

Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

GUARDIA CIVIL VS COVID-19



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR



GUARDIA CIVIL
DIRECCIÓN GENERAL

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3ª ÉPOCA

DIRECTOR

Arturo Marcos Sánchez, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

REDACTOR JEFE

Enrique Avila Gómez, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

REDACTORA JEFE ADJUNTA

Ana María Ruano Ruano, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

SECRETARÍA

María Jesús Martín García, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
Guzmán el Bueno, 110
28003 MADRID
Teléf. 91 514 29 56
E-mail: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

CONSEJO EDITORIAL

Fanny Castro-Rial Garrone, Doctora y experta en seguridad interior. Universidad Nacional de Educación a Distancia
Félix Brezo Fernández, Doctor y experto en ciberseguridad
Carlos Echeverría Jesús, Universidad Nacional de Educación a Distancia
María Paz García-Vera, Universidad Complutense de Madrid
Oscar Jaime Jiménez, Universidad Pública de Navarra
Manuel de Juan Espinosa, Universidad Autónoma de Madrid
Florentino Portero Rodríguez, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Arturo Ribagorda Garnacho, Universidad Carlos III
Daniel Sansó-Rubert Pascual, Universidad de Santiago de Compostela
José María Blanco Navarro, Director de Ciberinteligencia estratégica en Prosegur Ciberseguridad
José Duque Quicios, Dirección General de la Guardia Civil.
María Dolores Arocas Nogales, Asesoría Jurídica de la Guardia Civil
José Luis González, Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad

AUTORA Y PROPIETARIA

Dirección General de la Guardia Civil
ISSN: 2341-3263
NIPO: 126-15-005-2
NIPO: 126-19-068-8 (edición epub)

EDITA

Ministerio del Interior
Secretaría General Técnica
Dirección General de la Guardia Civil
Centro Universitario de la Guardia Civil

Páginas oficiales de Cuadernos de la Guardia Civil
http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Cuadernos_de_la_Guardia_Civil/index.html
<http://cuadernosdelaguardiacivil.es/>

Lista de los números en KOBLI
<https://biblioteca.guardiacivil.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?op=view&shelfnumber=59>

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

CONSEJO DE REDACCIÓN

Manuel Llamas Fernández, Jefe del Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Eduardo Isidro Martínez Viqueira, Secretaría Técnica del Mando de Personal de la Guardia Civil
José Félix González Román, Jefe de la Agrupación de Reserva y Seguridad de la Guardia Civil
Fernando Moure Colón, Director del Centro Universitario de la Guardia Civil
José Joaquín Díaz García, Secretaría Técnica del Mando de Apoyo de la Guardia Civil
Iván Hormigos Martínez, Estado Mayor de la Guardia Civil
Enrique Pulido Serrano, Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Arturo Marcos Sánchez, Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Enrique Avila Gómez, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
Eulalia Castellanos Spidla, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Guardia Civil
Begoña Vieitez Pérez, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
Ana María Ruano Ruano, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
María Jesús Martín García, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

La Dirección General de la Guardia Civil no se responsabiliza de las opiniones contenidas en los artículos

A lo largo de los años, la Guardia Civil ha venido haciendo una gran labor divulgativa con la publicación de la Revista de Estudios Históricos, lo que ha contribuido a la comprensión de su carácter, su tiempo, sus actividades y funciones.

Desde 1989 este esfuerzo en difusión de cultura de seguridad ha desembocado en la elaboración de los "Cuadernos de la Guardia Civil".

Se trata de una publicación académico profesional, de contenidos originales y periodicidad semestral, con contenidos relevantes sobre seguridad nacional, seguridad pública, técnica policial, riesgos y amenazas, en todas sus dimensiones (histórica, jurídica, estratégica, táctica, etc.). Los géneros documentales admitidos son los artículos de investigación, los artículos profesionales, y la reseña de libros. Los destinatarios son expertos en seguridad, académicos y profesionales, tanto del sector público y privado, estudiantes, así como cualquier ciudadano interesado en la materia.

Cuadernos de la Guardia Civil está abierta a cualquier autor, a cuyos efectos se establecen dos periodos para la recepción de artículos: el 1 de junio y el 1 de diciembre. El primer número de cada año se publica durante el mes de febrero, y el segundo durante el mes de octubre. Se pueden publicar adicionalmente números especiales o suplementos. Los artículos propuestos serán enviados respetando las normas de publicación que figuran al final del número. Las propuestas se pueden enviar en formato electrónico a: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

La evaluación y selección de los artículos se realiza previa evaluación mediante un sistema por pares, en el que intervienen evaluadores externos a la editorial, y posterior aprobación por el Consejo Editorial. Los artículos pueden ser escritos en español, inglés o francés.

La Revista Cuadernos de la Guardia Civil se compromete a mantener altos estándares éticos, y especialmente el "Code of conduct and best practices guidelines for journal editors" del Committee on Publication Ethics (COPE).

Los contenidos de la Revista Cuadernos de la Guardia Civil se encuentran referenciados en los siguientes recursos de información: LATINDEX, DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas) y DIALNET.

Especial referencia merece su inclusión en el sistema bibliotecario de la Administración General del Estado, a través de la Plataforma KOBLI:

<https://biblioteca.guardiacivil.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?op=view&shelfnumber=59>

Este servicio permite consultar y realizar búsquedas por cualquier criterio bibliográfico (autor, tema, palabras clave...), generar listas. Permite la descarga en formatos PDF, Mobi y Epub. Adicionalmente es posible la suscripción a un sistema de alerta, cada vez que se publique un nuevo número, solicitándolo a la cuenta : CAP-cuadernos@guardiacivil.org.

LA GUARDIA CIVIL ANTE LA PANDEMIA

Hace ahora un año que en España empezaron a llegar informaciones que entonces nos parecían distantes y ajenas a nuestro entorno. Durante la Navidad, las autoridades de la localidad china de Wuhan confirmaron la detección de 27 casos de una virulenta neumonía de etiología desconocida que en algunos pacientes derivaba en una situación crítica. Los científicos sospechaban que el origen del foco estaba en un mercado local, y poco más se sabía.

Ese virus fue denominado SARS-CoV-2 y, a lo largo de 2020, se ha instalado en nuestras vidas hasta el punto de imponer una nueva realidad en el día a día. Algo impensable hace solo un año. En marzo pasado, ante la evolución de la pandemia a nivel internacional, el Gobierno de España declaró el estado de alarma mediante un Real Decreto con medidas de protección para la población, con el confinamiento domiciliario como obligación más impactante. Y para su verificación y cumplimiento, el Ejecutivo otorgó a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, policías autonómicas y policías locales un papel fundamental.



El trabajo en primera línea de la pandemia, como a otros servidores públicos y personal de los servicios esenciales, ha supuesto un coste emocional duro en la Guardia Civil. Doce de nuestros compañeros han fallecido por la enfermedad. Pensamos con dolor en sus familias y con orgullo en la huella imborrable que han dejado por su entrega. Pensamos también en los agentes hospitalizados y en cómo, entre golpes de tos y respiraciones agotadas, muestran su preocupación por los suyos y las ganas de volver al servicio.

A ellos y ellas, y a las miles de víctimas que ha dejado la pandemia en España, dedicamos este número especial de Cuadernos de la Guardia Civil. Las páginas de esta revista recogen desde hace 30 años reflexiones, debates y opiniones de seguridad vinculadas a la seguridad. La Covid-19 va camino de consolidar nuevos hábitos y costumbres —en realidad lo ha hecho ya— y el mundo aguarda esperanzado la vacuna contra el virus.

La mascarilla a la que nos hemos acostumbrado o la distancia entre personas son elementos que también afectan a la seguridad. Las nuevas formas delictivas, su prevención, la gestión de posibles conflictos sociales, la nueva cultura de la seguridad, el papel de la Guardia Civil y de otros cuerpos de seguridad, así como el de los ejércitos, se hilvanan de la mano de prestigiosas firmas de especialistas en un conjunto de artículos que completan este número extraordinario.

Es una edición hecha desde el corazón, con un recuerdo especial por nuestros compañeros fallecidos, que pretende contribuir al debate sobre la sociedad que reconstruimos tras el envite de la pandemia. La Guardia Civil, como ha hecho siempre, velará por la seguridad de la población española y por su bienestar.

María Gámez Gámez
Directora General de la Guardia Civil

ÍNDICE

<i>LA GUARDIA CIVIL ANTE LA PANDEMIA</i>	5
--	---

ARTÍCULOS

<i>ANÁLISIS Y PROSPECTIVA FRENTE A AMENAZAS BIOLÓGICAS</i>	9
Centro de Análisis y Prospectiva	

<i>COVID-19 EN LA ERA DE LA BIOSEGURIDAD</i>	27
Susana Infantes Esteban	

<i>COVID-19 EN LA GUARDIA CIVIL: LA TECNOLOGÍA COMO ESTRATEGIA DE RESPUESTA RÁPIDA FRENTE A LA PANDEMIA</i>	47
Jesús Salvador Cano Carrillo	

<i>VIOLENCIA DE GÉNERO DURANTE LA COVID</i>	63
Sergio Muñoz Climent	

<i>APOYO PSICOLÓGICO ONLINE DURANTE EL PRIMER ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA A TRAVÉS DE LA HERRAMIENTA iENCUIST</i>	83
Lucía Halty, Amaia Halty y Elena Gismero	

<i>LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y EL RÉGIMEN SANCIONADOR ACTIVADO PARA VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS FRENTE a LA COVID-19</i>	99
Iván Hormigos Martínez	

<i>EL ESTADO DE ALARMA Y SU INCIDENCIA JURÍDICA EN ASPECTOS DEL RÉGIMEN DE VIDA DE LA GUARDIA CIVIL</i>	117
José María López De Celis y María Dolores Arocas Nogales	

<i>LA ERA DEL DESORDEN. UNA APROXIMACIÓN AL MUNDO Y LA (IN) SEGURIDAD POST COVID-19</i>	137
José María Blanco Navarro	

<i>IN MEMORIAM</i>	157
--------------------------	-----

<i>DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO</i>	163
---	-----

<i>NORMAS PARA LOS AUTORES</i>	167
--------------------------------------	-----

<i>CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL</i>	169
---	-----

ANÁLISIS Y PROSPECTIVA FRENTE A AMENAZAS BIOLÓGICAS INTELIGENCIA EPIDEMIOLÓGICA

CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA

RESUMEN

A finales de los años ochenta del pasado siglo vivíamos en otro mundo. Uno que parecía tener un horizonte despejado. No era solo que el muro de Berlín hubiera caído y el mundo entrara en una fase globalizadora plena en la que “la historia llegaba a su fin”. La economía ofrecía buenas perspectivas y parecía que la solución a los grandes azotes sanitarios estaba al alcance de la mano.

La “guerra contra el cáncer” declarada por el presidente Nixon en los setenta parecía estar dando sus frutos y en la lucha contra las epidemias y las enfermedades infecciosas, especialmente tras el hito de erradicar la viruela en todo el planeta, la victoria parecía factible.

Sin embargo, pronto empezamos a darnos cuenta que el cáncer era un enemigo mucho más formidable de lo esperado y pudimos observar que la resistencia a los antibióticos de los patógenos se convertía en un problema de salud pública que ahora puede superar en gravedad al cáncer¹.

Por otro lado, los brotes epidémicos resurgieron con una fuerza inusitada. La gravísima pandemia del SIDA, los brotes de ébola, los de influenza pandémica (H1N1, H5N1) y los nuevos coronavirus (SARS, MERS y COVID-19) nos han hecho conscientes de que el tiempo de las plagas no estaba en un pasado que había que buscar en los libros de historia.

Ahora, en vista de la “nueva normalidad” podemos decir que la realidad es que estábamos muy lejos de ir ganando. Todo lo contrario, la batalla no ha hecho más que comenzar.

Palabras clave: pandemia, epidemiología, virus, zoonosis, inteligencia, seguridad.

ABSTRACT

It was the end of the century, it was the eighties, and we lived in another world. One that seemed to have a clear horizon. It was not just that the Berlin Wall had fallen and the world entered in a full global phase in which “history was coming to an end.”

The economy was the promised land, with good prospects, and it seemed that the solution to the major health scourges was at hand. The “war on cancer” declared by President Nixon in the 1970s seemed to be bearing fruit, and in the fight against epidemics and infectious diseases, especially after the vital milestone that was the elimination of smallpox from around the globe, victory seemed feasible.

1 La ‘epidemia’ que matará a más gente que el cáncer (si no lo remediamos). Pablo Linde. El País. 25/09/2017.

However, there seemed to be some dark clouds in the horizon: we soon began to realize that cancer was a much more formidable enemy that we have expected and we were amazed when we realized that antibiotic resistance was becoming a public health problem that could outweigh the severity of cancer and other mayor diseases.

On the other hand, epidemic outbreaks had reappeared with unexpected force. One major and serious AIDS pandemic, various Ebola outbreaks, outbreaks of pandemic influenza (H1N1, H5N1) and the new coronaviruses (SARS, MERS and COVID-19) have made us aware that the time of the plagues was not in the past, and that if you want to see something like this you would had to look in the ancient history books.

Now, in view of the “new normal” we can say that the reality is that we are very far from winning.

On the contrary, the fight has only just begun.

Key Words: pandemics, epidemiology, virus, zoonosis, intelligence, security.

1. INTELIGENCIA EPIDEMIOLÓGICA

Si estamos en una guerra y pretendemos ganarla no puede eludirse tratar de anticipar los movimientos del enemigo. No se trata solo de resistir y reaccionar ante patógenos que siempre van varios pasos por delante de nosotros. Ya no solo para la COVID-19 actual sino para las amenazas que sin duda alguna seguirán, debemos reforzar una de nuestras mejores bazas anticipatorias: la inteligencia epidemiológica.

La inteligencia epidemiológica persigue entender los virus y otros microbios que causan pandemias y esta comprensión, que tiene carácter prospectivo, debe hacerse en su contexto. Comprender el mundo de los virus nos ayudará a combatir las amenazas conocidas, las potenciales y algunas de las que aún no sabemos nada.

Si pudiéramos percibir el mundo desde la óptica de los microorganismos veríamos un mundo plétórico de vida y actividad. El enemigo microscópico se encuentra en todos los lados; es inevitable, salvo en altos niveles de bioseguridad, e infecta a todo tipo de especies de bacterias, arqueas, plantas, hongos y animales.

El mundo de los virus —denominado por algunos *virosfera*— es inmenso. Aunque los virólogos han designado oficialmente 6.828 especies, en la actualidad se están descubriendo nuevos virus a un ritmo inusitado gracias a nuevas tecnologías y a nuestra búsqueda activa. Algunos estudios han identificado hasta 200.000 en un año y los expertos estiman que su número puede acercarse a los 10 billones².

2. ORÍGENES DEL PROBLEMA

2.1. EL ENEMIGO Y SU ESTRATEGIA

Los virus son los microbios más pequeños de los que tenemos noticia —los priones son un caso aparte— y hasta hace poco más de un siglo su conocimiento, no así sus efectos, estuvo vedado a los humanos.

2 Welcome to the Virosphere. Carl Zimmer. The New York Times. 24/03/2020.

Están formados por dos componentes básicos: su material genético —ya sea ADN o ARN— y un sistema de protección consistente en una envoltura de proteína y, en algunos casos, una cubierta lipídica exterior. Puesto que estos microorganismos no son capaces de crecer o reproducirse por sí mismos, dependen de las células que infectan para sobrevivir.

Los virus infectan las células anfitrionas mediante un sistema biológico de “llave y cerradura”. La envoltura proteica de aquellos incluye “llaves” moleculares que coinciden con la cerradura —receptor— de la membrana que delimita la célula objetivo. Cuando la “llave” encaja, la puerta a la maquinaria celular queda abierta y desde ese momento el virus puede utilizar los recursos de la célula hospedadora para reproducirse y propagarse.

Hay que decir que para completar su ciclo vital los virus tienen que infectar otras formas de vida, pero esto no implica que sean dañinos necesariamente. De hecho los virus tienen un papel fundamental en el mantenimiento del equilibrio global y, por ejemplo, al matar al 30% de las bacterias marinas cada día, permiten que se libere el material orgánico que sostiene a la siguiente generación. También ocurre que en los ecosistemas naturales los virus tienen un papel vital al hacer que determinadas especies de bacterias lleguen a hacerse demasiado dominantes y, por tanto, favorecen la diversidad.

Aunque es lógico que mayor parte de la investigación se centre en microorganismos capaces de causarnos daño, lo cierto es que la mayoría de los microbios que infectan a los humanos son relativamente inofensivos. Algunos no obstante tienen la capacidad de enfermarnos y los menos pueden ser mortales.

La letalidad de un patógeno es un desafío a la biología evolutiva, puesto que destruir el hábitat del que depende para la supervivencia no parece una buena estrategia para persistir en el tiempo. Sin embargo, la evolución no hace planes y no hay nada que impida que un virus se extienda de tal modo, o adquiera tal letalidad, que lleve a su estirpe a un callejón sin salida en la existencia.

En promedio, cada virus debe infectar al menos a una persona por cada una que muera o se recupere —número básico de reproducción o $R_0 \geq 1$ — para evitar su extinción. Si esta proporción de nuevas víctimas frente a las precedentes cae por debajo de uno, la difusión del microbio fracasa.

Desde la perspectiva de los virus nuestros cuerpos son hábitats en los que están sometidos a presión por el sistema inmunitario. Se enfrentarán siempre a la disyuntiva de difundirse ampliamente —como los virus de la gripe— y exponerse a la respuesta inmune o permanecer latentes —como el herpes simplex o el VIH— y estar protegidos pero dificultando su propagación.

También los síntomas tienen importancia desde la perspectiva de un virus: el comportamiento del anfitrión se puede alterar para ayudar al contagio. Hacernos toser para difundirse por la dispersión aérea de gotitas respiratorias, aprovechar la diarrea para su extensión a través del suministro local de agua, causar llagas en la piel para diseminarse por contacto, etc. son comportamientos causados por los patógenos que les ayudan a propagarse.

Un virus debería mantener a su portador lo suficientemente funcional como para producir nuevos virus y por tanto muchos patógenos “exitosos” emplean esta estrategia.

Por ejemplo, el virus del papiloma humano infecta en algún momento a cerca del 50% de los adultos sexualmente activos y aunque algunas cepas del virus causan cáncer cervical lo hacen muchos años después de la infección. En su gran mayoría seguirán circulando sin causar mayor efecto en sus hospedadores que alguna verruga ocasional.

Pero aunque hay virus que se contagian sin demasiados efectos nocivos, otros matan con alarmante eficacia. El virus de la viruela —enfermedad erradicada a finales de los setenta y para la que la humanidad ha perdido la memoria inmunitaria— mata en días o semanas al 30% de los infectados. El virus del ébola tiene una tasa de mortalidad de entre el 50% y el 90% de los afectados.

En cualquier caso estos virus tienen que alcanzar un balance entre su letalidad y su capacidad de permitir a la víctima difundir la enfermedad.

Otra de sus estrategias es la capacidad para generar novedad genética mediante la mutación con error. Los virus tienen una tasa de mutaciones mayor que cualquier organismo conocido. Y algunos grupos, como los virus ARN, tienen una tasa de error tan alta que están al borde de la extinción por pérdida de funcionalidad a consecuencia de los efectos deletéreos de sus mutaciones. Es el gran número de vástagos lo que permite la posibilidad de que algunos mutantes sobrevivan e incluso mejoren a sus antecesores.

También pueden intercambiar información genética. Cuando dos variedades de virus infectan una célula hospedadora pueden crear, en algunos casos, *virus mosaico* que incluyen unas partes de un virus y otras completamente distintas del otro. En el caso de la reordenación, segmentos de material genético se intercambian entre los virus; en el caso de la recombinación, el material se entrecruza entre ambos virus.

2.2. UN POTENCIAL PANDÉMICO CRECIENTE

La zoonosis —la transmisión de animales a humanos— es el principal sistema de adquisición de patógenos. La posibilidad de que un microbio haga un salto interespecies y nos contagie aumenta cuanto más próximas son dichas especies —*principio taxonómico de transmisión*—. Por ejemplo, es más fácil que adquiramos un virus procedente de un murciélago que uno de un lagarto, porque estamos más cerca de los mamíferos que de los reptiles. Especies que comparten sistemas inmunitarios, fisiologías, tipos celulares y comportamientos básicos similares son pues vulnerables a los mismos tipos de agentes infecciosos.

Muchas de las grandes enfermedades de los humanos se han originado en algún momento en animales. De las que se ha trazado el origen, este ha sido localizado indefectiblemente en vertebrados de sangre caliente, principalmente mamíferos como primates, murciélagos o roedores.

Un ejemplo puede verse en una de las enfermedades infecciosas más perniciosas para los humanos: la malaria. Transmitida por mosquitos, se estima que causa la muerte a dos millones de personas cada año. El parásito que la provoca, *Plasmodium falciparum*, era característico de los chimpancés —en su variante *P. reichenowi*— hasta que un confuso mosquito picó a un ser humano. Desde la perspectiva de un virus, si las células de especies diferentes comparten los receptores apropiados y si la conexión ecológica proporciona la oportunidad para saltar, cualquier anfitrión será bueno.

Algunos virus pueden sobrevivir de forma simultánea y permanente en múltiples hospedadores —por ejemplo el virus del dengue, que provoca más de 100 millones de contagios urbanos al año y se contagia por la picadura de los mosquitos, tiene una variante silvestre que mantiene su potencial patogénico infectando a múltiples especies de primates en los bosques tropicales—. Es una estrategia que utiliza múltiples anfitriones como reservorio y favorece los ciclos de amplificación del virus mientras le protege de la extinción.

Esta última característica tiene el potencial de hacer fracasar los esfuerzos para controlar epidemias. Si se elimina un patógeno en los humanos en una región determinada pero este persiste en los animales, el microbio tendrá el potencial de reemerger con terribles consecuencias. Por eso, los sistemas de inteligencia epidemiológica deben ser capaces de discernir si el patógeno tiene capacidad de vivir fuera de nuestro organismo.

2.3. ZONOSIS Y SALTOS ENTRE ESPECIES

Como paradigma de transmisión de un patógeno entre especies citaremos el caso del virus *Nipah*, surgido en Malasia en 1999. El lugar del origen del contagio fueron las granjas de cría de ganado porcino que son extensivas y cultivan mango de forma secundaria. El reservorio del virus resultó ser un murciélago frugívoro que se comía el mango y dejaba caer al suelo los restos de la fruta impregnados de saliva y orina. Los cerdos se los comían y el virus se difundió rápidamente en sus densas poblaciones produciéndose el contagio del cerdo al humano.

Otro ejemplo, pero en sentido contrario, es el virus de la polio del chimpancé. La poliomielitis es una enfermedad aguda y por tanto el poliovirus necesita grandes comunidades de anfitriones para sobrevivir y difundirse... pero la de los chimpancés no era lo suficientemente amplia para mantener al virus. En 1966 se concluyó que el virus había saltado desde los humanos a los chimpancés.

3. FACTORES FAVORECEDORES

3.1. CAZA

Un factor de peso en nuestras relaciones con las enfermedades infecciosas es nuestra tendencia a cazar y a comer carne. La caza, el despiece y la preparación son actividades que proporcionan todo lo necesario para que un agente infeccioso salte de una especie a otra. Para un virus se trata de un evento trascendental que representa la intimidad definitiva en la que los tejidos de una especie entran en contacto con la de otra. Es difícil imaginar una situación mejor para el movimiento de un microbio desde una especie a la siguiente.

Los microorganismos de las presas infectan a los animales cazadores. En nuestro caso el paso de ser un primate herbívoro a ser cazadores cambió el modo en que nos exponíamos a las infecciones de un modo que no habíamos experimentado antes. Esto fue un hito para nuestra especie, pero también lo fue para el mundo de los microbios.

Una especie tiene su propia variedad de microorganismos —su *repertorio microbiano*— que difiere considerablemente de la de otra. La caza y el consumo de carne no es el único medio para que los microbios salten entre ellas: la hematofagia o alimentación de sangre o el contacto con excrementos animales, tanto de forma directa como por contacto indirecto a través del agua, también lo son. Pero estos son limitados en tanto un mosquito no es una jeringuilla sino que tiene sus propios sistemas digestivos e inmunológicos... y las transmisiones indirectas por el aparato digestivo se suelen limitar al mismo. La caza en cambio es una superautopista que conecta con todos los tejidos de las presas.

En la naturaleza se produce un proceso denominado *ampliación biológica o biomagnificación* que se da cuando las toxinas se concentran a medida que van subiendo en la cadena trófica —por ejemplo la acumulación de mercurio en los niveles superiores de la cadena hace que no se recomiende comer más de una vez al mes especies como el atún rojo, el mero o el lucio; o la acumulación de DDT que se produce en las aves rapaces y otros superpredadores de su cadena alimentaria—.

Del mismo modo, se espera que los animales situados en la parte superior de la cadena trófica muestren una mayor diversidad de microbios; los humanos como cazador supremo y depredador alfa de todos los demás llevan desarrollando esta biomagnificación de agentes infecciosos desde que nuestros antecesores empezaron a cazar hace ocho millones de años.

Otra fuente de contacto entre microbios, animales y humanos son los mercados de animales vivos (*wet markets*) en los que se comercia con animales salvajes vivos. Cuando un animal muere los microorganismos que coexisten con él empiezan a morir también, pero en estos mercados una amplia variedad de patógenos se relaciona plenamente con un gran número de humanos —tanto el SARS-CoV-1 como el SARS-CoV-2 parecen haber realizado el salto a nuestra especie en este tipo de mercados³, si bien es pronto para determinarlo en este último—.

Interludio: virus de la inmunodeficiencia humana

La historia del VIH empieza con la de dos monos que cohabitan en algún lugar de África central. El mangabeye de boina roja y el cercopiteco de nariz blanca tienen en común, como muchos monos africanos, estar infectados naturalmente y desde hace miles de años por el virus de inmunodeficiencia en simios (VIS), cada uno con su variante particular. El virus no ocasiona a los monos ningún daño sustancial.

Pero estas dos especies de primates también comparten la característica de que los chimpancés los encuentran muy sabrosos. Los chimpancés cazan así que, sin importar el orden de la transmisión interespecífica, en algún momento uno de ellos se infectó de las variantes de sus dos presas y ambos virus se recombinaron, intercambiando material genético para crear un virus mosaico nuevo que infectó a chimpancés de toda África. Este nuevo patógeno permanece en sus poblaciones.

