

Estrategias de Defensa Nacional frente a AMENAZAS BIOLÓGICAS INTENCIONADAS

Informe basado en el trabajo fin de curso presentado por los autores* en el XLIII
Curso de Defensa Nacional del CESEDEN (noviembre de 2020)

DESDE principios del siglo XX, la proliferación y el desarrollo de las denominadas «armas de destrucción masiva» (ADM) ha condicionado el pensamiento estratégico de la mayoría de países. Dentro de ellas se incluyen las de tipo nuclear, químico y biológico (Resolución 687 de Naciones Unidas de 1991). Las armas biológicas son aquellas que emplean fundamentalmente patógenos como herramienta bélica o con fines terroristas. Entre los agentes biológicos se encuentran bacterias y virus, naturales o recombinantes, hongos y parásitos, y otros organismos causantes de plagas (moscas, mosquitos, etcétera), siempre que se empleen como vectores de diseminación, así como todos los productos de naturaleza tóxica que se deriven de ellos (toxinas), capaces de ejercer efectos lesivos, incapacitantes o letales sobre los seres humanos, los animales o las plantas.

Frente a posibles ataques intencionados con este tipo de armas, las Estrategias de Defensa Nacional deben contemplar subestrategias propias de prevención, protección, persecución y respuesta frente a estas amenazas.

PREVENCIÓN

España, como otros países aliados, es consciente de la preocupación frente a la amenaza real del terrorismo y de la proliferación de las ADM, algo que reconoce el Estado al incluir estas amenazas en la Estrategia de Seguridad Nacional. Esta inclusión establece unas políticas de acción estratégicas encaminadas a proteger a la población, entre las que se pueden mencionar: cooperación activa con los países aliados y fortalecimiento de los tratados internacionales; planes nacionales de prevención de la proliferación y mitigación de riesgos; control de exportaciones de productos y materiales de doble uso; potenciación de las medidas para combatir las transferencias intangibles de conocimiento, tecnología, bienes y equipos; o la limitación de la proliferación de misiles de

largo y corto alcance, susceptibles de ser utilizados para el lanzamiento de ADM biológicas.

Entre las estrategias de prevención de estas amenazas destaca el relevante papel de la Convención para la Prohibición de las Armas Bacteriológicas y Tóxicas (CABT), firmada en 1972, aunque su aplicación comenzó el 26 de marzo de 1975. En la actualidad, a febrero de 2021, cuenta con 183 Estados Partes, incluida España, cuatro Estados que la han suscrito, pero no la han ratificado, y otros diez Estados que nunca han suscrito el Tratado. Esta Convención no posee ningún mecanismo de verificación, por lo que su respeto y cumplimiento por parte de los Estados depende de su buena voluntad.

La cooperación internacional contra la proliferación de ADM también juega un papel clave en el control de la circulación ilícita en el mercado de material biológico. A finales del siglo XX, España se sumó al sistema de no proliferación, convirtiéndose en Estado Parte de todos sus tratados, exhibiendo de este modo su compromiso con el principio de responsabilidad compartida.

Para subsanar el «efecto secundario» del libre comercio, la globalización de los mercados y directamente la iniciativa privada, los países han desarrollado instrumentos de fiscalización de las exportaciones, cuyo objetivo es detener la venta y compra de armamento sofisticado, tecnologías afines y material de doble uso. Así, han surgido, por ejemplo, el Grupo de Australia (1984) o el Arreglo de Wassenaar (1993). En su conjunto, representan los límites y fronteras que los criterios de seguridad permiten sostener al principio del libre comercio.

PROTECCIÓN

En relación a los agentes infectocontagiosos, los últimos documentos de las Estrategias de Defensa Nacional abordan cada vez con más énfasis la posibilidad del empleo de este tipo de agentes para cometer acciones terroristas o agresiones de gran impacto en nuestro país.



