en los usos de la tecnología y no únicamente en asegurar el dominio de una serie de herramientas informáticas. Se trata en definitiva de conocer y de explorar los posibles usos didácticos que las TIC tienen para el aprendizaje y la docencia. Es decir, las TAC van más allá de



Asimismo, la investigación expuso que la interacción a través de recursos sincrónicos y asincrónicos, fue importante, para determinar el grado de satisfacción o insatisfacción de los alumnos con los contenidos y objetivos de las materias.

En general y del análisis global de los datos arrojados relativos a la variable "empleo/uso de las TIC", se concluyó que es imprescindible seguir potenciando el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y complementarlas con herramientas pedagógicas de enseñanza para la modalidad de clases no presenciales.

Finalmente, el tercer objetivo específico correspondió a las fortalezas y debilidades del aula expandida para el proceso de aprendizaje - enseñanza. Los datos mostraron que el 89% de los alumnos y el 77% de los docentes calificaron al aula expandida implementada en el CALEN, en forma favorable.

La principal fortaleza de la modalidad estuvo en la maximización/optimización del tiempo de los estudiantes; y su principal debilidad en que dificulta la interacción directa entre los docentes y los alumnos, y esto es fundamental para el proceso aprendizaje - enseñanza, en los cursos impartidos en la Maestría en Estrategia Nacional. Esta es la razón por excelencia, indicada por ambos grupos de encuestados, para preferir la modalidad de clases presenciales.

### V.2 Conclusión final

La conclusión general de la investigación es que el diseño, la implementación y evaluación de la modalidad "aula expandida" en la Maestría en Estrategia Nacional del CALEN, a través del uso de las TIC, en el período marzo – agosto de 2020, fue exitosa, y permitió continuar sin alteraciones, con el dictado de clases y cumplir con el programa y cronograma de estudios de los cursos de primero y segundo año.

La evidente preferencia por las clases presenciales, manifestada tanto por alumnos como docentes, no afectó la percepción positiva que tuvieron ambos grupos de encuestados sobre el aula expandida.

La investigación mostró, además, que el aula expandida es una herramienta útil para complementar las clases presenciales y por ello, es necesario exhortar y fomentar que alumnos y docentes utilicen la misma.



### Referencias bibliográficas:

Asociación Colombiana de Universidades. (20 de Agosto de 2020). *Los estudiantes tienen la palabra*. https://www.ascun.org.co/uploads/default/news/c0368c0771b1f8d80bdb7d2ff87ca544.pdf

Cobo Romani, J. C. (2009). *El concepto de tecnologías de la información. Benchmarking sobre las definiciones de las TIC en la sociedad del conocimiento*. Revista de la Universidad del País Vasco, 14(27), 295-318. https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/40999/2636-8482-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hernández Sampieri, R. F. (2014). *Metodología de la Investigación* (6a. ed.). Ciudad de México, México: McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A.

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. (30 de Agosto de 2020) *Aprendizaje sincrónico y asincrónico: definición, ventajas y desventajas*. https://observatorio.tec.mx/edunews/aprendizaje-sincronico-y-asincronico-definición

Lozano, R. (2011). Las 'TIC/TAC': de las tecnologías de la información y comunicación a las tecnologías del aprendizaje y del conocimiento. Anuario ThinkEPI, 5, 45-47. file:///C:/Users/41128815/Downloads/30465-Texto%20del%20art%C3%ADculo-97774-1-10-20141004%20(1).pdf

Sánchez Mendiola, M., Pilar, M. H., Torres Carrasco, R., De Aguero Servin, M. d., Hernández Romo, A., Benavides Lara, M., . . . y Jaimes Vergara, C. (Junio de 2020). *Universidad Autónoma de México*. http://doi.org/10.22201/codeic.16076079e.2020.v21n3.a12

Sociedad Española de Excelencia Académica. (20 de Agosto de 2020). *Resultados Encuesta Covid-19*. https://www.sedea.es/resultados-encuesta-cOVID-19





**ACDIA** 

PERÚ - 2021