El hecho de que los chimpancés cacen humanos y que los humanos cacen chimpancés fue tremendamente significativo para los repertorios microbianos de ambas especies. En algún momento de principios del siglo pasado también los humanos tendríamos nuestra variante: el VIH.

3 Infectious diseases emerging from Chinese wet-markets: zoonotic origins of severe respiratory viral infections. Patrick Woo, Susanna Lau y Kwok-yung Yuen. Current opinion in infectious diseases. 19. 401-7. 2006.

4. PUNTOS DÉBILES EN LAS DEFENSAS

4.1. EL CUELLO DE BOTELLA DE LOS HUMANOS

Cuando nuestros antepasados empezaron a hacer incursiones en la sabana alteraron para siempre su repertorio microbiano. También parece demostrado que se enfrentaron a un evento que redujo significativamente su número casi hasta el borde de la extinción —según se desprende de estudios del ADN mitocondrial—.

Esta circunstancia tuvo un impacto significativo en la transmisión de agentes infecciosos. El término científico para la reducción sustancial del número de individuos es *cuello de botella poblacional* y cuando esto ocurre las especies pierden gran parte de su diversidad microbiana.

Pero los agentes infecciosos necesitan poblaciones grandes para prosperar. Si el microbio provoca una infección aguda —sarampión, viruela, polio, etc.— conduce a la muerte de los anfitriones o a su inmunidad frente a futuras infecciones por lo que el patógeno requerirá grandes poblaciones para subsistir. Si la enfermedad es crónica —hepatitis C o VIH— y no conlleva inmunidad, las posibilidades del microbio son mayores en poblaciones pequeñas pero en un cuello de botella poblacional también pueden extinguirse.

Por tanto, nuestro cuello de botella poblacional supuso una limpieza microbiana disminuyendo los repertorios... Nos dejó más “desinfectados” y esto no es bueno cuando se necesita un buen sistema inmunitario para defenderse de nuevas amenazas.

4.2. COCINA Y MICROBIOS

El descubrimiento del fuego y la cocina de los alimentos implicó también que adquiriéramos una importante capacidad de matar microbios —la mayoría de los microorganismos no pueden sobrevivir a las temperaturas asociadas a la cocina—. Del mismo modo que con los cuellos de botella poblacionales, esto supuso una disminución de la exposición a nuevos patógenos disminuyendo aún más la diversidad microbiana.

Estos factores se unieron para reducir el repertorio de patógenos de nuestra especie. Ser humano significó exponernos a menos microbios. Sin embargo, nuestros parientes primates siguieron acumulando e incluso preservando los agentes infecciosos que nosotros habíamos dejado atrás. Cuando la expansión de la población humana nos volviera a poner en contacto —con ellos y otras especies cuyo hábitat ocuparíamos— volverían a aparecer algunas de las enfermedades más importantes.

4.3. GANADOS Y MASCOTAS

Un factor histórico crítico de nuestro contacto con agentes patógenos ha sido la domesticación de animales. En primer lugar, el sometimiento de plantas y animales permitió un crecimiento explosivo de la población humana que al tiempo, se hizo sedentaria.

Cada animal, salvaje o doméstico, tiene su repertorio propio de microbios y cuando se concentran en una granja los microbios prosperan. Inicialmente los animales recién

domesticados aportaron sus propios microorganismos a los humanos —por ejemplo, el sarampión desciende de la peste bovina—. Pero con el tiempo, se ha alcanzado un equilibrio y la mayoría de esos patógenos ya ha cruzado la barrera entre especies, tanto de los animales a los humanos como en sentido contrario —gran parte del repertorio microbiano de los perros y otros animales hace tiempo que se ha fusionado con el de nuestra especie— y los que no lo han hecho, es que probablemente no tienen capacidad de hacerlo (pueden producirse infecciones ocasionales pero el patógeno no tiene capacidad para contagiar).

Esto no quiere decir que los animales domesticados no sigan proporcionándonos nuevos microbios pero ya no de los suyos sino de los de las especies salvajes a las que están expuestos. Aunque inicialmente el efecto fue fusionar y reducir nuestro repertorio microbiano, ahora nuestros animales y mascotas son “puentes” para el salto interespecies de agentes patógenos.

4.4. SISTEMAS INMUNITARIOS

En la actualidad, aproximadamente el 1% de la población es inmunodeficiente ya sea por malnutrición, por terapias contra el cáncer, trasplante de órganos y, especialmente, como consecuencia de la infección global por VIH. Un sistema inmunitario comprometido implica que microbios comunes que no son nocivos normalmente, puedan convertirse en mortales. También supone un punto de entrada para nuevos patógenos.

Para la mayoría de los microorganismos que habitan en animales es difícil dar el salto a la especie humana y frecuentemente requieren una combinación afortunada de cambios genéticos para sobrevivir y reproducirse en nosotros. La mayor parte de las zoonosis son infecciones aisladas y efímeras pero, si la persona expuesta estuviera inmunocomprometida, los microbios dispondrían de más tiempo para evolucionar y adaptarse sin presión de la respuesta inmunitaria, aumentando la probabilidad de que se produzca la adaptación genética adecuada para establecerse en los humanos.

Por tanto, hay que tener en cuenta que la existencia de un gran número de personas inmunodeprimidas en una comunidad aumentará la probabilidad de que un virus se adapte y comience el proceso de contagio entre humanos —esto se ha comprobado ya en casos de cazadores y SIDA en África, donde ese modo de vida y el VIH son más frecuentes y se dan casos preocupantes de contacto directo de sangre y fluidos animales con personas con inmunodeficiencia⁴—.

5. GASOLINA A LAS LLAMAS

5.1. UNA ALDEA PLANETARIA

En el último siglo los humanos hemos creado un mundo totalmente interconectado que para los agentes infecciosos es un ámbito global de actuación. La revolución de la conectividad ha cambiado fundamentalmente la capacidad de desplazamiento de los microbios y con ella la posibilidad de contagio.

4 Exposure to Wild Primates among HIV-infected Persons. LeBreton M, Yang O, Tamoufe U, Mpoudi-Ngole E, Torimiro JN, Djoko CF, et al. *Emerging Infectious Diseases*. nº 13(10): 1579–1582. Octubre 2007.

Anteriormente las especies de gran movilidad como pájaros o murciélagos eran fundamentales para la expansión y el mantenimiento de los microbios, pero ahora los humanos han entrado en el ecosistema global con un gran potencial para desplazarse y transportar animales y objetos de un lado a otro del planeta.

Aunque el ser humano siempre ha sido vagabundo y ha colonizado continentes mediante la navegación, su impacto ha sido limitado hasta los siglos XV y XVI cuando miles de veleros cruzaban los océanos —el impacto de la viruela en el Nuevo Mundo es el ejemplo más notorio de la propagación de patógenos en esta era—. El vapor, las carreteras, el ferrocarril y la aviación serían nuevos hitos para el movimiento de humanos y animales, así como para sus microbios. Esas tecnologías han cambiado para siempre la naturaleza de las enfermedades infecciosas humanas, especialmente la eficiencia del contagio.

Las carreteras influyeron especialmente en tanto permitieron la entrada en regiones remotas —aquí el VIH sería un ejemplo, pues se ha demostrado el aumento del riesgo de contagio en función del mayor acceso a carreteras⁵—. Pero además de facilitar el contagio, las carreteras también colaboran a iniciar pandemias. Por ejemplo, el VIH saltó a los humanos a principios del siglo XX y se ha determinado que en 1959 constituía una epidemia localizada en Kinshasa, República Democrática del Congo. El hecho de que se extendiera desde poblaciones locales aisladas a la capital y luego al mundo se relaciona con el despliegue de barcos de vapor por los belgas y la construcción de carreteras y ferrocarriles por los franceses.

La aviación comercial a reacción se hizo realidad en la década de los sesenta del siglo pasado. Los aviones conectan poblaciones de modo inmediato con el efecto que supone para la transmisión de microorganismos.

Los patógenos tienen un determinado *período de latencia* o tiempo que va desde que un individuo resulta expuesto a cuando resulta contagioso. La inmediatez del transporte aéreo significa que incluso los microbios con periodos cortos pueden contagiarse con gran efectividad. Se ha comprobado que el volumen de tráfico aéreo doméstico es un buen indicador de la tasa de contagio de la gripe en Estados Unidos, del mismo modo que el tráfico internacional predice muy bien el patrón de inicio de la gripe estacional⁶ —los atentados del 11-S de 2001, que implicaron la prohibición de vuelos, retrasaron significativamente la gripe ese año—.

Otro factor relevante que se añade a la mayor movilidad es la urbanización masiva y especialmente la que se produce en regiones que albergan gran diversidad de vida salvaje. En la actualidad más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y el número no deja de crecer. Cuando coinciden densas poblaciones urbanas, los microbios de los animales salvajes y domésticos y unas redes de transporte eficientes, de modo inevitable, surgirán nuevas enfermedades con capacidad pandémica y potencialmente letales.

5 Higher HIV-1 incidence and genetic complexity along main roads in Rakai District, Uganda. Miguel A. Arroyo et Al. [Journal of acquired immune deficiency syndromes](#), 43(4), 440-445. 2006

6 Empirical Evidence for the Effect of Airline Travel on Inter-Regional Influenza Spread in the United States. Brownstein JS, Wolfe CJ, Mandl KD. [PLoS Medicine](#) 3(10): e401.2006.

5.2. CONEXIONES Y PUENTES BIOLÓGICOS

La tecnología médica también ha supuesto incidentalmente una vía para el movimiento de microbios. Los trasplantes de tejidos entre especies relacionadas —*xenotrasplantes*— eliminan todas las barreras de entrada para los patógenos y son una de las formas más arriesgadas para un posible salto de un microbio de una especie a otra. También las transfusiones y las inyecciones son medios de transmisión de enfermedades. Estas tecnologías, aunque fundamentales para mantener la salud humana, nos han expuesto a una intimidad inédita con especies próximas.

Un caso paradigmático

Jeff Getty fue un paciente de 38 años con SIDA que recibió un trasplante experimental de médula de babuino con la esperanza de que la resistencia natural de esta especie a la enfermedad le ayudase en su supervivencia.

Esto puso de manifiesto lo que puede ser una receta para el desastre: el trasplante de un órgano de una especie cercana a un paciente con un sistema inmune debilitado, un ambiente óptimo para que nuevos virus se puedan desarrollar y adaptar.

El problema no es que una persona terminalmente enferma se arriesgue a infectarse de un virus mortal, sino que el patógeno se pueda contagiar a los demás.

Por supuesto, no se trata de renunciar a estas técnicas pero sí de resaltar la necesidad de mantener la vigilancia de su modo de empleo. Por ejemplo, el VIH, la hepatitis B y C e incluso los priones pueden contagiarse por transfusiones y por ello los bancos de sangre realizan filtros escrupulosos. Pero esto se hace *solo para los microbios que conocemos*.

Los riesgos de las tecnologías médicas no son cero. Obviamente tampoco podemos renunciar a ellas pero debemos asegurarnos de que los procedimientos tengan las máximas garantías y se lleven a cabo con extrema precaución.

5.3. BIOTERROR Y BIOERROR

Otras amenazas que han de considerarse por su potencial pandémico son las que provienen del bioterrorismo y del “bioerror”. Este, a diferencia del primero, ocurre cuando un agente infeccioso es liberado accidentalmente y se contagia con rapidez. Se conoce algún caso cuyo estudio lleva a considerar como explicación más probable que cepas de laboratorio han contagiado a los técnicos del mismo y se han reintroducido en la población⁷.

En la actualidad, con el acceso asequible a información biológica detallada y a las técnicas necesarias el riesgo, tanto de bioterrorismo como de bioerror, crecerá ineludiblemente. Los pequeños grupos de aficionados a la manipulación biológica son ya habituales y con los sistemas de información distribuida y colaboración, lo que una vez ha sido algo altamente especializado puede convertirse en algo corriente.

7 The Re-Emergence of H1N1 Influenza Virus in 1977: A Cautionary Tale for Estimating Divergence Times Using Biologically Unrealistic Sampling Dates. Joel O. Wertheim. PLoS ONE 5(6): e11184. 2010.

Pero por el momento el mayor peligro es el que proviene de la naturaleza —centenares y hasta millares de nuevos virus se descubren anualmente en las selvas, los océanos⁸ y hasta en el hielo⁹, por el motivo fundamental de que los científicos los están buscando y cuentan además con la inestimable ayuda de la tecnología genética—.

6. ENFRENTANDO UNA AMENAZA BIOLÓGICA GLOBAL

¿Qué es una pandemia? Ya que es imposible imaginar una infección de toda la población mundial —por la distinta susceptibilidad genética y la dificultad logística de llegar a cada individuo— tenemos que definirla como una infección de un gran número de humanos en un área geográficamente extensa.

Cuando aparece un brote epidémico debemos considerar inmediatamente:

- Cómo se extiende el virus
- Cuál es la efectividad de su transmisión
- Porcentaje de mortalidad entre las personas infectadas

Una epidemia con alta tasa de mortalidad que no se propaga es menos preocupante que otra menos letal que se contagia de forma rápida y eficiente. Por ejemplo, uno de los virus conocidos más extendido es el virus del papiloma humano (VPH). En los países desarrollados cerca de un 30% de las mujeres entre 14 y 60 años están infectadas en un momento determinado y la mayor parte de los humanos sexualmente activos, sean hombres o mujeres, se contagiarán en algún momento de su vida. Aunque puede parecer benigno y muchas veces cursa de modo asintomático o subclínico, su capacidad de producir cáncer hace que pueda ser devastador.

Existen virus que infectan a muchos individuos sin causar enfermedades y circulan constantemente entre nosotros. Por ejemplo el virus TT (VTT) es común en individuos sanos con una prevalencia del 100% en algunos países. El virus GB-C (VGB), recientemente identificado, infecta a un sexto de la población mundial sin que cause ninguna enfermedad en humanos e incluso protegiendo aparentemente a las personas coinfectadas con VIH.

Hablar de pandemia es simplemente definir un marcador de la habilidad de un patógeno para extenderse. De hecho es posible que podamos experimentar una pandemia y no darnos cuenta si un virus asintomático entrara en los humanos y se expandiera por el mundo. Dado que los sistemas convencionales de detección de contagios se centran en agentes causantes de síntomas, un virus inofensivo puede pasar fácilmente desapercibido.

Otra posibilidad es que el virus cause síntomas inmediatos menores y la enfermedad solo se manifieste años después —como el VIH y la enfermedad del SIDA— en cuyo caso puede extenderse de forma devastadora antes de que nuestros sistemas de detección se den cuenta. Esto sería un fallo catastrófico de inteligencia prospectiva epidemiológica.

8 Scientists Recently Discovered Nearly 200,000 New Viruses In the Ocean. Priya Shukla. Forbes. 30/04/2019.

9 There are diseases hidden in ice, and they are waking up. Jasmin Fox-Skelly. BBC. 04/05/2017.

En cualquier caso, el objetivo de la salud pública no es erradicar todos los virus sino controlar los que son letales. La prospectiva epidemiológica se hace necesaria para su detección temprana pero también puede ser propicia para reclutar soldados en nuestra guerra contra los patógenos.

Por ejemplo, la erradicación de la viruela se debe a una vacuna y se considera el descubrimiento que más vidas ha salvado en la historia de la humanidad. Pero lo que nos permitió esta erradicación fue un virus —CPXV o virus de la viruela bovina— que empleamos en nuestro beneficio. El propio concepto de vacuna es, en su esencia, la utilización productiva de virus —o partes de virus o virus atenuados, inactivados, etc.— para combatir otros virus.

Los virus también pueden formar parte de nuestro arsenal para combatir enfermedades, aparte de las vacunas. Se trata de una rama de la medicina denominada *viroterapia*, que utiliza virus como vectores para terapias génicas contra el cáncer. Ejemplos serían el virus del sarampión, el virus del Herpes simple I, el virus de la gripe modificado Onyx-015 o incluso el senecavirus, que muestra una beneficiosa selectividad para destruir células cancerosas del sistema endocrino sin afectar a las sanas.

Al final, el objetivo no es hacer un mundo estéril sino encontrar los elementos microbianos dañinos y controlarlos.

7. PLANTEAMIENTO PROSPECTIVO. INTELIGENCIA EPIDEMIOLÓGICA

Los objetivos de la inteligencia epidemiológica y la prevención de pandemias son:

- Identificación temprana de la epidemia.
- Evaluar la probabilidad de que se convierta en pandemia.
- Detener los contagios antes de que esto ocurra.

No detectar a tiempo virus presentes como el VIH, no monitorizar virus prevalentes como el TTV o el GBV y no investigar virus nuevos o nuevas mutaciones como influenzavirus, MERS-CoV o SARS-CoV-2, etc son fallos de inteligencia con graves repercusiones en la salud pública.

Desde un punto de vista de la inteligencia epidemiológica prospectiva no es tan importante cuando un patógeno se convierte en una pandemia sino cómo se origina la misma. Es decir, cómo algo se transforma de ser una infección no humana a propagarse en humanos por todo el mundo.

Algunos animales tienen mayor repertorio microbiano que otros —por ejemplo, los murciélagos son un reservorio natural para un gran número de patógenos—. Existen más de cinco mil especies de mamíferos y solo una de humanos por lo que la diversidad de microbios que pueden infectarnos siempre será un peligro potencial. Claramente, la inteligencia epidemiológica prospectiva debe prestar especial atención a los brotes en los animales salvajes.

Millones de personas se exponen a microbios de animales cada día y a veces se producen infecciones raras o infecciones benignas y transitorias. Pero a veces ocurre algo inusual: un microbio salta de un animal a un humano con capacidad para

contagiar a otros individuos y con el potencial de producir una pandemia —algo que ha pasado una docena de veces con el ébola en el continente africano en los últimos veinte años—. No tenemos datos completos de las enfermedades en los entornos salvajes por lo que es difícil saber si puede haber un reservorio oculto de un agente patógeno que pueda mutar o reentrar en las poblaciones humanas.

Por ejemplo, hace tiempo que se está estudiando la viruela de los monos como amenaza potencial. Este virus puede ser considerado endémico en algunas partes como la República Democrática del Congo donde gran parte de los casos son resultado de la exposición a animales infectados, pero muchos otros son producto de la transmisión entre personas. La detección de casos sigue aumentando y muestra un virus que está empezando la transición completa a una nueva especie hospedadora —en este caso, parte de la explicación se encuentra en la detención de la inmunización contra la viruela humana tras su erradicación en 1979—. Cuantos más nacimientos de niños, no inmunizados y por tanto susceptibles a la infección, el número de casos aumenta y cada uno de estos casos supone una oportunidad para que un virus de la viruela de los monos salte o mute con potencial para contagiarse entre humanos, echando por tierra los esfuerzos de erradicación.

Hay que recordar que, aunque se cree que la viruela humana apareció con la domesticación y su génesis apunta a los camellos, en realidad todavía no tenemos la certeza de su origen —el camello puede haber sido un puente—. Aunque erradicada en los humanos, nada garantiza que no pueda existir ahí fuera una variante parecida al *variola virus*, capaz de reemerger.

8. PROSPECTIVA

8.1. CAZADORES DE VIRUS

Recientemente se descubrieron simultáneamente grupos de primates muertos en Camerún y en Costa de Marfil. Investigaciones posteriores determinaron que la causa fue el ántrax, una enfermedad provocada por la bacteria *Bacillus anthracis*. Cómo llegó este patógeno a infectar monos en distintos países sigue siendo un misterio pero la realidad es que esta enfermedad es ahora una nueva amenaza para estas especies.

Desde la perspectiva de la inteligencia epidemiológica lo que muestra este incidente es un fracaso a la hora de rastrear y prevenir pandemias, un fallo en la forma en que las detectamos. Este caso de ántrax tenía el potencial de convertirse en una plaga para los humanos pero su descubrimiento fue producto de la pura casualidad. Se necesita una vigilancia mucho mayor en las “zonas calientes”.

Las investigaciones recientes han demostrado que existe una relación directa entre la exposición habitual a los animales y la infección con nuevos virus. La monitorización de poblaciones con una alta frecuencia de contactos con la vida salvaje debe convertirse en un sistema global de inteligencia epidemiológica.

En la primera década del milenio se invirtieron considerables recursos para crear sistemas capaces de rastrear y detener pandemias —especialmente en casos de zoonosis— pues se consideró que simplemente responder a ellas no era suficiente.

Se trata de responder a la cuestión de cómo detectar virus potencialmente letales y controlarlos, así como de establecer el mejor sistema para descubrir epidemias y detenerlas antes de que se extiendan. Algo que puede denominarse *ciencia de la prevención de pandemias*, que entra en el campo de la inteligencia epidemiológica y que no deja de ser una idea audaz.

La cuestión puede plantearse respondiendo a la pregunta: ¿cómo hacen los servicios de seguridad para prevenir atentados terroristas?

Una de las técnicas de los servicios de inteligencia es buscar indicios monitorizando conversaciones sospechosas (SIGINT). Sabiendo qué palabras clave buscar o quienes son los sospechosos habituales, se obtiene información valiosa. Del mismo modo, un sistema global para monitorizar los equivalentes virales (VIRINT) debería vigilar los millares de interacciones entre humanos y animales para detectar los eventos que puedan señalar una epidemia inminente —en este caso, el salto de un nuevo virus a los humanos—.

Evidentemente, no se puede monitorizar a todo el mundo con lo que el sistema debe centrarse en conjuntos pequeños de *centinelas* —poblaciones clave como cazadores-recolectores en África o grupos con costumbres de riesgo en Asia, que nos permitan detectar estos indicios—. Estos *centinelas* pueden actuar y colaborar, tanto más con las modernas tecnologías de la información, para detectar pandemias antes de que emerjan.

8.2. TECNOLOGÍA Y MICROBIOS

Los epidemiólogos llevan tiempo empleando procedimientos para determinar las causas de los contagios que incluyen la colaboración local, análisis de conducta de fuentes potenciales, identificación de casos, entrevistas, utilización de sistemas de información geográfica, etc. Por ejemplo, los sistemas de información geográfica (SIG), entre otras herramientas recientes, han cambiado el modo de estudio de las epidemias y la comprensión de la transmisión de enfermedades.

Del mismo modo, la revolución en biología molecular y las técnicas de secuenciación genética han transformado nuestra capacidad de identificar los patógenos que nos rodean. Estas técnicas tienen el potencial de aumentar sustancialmente nuestra capacidad de seguimiento de contagios, así como de permitirnos controlar su expansión.

Técnicas ya habituales como la reacción en cadena de la polimerasa (PCR) nos permiten amplificar pequeños fragmentos del ADN microbiano y facilitar su identificación. Sin embargo **la PCR requiere conocer lo que se está buscando** —por ejemplo, para buscar un nuevo coronavirus se examinarán secuencias específicas de otros virus del mismo tipo ya que entre ellos existirán regiones genéticas similares—. Los chips de ADN, diseñados con información genética viral, ayudan a la identificación temprana de los patógenos responsables de nuevas pandemias, pero del mismo modo **solo pueden detectar virus de familias ya conocidas**.

De cualquier modo, la identificación de un nuevo microbio es fundamental pero es solo el principio. Necesitamos saber cual será su evolución y si tiene potencial de convertirse en una pandemia y, en este sentido, sería bueno contar con programas como

el abandonado *Prophecy* del Departamento de Tecnologías Biológicas, de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa (DARPA) estadounidense.

También es necesario evaluar el modo en que los contagios en general responden a los distintos entornos para desarrollar estrategias de contención y despliegue de vacunas. Una plaga no puede extenderse por igual en todas direcciones, por lo que hay que hacerse una idea de su dirección potencial a nivel geográfico, poblacional y evolutivo.

Las **tecnologías de la información** y comunicación son ahora parte de las herramientas a utilizar por la prospectiva epidemiológica. Se hace ahora posible, con Internet y los teléfonos inteligentes, que los hospitales y centros de salud puedan monitorizar en tiempo real a las clínicas locales que, al tiempo, pueden informar de los datos de nuevos casos que estuvieran detectando.

Incluso los propios pacientes pueden ayudar —todos seríamos sensores potenciales en colaboración abierta distribuida— aportando información que convergirá, se organizará y se analizará dando una imagen rápida del comienzo y la extensión de una emergencia sanitaria. El objetivo, perfectamente factible en la actualidad, es crear equipos de respuesta desplegados para reconocer acumulaciones extraordinarias de síntomas que puedan indicar el principio de una epidemia. Algunos denominan a esto **epidemiología digital**.

Los datos de los dispositivos móviles son importantes, porque en un brote epidémico los individuos enfermos tienen patrones de llamadas y búsquedas diferentes de los que están en lugares “fríos”. Esto, combinado con otras fuentes de datos, puede ayudar a la detección temprana de un brote. El ejemplo clásico —aunque controvertido y disponible en la actualidad solo para propósitos académicos— lo proporcionan desde 2009 las búsquedas de síntomas y tratamientos para la gripe estacional en el servicio de Alphabet, *Google Flu Trends*. Además de las llamadas y las búsquedas, los servicios de redes sociales también han mostrado desde hace tiempo¹⁰ que pueden ser usados complementariamente para la obtención de datos epidemiológicos.

En conjunto, la minería de datos junto a la monitorización de los movimientos de las personas pueden proporcionar un sistema de vigilancia para determinar la frecuencia de los casos, identificar *centinelas* sociales y, tal vez, predecir la aparición de un nuevo agente infeccioso en una comunidad, para así controlar su difusión y movimiento.

La interconexión y la libertad de desplazamientos han creado una tormenta perfecta para las pandemias. Pero estas mismas tendencias en las tecnologías de la información y las comunicaciones nos proporcionan una capacidad sin precedentes para su detección, seguimiento, mitigación y eventual derrota. Estas tecnologías pueden ser optimizadas para maximizar su potencial predictivo.