Pepe Díaz

Los efectos de un ataque biológico de estas características se centran, en mayor medida, en la posibilidad de que puedan traducirse en una epidemia o pandemia, algo que recoge, por ejemplo, la Estrategia de Seguridad Nacional 2017. En dicho documento de Presidencia del Gobierno se establece, en líneas generales, cuál debe ser la respuesta del Estado con los medios de intervención de los que dispone, asumiendo también los puntos débiles existentes en ese sentido: necesidad de reducir la vulnerabilidad de la población, sobre todo la de mayor riesgo, ante los efectos de la hipotética enfermedad, a través de la vacunación; control de las fronteras para evitar que se introduzcan en territorio nacional elementos contagiados; aplicación de programas de aislamiento y establecimiento de buenos sistemas de saneamiento.

Asumiendo la dificultad de poner coto de forma rápida a una acción terrorista o ataque exterior de estas características, se incide en el desarrollo de planes de preparación frente al desafío sanitario y a la coordinación entre todas las administraciones, algo de suma importancia, dado el nivel de descentralización con el que cuenta nuestro país.

A la hora de analizar el papel del Ministerio de Sanidad en el marco de las Estrategias de Seguridad Nacional y ante la hipótesis de una necesidad de intervención frente a un ataque intencionado con agentes biológicos infectocontagiosos, hay que tener presente que ocupa dos ámbitos de extraordinaria importancia: la Sanidad Exterior y la coordinación general de la Sanidad en el Estado, a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que reúne, bajo la coordinación del ministro de Sanidad, a los consejeros de Sanidad de las diferentes CC.AA. A ello habría que sumar las competencias en materia de legislación farmacéutica.

La cooperación internacional es clave en el control del material biológico

En función de la gravedad de la crisis a la que el Gobierno se tenga que enfrentar, existen mecanismos constitucionales que se pueden poner en marcha, con las consiguientes autorizaciones parlamentarias, como puede ser el Estado de Alarma, recogido en el artículo 113 de la Constitución.

También hay que contar, frente a este tipo de ataques, con los dispositivos de emergencias de los que dispone el Estado para hacer frente a la situación de forma rápida. Cabe destacar, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, la unidad especializada NBQ Valencia número 1, encargada de hacer frente a cualquier amenaza de riesgo nuclear, biológico, químico o radioactivo. El Ejército también ha reforzado esa área de actuación en el ámbito de la Unidad Militar de Emergencias (UME), creada en 2005, y que tiene como principal característica la capacidad de adaptarse a multitud de situaciones de riesgo para la población civil. Del mismo modo, existen unidades especializadas en la Guardia Civil, con su Servicio de Desactivación de Explosivos y Defensa NRBQ, que ha ido adaptándose a las nuevas amenazas terroristas existentes en la actualidad, y algo similar ocurre con los TEDAX del Cuerpo Nacional de Policía. Del mismo modo, los principales cuerpos de seguridad autonómicos, los Mossos d'Esquadra y la Ertzaintza, han desarrollado también estructuras internas similares a los TEDAX,

que han ido ganando conocimientos en el ámbito de la lucha contra agentes biológicos, al igual que algunos de los principales cuerpos de bomberos del país.

Mención especial merece, en el ámbito de la respuesta por parte de los poderes públicos ante una crisis biológica, el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CCAES), creado por la Orden Ministerial 564/2004, y que ha jugado un notable papel en las dos últimas crisis de

I N F O R M E

carácter sanitario que ha vivido España: la del ébola en 2014 y, con muchísima más relevancia, la actual crisis del COVID-19. Este centro, dependiente del Ministerio de Sanidad, constituye un elemento vital en el nexo entre la Administración General del Estado y las CC.AA. a la hora de calibrar todo tipo de medidas para contener una emergencia sanitaria y está en permanente contacto con el Departamento de Seguridad Nacional, de cara a analizar el impacto, consecuencias y medidas a adoptar ante un posible ataque que nuestro país pueda sufrir motivado por una amenaza biológica intencionada.