8.3. LA ÚLTIMA PANDEMIA

Al final será necesario contar con una sala de mando operativa a nivel global en materia de salud pública e inteligencia epidemiológica. Lo lógico sería que la Organización Mundial de la Salud centralizara en su departamento específico —la Red Global de Alerta y Respuesta ante brotes epidémicos (GOARN)— cualquier aportación

10 Social Network Predicts Flu Spread. Carrie Arnold. Science. 15/09/2010.

del tipo del del Centro de Vigilancia, Epidemiología y Servicios de Laboratorio de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades estadounidenses o como nuestros sistemas de inteligencia epidemiológica y el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CCAES).

Idealmente debería ser un esfuerzo internacional dedicado por completo a entender y analizar las amenazas biológicas, y a detenerlas antes de que se conviertan en desastres. Para ello resulta fundamental evitar los problemas políticos recurrentes, el exceso de burocracia, la crónica insuficiencia de financiación y los cambios constantes de objetivos.

Los recursos y la participación más decisiva de agencias internacionales son factores decisivos. Si alguien piensa que los recursos sanitarios de la República Democrática del Congo, uno de los lugares del mundo más “caliente” para la emergencia de nuevos virus, son remotamente suficientes para cubrir un país cuatro veces mayor que Francia, debería pensar de nuevo.

Un mundo interconectado que no invierte ni siquiera en la infraestructura para monitorizar amenazas latentes está condenado a ser víctima de epidemias cada vez más frecuentes. Y se trata de un problema de salud pública global que no debe subestimarse. Aun consiguiendo una vacuna contra un virus como el SARS-CoV-2, en sí misma no supone la erradicación definitiva del patógeno. Aunque todos los humanos fuéramos vacunados e inmunizados contra todas sus variantes, si el virus persiste en animales en los bosques de Asia o África esto significa que siempre tendrá el potencial de reentrada en las poblaciones humanas. **La vigilancia no puede relajarse.**

9. CONCLUSIÓN

La amenaza de las pandemias será cada vez más frecuente. Cada vez nos adentramos más en los constreñidos bosques tropicales y las escasas zonas vírgenes desde donde pueden desatarse, por las cada vez más eficientes redes de transporte internacional, patógenos desconocidos. Los microbios pueden difundirse de forma explosiva en centros urbanos superpoblados aumentando el impacto epidémico... Experimentaremos oleadas de nuevas pandemias y alguna podrá ser devastadora si no aprendemos a anticiparnos a ellas y a controlarlas.

Una de las principales dificultades a que se enfrenta un programa efectivo de inteligencia epidemiológica es la creencia de que las pandemias son acontecimientos poco frecuentes que no se pueden predecir y que no hay forma de prevenir. Es cierto que no se trata de algo sencillo, pero hay mucho que puede hacerse ahora y mucho más que deberá hacerse en el futuro. Para ello es necesario que los ciudadanos y los políticos tengan una cultura del riesgo favorable a los gastos públicos necesarios para predecir y prevenir pandemias.

El público en general tiene una percepción errónea del riesgo. El hecho de que los medios informativos estén alarmando continuamente por motivaciones espurias no ayuda y sabemos que una parte importante de la solución a la amenaza es hacer que la población esté informada. Los ciudadanos deben poder comprender e interpretar la información sobre pandemias, distinguiendo entre diferentes niveles de riesgo. Una respuesta básica a un desastre natural es la reacción del público y cómo este responde siguiendo instrucciones con tranquilidad.

El SARS y el MERS nos habían avisado pero lo cierto es que no nos preparamos para la COVID-19. Nos encontramos ante una amenaza global y la respuesta ha sido muy deficiente desde esta perspectiva. El país más poderoso y más avanzado en esta especialidad, los Estados Unidos, ha fallado espectacularmente en su respuesta con el agravante de que la administración Trump privó de financiación esencial a los sistemas de salud y de investigación antes de la crisis¹¹.

Pero también se han puesto de relieve las carencias de Europa ante una emergencia pandémica¹². Al igual que en España —donde las competencias sanitarias son autonómicas— ha sido difícil inicialmente obtener datos sobre la evolución de la pandemia de forma coordinada. Los Estados de la Unión se reservan las competencias en la gestión de la salud y los gobiernos han dado prioridad a sus propios intereses —por ejemplo, Francia, Alemania y República Checa limitaban sus exportaciones de material sanitario a España en los peores momentos—. Por otro lado, los sistemas de coordinación como el Centro Europeo para el Control de Enfermedades (ECDC) han mostrado que sus recursos son insuficientes (300 empleados y 60 millones de euros de presupuesto para afrontar una emergencia como la actual no es, ni de lejos, lo necesario).

También los medios y el público mostraron deficiencias en la comprensión del riesgo. Cuando los científicos chinos publicaban los primeros estudios y cerraban la ciudad de Wuhan, la impresión aquí era la de una pequeña amenaza lejana. El virus no parecía más contagioso que la gripe ni causar más muertes que esta, siendo los más afectados los ancianos y las personas con patologías previas. Además, a principios de febrero los muertos causados por la COVID-19 se estimaban en torno a los 200. Esto era menos que los causados por accidentes de tráfico en Estados Unidos en un fin de semana¹³.

Los medios nos avisaban para no caer en reacciones exageradas y no fue hasta principios de marzo cuando se empezó a informar de la severidad de la crisis cuando se pudo ver a Italia enfrentando una emergencia de la misma naturaleza que había afectado a Wuhan. Baste ver que las portadas de los principales diarios nacionales de principios de marzo se limitaban a anunciar el aumento de vigilancia y a informar de la primera muerte por COVID-19 en España. En los países de nuestro entorno la tendencia fue similar.

Por otro lado, la pandemia de la COVID-19 ha traído a primer plano la necesidad de ciertos comportamientos básicos en la primera línea de combate contra los patógenos. Aunque no desconocidas, acciones como la higiene de manos y distancia social así como la vacunación, la importancia de la seguridad del agua y los alimentos y el sexo seguro son medidas que se muestran como imperativas para el control de las epidemias.

Pero debemos recordar que realizar o no estas acciones depende de quienes seamos y dónde vivamos porque no todo el mundo tiene acceso a las mismas. Hemos de ser conscientes de que vivimos en un planeta interconectado, expuesto a múltiples

11 La Administración Trump puso fin a un programa de alerta pandémica que podría haber detectado el coronavirus. Emily Baumgaertner y James Rainey. Los Angeles Times. 04/04/2020.

12 Los guardianes de la salud europea subestimaron el peligro del virus. Oriol Güell. El País. 19/05/2020.

13 It Wasn't Just Trump Who Got It Wrong. Zeynep Tufekci. The Atlantic. 24/03/2020.

amenazas y que *la primera y fundamental medida para el control de enfermedades es muy básica: es necesario que el acceso al agua potable, a vacunas, medicamentos y preservativos sea universal, en beneficio de todos.*

Sabemos existen zonas de riesgo y que la amenaza vendrá de microbios que den el salto entre especies animales. Con la COVID-19 podemos cometer el error de asumir que el próximo peligro se parecerá a otro coronavirus o será como otra gripe. Pero es necesario poder enfrentarse a lo desconocido y aprender de enseñanzas generales de anteriores pandemias. No debemos prepararnos específicamente contra la última crisis —*le disease du jour*— porque esto iría en contra de la resiliencia de nuestros sistemas de salud. Para estos, el análisis prospectivo debe recomendar una preparación genérica y preventiva.

Para saber lo que está ocurriendo y estar preparado para ello, el público debe apoyar programas políticos dirigidos a controlar pandemias futuras mediante políticas de prevención a largo plazo y esto implica **la adopción de estrategias internacionales que cambien el paradigma actual desde la respuesta reactiva a la prevención proactiva**. Necesitamos un “sistema inmune global” y una inteligencia epidemiológica universal porque ante este tipo de amenaza, **cualquier parte es “en todas partes”**.

Es necesario tener datos y aunque los modelos matemáticos son correctos, no dejan de ser simulaciones que deben alimentarse con datos de campo y en tiempo real. Hay que apoyarse masivamente en las tecnologías de la información y Europa debe dotarse de instituciones para afrontar este tipo de crisis, que son crisis de seguridad. Debemos incrementar la capacidad y la financiación del Centro Europeo de Control de Enfermedades (ECDC) que debe trabajar con los CDC estadounidenses y otros sistemas nacionales, en el marco de la OMS, para la vigilancia y la preparación de la respuesta ante nuevas pandemias.

Pese a la crisis que estamos viviendo, somos muy capaces de hacerlo mejor a la hora de predecir, prevenir y combatir pandemias. En cuanto a recursos y tecnología podemos llegar a ser tan competentes, tan capaces de detectar y parar un contagio, que un día podríamos hablar de **la última plaga**.

BIBLIOGRAFIA

Nathan Wolfe. (2011). *The Viral Storm: The Dawn of a New Pandemic Age*. Times Books.

Sonia Shah. (2016). *Pandemic: Tracking Contagions, from Cholera to Ebola and Beyond*. Sarah Crichton Books.

David Quammen. (2020). *Contagio: La Evolución de las Pandemias*. Debate.

Fecha de recepción: 01/05/2020. Fecha de aceptación: 25/11/2020

COVID-19 EN LA ERA DE LA BIOSEGURIDAD

SUSANA INFANTES ESTEBAN

CIENTÍFICA Y DOCTORA EN INMUNOLOGÍA- VIRAL

RESUMEN

Actualmente, el planeta se encuentra inmerso en una pandemia que está generando un fuerte impacto en la sociedad, la COVID-19. El 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud declaró como pandemia el brote del coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2). Desde su primer brote, en la ciudad china de Wuhan, el virus se extendió por todo el mundo en pocos meses, representando una amenaza para la salud pública y la seguridad nacional. Las amenazas biológicas ya sean naturales, deliberadas o accidentales pueden provocar desastres a nivel regional, nacional y global, por esto los enfoques de bioseguridad son fundamentales para prevenir, contener y contrarrestar los brotes de una enfermedad infecciosa como la COVID-19. Ya que no existen tratamientos específicos ni vacuna para la infección de SARS-CoV-2, resulta necesario el desarrollo de estrategias de bioseguridad para controlar la propagación del virus.

Palabras clave: SARS-CoV-2, COVID-19, bioseguridad, amenazas biológicas, pandemia.

ABSTRACT

Currently, the planet is immersed in a pandemic that is generating a strong impact on society, COVID-19. On 11 March, the World Health Organization declared the outbreak of Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS-Cov-2) as a pandemic. Since its first outbreak in the Chinese city of Wuhan, the virus has spread all over the word in a few months, posing a threat to public health and national security. Biological threats whether natural, deliberate or accidental, can cause disasters at the regional, national and global levels, therefore, biosecurity approaches are essential to prevent, contain and counteract outbreaks of an infectious disease such as COVID-19. Since there are no specific treatments or vaccines for SARS-CoV-2 infection, it is necessary to develop biosecurity strategies to control the spread of the virus.

Keywords: SARS-CoV-2, COVID-19, biosecurity, biological threats, pandemic.

1. EPIDEMIAS Y PANDEMIAS A LO LARGO DE LA HISTORIA

La aparición de enfermedades nuevas ha cambiado la humanidad, variando el curso de la historia. Nos hemos encontrado pandemias y epidemias desde la prehistoria hasta el siglo XXI. Hace 5.000 años una epidemia acabó con la población del noroeste de China. Los estudios arqueológicos demuestran que la epidemia transcurrió tan rápido que no pudieron realizar entierros individuales y la región no se volvió a habitar. En el Imperio Romano, la Peste Antonina pudo haber matado a millones de personas,

acabando con la “Paz Romana” y haciendo más fuerte el cristianismo. No se sabe que patógeno pudo causar esta epidemia, pero se piensa que podría haber sido la viruela.

Entre los años 1346 y 1353, la bacteria *Yersinia* viajó desde Asia a Europa, causando la peste negra que acabó con la mitad de la población europea. En este caso, también hubo un cambio en la historia, se mejoraron los salarios y se terminó con la servidumbre europea. En abril de 1665, la peste negra apareció de nuevo en Gran Bretaña, propagándose rápidamente en los meses calurosos, por los roedores infectados por la peste. Al término de esta epidemia, el 15% de la población de Londres falleció. La peste también llegó a Rusia en 1770, creando disturbios originados por el pánico de los ciudadanos en cuarentena.

La aparición de la peor pandemia del siglo XX en el año 1918, llamada gripe española, se vio reforzada por la mala alimentación que sufría la sociedad durante la Primera Guerra Mundial. Estiman que alrededor de 500 millones de víctimas fallecieron por la gripe española. Se pensó que la pandemia se originó en España, pero no fue así. España, al ser una nación neutral durante la guerra, no impuso censura en prensa y se publicaban informes de la infección libremente, de ahí que la gente especulara sobre que la enfermedad era específica de España. La imagen 1, muestra un hospital de emergencia durante la gripe española, que nos recuerda al hospital de IFEMA en Madrid, durante la actual pandemia.



Imagen 1: Hospital de emergencia durante la Gripe Español. Mark Honigsbaum.

La gripe volvió a emerger en forma de pandemia en China, durante el año 1957, se extendió por Estados Unidos y causó un millón de muertes en todo el mundo. Esta pandemia de gripe asiática fue causada por una combinación de virus de gripe aviar.

La pandemia de SIDA (Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida) a finales del siglo XX, fue causada por el retrovirus VIH (Virus de la Inmunodeficiencia humana) y se cobró la vida de 35 millones de personas en todo el planeta. Por el desarrollo de la investigación, en la década de 1990, aparecieron los antiretrovirales que permiten a los pacientes infectados de VIH llevar una vida normal.

La primera pandemia del siglo XXI, se produjo por la gripe A o gripe porcina, en el año 2009 y fue causada por una variante del virus Influenza, subtipo H1N1. Curiosamente este tipo de gripe infectó a 1.500 millones de personas en todo el mundo, sobre todo a personas menores de 65 años. Se cree que las personas mayores habían obtenido inmunidad frente a la gripe porcina y, por eso, no se vieron perjudicadas.

La epidemia de ébola en el África Occidental, entre 2014 y 2016, fue causada por el virus del Ébola. Este virus se considera de tipo reemergente, ya que aparece de nuevo en una población después de haber pasado un tiempo sin detectarse infecciones. Los primeros casos de infección por el virus del Ébola se cree se originaron en la República Democrática del Congo, en 1976. El ébola se extendió rápidamente de Guinea a Liberia y Sierra Leona, pero también se detectaron casos en Europa y Estados Unidos.

La reciente epidemia de Zika se inició en Brasil y se propagó por América del Sur y Central en 2015. La infección es producida por el virus del Zika (ZIKV), un flavivirus que se transmite por el mosquito del género *Aedes* pero también puede transmitirse por vía sexual. Este virus no es dañino para adultos y niños, pero si puede ocasionar mal formaciones en el feto, durante el embarazo.

Como se puede comprobar la humanidad ha sufrido enfermedades desde el principio de los tiempos. Sin embargo, no ha sido hasta 2019 cuando la pandemia por la enfermedad COVID-19 o enfermedad por coronavirus (en inglés, coronavirus disease 2019), ha aumentado drásticamente la propagación de una enfermedad. Nunca antes en la historia del ser humano una epidemia se había extendido tan rápidamente por el mundo y en tan poco tiempo.

Los acuerdos comerciales internacionales, internet, movimiento de personas, ideas e información, en resumen, la globalización, están sufriendo restricciones por la pandemia del nuevo coronavirus. David Hening, director de Política de Comercio, en el Centro Europeo de Política Económica Internacional del Reino Unido, explica a la BBC (Jonty Bloom) cómo el sector servicios o turismo se han desplomado y teme que las universidades puedan sufrir una “desglobalización” si los países refuerzan sus fronteras. La crisis del coronavirus, marcará un antes y un después en la globalización. Los estados deben aprender de las pandemias anteriores y deben cuidar la gestión económica para mantener el *status quo*, conforme se vaya desarrollando esta emergencia de salud pública.

2. PANDEMIA DE COVID-19: INFECCIÓN POR EL VIRUS SARS-COV-2

La COVID-19, enfermedad por coronavirus de 2019 o también denominada neumonía de Wuhan, está causada por el coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave o SARS-CoV-2 (en inglés, severe acute respiratory syndrome coronavirus). Los coronavirus pertenecen a la familia Coronaviridae. Coronaviridae es una familia de virus ARN de sentido positivo, monocatenario y envuelto. Desde 1960, se han identificado siete coronavirus que producen infecciones humanas. Tres de estos coronavirus son los responsables del 30% de las infecciones de vías respiratorias superiores estacionales. Coronavirus del síndrome respiratorio agudo grave o SARS-CoV (en inglés, severe acute respiratory syndrome) (Drosten, 2003), coronavirus del síndrome respiratorio del medio oriente o MERS-CoV (en inglés, middle east respiratory syndrome) (Zaki,

2012) y coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave o SARS-CoV-2 (Wang C, 2020) son los coronavirus que han producido infecciones agresivas en humanos. El SARS-CoV tiene una tasa de mortalidad del 10%, el MERS-CoV del 35% y el SARS-CoV-2 se estima en un 4%, a la espera de más estudios. El SARS-CoV surgió en la provincia de Guangdong, China, en 2002, infectando a 8.098 personas y con 774 muertes, mientras que el brote de MERS-CoV emergió en Arabia Saudita en el 2012, infectando a 2.494 personas y 858 personas fallecidas.

El primer brote de COVID-19, apareció en la ciudad china de Wuhan, en diciembre de 2019, cuando se identificó a un grupo de personas que padecían una neumonía de origen desconocido. El 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de Salud (OMS) declaró la epidemia de SARS-CoV-2 como emergencia de salud internacional y, el 11 de marzo de 2020, la OMS la reconoció como pandemia.

El SARS-CoV-2 se propagó desde Wuhan al resto de países por avión y tren. El primer caso fuera de China se identificó el 13 de enero de 2020 en Tailandia y el 19 de enero de 2020 se extendió a otras ciudades chinas como Pekín y Guangdong. Más tarde, el 21 de enero de 2020 se detectaron casos de COVID-19 en Estados Unidos y Taiwán. En Europa los primeros casos de coronavirus aparecieron en Francia (25 de enero de 2020, París), Alemania (27 de enero, Baviera), Italia (31 de enero, Roma) y España (31 de enero, Isla de la Gomera). El virus se extendió por toda Europa rápidamente y a partir del 17 de marzo de 2020, ya todos los países europeos reportaron casos de COVID-19.

En España, se identificaron los dos primeros casos de SARS-CoV-2 en la primera semana de febrero de 2020, uno de ellos en La Gomera (Islas Canarias) y el segundo en Mallorca (Islas Baleares). Se piensa que los dos primeros infectados tuvieron contacto con ciudadanos alemanes y un ciudadano británico, relacionado con un caso francés que regresaba de Singapur. Antes del 26 de febrero, se confirmaron cinco casos que estaban relacionados con viajes a Italia y, a finales de febrero, se confirmaron 18 nuevos casos. En la primera semana de marzo de 2020 ya se notificaron 261 casos en toda España.

Como se puede comprobar, las epidemias cruzan fronteras y afectan a los sistemas de salud, los viajes, el comercio, la confianza en los gobiernos y a toda la sociedad. Las estrategias nacionales frente a la pandemia de COVID-19 no han dado resultados positivos en la mayoría de los países, sin embargo, el enfoque aplicado en Singapur, Alemania y Nueva Zelanda se ha considerado efectivo por la baja tasa de infección del SARS-CoV-2. La experiencia de epidemias pasadas que ha sufrido Singapur contribuye a una rápida respuesta y recuperación de la pandemia de COVID-19. En el año 2000, Singapur sufrió un brote de fiebre aftosa que afectó a más de 3.000 niños, posteriormente en el año 2003 el SARS-CoV sacudió Singapur infectando a 238 personas. La gripe porcina H1N1 se extendió por Singapur en el año 2009, afectando a 1.348 personas. A partir de esta última pandemia, el gobierno de Singapur entendió que, en el manejo de situaciones durante una epidemia, la burocracia juega un papel perjudicial en la respuesta y recuperación. El éxito de Nueva Zelanda radicó en la acción rápida y temprana frente a la pandemia de COVID-19, por lo que solo se infectaron un reducido número de personas, que fueron aisladas junto a los contactos con los que habían tenido relación. De esta manera, se evitó que la pandemia se extendiera de forma generalizada, impidiendo que el sistema de salud colapsara.

Pocos meses después, varios virólogos predijeron una segunda ola si no continuaban las restricciones introducidas para parar la pandemia. Varios países como Alemania, España o Bélgica suavizaron las restricciones en los meses de verano y principios de otoño de 2020, abriendo tiendas, bares, restaurantes y discotecas sin limitación de aforo, ni distanciamiento social. Las personas deseaban viajar, el turismo quiso recuperarse en los meses de verano pero, aunque la transmisión del virus disminuyó por el clima cálido, las infecciones no cesaron, sobre todo entre las personas más jóvenes que eran las que asistían a fiestas, disminuyendo la edad media de las personas infectadas a 39 años. La tasa de mortalidad disminuyó al aumentar la infección entre los más jóvenes, pero esto no significaba que el virus fuera menos mortal. Dependiendo de la respuesta inmune celular del huésped, edad, sexo, etnia y determinadas patologías preexistentes la enfermedad COVID-19 puede ser leve, moderada o grave.

Con la entrada del otoño, el clima se enfrió, la gente volvió a reunirse en el interior de bares, restaurantes y oficinas y el virus empezó a propagarse rápidamente. En octubre de 2020 las infecciones en Europa han aumentado mucho más que en el mes de abril, tal vez por el incremento de pruebas de diagnóstico respecto a la primera ola. Cada nación de los países europeos está tomando diferentes medidas para hacer frente a la segunda ola del nuevo coronavirus. Durante la última semana de octubre de 2020, los casos de COVID-19 en Europa han aumentado a 1,6 millones de casos nuevos (Shaina Ahluwalia y anurag Maan). Países como Francia, Bélgica, Alemania o Reino Unido establecieron cierres nacionales con restricciones tan estrictas como en la primera ola de la pandemia, ampliando a toques de queda nocturnos.

España levantó rápidamente las duras restricciones durante los meses de verano y, a principios de otoño, luchó por contener la segunda ola, pero en octubre ha vuelto a imponer el estado de emergencia, junto con el toque de queda nocturno. La falta de coordinación entre el gobierno central y las comunidades autónomas se ha hecho evidente en esta segunda ola, implantándose medidas contradictorias que han ayudado a la propagación del virus. Varios científicos españoles como Alberto García-Basteiro, Margarita del Val y Rafael Bengoa, entre otros, solicitaron una evaluación independiente de la gestión del coronavirus en España, en una carta publicada en la revista científica *The Lancet*. Con fecha de 4 noviembre, el número de casos de coronavirus en España asciende a 1.331.756 y 36.495 muertes (Worldometer).

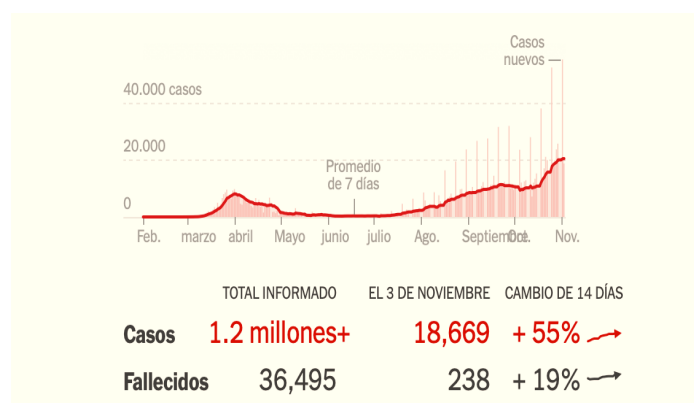


Imagen 2: Mapa de Covid-19 en España a fecha 4 de noviembre 2020. *The New York Times*.

En general, la segunda ola en Europa es peor que la primera en términos de nuevos casos diarios, pero el número de hospitalizaciones y muertes no superan a las sufridas al principio de la pandemia. El mapa mundial del brote del SARS-COV-2, de la imagen 3, muestra con diferentes tonos de rojo el número de casos infectados confirmados por el nuevo coronavirus. A fecha de 4 de noviembre de 2020, se estima que el número de casos infectados por SARS-CoV-2 en el mundo es de 47.531.706 y 1.215.948 muertes (BBC News).

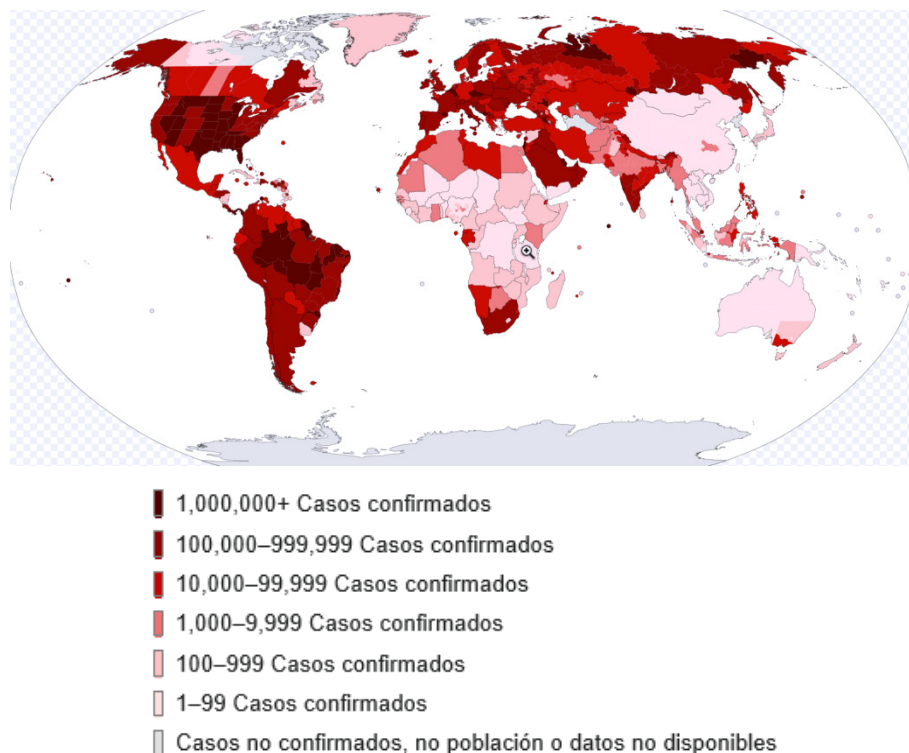


Imagen 3: Mapa mundial del brote de COVID-19 a 2 de noviembre de 2020. Raphaël Dunant, Gajmar.

El SARS-Cov-2 se ha apoderado de la mayor parte de las naciones que no actuaron según las advertencias sobre pandemias, debido a que no entendieron la magnitud que supone el riesgo biológico. Cada nueva ola de una pandemia será diferente y el enfoque que se ha llevado a cabo anteriormente puede que no se aplique a los siguientes brotes, con lo cual es recomendable realizar revisiones para minimizar las consecuencias futuras, ya que se prevé que los desastres biológicos se pueden volver más frecuentes, complejos e intensos.

3. LA ERA DE LA BIOSEGURIDAD

Para la seguridad nacional la bioseguridad supone un elemento importante, con dimensiones tradicionales y emergentes. La bioseguridad abarca las medidas preestablecidas para proteger a la población de sustancias bioquímicas nocivas. La seguridad contra el uso inapropiado o malintencionado de agentes biológicos peligrosos, como su producción y almacenamiento, o el uso de armas biológicas y brotes de enfermedades emergentes forman parte de la bioseguridad. Diversas enfermedades altamente infecciosas han surgido representando una amenaza para la salud pública y para la vida de las personas y los animales.

El riesgo de enfermedades infecciosas emergentes, con capacidad pandémica, es una amenaza para la seguridad sanitaria global. Desde 1980, se han identificado unos 150 patógenos que afectan al ser humano y que se consideran emergentes, reemergentes o en evolución. Los virus emergentes son aquellos que han causado brotes de una enfermedad en los últimos veinte años del siglo XXI. Los virus emergentes engloban aquellos que se han detectado en la población como nuevos o los que siendo existentes aumentan a nivel mundial. Para trabajar con estos virus son necesarios laboratorios de bioseguridad y bioprotección, con la finalidad de evitar la propagación de virus emergentes desde el entorno de laboratorio al exterior. Los laboratorios de bioseguridad se dividen en 4 niveles BSL-1, 2, 3 y 4, (Biosafety Level, en inglés). La bioseguridad de un laboratorio no solo consiste en seguridad física, también abarca el control de materiales, seguridad en el transporte, gestión de programas, gestión de personal y de la información. Para la manipulación del virus SARS-CoV-2 se precisa un laboratorio de nivel 3 o 4.

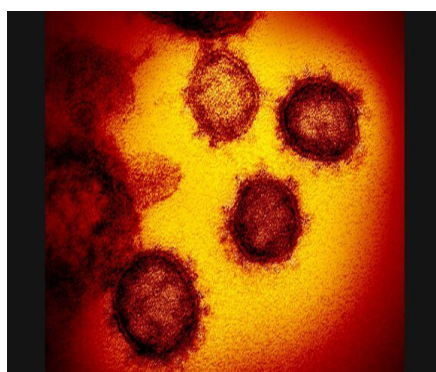


Imagen 4. Imagen del SARS-CoV-2. NIH, Instituto Nacional de Salud.

En los últimos años las epidemias se superponen, y el mundo no está preparado para hacer frente a continuas emergencias de salud pública. Se requiere que los sistemas de salud, económicos y políticos se integren para prepararse ante nuevas epidemias o infecciones reemergentes.

En las últimas dos décadas se han dado tres brotes por coronavirus: el SARS-CoV, MERS-CoV y SARS-CoV-2. Estos tipos de coronavirus pueden causar enfermedades graves, en comparación con otros coronavirus que presentan síntomas leves como resfriados comunes. La COVID-19 supone una grave amenaza para la salud pública y factores como el tráfico aéreo, transporte público, migración, comercio o turismo suponen un riesgo para la propagación de la enfermedad.

Las medidas clásicas de salud pública que se aplicaron en la epidemia de SARS-CoV son las mismas que se están aplicando en esta pandemia:

- Aislamiento. Es la separación de personas que contagian una infección de las que no están infectadas. Generalmente se produce en el ambiente hospitalario, pero también pueden existir salas de aislamiento con presión negativa para reducir la transmisión de la infección.
- Cuarentena. Es la restricción de movimiento para aquellas personas que se presupone que han estado expuestas a una enfermedad contagiosa sin estar enfermas o están en el periodo de incubación, al igual que para las asintomáticas,

en el caso de la COVID-19. Puede ser voluntaria u obligatoria y es más eficaz cuando la detección de casos es más rápida.

- Distanciamiento social. Está diseñado para evitar la interacción entre personas que pueden ser contagiosas, pero no se han identificado. Ejemplos de distanciamiento social son el cierre de edificios públicos, escuelas o mercados públicos y la cancelación de reuniones.
- Contención comunitaria. Es la aplicación del distanciamiento social y cuarentena a una región, comunidad o ciudad.

Con estas medidas se puede estar desafiando los derechos humanos al imponer la salud pública a la individual.

Para enfrentar los sucesos imprevistos de bioseguridad, se deben mejorar la biovigilancia, biomonitoreo y los sistemas de emergencias. Se requiere una coordinación entre los departamentos de prevención y control de enfermedades, instituciones médicas y científicas, para hacer frente a cualquier suceso de bioseguridad.

El horizonte de la bioseguridad en el siglo XXI se está transformando debido a los avances en ciencias de la vida como la edición del genoma o las tecnologías de nueva generación. La bioseguridad se está expandiendo hacia una disciplina híbrida, la ciberbioseguridad (Randall Murch). Esta disciplina consiste en comprender las vulnerabilidades en las intrusiones o actividades maliciosas en las ciencias biomédicas, ciberfísicas, cibernéticas y cadenas de suministro para desarrollar medidas de prevención, protección e investigación en lo que concierne a la seguridad. La innovación y los riesgos biológicos se encuentran en continuo y rápido cambio, por lo que se precisa de enfoques nuevos con una rápida respuesta y equipos multidisciplinarios que aborden la expansión de la bioseguridad. Para mejorar la seguridad nacional es necesario fortalecer la bioseguridad y bioprotección de los científicos, sanitarios y ciudadanos para protegerles de patógenos emergentes. El objetivo primordial sería convertir la respuesta a los brotes de enfermedades infecciosas en prevención e intervención activa.

3.1. ¿EL VIRUS SARS-COV-2 ES UN ARMA BIOLÓGICA?

Los avances en biología y biotecnología en la era de la clonación y genes modificados revolucionarán la sociedad y la vida como se conocen. Una de las mayores amenazas a las que podríamos enfrentarnos es a la utilización de patógenos modificados genéticamente como armas biológicas, debido a la aparición de nuevas herramientas de ingeniería genética más rápidas y baratas. Las armas biológicas fáciles de producir, y con bajo coste, pueden causar enfermedades incapacitantes y distribuirse mediante aerosoles por grandes áreas geográficas. Un grupo de expertos rusos en armas biológicas concluyó que la mayoría de los patógenos utilizados en una guerra biológica producían enfermedades en animales que se transmitían a las personas o zoonosis (Vorobyov A). Los centros para el Control y la Prevención de Enfermedades clasifican los agentes bioterroristas y enfermedades en categorías A, B y C, según sean más probables para ser utilizados. La máxima prioridad es la categoría A, donde más del 80% de las enfermedades que incluyen son zoonosis. La mayoría de los agentes biológicos utilizados en

bioterrorismo son más eficaces utilizados en aerosoles, ya que es el mejor medio para su diseminación de forma general.

Los agentes biológicos que producen enfermedades en animales son los principales utilizados como armas biológicas. Durante el siglo XX, muchos países usaron armas biológicas como Polonia, en 1925 contra los alemanes, en la Segunda Guerra Mundial (Lesho ME). Los japoneses comenzaron su programa de armas biológicas en 1932, experimentando con prisioneros de guerra en la Unidad 731, utilizando ántrax, brucelosis y peste. En 1942, comenzó el programa de armas biológicas ofensivas de los Estados Unidos creándose “El Servicio de Investigación de Guerra” en Maryland y produciéndose 5.000 bombas de ántrax, en respuesta a una posible amenaza biológica de los alemanes. A pesar de firmar la Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y toxinas de 1972, la ex Unión Soviética continuó su programa de manera clandestina hasta principios de la década de 1990. Tres de los desertores soviéticos, pertenecientes al programa de guerra biológica de la ex Unión Soviética, informaron con detalle sobre los avances en ingeniería genética y microbiología. Los científicos soviéticos consiguieron que diversos patógenos sobrevivieran en presiones atmosféricas extremas, resistieran a cambios de temperaturas y sobrevivieran a la destrucción por explosivos. Es importante destacar que, para los soviéticos, los mejores agentes biológicos eran aquellos para los cuales no había cura, eran resistentes a antibióticos y albergaban una actividad inmunosupresora. Incluso la empresa Bioeffekt Ltd. con sede en Moscú, ofreció cepas modificadas genéticamente y producidas fuera de Rusia que habían sido pedidas por correo. Bioeffekt Ltd. informó sobre la creación de virus híbridos o “quimeras”, como la inserción de parte del material genético del virus de la encefalitis equina en el virus vaccinia (genoma similar al virus de la viruela y que se utiliza en la investigación biomédica) o la inserción de genes del virus Marburg (similar al ébola) en el virus de la viruela.

El coronel Michael J. Ainscough, en su publicación sobre bioarmas de nueva generación en 2001, destaca que, al inicio de una amenaza biológica, puede que no haya sospechas de que una enfermedad haya sido desencadenada y requerirá tiempo saber si ha ocurrido de forma natural o no. Explica que, en las etapas iniciales de la investigación, resultará difícil distinguir si el brote es un evento natural, un acto bioterrorista o de bioguerra. Ainscough describía ya en 2002 el posible escenario ante la liberación de un agente modificado. Sería probable que pasaran días o semanas entre el contagio y la aparición de síntomas, extendiéndose internacionalmente. Las víctimas saturarían los teléfonos sanitarios y las salas de urgencias y los médicos en primera línea se convertirían en los siguientes infectados. Esta situación requeriría que un gran número de individuos contagiados se pusieran en cuarentena, agravando la situación los medios de comunicación que incrementarían la ansiedad de la población. Desórdenes públicos e incluso el caos serían posibles en este escenario.

La versión sostenida, desde el principio de la pandemia por la mayoría de los científicos, es que un nuevo coronavirus de origen natural apareció en la ciudad china de Wuhan. Sin embargo, la doctora Li-Meng Yan señaló, en su artículo del 14 de septiembre de 2020, evidencias genéticas sobre el origen sintético del SARS-CoV-2. La comunidad científica ha desacreditado el trabajo y a los autores del artículo, pero hasta la fecha no existe ninguna revisión que confirme si la información expuesta es engañosa.

Existen miles de patógenos que pueden infectar a humanos, pero solo algunos reúnen las características necesarias para ser armas biológicas:

- Fácil de fabricar. El SARS-CoV-2 se podría fabricar en un laboratorio como explica la doctora Yan, combinándose los coronavirus de murciélago ZC45 y ZXC21, añadiendo sitios de escisión por furina para hacerlos más infectivos o portando una proteína que evada el sistema inmune. Aunque la doctora Yan sugiere el origen sintético del virus con datos científicos, harían falta testimonios de trabajadores del BSL-4 (nivel 4 de bioseguridad. Biosafety Level 4, en inglés) de Wuhan, correos electrónicos, grabaciones, etc, para confirmarlo.



Imagen 5: Sala de control del Laboratorio Nacional de Bioseguridad de China. Muyl Xiao.

- Estabilidad. Esta es una característica clave de un arma biológica. Factores ambientales como la temperatura, la humedad relativa, la luz solar o la contaminación atmosférica afectan a la viabilidad de un agente biológico. En lo relativo al SARS-CoV-2, al principio de la pandemia no estaba claro que se propagara por el aire, pero tan solo siete meses después se ha demostrado que puede permanecer en el aire, sobre todo en ambientes cerrados. Al aire libre no suele resistir mucho, sobre todo por los rayos ultravioletas del sol que destruyen su genoma. En cuanto a la temperatura, resulta curioso que un virus respiratorio como el SARS-CoV-2 resista altas temperaturas y se propague en países cálidos.
- Invisibilidad. El periodo desde la infección hasta la aparición de los primeros signos de enfermedad cursa sin síntomas y es lo suficientemente extenso para propagar la infección de manera silenciosa. Desde este punto de vista el SARS-CoV-2 sería un buen agente biológico, ya que el periodo de incubación se encuentra entre los 5-14 días y un porcentaje alto de la población es asintomática.
- Altamente contagioso. La infectividad de un agente muestra la facilidad que tiene un patógeno para adaptarse a un huésped. En el caso del SARS-CoV-2, es un virus que está bien adaptado al humano y, por tanto, es altamente infeccioso. Una alta infectividad no indica que los signos de la enfermedad aparezcan más rápido o sean más graves.

- Letalidad. La letalidad muestra la facilidad que tiene un agente para causar la muerte. En el caso del nuevo coronavirus, su tasa de mortalidad es relativamente baja, del orden de 3,4%.
- Toxicidad. La toxicidad representa la gravedad de la enfermedad que causa un agente biológico. El SARS-CoV-2 es un virus sistémico, los pulmones no son la única diana, también lo son los riñones, el aparato digestivo, sistema urogenital, sistema nervioso y circulatorio (Yuhao Zhang).

Resulta complicado confirmar, con la información existente, si el SARS-CoV-2 es de origen natural o sintético. Es verdad que cumple con algunas de las propiedades para ser utilizado con fines militares, pero la única forma de aclarar la incógnita sería mandando científicos internacionales a China y realizar una investigación seria y completa sobre el origen y propagación del virus.

4. IMPACTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LA SEGURIDAD NACIONAL

Algunos actores gubernamentales han restado importancia a las epidemias y pandemias en las estrategias de seguridad nacional, sin embargo, la propagación de una enfermedad infecciosa emergente puede poner en riesgo la estabilidad y la capacidad del estado.

En España se creó el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CCAES) en 2004, dependiente del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y más tarde, en 2013, el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta. En el Informe Anual de Seguridad Nacional de 2019 (Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno), el apartado sobre la seguridad frente a pandemias y epidemias, hace referencia a la vulnerabilidad de la población ante agentes biológicos y el desafío para detectar y responder a un riesgo biológico, impulsando la coordinación nacional e internacional.

La pandemia de COVID-19 es un acontecimiento con graves consecuencias en el ámbito de la seguridad y la libertad. El mundo se encamina hacia un futuro incierto, junto con un cambio en el derecho penal y la función del estado. Los sistemas de salud son vulnerables al oportunismo criminal, aprovechando el desbordamiento de las instituciones. El desorden social y el suministro de servicios, para apoyar el estado, pueden estar vinculados a la evolución del crimen organizado en tiempos de pandemia. Los periodos largos de cuarentena provocan la falta de suministros médicos y de alimentación y, si la gestión no es la adecuada, algunos gobiernos pueden acudir a organizaciones criminales para que los ayuden. Esto es de especial importancia, porque fortalecen a largo plazo el crimen organizado. En la actualidad, algunas organizaciones y actividades delictivas han disminuido o han aparecido, mientras que otras han aprovechado la actual pandemia para expandir sus actividades (Global initiative against transnational organized crime).

Como en otras crisis, el impacto de la infección por coronavirus incurre en los más vulnerables de la sociedad, que se pueden ver más marginados. La situación de cuarentena influye en el tráfico de personas, puesto que la clave para los traficantes es el aislamiento físico y emocional para controlar a sus víctimas. Conforme continua el distanciamiento social, resulta más difícil la identificación de estas víctimas que

ocurre, en parte, por testimonios del público. Las víctimas que se encuentran encerradas tienen más riesgos de abusos sexuales y trabajos forzados, al no poder acceder a los servicios sociales. Existe un riesgo para los jóvenes y niños que se encuentran en campos de refugiados, puesto que en esta situación de caos son más susceptibles de ser traficados.

Los individuos que usan drogas son otro grupo vulnerable, producto de la pandemia de COVID-19. Se espera que el precio de la heroína aumente, al interrumpir el suministro, y sus usuarios recurran a la forma inyectable, que resulta más barata. Al compartir jeringuillas y estar inmunodeprimidos, estos usuarios son más susceptibles de infectarse de SARS-CoV-2 y propagar el virus en entornos abarrotados donde se usa la heroína. La transmisión de otras enfermedades, como la Hepatitis B, VIH, o las sobredosis entre los usuarios de drogas, pueden aumentar si los hospitales están colapsados por casos de coronavirus.

La crisis del coronavirus ha supuesto que las administraciones públicas cierren o limiten su personal, por casos de infección o cuarentena, retrasando sus obligaciones no relacionadas con la pandemia. Del mismo modo, los controles fronterizos se han visto afectados. Los gobiernos se han visto obligados a cerrar fronteras o pedir test de diagnóstico en origen o destino junto con cuarentena; esta situación hace que los funcionarios de fronteras puedan estar menos atentos al contrabando de productos que se comercializan como material médico.

Este nuevo coronavirus está limitando las exportaciones, sobre todo las procedentes de China. Los productos falsificados e ilícitos, a nivel global procedentes de China, se están viendo afectados por el bloqueo, el cual puede perjudicar a grupos delictivos, que obtienen precursores químicos para la fabricación de drogas y no tienen fuentes alternativas, por ejemplo. Durante la pandemia, la demanda de productos médicos ha aumentado, igual que la venta de suministros médicos falsificados. La pandemia de COVID-19 está suponiendo una lucha mundial por equipos médicos, equipos de protección, guantes, mascarillas, batas, kits de diagnóstico de COVID-19 y respiradores. Varios países han protestado por la adquisición de material defectuoso, procedente de empresas chinas. Es el caso de España, República Checa, Eslovaquia y Gran Bretaña, que han gastado millones de dólares en la compra de pruebas de antígenos de coronavirus defectuosas. Finlandia recibió equipos de protección que no eran aptos para uso hospitalario y los Países Bajos devolvieron mascarillas que compraron a China, ya que sus filtros no habían pasado los controles de calidad. En Ucrania (Reuters), sus autoridades han impedido el contrabando de mascarillas y desinfectantes para manos, al igual que la policía italiana ha interceptado mascarillas falsificadas (La Repubblica). En otros casos, se ha recibido material defectuoso de donaciones procedente de ciudades chinas. La desesperación de los estados por conseguir estos materiales médicos, en momentos donde los sistemas sanitarios estaban colapsados por personas contagiadas de COVID-19, ha llevado a gastar millones de dólares y pérdida de tiempo, mientras miles de personas morían cada día.

Se prevé que esta crisis sanitaria desemboque en una crisis social y económica, aumentando los robos, disturbios y sabotajes a infraestructuras críticas. Ya en la ola de cólera que asoló a Europa en 1830 (Cohn S), hubo disturbios en todo el continente, médicos y enfermeras fueron asesinados y hospitales destruidos. Durante la segunda ola de COVID-19 (Julian Coman), los disturbios civiles empiezan a producirse en

Europa, conforme los países vuelven a instaurar confinamientos parciales y los ciudadanos pierden la confianza en sus líderes. En Italia, un grupo de empresarios se manifestaron porque los gobiernos no están preparados para la segunda ola de COVID-19, ya que no se pusieron en marcha medidas preventivas en las escuelas, los trabajos y las ayudas económicas no llegaban. Manifestantes furiosos protestaron en Nápoles, Milán y Turín, después de que el gobierno italiano impusiera el toque de queda nocturno. En Bélgica, donde se ha pedido a los médicos positivos por COVID-19 que continúen trabajando, se han encontrado con fuertes disputas entre los políticos flamencos del norte y los políticos valones del sur. Según Dave Sinardet, politólogo de la Universidad Saint-Louis de Bruselas, está aumentando la polarización de opinión en el debate público. La desilusión está invadiendo el país, por el fracaso en la gestión de la crisis sanitaria. En otras ciudades, como Manchester o Marsella, la segunda ola está provocando revueltas. En Madrid, la decisión del gobierno español de prolongar el estado de emergencia seis meses más, junto con las disputas entre el gobierno regional y el central, impulsaron protestas en todo el país. Incluso alcaldes de varias ciudades europeas exigieron al presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, el acceso al fondo de recuperación de la Unión Europea, sin tener en cuenta sus gobiernos nacionales. Personas con dificultades económicas y agotadas psicológicamente se sienten menos motivadas para cumplir las medidas sanitarias y están protestando en toda Europa.

Durante la pandemia de COVID-19, los individuos son también más vulnerables en el ciberespacio. Más personas se encuentran conectadas a internet, por aburrimiento, jugando a videoconsolas o por teletrabajo desde sus casas. En los hogares no existen las mismas medidas de seguridad cibernéticas que en sus oficinas. Esta nueva situación ha provocado un incremento de los ciberataques. Los ciberdelincuentes están aprovechando la incertidumbre creada por esta situación de emergencia sanitaria, para aumentar el envío de correos electrónicos de phishing relacionados con la pandemia de COVID-19. Los hospitales son vulnerables de sufrir secuestro de datos o ransomware, puesto que el tiempo de inactividad en un hospital puede conducir a pérdida de vidas. También son susceptibles, de secuestro de datos, las universidades y agencias gubernamentales durante la pandemia. Durante la crisis de COVID-19, han aparecido ofertas de productos médicos, como mascarillas y pruebas de COVID-19, que han resultado falsos o de baja calidad. La difusión de desinformación ha aumentado durante esta emergencia sanitaria, abarcando noticias sobre la naturaleza del nuevo coronavirus, como posibles tratamientos y vacunas.

A medida que la pandemia de COVID-19 permanece por todo el mundo, varios expertos se plantean si esta crisis sanitaria hará que las naciones reconsideren sus estrategias de seguridad nacional. Se requiere de una serie de iniciativas para monitorizar el impacto de la infección por SARS-Cov-2, sobre la seguridad, ya que las organizaciones delictivas pueden ver una oportunidad, sobre todo en aquellos lugares vulnerables donde existen brechas de seguridad. Es necesaria una respuesta coordinada nacional, focalizada en la ciencia, para que la pandemia de COVID-19 no se prologue, creando más muertes y nuevas enfermedades asociadas. Sin una planificación e implantación de protocolos claros, es probable que el otoño de 2020 sea uno de los más oscuros hasta ahora vividos en la edad moderna. Por tanto, sería el momento de redefinir el concepto de salud pública y seguridad nacional para el diseño de ciudades bioresilientes. Con el diseño e implementación

de controles sostenibles, no solo evitaríamos la propagación de COVID-19, sino también estaríamos más preparados para amenazas biológicas futuras.

5. IMPACTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LA RED DE TRANSPORTE AÉREA Y MARÍTIMA

El transporte de enfermedades ha configurado la historia, resultando una fuerza clave en guerras, cruzadas y migraciones. Las víctimas de guerra morían más por patógenos introducidos por el enemigo que por las propias heridas de la batalla (Karlen A). Según Diamond, las guerras pasadas se ganaban por aquellas naciones que tenían los microbios más letales y no por las armas. Inicialmente, las enfermedades infecciosas se propagaban tan lejos como las personas podían caminar, después tan rápido como podrían galopar en caballo o moverse en barco. En los últimos cinco siglos, han aparecido más pandemias, ya que la movilidad humana ha aumentado unas 1.000 veces desde 1880 (Wilson). La aviación, en particular, ha influido notoriamente para la rápida propagación de epidemias y pandemias.

En el caso de la pandemia de VIH, los estudios sugieren que comenzó en 1970 y se transmitió a casi 300.000 personas, en los cinco continentes, a través de viajes aéreos y marítimos, como por la migración humana. Es destacado los viajes internacionales en la pandemia de VIH, ya que el “paciente cero” fue una azafata canadiense que viajó por todo el mundo. Lagarde estudió la tasa de infección de VIH en África y corroboró que la infección era más alta en zonas urbanas, centros comerciales y lugares cercanos a carreteras que en pueblos aislados.

Con la aparición de la gripe aviar (H5N1) en el sudeste asiático, en el año 2006, se temía que el virus mutara lo suficiente para transmitirse de persona a persona y se convirtiera en pandemia a través del transporte moderno, si no existían medidas preventivas eficaces. La aparición de la gripe A (H1N1) en 2009 demostró que, a pesar de la advertencia del riesgo de mutación de la cepa H5N1, no existía un plan de prevención efectivo de pandemias.

En los últimos 150 años han aparecido una pandemia de peste, dos pandemias de gripe y dos pandemias de coronavirus (SARS-CoV en 2002 y SARS-Cov-2 en 2019), en el sur de China. Las pandemias generadas por coronavirus, en comparación con otras, tienen un fuerte impacto negativo sobre la economía mundial, el comercio, el turismo, la estabilidad de la sociedad, la libertad de movimiento del ser humano y la seguridad pública. El SARS-CoV demostró cómo la incapacidad de vigilancia y respuesta de un país impactó negativamente en la seguridad pública. Después del término de la pandemia de SARS-CoV en 2003, no se creó vacuna ni tratamiento eficaz contra esta infección. Además, Danuta M. Skowronski, en 2005, no descartó el retorno del SARS-CoV y, seis años más tarde, una variante de SARS-CoV ha vuelto a aparecer en forma de SARS-CoV-2.

El turismo, la globalización y la migración humana son vectores potenciales para la expansión de COVID-19, de nuevos brotes de este coronavirus y de nuevas infecciones emergentes en el futuro. No sabemos dónde podrán ocurrir las siguientes pandemias, por eso, el mapeo preventivo en la red de transporte podría contribuir a los planes de respuesta y monitoreo.

5.1. IMPACTO DE LA COVID-19 EN EL TRANSPORTE AÉREO

La transmisión de la enfermedad infecciosa durante una pandemia ocurre en aquellos lugares donde no existe control de infecciones, no se sigue adecuadamente el control o las medidas protectoras no son suficientes. La movilidad humana ha aumentado en gran parte por la red mundial de aerolíneas y, con ella, el transporte de infecciones. Las pandemias se pueden producir más rápido que antes. La respuesta inmediata ante un brote emergente es primordial para la planificación de la respuesta, ya que una pandemia está determinada por eventos fortuitos que se producen en las primeras fases del brote. El brote de una infección emergente se considera pandemia cuando la prevalencia es mayor a uno por cada 100,000 habitantes, al menos en tres regiones. El punto crítico es el tiempo que pasa entre que una epidemia aparece y se convierte en pandemia. Por tanto, el número de casos importados y la demora en el aislamiento de los primeros casos son importantes, en el comienzo de una epidemia, para determinar la velocidad de transmisión.