El Departamento de Seguridad Nacional y sus últimas Estrategias contemplan de forma explícita la adopción de un Plan Nacional de Biocustodia, que coloca a nuestro país en la vanguardia de estados que han desarrollado estrategias de ese tipo, como son Francia, Alemania, Reino Unido o EEUU. Dicho plan es de reciente creación, puesto que fue aprobado, mediante la Orden 168/2019, el 22 de febrero de 2019. Su objetivo es custodiar de forma efectiva agentes biológicos relevantes, así como los lugares físicos que los contienen, cuyas instalaciones deben dotarse de Planes de Seguridad y Protección. La mayor parte de los esfuerzos de seguridad van destinados a evitar ataques terroristas o sustracciones de material, aunque también se hace mención a la importancia de evitar accidentes.

Según relata la Orden Ministerial, el Plan Nacional de Biocustodia deberá recoger en su inventario, al menos, los patógenos de las listas del Grupo de Australia y de la Unión Europea y los Agentes Biológicos incluidos en el R.D. 664/1997, de 12 de mayo, de protección a trabajadores contra la exposición a agentes biológicos durante el trabajo.

PERSECUCIÓN

En este punto, el papel de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y las Fuerzas Armadas es nuclear, actuando no solo a nivel de la reacción, sino también de la prevención.

Para realizar una prevención efectiva, las FCSE deberían perseguir los siguientes objetivos: obtención de inteligencia para una detección precoz de la amenaza; fomento de la coordinación e intercambio de información, a nivel nacional e internacional; mejora de los *first responders*; incremento del control y vigilancia de la industria (laboratorios) de productos biológicos, así como sus proveedores; establecimiento de medidas de control en relación a materiales biológicos y tecnología asociada.

Por otro lado, las medidas reactivas a aplicar irían orientadas a: identificación rápida del agente y diagnóstico de los afectados, con su correspondiente evaluación y evacuación; establecimiento

de zonas seguras; tratamientos normalizados para el agente en cuestión y disponibilidad inmediata para su administración; descontaminación de personal, material y edificios.

A nivel nacional, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) es el organismo estatal especializado en la elaboración de inteligencia financiera relacionada con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, incluida la relacionada con las armas biológicas. Sus análisis de riesgos y protocolos de intercambio de información hacen posible la detección de indicios que, a través de los correspondientes informes de inteligencia financiera, son trasladados a los cuerpos policiales para su investigación.

Dada la importante dimensión global del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, la investigación de los flujos económicos relacionados con la proliferación de armas biológicas y otras ADM requiere de una cooperación internacional intensa, por lo que el SEPBLAC, a su vez, participa en el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que es un organismo intergubernamental creado en 1989 con las mismas funciones.

La participación en los regímenes internacionales de control de exportaciones, de los que España forma parte, es otro puntal importante en este ámbito. Además de la CABT, ya comentada, cabe mencionar el Grupo de Australia, un foro no oficial de países, cuyo objeto es la armonización de las legislaciones nacionales en esta materia de armas químicas y biológicas; la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI), otro foro internacional cuyo objetivo es prevenir la proliferación de ADM, sus sistemas de

vectores de lanzamiento y materiales conexos, potenciando los intercambios de información y la posibilidad de interceptación marítima, terrestre y aérea de transferencias de materiales sensibles; y el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (RCTM), que es una asociación voluntaria de países cuya misión principal es la vigilancia de las transferencias de equipamiento de misiles, materiales y tecnologías relacionadas, susceptibles de ser empleados como vectores de lanzamiento de ADM.

A nivel nacional, España materializa ese control de exportaciones del material de Defensa y de Doble Uso a través de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y Tecnologías de Doble Uso (JIMDDU), dependiente de la Secretaría de Estado de Comercio.

Igualmente, hay que hacer mención a otro grupo de trabajo de ámbito nacional, el Grupo de Contacto Interministerial para la Prohibición de Armas Biológicas (GRUPABI), coordinado por la Subdirección General de No Proliferación y Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores, que se creó para implementar una serie de



Simulacro de incidente con agentes químicos, biológicos o radiológicos para validar los planes de contingencia NBQ.

medidas e iniciativas que coadyuvan a la protección de las personas frente a las armas biológicas.