Las características epidemiológicas, de las infecciones respiratorias producidas por coronavirus, sugieren que la transmisión se produce por contacto directo pero la transmisión aérea no se puede descartar. El crecimiento de los viajes aéreos aumenta la propagación rápida de epidemias entre continentes. La transmisión de infecciones respiratorias es habitual entre los pasajeros de un avión, durante el vuelo, en el embarque previo o a la llegada al destino. El patrón de propagación en el caso de personas infectadas por SARS-CoV, que viajaban en avión, demostró que la transmisión aérea se produjo durante los vuelos (Olsen SJ).

Pratik Mukherjee estudió la epidemiología en 116 viajeros infectados durante la pandemia de gripe A y demostró que, la utilización de escáneres térmicos, mejoraban la detección de personas infectadas y acortaba el tiempo de aislamiento. Los escáneres térmicos tienen limitaciones, ya que no pueden detectar a las personas infectadas asintomáticas, por eso el uso de termómetros en aeropuertos está favorecido por infecciones con un corto periodo de incubación, sin embargo, en la pandemia de COVID-19 el periodo de incubación puede ser de más de 10 días. Los escáneres térmicos son útiles en la fase inicial de una pandemia o de un nuevo brote. En el caso de un nuevo brote de COVID-19 es necesario acortar el tiempo de detección de personas infectadas, para mejorar la preparación de la comunidad.

En las pandemias, las situaciones pueden cambiar rápidamente. Estos cambios resultan un gran desafío para los responsables de emergencias sanitarias y para el manejo de nuevos brotes de COVID-19. El estudio de la transmisión de la infección por SARS-CoV-2, en las primeras olas de esta pandemia, nos dará información valiosa para mejorar la respuesta en los sucesivos brotes de COVID-19.

5.2. IMPACTO DE LA COVID-19 EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO.

La transmisión de COVID-19 afecta a las operaciones portuarias y de navegación, ya que la intervención humana es básica. El impacto de la pandemia de COVID-19, en la industria marítima, es de carácter económico, debido a que la actividad marítima se ha reducido y las operaciones portuarias han disminuido hasta paralizarse en algunos países, al principio de la pandemia.

Los brotes del nuevo coronavirus, a bordo, han causado el rechazo de algunos buques y desviación de su ruta. Uno de los buques más afectados ha sido el Diamond Princess, ya que fue puesto en cuarentena del 4 al 19 de febrero, en el puerto de Yokohama, en Japón, después de que un viajero diera positivo en Hong Kong. Otros ejemplos son el Grand Princess, Dubai y el Zandaam en Rotterdam (José María Alcántara).

El impacto en el transporte marítimo de mercancías recae en cancelaciones de viajes, desviaciones de ruta, retrasos portuarios y suspensión de operaciones de carga y descarga. Hay buques con carga que no pueden acceder al puerto, al estar cerrado, o no pueden acceder al muelle, o quedan en cuarentena al identificarse un caso positivo de COVID-19.

Todos estos incidentes están provocando la paralización de las fábricas en origen y detención de las cadenas de suministros, que derivarán en una serie de reclamaciones y litigios.

6. VIGILANCIA DE LA INFECCIÓN POR SARS-COV-2: REDUCCIÓN DEL IMPACTO EN LOS SUCESIVOS BROTES DE COVID-19

Los brotes biológicos han sido una preocupación durante décadas. Las enfermedades que provocan algunos virus son desconocidas para el sistema inmune y es aquí donde reside el problema. Como el SARS-CoV-2, los virus ARN que se transmiten por las vías respiratorias son altamente pandémicos y requieren una elevada vigilancia. Este tipo de virus merece priorizarse, sin descartar otros patógenos como bacterias, protozoos y hongos. En la actualidad, no existe una estrategia de vigilancia de laboratorio de las infecciones causadas por coronavirus, como tampoco existen para rinovirus, virus sincitial respiratorio, metaneumovirus y otros virus similares, susceptibles de evolucionar a pandemia.

Existen diferencias con el brote del SARS-CoV en 2002. La principal diferencia es que el brote del SARS-CoV-2 de 2019 no se supo contener a tiempo, tal vez por el aumento del movimiento de personas asintomáticas o con síntomas leves que viajaban en avión y distribuían el virus por el planeta. Lo que parece similar en ambos brotes es la falta de prevención y desarrollo de contramedidas en la infección por estos coronavirus. Sin embargo, tenemos más conocimientos sobre la entrada de los coronavirus en las células, así como de la reacción del sistema inmune ante este tipo de virus, para el diseño de vacunas y tratamientos más eficaces.

A partir de esta última pandemia, los estados necesitan planes coordinados de prevención y actuación para aquellos patógenos que pueden generar una epidemia. Gregory A. Poland, en la prestigiosa revista *Vacuna* (en inglés, *Vaccine*), señala que todos los países deben invertir en ciencia, para diseñar una estrategia seria que incluya una preparación en caso de otra crisis sanitaria global. Como dice el doctor Poland, resulta más beneficioso para un país planificar una estrategia, que esperar a que una epidemia o pandemia avance.

El intercambio de información científica y la coordinación de los centros de control de enfermedades son fundamentales para la prevención de nuevos incidentes de bioseguridad. Se deben fortalecer los sistemas de biovigilancia y monitoreo, para asegurar que la estrategia de emergencias cambie con precisión, ante la identificación

de un nuevo brote. Crear también conciencia del riesgo biológico entre los funcionarios del gobierno, a todos los niveles, es de suma importancia para frenar un brote pandémico. España necesita una nueva visión de bioseguridad, que incluya una amplia gama de las amenazas biológicas que pueden aparecer en un futuro.

La capacidad para contener una emergencia viral, sin contramedidas, disminuye conforme aumentan las personas infectadas asintomáticas. La existencia de más infectados asintomáticos aumenta el riesgo de contagio a sus contactos y, por lo tanto, incrementa la propagación silenciosa del virus hasta hacerla incontrolable. Por eso, la clave para controlar la enfermedad tan contagiosa COVID-19 la podemos encontrar en el reconocimiento temprano de la infección por el virus SARS-Cov-2, el diagnóstico rápido y en las estrictas medidas de control de la infección.

El brote de SARS-CoV-2 plantea un desafío de las capacidades nacionales de respuesta a emergencias sanitarias de cada país y es una prueba del sistema de bioseguridad de cada nación. La situación de la bioseguridad internacional tiende a complicaciones, como cambios en el clima, entorno ecológico, globalización y los avances en biotecnología y ciencias de la información. No se puede excluir el mal uso de los avances tecnológicos, como ejemplo el bioterrorismo y la competencia biotecnológica entre grandes potencias económicas mundiales.

Para prepararse a los sucesivos brotes de COVID-19, o nuevas epidemias, es necesario conocer los riesgos para que los planes de contingencia médica puedan coordinarse y activarse de forma rápida y eficaz. Los líderes deben seguir una planificación proactiva y tomar medidas para enfrentarse a los peores escenarios, que impliquen una reducción de la morbilidad, mortalidad y otras consecuencias de una crisis sanitaria global. La preparación operativa ante un nuevo brote de COVID-19 o enfermedad emergente se basa en el rediseño de servicios especializados para una emergencia sanitaria (Nirmal Kandel) y de las capacidades ya existentes:

- Capacidad de prevención y control de enfermedades infecciosas. La prevención en los centros de salud primaria es esencial para el control de una epidemia.
- Capacidad para la descontaminación temprana de las zonas expuestas a la infección.
- Capacidad de comunicación de la situación de emergencia, a nivel local, nacional e internacional.
- Capacidad de detección de la infección en aeropuertos, puertos, estaciones de trenes y autobuses.
- Capacidad de análisis de laboratorio para prevenir la propagación de una epidemia o rebrote de una infección.
- Capacidad de gestión de eventos.
- Capacidad para gestionar la respuesta frente a una emergencia sanitaria.
- Capacidad para la movilización de recursos.
- Capacidad para la continuidad de servicios de salud primaria durante la emergencia sanitaria.

Conseguir esta preparación se trata de un proceso continuo para instaurar, fortalecer y mantener una infraestructura de respuesta. La pandemia de COVID-19 es una oportunidad para revisar las capacidades nacionales frente a esta situación de emergencia sanitaria y aplicar mejoras para los posibles rebrotes de COVID-19 en un futuro inmediato.

Desde el punto de vista de la relación virus-huésped, el virus SARS-CoV-2 continuará circulando en la población humana, puesto que individuos resistentes al virus siempre permanecerán y el virus nunca podrá eliminar por completo a la población huésped, porque es un parásito obligado. Dos escenarios se pueden dar en un futuro inmediato en la pandemia de COVID-19: las personas que son genéticamente resistentes a la infección pasarán la enfermedad, se recuperarán y desarrollarán inmunidad; y las personas sensibles al virus necesitarán de medicamentos para su recuperación y de vacunas para su prevención. Si la pandemia no se detiene durante los próximos cinco años, se anticipa que el SARS-CoV-2 sea tan seguro como los cuatro coronavirus humanos con síndrome respiratorio agudo no grave, que actualmente se encuentran circulando y causando baja mortalidad en la población humana.

Aunque como decía Albert Camus, “Se creían libres y nadie volverá a ser libre mientras haya pestes”.

BIBLIOGRAFÍA

Alberto García-Basteiro. (2020). The need for an independent evaluation of the COVID-19 response in Spain. *The Lancet*, issue 10250, Volume 396, p529-530, August 2020.

BBC News. (2020). Coronavirus pandemic: Tracking the global outbreak.

Cohn S. (2016). Historical Parallels, Ebola Virus Disease and Cholera: Understanding Community Distrust and Social Violence with Epidemics. *PLoS Curr.* 2016 Jan 26; 8.

Danuta M. Skowronski. (2005). Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS): A year in review. *Annual Review of Medicine*. Vol. 56:357-381.

Diamond J. (1998). Vintage; London. *Guns, Germs and Steel: A Short History of Everybody for the Last 13000 Years*.

Drosten C. (2003). Identification of a novel coronavirus in patients with severe acute respiratory syndrome. *N Engl J Med.* 2003 May 15;348(20):1967-76.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2020). Crime and Contagion: The impact of a pandemic on organized crime. Policy brief. www.globalinitiative.net.

Gregory A. Poland. (2020). Another coronavirus, another epidemic, another warning. *Vaccine*, 2020;38(10).

Imagen 4. National of Allergy and Infectious Diseases-Rocky Mountain Laboratories, National Institute of Health (NIH), Flickr.

Imagen 5 (*Muyi Xiao*). David Cyranoski. (2017). Inside the Chinese lab poised to study world's most dangerous pathogens. *Nature*.

Informe Anual de Seguridad Nacional de 2019. (2020). Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno de España.

Jonty Bloom. (2020). Will coronavirus reverse globalization? BBC News.

José María Alcántara. (2020). La Industria marítima ante el reto del COVID-19. Naucher Global.

Julian Coman. (2020). As Europe's governments lose control of Covid, revolt is in the air. The Guardian.

Karlen A. (1995). Indigo; London: 1995. Plague's Progress.

La Repubblica. (2020). Coronavirus, operazioni della Guardia di Finanza per sequestrare le mascherine.

Lagarde E. (2003). Mobility and the spread of human immunodeficiency virus into rural areas of West Africa. International Journal of Epidemiology. 2003; 32: 744-752.

Lesho ME. Dorsey MD, Bunner D. (1998). Feces, dead horses, and fleas. Evolution of the hostile use of biological agents. West J Med. 1998; 168: 512-6.

Mark Honigsbaum. (2020). "A Once-in-a-Century Pathogen": The 1918 Pandemic & This One. Infobae. Imagen 1.

Michael J. Ainscough. (2002). Next generation Bioweapons: The technology of genetic engineering applied to biowarfare and bioterrorism.

Nirmal Kandel. (2020). Health security capacities in the context of COVID-19 outbreak: an analysis of International Health Regulations annual report data from 182 countries. Lancet, 2020; 395: 1047-53.

Olsen SJ. Transmission of the severe acute respiratory syndrome on aircraft. N Engl J Med. 349:2416-22.

Pratik Mukherjee. (2010). Epidemiology of Travel-associated Pandemic (H1N1) 2009 Infection in 116 Patients, Singapore. Emerg Infect Dis, 2010; 16(1): 21-26.

Randall Murch. (2018). PERSPECTIVE: Biosecurity Evolving as Cyber Threats Converge. Homeland Security Today Us.

Raphaël Dunant, Gajmar. (2020). COVID-19 Outbreak World Map. svg. Map of COVID-19 infected countries and territories in the world. Imagen 3.

Reuters. (2020). Ukraine cracks down on smuggling of masks as cities announce shutdowns.

Shaina Ahaluwalia y anurag Maan. (2020). Europe's COVID-19 cases double in five weeks, total infections surpass 10 million. Reuters.

The New York Times. (2020). Mapa de Covid de España y recuento de casos. Actualizado en fecha de 4 de noviembre de 2020. Imagen 2.

Vorobyov A. Criterion rating as a measure of probable use of bio agents as biological weapons. Papers presented to the Working Group on Biological Weapons Control of the Committee on International Security and Arms Control; Washington: National Academy of Sciences.

Wang C. (2020). The Establishment of Reference Sequence for SARS-CoV-2 and Variation Analysis. J Med Virology.

Wilson M.E. (2003). The traveller and emerging infections: sentinel, courier, transmitter. Journal of Applied Microbiology. 2003; 94:1S–11S.

Worldometer.info. (2020). Casos de coronavirus en España.

Yan Li-Meng, Kang Shu, Guan, Jie, Hu Shanchang. (2020). Unusual Features of the SARS-CoV-2 Genome Suggesting Sophisticated Laboratory Modification Rather Than Natural Evolution and Delineation of Its Probable Synthetic Route. Zenodo.

Yuhao Zhang. (2020). New understanding of the damage of SARS-CoV-2 infection outside the respiratory system. Biomedicine & Pharmacotherapy, Volume 127.

Zaki AM. (2020). Isolation of a novel coronavirus from a man with pneumonia in Saudi Arabia. N Engl J Med. 2012 Nov 8;367(19):1814-20.

Fecha de recepción: 15/05/2020. Fecha de aceptación: 25/11/2020

COVID-19 EN LA GUARDIA CIVIL: LA TECNOLOGÍA COMO ESTRATEGIA DE RESPUESTA RÁPIDA FRENTE A LA PANDEMIA

JESÚS SALVADOR CANO CARRILLO

CAPITÁN Y DOCTOR EN INGENIERÍA
JEFATURA DE SERVICIOS TÉCNICOS DE LA GUARDIA CIVIL

RESUMEN

COVID-19 ha supuesto una tragedia social y sanitaria sin precedentes, tanto para la sociedad en su conjunto como para empresas y administraciones públicas, de la que la Guardia Civil no ha quedado indemne. La acelerada coyuntura con la que se han sucedido los acontecimientos tampoco ha dejado indiferente a otros cuerpos policiales. Para la seguridad pública ha sido un reto sin precedentes, de cuyas características adversas e imprevisibles la historia sabrá dar cuenta. Ha puesto a prueba la estructura misma de funcionamiento de la organización con más de 176 años de existencia, cuyo personal ha sabido responder con profesionalidad y dedicación. Ante la situación inédita de velar por el orden impuesto por el gobierno para frenar la pandemia, la plantilla y los cuadros de mando, en permanente disposición para el servicio desde la declaración del Estado de Alarma, sufrieron bajas importantes como víctimas a su vez de los contagios. Este trabajo trata de aportar cómo la Guardia Civil ha enfrentado al coronavirus a través de la tecnología, de forma expedita y satisfactoria, desplegando una estrategia digital inspirada en respuestas rápidas de negocio, desarrollo ágil y teletrabajo sobrevenido a raíz del estado de alarma sanitaria. A la postre, ha permitido mantener el nivel de servicio al ciudadano, en el prácticamente 80% del territorio nacional que corresponde a su ámbito de competencia, además de en áreas especializadas de la Guardia Civil como Policía Judicial, Información, Seguridad Vial, Protección de la Naturaleza o Fiscal y Fronteras.

Palabras clave: COVID-19, tecnología, teletrabajo, desarrollo ágil, estrategia de respuesta rápida, telecomunicaciones, virtualización.

ABSTRACT

COVID-19 has been an unprecedented social and health tragedy, both for society, as a whole, as well as companies and public sector, from which the Civil Guard has not been unscathed. The accelerated conjuncture which the events have occurred with, has not left other police forces indifferent either. For public safety, it has been an unprecedented challenge, whose adverse and unpredictable characteristics history will know how to account for. It has placed a strain on the very operation structure of a 176-year-old organization and its staff had responded with professionalism and dedication. Faced with this unprecedented situation of ensuring the public order imposed by government to stop the pandemic, the workforce and command panels, in permanent readiness for service since the declaration of the State of Alarm, suffered significant casualties as victims of the contagions. This work tries to contribute how the Civil Guard has been responding the coronavirus through technology, in an expeditiously

and satisfactory way, deploying a digital strategy inspired by quick business responses, agile development and teleworking occurred as a result of the Health Alarm State. In the end, it has allowed to maintain the level of citizen service, in practically 80% of the national territory that corresponds to the total scope of its competence, in addition also in specialized material areas of the Civil Guard such as judicial police, intelligence, road safety, protection of nature or borders.

Keywords: COVID-19, technology, telecommuting, agile development, rapid response strategy, telecommunications, virtualization.

1. INTRODUCCIÓN

La expansión de lo que empezó a conocerse como neumonía vírica, a finales del año 2019 en China, asaltó España ya con el nombre técnico de coronavirus SARS-CoV-2, rebautizado como COVID-19 por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020). Según el Centro Nacional de Epidemiología (CNE) en nuestro país se confirmaron los dos primeros casos a principios de febrero (CNE, 2020). Vertiginosamente, como se muestra en la Figura 1, la evolución de contagios tuvo un impacto extraordinariamente ascendente durante el mes de marzo. Es cuando, precisamente a primeros de marzo, surgen los primeros cuatro casos positivos entre el personal de la Guardia Civil.

Ante este escenario sanitario el Gobierno planteó un primer plan de contingencia de contención reforzada, suspendiendo la actividad educativa desde el día 9 de marzo, lo que precisó de instrucciones específicas por parte de la Dirección General de la Guardia Civil (DGGC). Dichas instrucciones fueron publicadas en la Intranet del Cuerpo para conocimiento general de la plantilla, haciendo expresa mención, por un lado, a las necesidades del servicio y, por otro, a la protección de la salud y la conciliación de la vida profesional y familiar de los miembros del Cuerpo. Además, consecuentemente, se suspende la actividad académica del alumnado de la Academia de Oficiales de Aranjuez (AOGC), Academia de Suboficiales de San Lorenzo del Escorial (ASGC), Colegio de Guardias Jóvenes de Valdemoro y el Centro de Adiestramientos Especiales de Logroño. Continuadamente en el tiempo, el Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC) y la Academia de Guardias Civiles de Baeza se unirían a la suspensión, así como otros centros de enseñanza propios¹. Igualmente se ordena aplazar o suspender las actividades que impliquen un elevado número de personas, como reuniones, el uso de transportes colectivos y la reducción de desplazamientos de personal al extranjero. Como corolario, se plantea, siempre que el servicio lo permita, la posibilidad de establecer un aumento de horas en la jornada, a fin de incrementar los días de descanso, permitir mayor ratio en cuanto a número de agentes simultáneamente de descanso, la posibilidad de ajustar los horarios para facilitar el cuidado de hijos y familiares, así como “se fomentará el teletrabajo en aquellas unidades y tareas que lo permitan” (CUGC, 2020).

1 La Guardia Civil dispone dentro de su sistema de enseñanza de un conjunto de centros para facilitar la formación, el perfeccionamiento y los estudios profesionales necesarios para las distintas actividades que se desempeñan. Inclúyanse adicionalmente: Escuela de Tráfico en Mérida, Escuela de Montaña de Jaca, Escuela de Adiestramiento de perros en El Pardo, Escuela de Especialización y el Centro de Adiestramiento en desactivación de explosivos y NRBQ de Valdemoro.

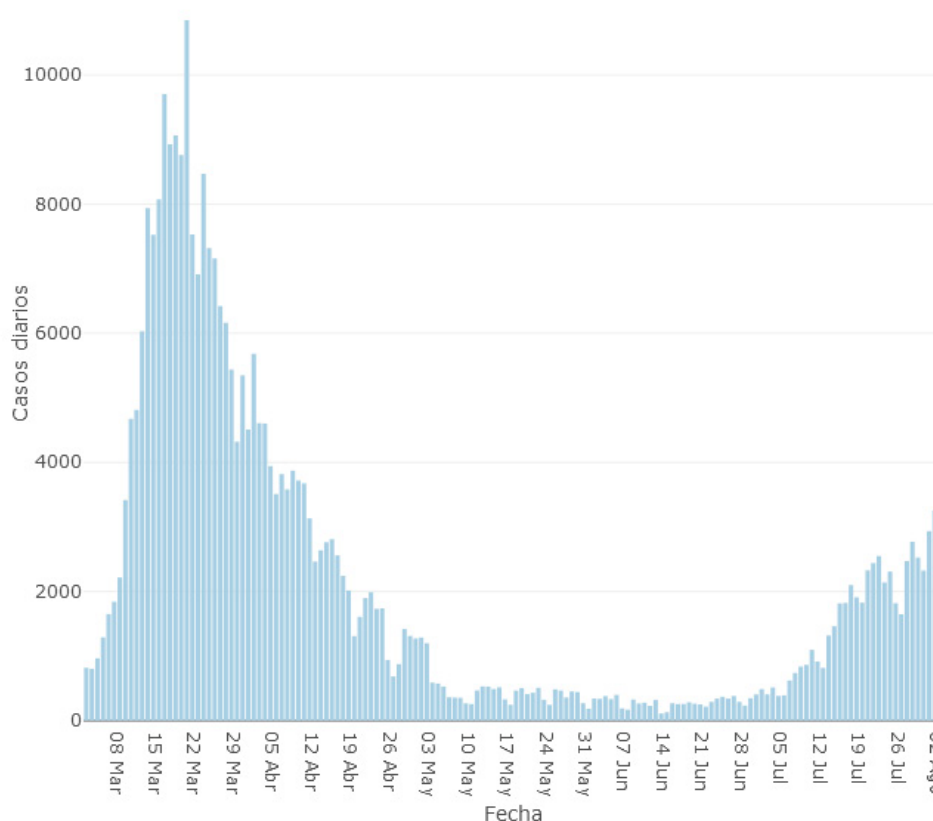


Fig. 1 Curva epidémica general en España (Fuente: CNE).

A estas medidas urgentes y contundentes de por sí, hay que sumar pocos días después la declaración del estado de alarma en todo el territorio nacional, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (BOE, 2020a) y sus prórrogas, lo que implicaría un esfuerzo adicional para hacer cumplir con eficacia los mandatos de la nueva situación, garantizar las misiones propias de la Guardia Civil y el servicio a los ciudadanos.

El despliegue territorial de la Guardia Civil, con una cobertura del 80% a nivel nacional, también exigía una diligente respuesta en núcleos urbanos de su demarcación, zonas rurales, carreteras y poblaciones. La Guardia Civil ha desempeñado su labor priorizando el apoyo a la atención y gestión sanitaria, siguiendo la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo (BOE, 2020b), manteniendo el orden público y auxiliando en el abastecimiento de elementos de primera necesidad y situaciones de precariedad, de cuyos recuerdos de gratitud además han sido testigos las redes sociales y medios de comunicación. Entre ellas, más de 50.000 servicios humanitarios, como reparto de comida y medicamentos a los colectivos más vulnerables, personas de avanzada edad o que se encontraban solas, entrega de material médico y material escolar en entornos rurales, colaboración para la instalación de hospitales de campaña y tiendas modulares para hacer pruebas de COVID-19, traslado de material médico como respiradores para centros hospitalarios y apoyo en operaciones para trasplantes (ORIS, 2020a).

Los datos durante el estado de alarma dan fe de este trabajo: 22.700 reuniones para conocer la situación de las residencias de mayores, 22.000 a centros sanitarios, 800 actuaciones de desinfección de instalaciones con equipos NRBQ. Para atender la problemática de la violencia de género durante el confinamiento, la Guardia Civil ha

tenido especial dedicación con el seguimiento de 23.000 víctimas con las que se ha mantenido un estrecho contacto, que se ha concretado en: unas 91.000 actuaciones, 3.000 denuncias y 4.000 detenidos por estos hechos. En el ámbito cibercriminal, se han recibido 13.000 comunicaciones de estafas online, que los ciberdelincuentes han aprovechado particularmente durante este período de pandemia. En líneas generales, con los datos obtenidos durante el confinamiento general², han sido alrededor de 900.000 dispositivos de seguridad, donde se ha identificado a más de 10 millones de personas y 8 millones de vehículos, 300.000 denuncias y 170.000 desplazamientos injustificados (ORIS, 2020b).

En lo que sigue, este trabajo trata sobre el esfuerzo tecnológico sobrevenido, que en definitiva ha facilitado y ha podido hacer efectivo el valor operativo de la Guardia Civil. La puesta en marcha de una transformación digital de respuesta rápida, desplegando una serie de plataformas y sistemas de información para acceso remoto, ha permitido mitigar el impacto de la pandemia sobre el personal propio y una razonable continuidad del servicio público que tiene la institución encomendada constitucionalmente.

2. PROBLEMÁTICA COVID-19

Considerando que la Guardia Civil es el cuerpo policial de mayor envergadura en España y posiblemente en Europa, las medidas organizativas orientadas a evitar la propagación del virus en las dependencias oficiales, entre sus cerca de 80.000 miembros, no eran tarea baladí. Más si cabe cuando siguiendo la normativa vigente, en caso de la declaración del estado de alarma, todo el personal uniformado se activa quedando a disposición inmediata de sus mandos y dejando en suspenso los permisos y períodos vacacionales. Como consecuencia, la disponibilidad de la mayor plantilla en revista posible supone un potencial pleno de la fuerza, a disposición de las necesidades del Estado para hacer frente a la pandemia.

Ante la inevitable concentración de componentes del Cuerpo, imprescindible para atender las tareas que los guardias civiles tienen a diario y las extraordinarias provocada por la crisis, se hace necesario prevenir el adecuado potencial en servicio, toda vez que se comienza a detectar los primeros casos entre el personal, en algunas dependencias, afectando incluso de forma crítica.

Las primeras indicaciones, como forma de proceder en caso de contagio positivo o de síntomas durante el servicio, se dieron con la Orden de Servicio número 19/2020, informando al escalón médico de su unidad y procediendo a la atención sanitaria correspondiente de su comunidad autónoma. Al objeto de establecer un adecuado sistema de transmisión de novedades, para facilitar la posible necesidad de información extraordinaria, siguieron la Orden de Servicio número 20/2020 y, posteriormente, la Orden de Servicio número 21/2020 para, de forma organizada, tener unas pautas básicas de actuación para la transición a la nueva normalidad.

La realidad es que la curva epidémica en el colectivo de la Guardia Civil se dispara desde mediados del mes de marzo, como puede verse en la gráfica superior de la

2 Téngase en cuenta que se trata del balance hecho de alrededor de tres meses de estado de alarma, desde marzo a junio, período donde se ha realizado el mayor esfuerzo por parte del Instituto Armado.

Figura 2, representando un total de más de 3.200 casos confirmados y de los que durante esta etapa tristemente hay que contar 9 fallecidos.



Fig. 2. Curva epidémica en Guardia Civil (arriba) y aislados (abajo).

En este estadio, la parte inferior de la Figura 2 muestra el personal sobre el que se ha determinado el aislamiento sanitario preventivo³. A este colectivo se suma el personal con aislamiento por síntomas compatibles o que había mantenido contacto con alguien contagiado, tanto en su entorno más cercano como en el profesional, o bien personal perteneciente a colectivos vulnerables o con patologías de riesgo, que han supuesto algo más de 7.800 miembros.

3. TELETRABAJO

Hay un consenso general en situar el origen conceptual del teletrabajo en los años 70 (Pérez Sánchez, 2010), particularmente como consecuencia de otra crisis: la Crisis del Petróleo (Maffeo, 2003). En 1973, los países del golfo Pérsico tomaron la decisión de no exportar petróleo a los países occidentales, lo que provocó un impacto económico inmediato y una fuerte inflación. La subida del precio del crudo y el estilo de vida americana, con domicilios retirados y dependencia del coche para acudir al centro de trabajo, provocó barajar la posibilidad de trabajar desde casa. Como menciona Pérez Sánchez (2010), se le atribuye al ingeniero Jack Nilles, considerado padre del teletrabajo, la idea inspiradora de que si uno de cada siete trabajadores

3 Los datos obtenidos han sido posibles gracias al desarrollo informático de Inteligencia de Negocio COVID-19, implementado por el personal técnico de la Jefatura de Servicios Técnicos, a través de su Servicio de Informática, como una de las medidas tecnológicas de carácter excepcional para el control y apoyo a la decisión estratégica del alto mando de la Guardia Civil. Vid. Sección de detalle ut infra.

no se desplazara a su centro de trabajo entonces Estados Unidos no tendría la necesidad de importar petróleo (Nilles, 1975). Modos de razonamiento similares han ido surgiendo, tanto para zonas rurales como urbanas a lo largo de los años como consecuencia, en palabras de Ortiz Chaparro (1999), de la aplicación al mundo laboral de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

3.1. MARCO LEGAL

Uno de los primeros hándicaps que se observó a nivel técnico resultó ser la falta de un marco legal de referencia para implementar un puesto de trabajo de guardia civil en remoto. Si bien en la norma legal de régimen de personal del Cuerpo, publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE, 2014), no encontramos mención alguna al teletrabajo (L. 29/2014, de 28 de noviembre), tampoco lo hallamos en el Estatuto del Empleado Público (BOE, 2015a), salvo en lo referido en este caso a la posibilidad del uso telemático del voto en procesos electorales, enfocado a la elección de representantes de las Juntas de Personal y delegados (R.D.L. 5/2015, de 30 de octubre).

Sin otra concreción mayor, la referencia legal más apropiada en la esfera administrativa sobre teletrabajo (BOE, 2005) la encontramos como resultado de una experiencia piloto del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), en el marco del Plan Concilia (O. APU/3902/2005, de 15 de diciembre). Dicho piloto se realizó tomando de hecho a 30 funcionarios de la subsecretaría del MAP que se prestaron voluntariamente a teletrabajar y cuyo desempeño fue evaluado positivamente por sus jefes de unidad (MAP, 2006). Con ese ánimo surgió la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, para impulsar y difundir la realización de pilotos similares que demostrasen la viabilidad del teletrabajo en otros departamentos ministeriales (BOE, 2006). No obstante, la reproducción de la experiencia no era tarea fácil, ya que la propia orden advertía que la naturaleza de las funciones de los puestos de trabajo iba a ser determinante para embarcarse en el trabajo remoto, presumiendo genéricamente incompatibles algunas posiciones dentro de la Administración General del Estado (AGE), como aquellos que requieran contactos personales frecuentes o atención directa al público:

En todo caso, no podrán ser incluidos aquellos puestos de trabajo que requieran para su adecuado desempeño contactos personales frecuentes o atención directa al público. Condiciones de los empleados que podrán solicitar su participación en el programa piloto, que deberán encontrarse en servicio activo y reunir conocimientos suficientes en ofimática (BOE, 2006: 23775).

A pesar del desierto normativo que rodea la problemática de implantar el trabajo remoto en la Guardia Civil, algo cierto y positivo hemos podido sacar de aquella orden piloto de 2006: una definición de teletrabajo en el ámbito de las administraciones públicas. El apartado primero de la citada orden define teletrabajo como:

Modalidad de prestación de servicios de carácter no presencial en virtud de la cual un empleado de la Administración General del Estado puede desarrollar parte de su jornada laboral mediante el uso de medios telemáticos desde su propio domicilio, siempre que las necesidades del servicio lo permitan y en el marco de la política de conciliación de la vida personal y familiar y laboral de los empleados públicos.

El legislador por otro lado, para el ámbito laboral, incorporó el trabajo a distancia en el Estatuto de los Trabajadores (ET, R. D. L. 2/2015, de 23 de octubre), como “modo alternativo a su desarrollo presencial en el centro de trabajo de la empresa” (BOE, 2015b:19) cuya definición extraída de su artículo 13 ni tan siquiera nombra el

uso de las telecomunicaciones, aunque podemos convenir que puede considerarse inherente en la sociedad actual. De hecho, al trabajador se le dota del derecho a la solicitud del trabajo a distancia, que debe ser negociada con la conveniencia de la empresa (Ferrán Kernel, 2020) y cuya denegación debe estar justificada, como avalan recientes sentencias judiciales y la doctrina al respecto (Sánchez-Urán Azaña, 2019).

Ciertamente, en la conciencia europea ha habido una intención globalizadora, siendo significativo el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo de 2002, donde se pretende equiparar trabajo presencial y trabajo remoto. En la práctica, el acuerdo aspiraba a que el teletrabajo fuera un acicate para la modernización de las empresas y de los servicios públicos, a la vez que pudiera flexibilizar la vida personal y familiar de los trabajadores mediante el uso de las TIC (Belzunegui Eraso, 2008).

A raíz de la emergencia sanitaria, sin embargo, se ha podido comprobar que además de la conciliación, el teletrabajo es un asunto que se ha vuelto clave para la salud pública. Personas con o sin necesidad de conciliar se han visto abocadas al teletrabajo, de la misma manera que las organizaciones lo han abrazado en estos tiempos como medida salvavidas, a pesar de que teletrabajar tiene sus dificultades, ya que no consiste “en simplemente cambiar la ubicación del trabajador” (Mapfre, 2020).

3.2. SITUACIÓN EN LA GUARDIA CIVIL

La premurosa necesidad de no aglomerar personal suponía obviamente iniciar medidas de no disponibilidad en los acuartelamientos, unas veces promovida por el contagio del personal o sus convivientes, otras por aislamientos por motivos preventivos y en otras como medida prudente para, de ser posible, establecer turnidades de presencialidad, que son decididas bajo criterios de eficacia de los mandos correspondientes. Todo ello, en corto espacio de tiempo, ha impactado en la tradicional forma de hacer las cosas en el colectivo de guardias civiles, llegando inicialmente a considerarse dramática en algunas unidades a la vista de la merma de efectivos que, por otro lado, afectó de forma desigual según los sitios. Los servicios centrales, jefaturas y servicios, así como unidades de coordinación periféricas, estuvieron al límite en ocasiones de paralizar su estructura de mando y, por ende, su organización administrativa. La facilidad de la expansión del virus en las dependencias en las que no se hacía posible un distanciamiento mínimo y la incertidumbre generada por no poder predecir la evolución de la pandemia, llegaron a poner a la organización en una situación de extrema preocupación.

Se veía necesario dar continuidad al servicio, para lo que era imprescindible activar a la fuerza desplazada, aislada o en cuarentena, cuya salud y compromisos lo permitiera, tanto por su cuantificación como por la necesidad de dotar de manera segura de alguna herramienta que habilitara el trabajo en grupo y el ejercicio del mando.

Al igual que en otras entidades públicas y privadas, el teletrabajo se anunciaba como una posible alternativa para paliar los efectos de la pandemia, pero que se volvía imprescindible con la capilaridad territorial que presenta el Cuerpo.

La inexcusable misión de la Guardia Civil, cuyas funciones policiales y administrativas son eminentemente colectivas, de trato social y prácticamente inevitable contacto físico en muchas ocasiones, se enfrentaba al reto de practicar una

acelerada adaptación digital hacia el trabajo en remoto. O lo que es más, se trataba de concebir en la Guardia Civil un modelo híbrido de trabajo presencial imbricado en el trabajo telemático que nos sirviera de referencia, para lo que no existían modelos ni experiencia previa similar a seguir. Ante la imprevisibilidad de la evolución sanitaria, que resultaba complicado evaluar, no se disponía, como es comprensible por la situación, de un protocolo operativo o procedimiento de contingencia para un uso generalizado del teletrabajo.

Por la naturaleza de sus funciones, hay que reconocer que desvincular al guardia civil del puesto de trabajo físico tampoco hubiera sido encomienda fácil en situación de normalidad. Pero, el aislamiento fortuito y la cuarentena preventiva inopinada de cualquier miembro, requería con urgencia la ubicuidad del puesto de trabajo para acceder correctamente a la información y a las infraestructuras tecnológicas propias de un entorno de ciberseguridad crítica, como estudia Cano y Hernández (2017), al manejar asuntos policiales y judiciales de transcendencia. Surge, con las primeras bajas, el imperativo de coordinar un potencial mínimo en los cuarteles por vía telemática que, además de facilitar la flexibilidad horaria, pueda poner en contacto a los desplegados remotamente como si formaran parte de la infraestructura del Cuerpo. La Guardia Civil se llevaría electrónicamente el cuartelillo al lugar de confinamiento, o al menos en parte, en un sentido expresivo de tratar de trasladar la actividad de la casa-cuartel al cuartel en casa.

Todo ello se concretó en poner en marcha una respuesta tecnológica como estrategia rápida, con la inmediata actuación de los recursos disponibles en la Jefatura de Servicios Técnicos (JST), ya que se necesitaba empujar en la misma dirección y acertar, tanto en el ámbito estrictamente informático, a través del Servicio de Informática (SINF), como en el ámbito de las comunicaciones a cargo del Servicio de Telecomunicaciones (STEL), asegurando el tratamiento de los datos de criminalidad recabados de todas las unidades del Cuerpo a través del Servicio de Estadística. Además, junto con el Servicio de Criminalística, se iniciaron los trabajos para formar un consorcio con otros institutos forenses europeos e investigadores expertos en la adaptación y optimización de pipelines bioinformáticos. Con ello, el Servicio de Innovación Tecnológica y Seguridad de la Información, dependiente de la JST, por su parte, trata de contribuir en la experiencia tecnológica en secuenciación de tercera generación de ADN y agentes biológicos, como son los virus, en escenarios de interés con recogida de muestras “in situ” que permitan obtener resultados rápidamente.

La crisis por la irrupción de COVID-19 ha suscitado numerosas cuestiones relacionadas con el acceso y utilización de datos personales de salud, de lo que se ha estado ocupando la reciente Oficina del Delegado de Protección de Datos (DPD) de la JST, para velar por el estricto cumplimiento de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución, en cualquier momento. Al amparo del artículo 18.4 CE, así como la jurisprudencia constitucional relacionada, como resulta la obligada sentencia 292/2000 de 30 de noviembre del Tribunal Constitucional, desde mayo de 2018 se exigía a las Administraciones Públicas una figura expresa y proactivamente supervisora del cumplimiento normativo. En este sentido, se ha asesorado sobre los procedimientos de recogida de datos y comunicación a las distintas partes implicadas, así como aconsejado en las reuniones de gestión de crisis que se han ido desarrollando durante el Estado de Alarma, y posteriormente. Aproximadamente, se han atendido

de forma personalizada durante este período de estudio unas 1.000 consultas vía correo electrónico relacionadas con las restricciones en el libre desplazamiento de la ciudadanía, normativa a cumplir y forma de tramitar la documentación ante la Guardia Civil, que se suman a las tareas ya propias de solicitudes del ejercicio de derechos y reclamaciones por parte de los ciudadanos.

La implantación de mecanismos especiales de ciberseguridad para constituir un entorno controlado y securizado se aventuraba, como así fue, minucioso y laborioso, pero imprescindible para garantizar la normalidad del trabajo operativo en una situación que, obviamente, se iba volviendo descabellado en plena curva de contagios.

Inmediatamente, se planteó la necesidad de identificar los cometidos y funciones seleccionables para continuar el servicio mediante teletrabajo. Era preciso, al menos lo suficiente, para que a nivel técnico se pudiera diseñar una serie de roles suficientes que permitiera ofrecer un escritorio virtualizado del puesto de trabajo que debía montarse en casa. La propia regulación de especialidades del Cuerpo (O. PCM/509/2020, de 3 de junio), con más de una veintena de categorías de especialistas, sin contar otras derivadas, hace una idea de la complejidad de la situación a la hora de ajustar los perfiles y que refleja la importancia que la tecnología tiene en la conciencia de la Institución como capacidad adaptativa:

El desarrollo de las funciones asignadas en un entorno de seguridad en permanente dinamismo, caracterizado por su volatilidad y complejidad, debido a dinámicas como el ritmo acelerado de transformación impulsado por la tecnología, impone que la Guardia Civil deba disponer de la capacidad de adaptación necesaria para poder ofrecer una respuesta eficaz a las amenazas y desafíos a la seguridad. (BOE, 2020c: 38801).

Sin obviar la complejidad de la estratificación del trabajo en la Institución, que trasciende a lo meramente técnico, como se afirmaba ya años atrás con la citada experiencia piloto de la AGE (BOE, 2006), una respuesta rápida exigía una combinación de eficiencia y eficacia tecnológica que debía sacar, con un mínimo de escritorios virtuales, un puesto de teletrabajo con mecanismos seguros, cifrado, autenticación robusta, autorización y control en tiempo real.

4. ESTRATEGIA TECNOLÓGICA

El apoyo tecnológico exigido para la continuidad del servicio operativo en la Guardia Civil requería una estrategia decidida, que se materializara en el cambio en la ingeniería, centrándose en las necesidades sobrevenidas y la reducción de tiempos de respuesta de todas las unidades implicadas en la Jefatura de Servicios Técnicos. Así, se tomaron medidas drásticas para asegurar la disponibilidad del personal técnico, cuadros de mando e ingenieros, manteniendo una coordinación presencial en la sede central de la Jefatura, lo que va en la línea de garantizar la seguridad propia para poder estar en disposición de ayudar al resto de la organización. Esto supuso además la decisión de trasladar a las empresas de tecnología que dan soporte especializado al Cuerpo, incluyendo programadores informáticos, técnicos de redes, administradores de sistemas y otros expertos.

Seguidamente, se articula una estrategia en paralelo que debía confluir en una solución a corto plazo para dar respuesta al posible e imprevisible confinamiento de miles de guardias civiles. Dicha estrategia consistió en lanzar una serie de acciones

de mando de alto nivel, convertidos en proyectos que han supuesto la movilización de todo el personal técnico por su gran impacto y envergadura tecnológica:

- P1: Implantar un sistema informático de escritorio virtual de trabajo, con prestaciones suficientes para perfiles operativos. Esto debía permitir el acceso a la web de contenidos de la Intranet corporativa, el acceso al sistema integral de gestión operativa (SIGO), al sistema de investigaciones (SINVES), al sistema de logística (ALFIL), al sistema de recursos humanos (NERHU) y al sistema estadístico de la Guardia Civil (SEGC). Además, la incorporación en remoto de aplicaciones para la gestión de armas y explosivos (SGAE), entre otras.
- P2: Implantar una red de máquinas virtuales de salto que permitiera la gestión y administración remota de cierta infraestructura tecnológica del Cuerpo, para ingenieros, expertos en telecomunicaciones y programadores informáticos. Con ello, se puede tener el respaldo técnico de la infraestructura para tener en cuenta las incidencias en caso de aislamiento, atender el mantenimiento informático de las plataformas y desarrollar otras nuevas que fueran necesarias. De igual manera los administradores de las redes de telecomunicaciones y de ciberseguridad podrían desempeñar su trabajo sin presencia física exclusiva para gestionar los dispositivos y servidores de seguridad.
- P3: Desplegar un entorno de confianza cero (Zero Trust) para la conexión telemática. Esto es, implantar los túneles cifrados (VPN) necesarios para interconectar los equipos de los usuarios remotos al servicio intermedio de virtualización de los puntos anteriores, haciendo uso de autenticación mediante tarjeta criptográfica y doble autenticación mediante teléfono móvil.
- P4: Securizar el equipo informático del usuario, para lo que se establece una instrucción de registro previo que permita identificar los nombres de usuario, los sistemas operativos, direcciones y datos del teletrabajador para autorizarlo en el sistema de control de acceso. Además de las medidas propias de antivirus local, se incorpora la instalación de un cliente avanzado de protección anti-exploit y anti-malware de última generación, con análisis basado en aprendizaje automático, que pretende correlar posibles ataques no conocidos.
- P5: Desarrollar una aplicación COVID-19 que proporcione inteligencia de negocio, con la urgencia y con los recursos propios disponibles, para el soporte, control y gestión de la situación sanitaria del personal, contagiado, aislado, preventivo y valorado en tiempo real. De esta manera se confecciona una herramienta de apoyo a la decisión del mando, que centraliza y canaliza toda la información relacionada.
- P6: Desplegar soluciones de trabajo colaborativo y reuniones por videoconferencia, en función del nivel de integridad y confidencialidad requerido, en los distintos contextos de trabajo que se plantean en el servicio de la Guardia Civil.
- P7: Establecer un equipo de vigilancia y monitorización de la red, malware y ciber-incidentes, basado en indicadores de compromiso y atendiendo a

las alertas procedentes del Centro Criptológico Nacional (CCN-CERT) y del Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas y Ciberseguridad (CNPIC), así como reportar a la superioridad las novedades relacionadas a efectos de coordinación.

La focalización de los esfuerzos en un objetivo común ha permitido dar una respuesta eficaz, pero ha necesitado del compromiso de cada uno de los guardias civiles y funcionarios que integran las unidades de la Jefatura de Servicios Técnicos. Por un lado, la modernización de los sistemas de telecomunicaciones y ciberseguridad iniciada este año con la contratación en cuatro lotes del Contrato Unificado de Telecomunicaciones ha requerido un esfuerzo y una flexibilización considerable en pleno despegue de este, al objeto de diseñar una serie de actuaciones lógicamente condicionada por la situación. Además, se han activado los mecanismos para la contratación por el procedimiento de emergencia, previsto por el legislador en el artículo 120 de la normativa de contratación pública (L. 9/2017, de 8 de noviembre), un régimen excepcional que implica directamente a la Guardia Civil como Administración pública a la hora de: “actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional” (BOE, 2017). Como respaldo legal, se tomaron las medidas urgentes para responder económicamente al COVID-19 dispuestas en el artículo 16 del Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo (BOE, 2020d). Principalmente el gasto en este sentido ha consistido en reforzar el mantenimiento de la plataforma de virtualización de escritorios y aplicaciones (~ 95.000 euros). Por otro lado, se ha requerido la adquisición de 300 ordenadores portátiles con pantalla separable (~ 359.000 euros), 700 ordenadores portátiles ultraligeros (~ 542.000 euros).

Entre los resultados reportados por el Área de Seguridad del Servicio de Telecomunicaciones destacan los intentos de ataques cibernéticos que ha sufrido la Institución, que se ha visto duplicada en este periodo. Principalmente hay que mencionar las actividades de hacking agresivo contra los sistemas de correo, amenazas graves de malware y contra servicios de Administración electrónica que se prestan a los ciudadanos. Además, se observa que las herramientas de trabajo remoto han abierto una ventana de oportunidad a los ciberdelincuentes, lo que era previsible por otro lado, ante lo cual se estableció por parte de la Jefatura un planeamiento exigente en cuanto a medidas de defensa en profundidad y minimización de riesgos. alguna de esas medidas ha sido la implantación de herramientas anti-malware y anti-exploit, basadas en tecnología de Inteligencia Artificial, así como el uso de cifrado y redes privadas virtuales, proxificación y sistemas de redes de máquinas de salto a distintos niveles.

En la Figura 3 se puede ver la evolución de ciberamenazas significativas mediante malware/virus con ocasión de la crisis COVID-19 en la Guardia Civil, en cuyo vector de ataque incluye campañas de correo masivo tipo spam (en azul) y ficheros adjuntos maliciosos detectados por los cortafuegos de detección de intrusiones (IPS) y analizados de forma aislada (técnicas de sandbox). Del análisis de los datos, se aprecia un aumento relevante de los casos de Phishing a las cuentas de usuarios de los guardias civiles desde marzo a julio, pero para esta modalidad notablemente durante el mes de junio.

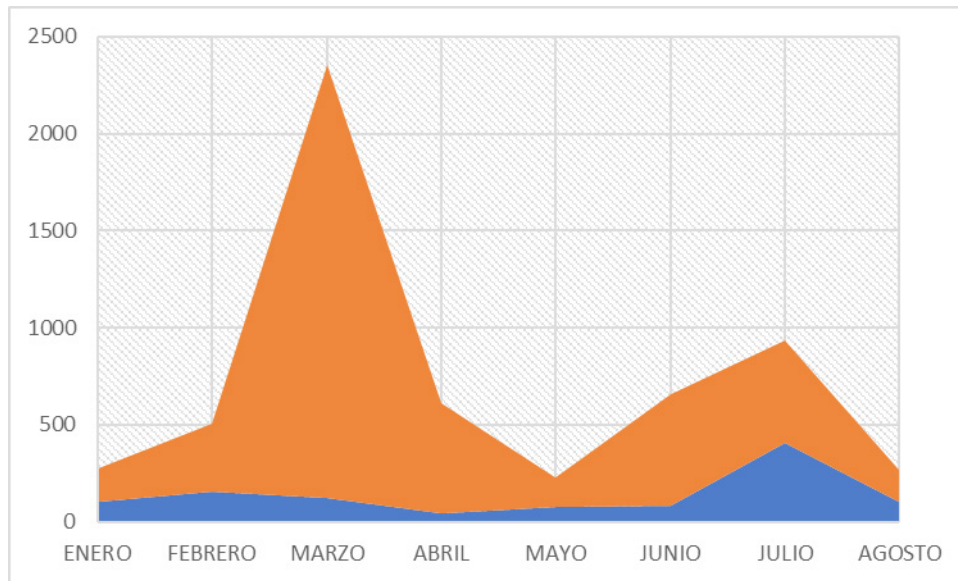


Fig. 3 Malware durante la crisis: adjuntos maliciosos (naranja) y contenido malicioso (azul).

En la Figura 4 se pueden ver los accesos totales de usuarios que han iniciado sesión de trabajo de teletrabajo.



Fig. 4 Teletrabajo total por VPN en Guardia Civil.

Los ataques con códigos maliciosos han sido un hecho importante a repeler, tanto por el Servicio de Telecomunicaciones a nivel perimetral y equipos remotos para teletrabajo desde Internet, como por el Servicio de Informática a nivel de Intranet.

A nivel computacional se ha focalizado el esfuerzo de dotar de herramientas de trabajo peculiares del trabajo policial que desempeña la Guardia Civil a través del diseño e implantación de un portal virtualizado, dentro del paradigma de ciberseguridad de “confianza cero” reforzado con ocasión de la crisis. El uso de escritorios virtuales para teletrabajo ha sido un recurso que han utilizado usuarios finales para poder dar continuidad al servicio, atender las unidades operativas y alcanzar las funciones propias de coordinación policial y atención ciudadana. En la Figura 5 se puede ver la evolución de picos de escritorios virtuales activos diariamente de gestión operativa para este tipo de usuarios en la Guardia Civil.

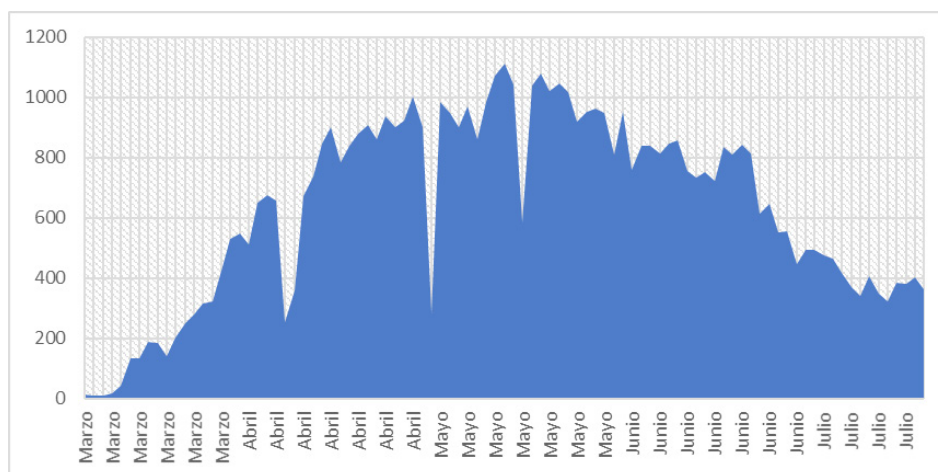


Fig. 5 Escritorios informáticos virtuales implantados para gestión operativa.