RESPUESTA

La Administración General del Estado ha desarrollado una serie de instrumentos para dar respuesta a este tipo de amenazas biológicas. Para el control de las importaciones, exportaciones y actividades de intermediación del material de defensa, otro material (de caza y equipos policiales y antidisturbios) y productos y tecnologías de doble uso por parte de las empresas españolas,

se creó, en 1988, la JIMDDU. Su composición y funciones y todo lo relativo al control del comercio exterior de este tipo de material actualmente está regulado en el Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, que adapta la legislación española a los reglamentos de la Unión Europea en esta materia.

La JIMDDU se encarga de emitir un informe preceptivo y vinculante sobre todas las operaciones de comercio exterior de este tipo de material con carácter previo a la concesión o denegación de las mismas. En relación con las solicitudes de exportación de tecnologías y material de doble uso, es decir de aquellos productos y tecnologías que pueden llegar a tener un uso civil o militar, o llegar a ser desviados a programas de fabricación de ADM, se realiza un análisis pormenorizado del destinatario final y se estudian las garantías que ofrece sobre el uso que se va a dar al producto o a la tecnología que se desea exportar. Para mejorar la lucha contra la proliferación de este tipo de material con origen o tránsito en territorio nacional, se mantiene una colaboración estrecha entre los servicios de información e inteligencia españoles, y entre estos y los servicios de inteligencia extranjeros.

Adicionalmente, en España existe un control parlamentario de este tipo de material, a través de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados.

En el año 2010, en el seno de la Unión Europea se creó el Grupo Asesor NRBQ para el fomento de la colaboración entre los Estados Miembros, con objeto de prevenir y preparar las respuestas adecuadas a este tipo de amenazas, ya sean accidentales, naturales o intencionadas. España forma parte de este grupo asesor desde 2018, a través del Ministerio del Interior.

Otro aspecto relevante en este ámbito es la firma, en 2016, del convenio marco para la creación y mantenimiento de un depósito estatal estratégico de medicamentos y productos sanitarios, imprescindibles en estas situaciones de emergencia, entre el Ministerio de Defensa y la Agencia Española de Medicamentos y Productos sanitarios (AEMPS). En agosto de 2019 se firmó un nuevo convenio específico para regular el almacenamiento, la custodia y la gestión de estos productos. El Ministerio de Defensa aporta las infraestructuras técnicas y de gestión, a través del Centro Militar



Como consecuencia de la pandemia del COVID-19, la UME ha reforzado sus mecanismos de lucha contra amenazas biológicas.

General de Salud Pública, y creado en 2014 frente a la gran alarma social generada por la epidemia por el virus del ébola en países del África Occidental. El SIAPR permite identificar todas aquellas amenazas que puedan tener una incidencia grave en la salud de la población y para las que sea necesario tomar medidas de forma rápida y coordinada, con objeto de evitar su propagación y dar una respuesta de salud pública adecuada. Este sistema funciona de forma continua las 24 horas del día, los siete días de la semana, y está preparado para responder también ante un potencial ataque bioterrorista.

CONCLUSIONES

La prevención frente a las amenazas biológicas se basa en la custodia y el control de movimiento del material biológico susceptible de ser empleado como arma. Para llevarlo a cabo existen normas y procedimientos, tanto en el ámbito internacional como nacional. En la estricta vigilancia del cumplimiento de esas normas reside la clave para que el sistema preventivo sea efectivo. Pero una vez que se ha producido un ataque, es esencial la rapidez en la respuesta y el disponer las estructuras y medios que permitan mitigar sus efectos. Por ello, es necesaria la potenciación de los sistemas de Salud Pública y el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia epidemiológica, así como la colaboración internacional, para reforzar la respuesta a nivel global.

El modelo integral de gestión de crisis por amenaza biológica debe enmarcarse en el Comité Especializado de No Proliferación, creado en 2018 como órgano de apoyo al Consejo de Seguridad Nacional. De hecho, en el seno de dicho Comité, se elaboró el Plan Nacional de Biocustodia en el año 2019, lo que refuerza aún más su papel en un futuro modelo de gestión de crisis en este ámbito. ■

* Francisco López-Muñoz, TG Pablo Salas Moreno, Francisco Díaz Muñoz, VA Íñigo de la Puente Mora-Figueroa, Juan F. García Crespín, Amor Suárez Muñoz y M^a Ángeles Montero Sánchez.