El esfuerzo ímprobo de los servicios técnicos se refleja en el apoyo y control de la enfermedad en el colectivo, lo que, como se ha mencionado, supuso el reto de diseñar y desarrollar un sistema de información nuevo, a medida de las específicas necesidades de estrategia de personal, mando y control de la Institución. En esta línea, ha sido fundamental el tratamiento de la información con la aplicación informática desarrollada por la JST, véase por ejemplo, como se muestra en la Figura 6, la gestión de los tests COVID por provincias, arrojando un total de 52.707 miembros de la Guardia Civil controlados, necesitando 67.063 pruebas, tanto PCR como rápidas, que han permitido determinar el grado de afectación positiva del coronavirus con un balance del 6 por ciento de positivos en esta fase de la crisis que ha sido objeto de este estudio.

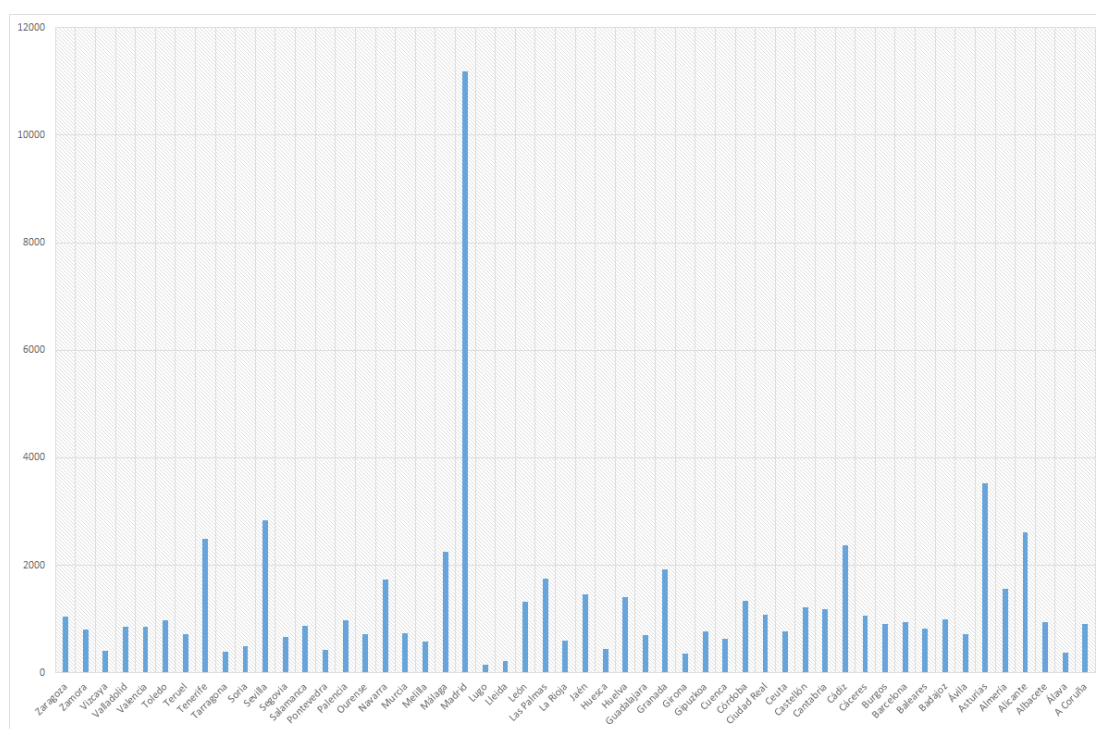


Fig. 6 Datos de tests geolocalizados en la aplicación informática.

5. CONCLUSIONES

La situación de alarma sanitaria ha afectado de forma global, imprevisible y desde múltiples perspectivas, demostrando varios aspectos para tener en cuenta con relación a las unidades que integran la Jefatura de Servicio Técnicos:

Primero, la misión del Cuerpo ha estado bajo niveles de servicio adecuados a las exigencias de la crisis, constituyendo las tecnologías de la información un factor imprescindible para el trabajo operativo, de personal y logístico.

Segundo, la precisión de dar una respuesta rápida, a los retos tecnológicos que plantearon, y la capacidad de adaptación, a escenarios en constante evolución, han supuesto una aceleración en los procesos de digitalización del puesto de trabajo.

Tercero, hay que valorar el esfuerzo estratégico, organizativo y técnico de los implicados en este reto tecnológico, para ejecutar con una respuesta rápida la adaptación necesaria al escenario demandado de seguridad pública y protección de la salud propia.

Cuarto, la habilitación hacia un cambio de paradigma de trabajo, colaborativo y ubicuo, en permanente conexión y con disponibilidad completa a cualquier hora de personal, infraestructuras y servicios.

En esencia, la Guardia Civil ha demostrado su capacidad de adaptación, al haber puesto las tecnologías de la información en el núcleo del proceso de negocio, siendo pieza crucial para afrontar la crisis y la alarma sanitaria en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

Belzunegui Eraso, A. (2008). Eraso, A. G. B. (2008). Teletrabajo en España: acuerdo marco y Administración Pública. RIO: Revista Internacional de Organizaciones, (1), pp. 129-148.

Cano, J., y Hernández, R. (2017). Managing Software Architecture in Domains of Security-Critical Systems: Multifaceted Collaborative eGovernment Projects. In Securing Government Information and Data in Developing Countries. pp. 1-26. IGI Global.

BOE (2005). Boletín Oficial del Estado. Plan Concilia. Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos. BOE núm. 300, de 16 de diciembre de 2005, pp. 41081-41084.

BOE (2006). Boletín Oficial del Estado. Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales. BOE núm. 149, de 23 de junio de 2006.

BOE (2014). Boletín Oficial del Estado. Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil. Jefatura del Estado. BOE núm. 289, de 29 de noviembre de 2014.

BOE (2015a). Boletín Oficial del Estado. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los

Trabajadores. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

BOE (2015b). Boletín Oficial del Estado. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

BOE (2017). Boletín Oficial del Estado. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE núm. 272, de 09 de noviembre de 2017.

BOE (2020a). Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020.

BOE (2020b). Boletín Oficial del Estado. Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. BOE núm. 68, de 15 de marzo de 2020.

BOE (2020c). Boletín Oficial del Estado. Orden PCM/509/2020, de 3 de junio, por la que se regulan las especialidades en la Guardia Civil. BOE núm. 163, de 10 de junio de 2020.

BOE (2020d). Boletín Oficial del Estado. Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. BOE núm. 65, de 13 de marzo de 2020.

CNE (2020). Primeros casos investigados en España por Covid-2019: Informe Covid-2019 nº 1. 11 de febrero de 2020. Extraído el 1 de agosto de 2020 de: https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/Documents/INFORMES/Informe_COVID-19_Nº3_28febrero2020_ISCIII.pdf

CUGC (2020). El CUGC continúa su actividad académica en modalidad online. 12 de marzo de 2020. Extraído el 1 de agosto de 2020 de: <https://www.cugc.es/noticias/noticias-por-categoria/actualidad/item/229-el-cugc-continua-su-actividad-academica-en-modalidad-online>.

Ferrán Kernel, M.M. Reconocimiento del derecho al teletrabajo: ¿en qué punto estamos? Expansión, 21 de febrero de 2020. Extraído el 1 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.expansion.com/juridico/opinion/2020/02/21/5e4ed474e5fdea3a568b45e9.html>.

Nilles, J. (1975). Telecommunications and organizational decentralization. IEEE Transactions on Communications, 23(10), pp. 1142-1147. Extraído el 1 de agosto de 2020. Disponible en: <http://adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2017/07/Telecomm-and-Org-Decentralization.pdf>

Maffeo, A. J. (2003). La Guerra de Yom Kippur y la crisis del petróleo de 1973. *Revista Relaciones Internacionales*, 25, pp. 2-6.

MAP (2006). Plan Concilia. Intervención de la Subsecretaria del Ministerio de Administraciones Públicas, Dolores Carrión. Extraído el 1 agosto de 2020 de: http://www.mptfp.es/dam/es/portal/prensa/historico_intervenciones/historico_Jordi_Sevilla/intervenciones/0110/20060307subsecretaria-PlanConc.pdf.

MAPFRE (2020). El teletrabajo como herramienta para la salud pública. Redacción MAPFRE de 16 de marzo de 2020. Extraído el 1 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.mapfre.com/teletrabajo-herramienta-salud-publica>.

OMS (2020). Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19. Organización Mundial de la Salud. Última actualización: 30 de julio de 2020. Extraído el 1 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>.

ORIS (2020a). La Guardia Civil colabora en el reparto de medicamentos a los ciudadanos más alejados de los núcleos urbanos. Gabinete de Prensa. Web Oficial de la Guardia Civil. 21 de junio de 2020. Extraído el 1 de agosto de 2020 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7310.html>

ORIS (2020b). La Guardia Civil ha realizado casi 50.000 servicios humanitarios durante el estado de Alarma. Gabinete de Prensa. Web Oficial de la Guardia Civil. 21 de junio de 2020. Extraído el 1 de agosto de 2020 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7489.html>

Ortiz Chaparro, F. (1999). Los jóvenes en el teletrabajo. *Estudios de Juventud* número 46/1999. Extraído el 1 de agosto de 2020. Disponible en: <http://www.injuve.es/sites/default/files/Revista46-2.pdf>

Sánchez-Urán Azaña, Y. (2019). Adaptación de la jornada laboral y derecho de conciliación de la vida laboral y familiar. Factores de valoración en la ponderación judicial. *Revista de Jurisprudencia Laboral*, número 8/2019.

Fecha de recepción: 08/10/2020. Fecha de aceptación: 25/11/2020

VIOLENCIA DE GÉNERO DURANTE LA COVID ¿NUEVOS COMPORTAMIENTOS CIBERCRIMINALES? ANÁLISIS DE LA GUARDIA CIVIL

SERGIO MUÑOZ CLIMENT

COMANDANTE DE LA GUARDIA CIVIL. DIPLOMADO DE ESTADO MAYOR
DOCTORANDO POR LA UNED EN EL PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto analizar el fenómeno de violencia de género en demarcación territorial de la Guardia Civil, durante el período de vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Por un lado, se analizarán los comportamientos criminales cometidos a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el marco de una relación afectiva entre un hombre y una mujer (Ley Orgánica 1/2004) y, seguidamente, se expondrá y analizará el balance de las actuaciones operativas realizadas por el Cuerpo de la Guardia Civil durante el referido periodo, estableciendo una comparación con las mismas fechas del año 2019.

Palabras clave: Violencia de género, COVID-19, ciberviolencia de género, ciberacoso.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze gender-based violence phenomenon concerning to Guardia Civil during the period of the COVID -19 (Royal Decree 463 /2020, 14th March 2020), which declares the Spanish Alarm State for the management of the health crisis situation caused by COVID-19. On the one hand, it will be analyzed criminal behaviors committed through Information and Communication Technologies (ICT), within the framework of an affective relationship between a man and a woman (Organic Law 1/ 2004). On the other hand, it will be studied the balance of the operational actions carried out by Guardia Civil during the mentioned period, establishing a comparison with the same figures in 2019.

Keywords: Gender-based violence, COVID-19, gender-based cyber violence, cyberstalking.

1. INTRODUCCIÓN

El 31 de diciembre de 2019, la Comisión Municipal de la Salud de la localidad de Wuhan (China) informó sobre una acumulación de casi una treintena de casos de una neumonía desconocida, cuyos síntomas se iniciaron a principios del mes de diciembre, existiendo un hecho en todos los afectados que era que habían acudido a un mercado mayorista de la referida ciudad.

El 7 de enero de 2020 las autoridades sanitarias chinas identificaron como agente causante del brote un nuevo virus de la familia *coronaviridae*, al que denominaron SARS COV, que provocaba una enfermedad a la que denominaron COVID-19.

Hasta prácticamente mediados del mes de febrero de 2020, los contagios se concentraban en el continente asiático, sin embargo, a partir de ese momento, la expansión de contagios creció exponencialmente, destacando significativamente el caso del norte de Italia y de España.

A raíz de estos hechos la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró, el pasado 11 de marzo de 2020, la COVID-19 como una situación pandémica. En Europa, Italia y España fueron los primeros países en informar de un gran número de muertes, así como un rápido incremento de admisiones a las unidades de cuidados intensivos de pacientes con síntomas asociados y compatibles con esta “enfermedad” (Luceño-Moreno, Talavera-Velasco, García-Albuérne y Martín García, 2020).

Por su parte, en España, con el Real Decreto 463/2020, el Gobierno declaró el estado de alarma para la gestión de la situación asociada a la crisis sanitaria. Hospitales desbordados, centros de salud inundados no solo con enfermos o potenciales enfermos, sino que también de miedo, pánico y estrés a ser contagiados. España experimentó una situación revolucionaria en términos de salud pública que provocó que las personas permanecieran confinadas en sus hogares, potenciando el uso de las nuevas tecnologías de la información, tanto para uso personal como profesional. Aspectos presenciales cincelados en bronce fueron cuestionados para ser suplantados por la vida en el mundo digital. Formación, banca, entrenamiento físico y un largo etcétera más, tuvo que transformarse al entorno virtual, de una manera *online*, siendo este el medio utilizado para que las actividades, en particular, y la vida, en general, pudieran continuar.

Este progreso tecnológico al que nos hemos visto sometidos en los últimos decenios se ha traducido en avance, en innovación y también en desarrollo. Las ventajas que ofrecen las nuevas vías digitales son innegables, el problema emerge cuando se hace un uso patológico o mezquino de los nuevos medios cibernéticos y se usa la tecnología para delinquir. Hay estudios que confirman que Internet ha facilitado el que se potencien otro tipo de comportamientos, no delictivos, pero sí preocupantes. Por ejemplo, Pérez (2006) destaca la intensidad de algunas salas de conversación cibernéticas sobre el suicidio, provocando los “*ciber pactos suicidas*”. Los trastornos de alimentación se han subido a la red con gran despliegue de páginas web, blogs, foros y testimonios personales, donde se hace apología del estilo de vida de las personas que padecen estas enfermedades (Bermejo, Saúl y Jenaro, 2011). El racismo también se ha promocionado por Internet. En 1995 se creó *Stormfront* un sitio web internacional donde determinados colectivos de corte nacionalista se dedican a manifestar su intolerancia por las redes¹ (Garrido, 2020). En lo que se refiere a comportamientos de corte criminal, el desarrollo tecnológico ha potenciado también la aparición de nuevas formas de ejercer violencia, incluyendo la ciberviolencia de género (CVDG), convirtiéndose los dispositivos electrónicos en nuevos instrumentos de control (Pérez Vallejo, 2019).

En este contexto desconocido hasta el momento, en el que la sociedad se ha visto inmersa a consecuencia de las medidas de carácter excepcional de aislamiento y

1 Más información en: <https://splcenter.org/fighting-hate/extremist-files/group/stormfront>

confinamiento derivadas de la COVID, surge el interrogante sobre si se han creado las condiciones idóneas para potenciar la violencia de género (en adelante VDG). Las mujeres se han visto aisladas de manera formal en sus hogares, han desaparecido las vías de escape que frecuentemente utilizaban las víctimas de VDG para salir física o emocionalmente de una situación de violencia. Existen estudios que afirman que, cuando se produce una situación etiquetada como desastre o catástrofe, los agresores aprovechan esas circunstancias de limitación de movilidad para incrementar la violencia contra las mujeres (Sakiurai, Nishigori, Nishigori, Mizuno, Obara, Iwama et al., 2017). Por ejemplo, en desastres como el terremoto de Haití, incendios en Australia y el tsunami en Japón, las investigaciones demostraron un aumento de la VDG con dos componentes: incremento de la violencia previa al desastre y aparición de VDG en relaciones en las que no existía con anterioridad (Lorente-Acosta, 2020). Y todo ello sin un aumento en el número de denuncias (Parkinson, 2019).

En función de la situación generada, se pueden inferir dos escenarios para ser analizados y evaluados de manera diferenciada. Por un lado, comprobar, para aquellas mujeres que conviven con su pareja, si han experimentado más episodios de VDG *offline*, entendiendo cualquier tipo de agresión física, sexual o psicológica, como se verá más adelante. Por otro lado, para aquellas parejas que no comparten el mismo domicilio y durante el aislamiento asociado a la COVID-19 se quiere analizar si la ciberviolencia de género (en adelante CVDG), es decir, los comportamientos delictivos de un hombre hacia una mujer en el marco de una relación de afectividad y a través de las TIC, se ha visto incrementada.

El objetivo que persigue este artículo es, por un lado, conceptualizar los nuevos comportamientos violentos *online* efectuados por la pareja o ex pareja y, por otro lado, exponer el balance operativo de las actuaciones efectuadas por la Guardia Civil en relación con la VDG, para finalmente tratar de extraer conclusiones que nos permitan anticiparnos, en la medida de lo posible, al más que probable rebrote de la enfermedad.

2. NECESIDAD DEL ESTUDIO

Actualmente el estudio de la VDG es una de las prioridades políticas del Gobierno, como así se manifestó en el Pacto de Estado² (2017). Aunque VDG y homicidios de pareja, que socialmente es lo que más alarma genera, no son el mismo fenómeno, sí comparten el denominador común de agredir a la mujer.

La necesidad de acabar con estos fenómenos delictivos se hace necesaria en una sociedad caracterizada por el desarrollo y el progreso. No se puede permitir ningún homicidio más, no solamente porque los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030³ reiteren la necesidad de promover sociedades pacíficas e inclusivas para reducir sustancialmente todos los tipos de violencia o porque en concreto el objetivo 5 que lleva por título “Igualdad de Género” promueve el empoderar a las mujeres y poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas, sino porque detrás de cada mujer que es agredida hay una herida que no sana nunca, en muchos casos hay niños que, directa o indirectamente, son partícipes de esa violencia, hay un puesto trabajo que se ve perjudicado, unos familiares y amigos que

2 Más información en: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/home.htm>

3 Más información en: <https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/home.htm>

están constantemente preocupados, hay una sociedad quebrantada, contaminada y corrompida, que tiene una profunda repercusión colectiva, ya que implica numerosas y costosas actuaciones por parte de los Estados.

Las razones que justifican estudios de este tipo son múltiples, pero en este artículo se van a referir los motivos, tanto cuantitativos como cualitativos, que sirven de base para estudiar el fenómeno.

2.1. CUANTITATIVAMENTE

Los datos sobre la magnitud del fenómeno son elocuentes. Según la OMS (2013), la prevalencia mundial de la VDG es del 30% y en Europa del 22,3%. La Agencia Europea de los Derechos Fundamentales⁴ (*European Union Agency For Fundamental Rights*, FRA) indica que el 20% de las mujeres de la Unión Europea mayores de 18 años sufren violencia física en el contexto de la relación de pareja, el 43% violencia psicológica y el 7% violencia sexual ejercida por sus parejas o exparejas.

En España, recientemente se ha publicado la Macroencuesta sobre VDG de 2019⁵, que recoge datos de más de 9.000 mujeres que han sido entrevistadas presencialmente. El resumen ejecutivo de esta investigación informa sobre datos alarmantes, como que una de cada dos mujeres residentes en España de 16 o más años ha padecido violencia a lo largo de sus vidas por el hecho de ser mujer, lo que suponen 11.688.411 mujeres; una de cada cinco (19,8%) la han vivido en los últimos doce meses, lo que supone un total de 4.048.273 mujeres víctimas. Informa también que las mujeres jóvenes la experimentan en mayor medida, llegando a un 71,2% de mujeres de 16 a 24 años y un 68,3% de mujeres de 25 a 34 años, quienes han sufrido algún tipo de violencia a lo largo de sus vidas, frente al 42,1% de mujeres que tienen 65 o más años. Con respecto a la violencia sexual, la Macroencuesta indica que del total de mujeres de 16 o más años residentes en España, el 13,7% (2.802.914 mujeres) han sufrido violencia sexual a lo largo de la vida de cualquier persona (pareja actual, parejas pasadas o personas con las que no se ha mantenido una relación de pareja), y el 1,8% (359.095 mujeres) en los últimos 12 meses. Del total de mujeres de 16 o más años residentes en España, el 21,5% (4.387.480 mujeres) han padecido violencia física a lo largo de su vida por parte de cualquier persona (pareja actual, parejas pasadas o personas con las que no se ha mantenido una relación de pareja), y el 1,7% (351.770 mujeres) en los últimos 12 meses.

En relación con el número de denuncias, en 2019 se produjeron 168.168 (Ministerio de Igualdad, Gobierno de España), registrándose así la cifra más alta de denuncias de los últimos 10 años, lo que no indica necesariamente que haya más casos, sino que las víctimas cada vez están siendo más valientes o encuentran más facilidades y ayudas a la hora de denunciar a sus agresores.

4 Actualmente se está llevando a cabo un proyecto de investigación con recogida de datos y su posterior análisis para comprobar el impacto de las medidas adoptadas con motivo de la COVID-19 en los derechos fundamentales de los ciudadanos de diversos países de la Unión Europea. Para más información: <https://fra.europa.eu/en/project/2020/coronavirus-disease-covid-19-outbreak-eu-impact-fundamental-rights>

5 SepuedeconsultarlaMacroencuestaen:https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/pdf/Macroencuesta_2019_estudio_investigacion.pdf

Otro dato alarmante que ofrece el Ministerio de Igualdad son las llamadas al número de ayuda para víctimas de VDG (016). La cifra más alta se alcanzó en 2016 registrándose 85.318 llamadas de mujeres a esta línea de ayuda. En 2019, se produjeron un total de 68.714 llamadas de mujeres que se encuentran en situación de violencia, siendo la cifra de 42.302 llamadas la que corresponde a los primeros siete meses de 2020, lo que supone un sustancial incremento con respecto al año anterior.

Respecto a la CVDG, es conocido que los usuarios que más frecuentan las redes sociales y hacen un mayor uso de Internet son los adolescentes, diversos estudios han señalado que por este motivo son la población que tiene un mayor riesgo de sufrir CVDG. En 2015, *Interactive Advertising Bureau* (IAB) publicó el VI estudio de redes sociales en el cual se recogía que un 97% de los adolescentes utilizaba las redes sociales diariamente. En relación con esto, se ha constatado que las nuevas tecnologías están implicadas en un 65,5% de los casos de VDG que se dan entre adolescentes (Martínez Vara, 2017). Otros estudios realizados obtuvieron el resultado de que 2 de cada 10 adolescentes han sufrido alguna vez acoso en entornos virtuales, admitiendo que existe más violencia en las relaciones cibernéticas que en las relaciones físicas (Donoso, Hurtado y Vilà, 2017).

En España, el último informe sobre cibercrimen⁶, publicado por la Secretaria de Estado de Seguridad (en adelante SES) con datos de 2018 procedentes del Sistema Español de Criminalidad (SEC), señaló que en el periodo comprendido entre 2015 y 2018 se ha constatado el aumento de los delitos informáticos, pudiéndose apreciar que en 2018 se han conocido un total de 110.613 hechos, lo que supone un 36% más con respecto al año anterior. De esta cifra, el 80,2% corresponde a fraudes informáticos (estafas) y el 10,8% a amenazas y coacciones. Sin embargo, no especifica cuántas de estas últimas son realizadas por la pareja o expareja (varón), dato fundamental para poder establecer una imagen real de la CVDG (Garrido, 2020).

Como se puede observar, la VDG es ampliamente prevalente, lamentablemente se puede afirmar que es un problema común por su magnitud, lo que vulnera a diario los derechos fundamentales, como se verá en el siguiente punto.

2.2. CUALITATIVAMENTE

Desde un punto de vista cualitativo, es importante tratar de erradicar, disminuir o frenar todos los delitos relacionados con la VDG, ya que afectan a derechos tan importantes como el de la vida⁷, la integridad⁸, el secreto de las comunicaciones⁹ o el honor y la propia imagen¹⁰. Esta vulneración o atentado a derechos fundamentales convierten la VDG en infracciones cualitativamente diferentes. Se trata de delitos contra las personas y, como tales, afectan a lo emocional del ser humano (Garrido, 2020).

Por otro lado, la masificación de nuevos aparatos tecnológicos como teléfonos inteligentes, tabletas u ordenadores ha provocado la aparición y desarrollo de

6 Se puede consultar el informe en <http://www.interior.gob.es/documents/10180/8736571/Informe+2018+sobre+la+Cibercriminalidad+en+España.pdf/0cad792f-778e-4799-bb1f-206bd195bed2>

7 Artículo 15 de la Constitución Española.

8 Artículo 17 de la Constitución Española.

9 Artículo 18 de la Constitución Española.

10 Artículo 18 de la Constitución Española.

nuevas conductas adictivas y nuevas formas de perpetrar delitos, como veremos más adelante con los nuevos comportamientos criminales a través de las TIC, donde no solo quedan automáticamente violados los derechos fundamentales, sino que esta vulneración se hace viral a través de las redes sociales, provocando en las víctimas profundas consecuencias psicológicas que pueden terminar, en el peor de los casos, con un gesto autolítico.

Pero, a pesar de la magnitud del problema que supone la VDG, aún no existe una visibilidad absoluta del fenómeno, a veces coadyuvado a la invisibilidad, puesto que persisten las tradiciones patriarcales, los estereotipos, los contenidos sexistas subliminales en los medios de comunicación, así como un largo etcétera más, que hace que pequeños gestos de corte machista continúen pasando desapercibidos y se siga perpetuando la desigualdad. Se hace necesario o, mejor dicho, imprescindible emprender acciones preventivas y proactivas, especialmente de formación y sensibilización a la sociedad en general, y a los profesionales en particular, para colaborar en la formación de valores y acciones que fortalezcan la igualdad y contribuyan a evitar la violencia en el ámbito de la pareja.

3. CONCEPTUALIZACIÓN

En este apartado se van a desarrollar a nivel conceptual los diferentes términos objeto de estudio de este artículo. En primer lugar, se hablará de manera sucinta del fenómeno jurídico que representa la VDG, haciendo referencia a la Ley Orgánica 1/2004, para pasar seguidamente a desarrollar los nuevos comportamientos criminales cometidos por la pareja o expareja hacia la mujer en el medio *online* y que pueden ser incardinados bajo la etiqueta conceptual de CVDG.

3.1. VIOLENCIA DE GÉNERO

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, define la VDG como cualquier comportamiento violento (físico, sexual o psicológico), incluyendo las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad de un hombre hacia una mujer con la que tenga o haya tenido una relación de afectividad. Con esta definición quedan incardinadas todas las conductas que pueda llegar a realizar un hombre hacia su pareja o expareja a través de cualquier medio, incluyendo el ciberespacio. Es preciso recordar que, aunque exista una Ley Orgánica sobre el fenómeno, el delito de VDG como tal no existe en el Código Penal Español, sino que se trata de un delito que se puede cometer de manera transversal a través de los diferentes tipos penales en dos formatos diferentes (García-Collantes y Garrido, 2020):

1. Específicamente incluido en los delitos de lesiones (148.4º y 153.1), amenazas (171.4) y coacciones (172.2), agravando la pena impuesta “si la víctima fuere o hubiere sido esposa, o mujer que estuviere o hubiere estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia”.
2. A través de la aplicación del agravante de género (artículo 22.4ª del CP) y la mixta de parentesco (artículo 23 del CP).

Por su parte, la OMS define la violencia contra la mujer, concepto más amplio que el visto anteriormente de VDG, como “todo acto de violencia de género que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”.

Atendiendo a estas dos definiciones, se subraya que la CVDG es inherente a la VDG, al constituir un tipo de manifestación de esta que se caracteriza por una serie de conductas concretas y que da lugar a la tipificación de nuevos delitos específicos cuya característica común es el uso de las nuevas tecnologías. A pesar de considerar la CVDG como una extensión más de la VDG, en el apartado siguiente se van a desarrollar los principales comportamientos delictivos cometidos a través de las TIC, que se diferencian de los delitos tradicionales de VDG por el medio de comisión.

3.2. CIBERVIOLENCIA DE GÉNERO

El delito de CVDG, como se ha comentado más arriba, no existe como tal, se entiende como una manifestación más del concepto de VDG, con la salvedad de que el hecho se ha cometido a través de las TIC. Insultos, acoso, amenazas, coacciones tienen ahora su etiqueta virtual y se consideran ciberinsultos, ciberamenazas, cibercoacciones o ciberacoso (ciberstalking), vocablos que no constan todavía en el diccionario de la Real Academia Española (DRAE). Existen muchas investigaciones, especialmente de corte académico, que han profundizado sobre algunos comportamientos cibernéticos delictivos entre parejas.

Cuando el agresor es o ha sido la pareja es considerado CVDG. Martínez y Ortigosa (2010) propusieron una serie de comportamientos que, sin el objetivo de ser exhaustivo, representaban una buena muestra de la casuística relacionada con la CVDG. El listado de dichas prácticas, como se puede observar en la tabla 1, se podría incardinar en alguno de los conceptos que se han mencionado anteriormente. Es preciso indicar la importancia que tiene el detectar estas conductas en las primeras fases para poder frenar y no normalizar los comportamientos (Garrido, 2020).

Comportamientos delictivos	Comportamientos violentos online
Delito de Sexting	Distribuir en Internet una imagen comprometida de contenido sexual (real o trucada), o datos susceptibles de perjudicar a la víctima. El envío de imágenes no es delito, la difusión sin el consentimiento de la víctima sí lo es.
Sextorsión¹¹	Amenazas, extorsión, chantaje de difundir por Internet imágenes con contenido sexual procedentes de la pareja sin su consentimiento

11 Europol en 2017 destacó cuatro características que se encuentran presentes en la conducta de la sextorsión. En primer lugar, el objeto material del chantaje se trata de un contenido íntimo de carácter sexual, que puede haber sido conseguido mediante el envío de manera voluntaria por la víctima o mediante engaño. El segundo elemento fundamental en la sextorsión es la amenaza que tiene lugar habitualmente cuando el extorsionador tiene en su poder las imágenes que la víctima no quiere que sean reveladas. En tercer lugar, otro elemento importante es el valor, que hace referencia a aquello que se pretende conseguir de la víctima, este valor suele ser material, no obstante, también se requiere en ocasiones que la víctima lleve a cabo alguna conducta que sea de interés para el extorsionador. Por último, el cuarto elemento imprescindible es la aparición de internet, es decir, la sextorsión siempre tiene lugar a través de internet, es el medio donde se lleva a cabo toda la conducta delictiva.

Suplantación de la identidad	Dar de alta a la víctima en un sitio web donde puede estigmatizarse y ridiculizar a una persona. Por ejemplo, donde se escoge a la persona más tonta, más fea, etc.
	Crear un perfil o espacio falso a nombre de la víctima en el que esta comparte intimidades, realiza demandas y ofertas sexuales explícitas, etc.
	Dar de alta en determinados sitios la cuenta de correo electrónico de la persona acosada para convertirla en blanco de spam, contactos con desconocidos, etc.
	Hacer correr falsos rumores sobre un comportamiento reprochable atribuido a la víctima, de tal modo que quienes lo lean reaccionen y tomen represalias en contra de esta.
Ciberstalking	Usurpar la identidad de la víctima y, en su nombre, hacer comentarios ofensivos o participaciones inoportunas en chats de tal modo que despierte reacciones adversas hacia quién en verdad es la víctima.
	Acosar a través de llamadas telefónicas silenciosas, o con amenazas, insultos, con alto contenido sexual, colgando repetidamente cuando contestan, en horas inoportunas, etc.
Violación del secreto de las comunicaciones Violación intimidad	Enviar mensajes ofensivos y hostigadores a través de e-mail, sms o redes sociales. Perseguir e incomodar a la persona acosada en los espacios de Internet que frecuenta de manera habitual.
	Asaltar el correo electrónico de la víctima accediendo a todos sus mensajes o, incluso, impidiendo que el verdadero destinatario los pueda leer.

Tabla 1. Comportamientos violentos online. Fuente: elaboración propia.

El hecho de que las conductas sean cometidas a través de las nuevas tecnologías siembra el debate acerca de si la CVDG debe ser investigada como un delito contra las personas (que lo es), o un delito telemático (puesto que se comete a través de dichos medios). En este sentido la clasificación de los delitos informáticos según el convenio de Budapest acota los siguientes delitos informáticos, que se recogen en la Tabla 2:

Convenio de Ciberdelincuencia	Delitos contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos y sistemas informáticos.
	Acceso ilícito a sistemas informáticos.
	Interceptación ilícita de datos informáticos.
	Interferencia en el funcionamiento de un sistema informático.
	Abuso de dispositivos que faciliten la comisión de los anteriores delitos.
	Delitos informáticos.
	Falsificación informática mediante la introducción, alteración, borrado o supresión de datos informáticos.
	Fraude informático mediante la introducción, alteración o borrado de datos informáticos, o la interferencia en sistemas informáticos.
	Delitos relacionados con el contenido.
	Producción, oferta, difusión, transmisión, adquisición o tenencia, en sistemas o soportes informáticos, de contenidos de pornografía infantil.
	Delitos relacionados con infracciones de la propiedad intelectual y derechos afines.

Tabla 2. Convenio de Budapest. Fuente: elaboración propia.

A la hora de trasladar los diferentes delitos informáticos al Código Penal español se pueden llegar a establecer los siguientes tipos penales:

Convenio de Ciberdelincuencia	Delitos relativos a la prostitución y corrupción de menores	Artículo 189.1, 2, 3, 7 y 8.
	Del descubrimiento y revelación de secretos	Artículos 197, 199 y 200.
	De los delitos relativos al mercado y los consumidores (descubrimiento de secreto de empresa)	Artículos 278 y 279.
	De los daños	Artículo 264.2.
	De las estafas	Artículos 248 y 249.
	De los delitos relativos a la propiedad intelectual	Artículo 270.
	De los delitos relativos a la propiedad industrial	Artículos 273 y 274.
	De los delitos relativos a las falsedades documentales	Artículos 390.1, 2 y 3, 392, 395 y 400.
	De los delitos contra la comunidad internacional (apología del racismo y la xenofobia)	Artículo 607.
Fuera del marco del Convenio	De los delitos relativos a la prostitución y corrupción de menores	Artículos 187.1 y 189.4.
	De los abusos sexuales	Artículos 181.1 y 2.
	De los delitos de exhibicionismo y provocación sexual	Artículo 186.
	De las amenazas	Artículos 169 y 171.
	De la calumnia	Artículos 205 y 206.
	De la injuria	Artículos 208 y 209.
	De las defraudaciones de fluido eléctrico	Artículos 255 y 256.

*Tabla 3. Correspondencia tipos delictivos Código Penal Español con Convenio de Budapest.
Fuente: elaboración propia.*

4. INVESTIGACIÓN DE LA VDG/CVDG EN GUARDIA CIVIL

En la Guardia Civil, a pesar de que la CVDG se comete a través de las TIC y de las redes sociales, sigue siendo una problemática que llevan las unidades con competencia en VDG.

Los Equipos de Especialistas de atención a las Mujeres y a los Menores (EMUMES), desde su creación en el año 1995, tienen como misión principal el seguimiento y análisis de los casos de violencia contra las mujeres y menores.

Al EMUME Central, encuadrado en la Unidad Técnica de Policía Judicial, le corresponde, además, hacer los informes criminológicos oportunos y los que fueran requeridos por las autoridades competentes, apoyar y dar asistencia a los EMUMES periféricos en aquellas investigaciones más complejas y participar en foros nacionales e internacionales sobre esta temática.

Por su parte, a los EMUMES provinciales, que pertenecen a las Unidades Orgánicas de Policía Judicial de las Comandancias, les compete el seguimiento y análisis de los casos y dar apoyo y asistencia a los puestos territoriales de la Guardia Civil sobre asuntos relacionados con las mujeres y los menores, así como mantenerlos informados de los procedimientos a seguir y de los recursos disponibles. También deben instruir diligencias de los casos que requieran, por su importancia, la intervención de estos especialistas más cualificados y experimentados; promover los contactos oportunos con los demás agentes sociales; colaborar, asistir y organizar jornadas, cursos, seminarios sobre estos temas; gestionar las medidas de protección que dicten las autoridades judiciales; controlar y gestionar las valoraciones de riesgo y su evolución; y mantener informadas a las mujeres víctimas de todas las novedades que existan con respecto a su agresor.

Tanto el EMUME central como los periféricos están ampliamente formados en VDG y en nuevos comportamientos criminales cometidos por la red, pero se ha identificado una debilidad en relación con la CVDG consistente en que las primeras denuncias son grabadas por un agente de un puesto territorial, como primer interviniente de la ciudadana que acude al acuartelamiento a participar unos hechos, el cual no dispone de una formación en ciberdelincuencia, o es más limitada o no tan exhaustiva como la de un especialista, a pesar de que sería necesario este conocimiento para grabar los hechos en SIGO con mayor rigor¹².

En relación con los procedimientos policiales específicos de la Guardia Civil, el modo de actuar cuando existe un caso de VIOGEN debe atender los siguientes procedimientos (Lago, 2017):

1. Procedimiento número: 5423, relativo al control y seguimiento de las víctimas de VIOGEN (con o sin orden de protección).
2. Procedimiento número: 7243, relativo a los hechos relacionados con la violencia de género.
3. Procedimiento número: 1883, relativo a la grabación de órdenes de protección.

Pero, de momento, no existe ninguna directriz específica o guía procedimental sobre cómo grabar los comportamientos delictivos hacia la pareja o expareja cometidos a través de la red. Tan solo en el campo de “medios” da opción a tres posibilidades “internet, internet y otras redes y telefonía y comunicaciones”.

12 En concordancia con la cultura de cibercriminalidad recogida en la Estrategia de Ciberseguridad (2013-2019).

5. VDG Y CVDG DURANTE EN CONFINAMIENTO, RESULTADOS OPERATIVOS EN GUARDIA CIVIL

Conviene reseñar que, con fecha 1 de abril de 2020, se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de VDG, en el que, como se expone en el preámbulo de la referida norma, se pretende atenuar el impacto en el colectivo de mujeres víctimas de VDG, personas consideradas especialmente vulnerables y que deben ser objeto de protección por parte del Gobierno, y del resto de instituciones del Estado, puesto que, al existir una situación de aislamiento domiciliario, se ven forzadas a convivir con su agresor, lo que las sitúa en una situación de mayor riesgo, como se ha venido demostrando con motivo de situaciones parcialmente análogas, como los periodos vacacionales sin situación de permanencia en domicilios, periodos en los que, normalmente, se disparan los casos de violencia de género y de violencia doméstica.

Pasando ahora a hablar del fenómeno de la CVDG, que como ya se ha expuesto, puede darse en cualquier momento entre un hombre y una mujer, que tengan o hayan mantenido una relación, a través de los nuevos medios, surge el interrogante sobre la manifestación de esta violencia durante el confinamiento.

Desde un punto de vista reduccionista podría hipotetizarse que las agresiones han podido ser de dos maneras diferentes, por un lado, en las parejas que conviven y los dos han permanecido en casa y, por otro, en las parejas que no conviven.

Con respecto a las primeras parejas, y siguiendo esta corriente de hipótesis, podríamos plantearnos que los incidentes han podido seguir ocurriendo de forma tradicional, es decir, con violencia física, psicológica y/o sexual en el mundo real. Al considerarse el aislamiento como una situación estresante podría tener sentido seguir infiriendo que los hechos han podido multiplicarse, considerando que víctima y victimario han pasado más tiempo juntos y, por lo tanto, hay más posibilidades con respecto a situaciones previas donde, al menos uno de los dos, trabajaba y consecuentemente estaba fuera del hogar.

Con respecto a las segundas, el hecho de no convivir disminuye evidentemente el riesgo de violencia física y sexual, pero se mantienen activos los canales cibernéticos, añadiendo que la población ha incrementado significativamente las horas conectadas a los dispositivos electrónicos, bien para trabajar, para relacionarse socialmente o simplemente como ocio.

Al objeto de intentar dar respuesta a estos interrogantes se van a ir analizado los datos extraídos de la “Síntesis y balance de las actuaciones operativas realizadas durante el estado de alarma motivadas por la crisis sanitaria del COVID-19”, documento elaborado por la Célula de Coordinación y Seguimiento (CECOSE) que se constituyó en el seno de la Dirección General de la Guardia Civil. Estos datos reflejan exclusivamente la demarcación de la Guardia Civil desde las 00:00 horas del día 15 de marzo del 2020, primer día en el que estuvo en vigor el estado de alarma, hasta su finalización, a las 00:00 del día 21 de junio de 2020. Se ofrece información sobre varios parámetros interesantes, como el número de denuncias y el número de detenidos. Toda la información aportada será contrastada con los datos pertenecientes al año 2019 como marco de referencia y para poder ver su evolución.

5.1. NÚMERO DE DENUNCIAS

En la gráfica 1 se puede observar el número de denuncias recibidas por presuntos ilícitos de VDG. Se han recogido un total de 3.248 denuncias durante el confinamiento, cerca de 1.000 denuncias menos que en el mismo espacio temporal del año 2019, que se recogieron 4.041, lo que significa un decremento del 19,62%.



Gráfica 1. Número denuncias. Fuente: Síntesis y balance actuaciones operativas CECOSE (2020).

5.2. NÚMERO DE DETENIDOS

Con respecto al número de detenidos en demarcación GC, los datos muestran que se han realizado un total de 4.774 detenciones, lo que significa un decremento del 17,50% con respecto al mismo periodo de 2019, cuando se llevaron a cabo un total de 5.787.



Gráfica 2. Número detenidos. Fuente: Síntesis y balance actuaciones operativas CECOSE (2020).

5.3. ACTIVIDAD OPERATIVA VDG

En este apartado se van a analizar otras respuestas de la GC ante la VDG que son consideradas de interés por el volumen de trabajo que movilizan y por la importancia que estas tienen de cara a la seguridad de las víctimas. Entre estas respuestas policiales destacan las llamadas o entrevistas con las víctimas, el número de contra vigilancias y el número de actuaciones contra los agresores. Por último, se detallarán las actuaciones totales por parte de la Guardia Civil.

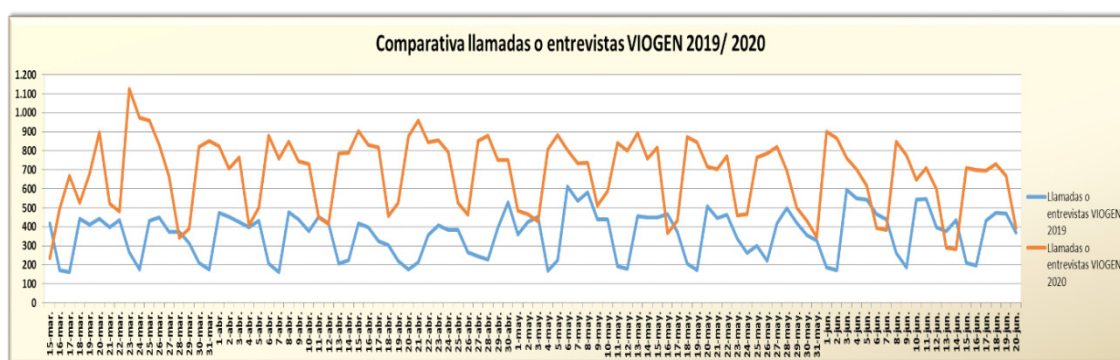
5.3.1. Llamadas o entrevistas con víctimas

Han sido un total de 66.344 llamadas o entrevistas telefónicas con víctimas de VDG las que se han llevado a cabo por parte de la Guardia Civil durante el estado de alarma. Esta cifra supone una media diaria de 677 acciones en este sentido. Al compararlo con el año 2019 se puede afirmar que ha habido un aumento del 86,22% con respecto

al mismo periodo, donde se registraron 35.626. En la gráfica 3 se pueden observar estos datos. Por su parte, en la gráfica 4, se aportan los datos relativos al acumulado de llamadas a víctimas y de las entrevistas con las víctimas, y su comparativa con el año 2019.



Gráfica 3. Llamadas a víctimas. Fuente: Síntesis y balance actuaciones operativas CECOSE (2020).



Gráfica 4. Llamadas o entrevistas con víctimas. Fuente: Síntesis y balance actuaciones operativas CECOSE (2020).

5.3.2. Número de contravigilancias a víctimas

En cuanto al número de contravigilancias (gráfica 5) para proteger a las víctimas de VDG, se han llevado a cabo un total de 74.818 (media diaria de 763), lo que representa un incremento del 72,31% con respecto al mismo periodo de 2019, cuando se practicaron un total de 43.420.



Gráfica 5. Contravigilancias a víctimas. Fuente: Síntesis y balance actuaciones operativas CECOSE (2020).

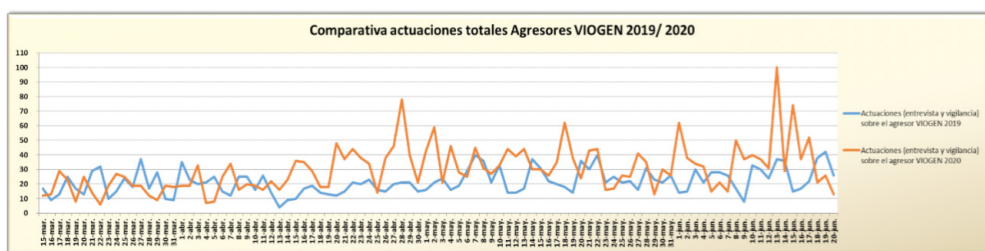
5.3.3. Número de actuaciones sobre agresores

Con respecto al número de actuaciones sobre los autores de VDG, se han llevado a cabo un total de 2.958 (media diaria de 30), lo que representa un incremento del 39,18%

con respecto al mismo periodo de 2019, (Gráfica 6) cuando se practicaron un total de 2.126. Por su parte, en la gráfica 7, se puede ver el detalle de las actuaciones (entrevistas y vigilancias) diarias realizadas.



Gráfica 6. Actuaciones sobre agresores. Fuente: Síntesis y balance actuaciones operativas CECOSE (2020).



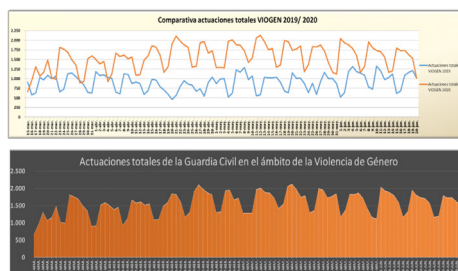
Gráfica 7. Actuaciones totales sobre agresores. Comparativa. Fuente: Síntesis y balance actuaciones operativas CECOSE (2020).

5.3.4. Número de actuaciones totales

Durante el estado de alarma se han llevado a cabo un total de 152.399 actuaciones de todo tipo en el ámbito VIOGEN (incluidas las reseñadas en los apartados anteriores, además de otras menos significativas), que supone una media diaria de 1.555 actuaciones, lo que representa un aumento del 71.77% con respecto al mismo periodo de 2019, cuando se constataron un total de 88.723. En las gráficas 8 y 9 se pueden observar estos datos, en la primera de ellas el total y en la segunda el detalle de las actuaciones llevadas a cabo diariamente.



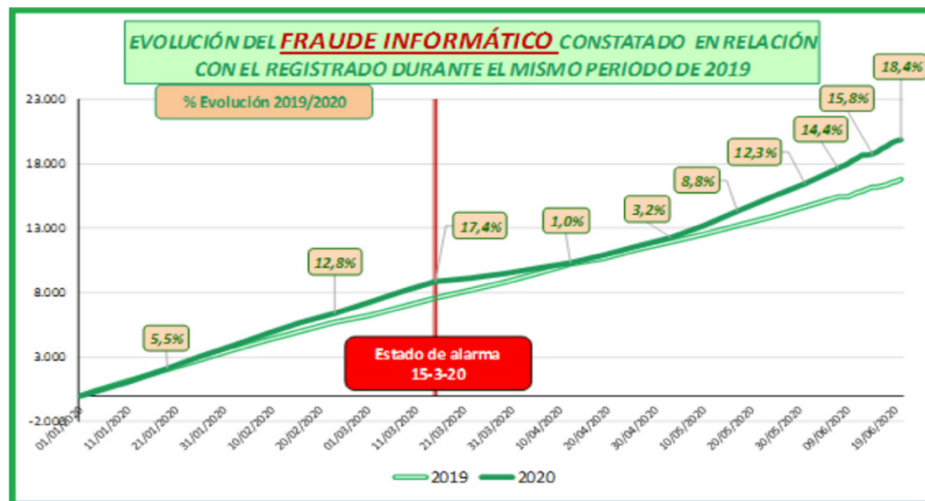
Gráfica 8. Actuaciones sobre agresores. Fuente: Síntesis y balance actuaciones operativas CECOSE.



Gráfica 9. Comparativa actuaciones totales. Fuente: Síntesis y balance actuaciones operativas CECOSE.

5.4. ACTIVIDAD DELICTIVA DEL FRAUDE INFORMÁTICO

Por último, y con respecto a los datos relacionados con los tipos delictivos derivados del uso de Internet y las TIC, a continuación se expone, en la gráfica 10, la evolución de las infracciones desde principios del año 2020 y su comparativa con los datos de 2019.



Gráfica 10. Evolución del fraude informático. Fuente: Síntesis y balance actuaciones operativas CECOSE (2020).

Como puede comprobarse, durante todo el período de tiempo expuesto el número de infracciones es más elevado en el año 2020 que en 2019, tendencia que se viene viendo durante los últimos años. Si bien, se observa que hay dos momentos en los que la diferencia es mayor, siendo el primero de ellos el espacio temporal que abarca, aproximadamente, desde las dos semanas anteriores a la declaración del estado de alarma, hasta las dos semanas posteriores, y el segundo de ellos a partir de la 6ª semana del estado de alarma, a partir del cual crece exponencialmente la diferencia con respecto al año 2019.

El primer espacio temporal podría ser debido al incremento repentino y necesario del uso de Internet para llevar a cabo multitud de tareas que anteriormente podían llevarse a cabo sin necesidad de emplear las TIC, lo que hizo que también aumentaran los hechos delictivos, puesto que gran parte de la población no tuvo más remedio que emplear el entorno virtual, aún sin estar acostumbrada a ello y ni en muchos de los casos concienciada de los peligros que puede llevar aparejado su uso y, por tanto, sin establecer unos sistemas mínimos de seguridad.

El segundo de los períodos se produjo aproximadamente al mes y medio del inicio del estado de alarma, y tras dos semanas en las que el número de infracciones es muy similar al del año 2019. Ello puede ser debido a que tras un período en el que gran parte de la población, no habituada a desenvolverse en los entornos *online*, consiguió establecer unos mecanismos de seguridad mínimamente adecuados y, por ello, se estabilizó el número de infracciones, hecho que pudo provocar que los delincuentes tuvieran que adaptarse y sofisticar sus procedimientos, de modo que pudieran continuar e incrementar esa tendencia al alza en las infracciones relacionadas con el uso de las nuevas tecnologías.

Si bien, y relacionado con el tema objeto del presente estudio, cabe significar que, de todas estas infracciones cometidas a través del mundo *online*, se desconoce cuántas de ellas lo son por hechos que pudieran ser calificados en algunos de los tipos expuestos anteriormente y que, por tanto, puedan enmarcarse en la CVDG.

Además, no existen hasta la fecha estudios científicos rigurosos que permitan tener una radiografía fiel sobre las cifras y números de los comportamientos delictivos cometidos a través de las TIC. Hacen falta estudios rigurosos, metodológicamente controlados y desglosados en función de cada comportamiento delictivo online, además del necesario desglose del género, que permitan ofrecer cuánta CVDG hay, qué factores de riesgo subyacen y cuál es el perfil del cibervictimario de género, para poder contrastar y correlacionar con el perfil, el patrón, el modus operandi, las variables criminológicas y sociodemográficas que sí están recogidas para la VDG.

6. CONCLUSIONES

La VDG es la manifestación más brutal y extrema de la desigualdad entre hombres y mujeres. La convivencia obligatoria asociada a la situación provocada por el coronavirus puede aumentar el riesgo de sufrir agresiones para las mujeres, que se ven impedidas de salir a buscar ayuda, tanto física como emocional. El aislamiento y confinamiento provoca que mujer y hombre, es decir víctima y victimario, pasen más tiempo conviviendo, lo que provoca un mayor control sobre esta y que sea más difícil recibir apoyos y ayudas externas, generando una violencia más invisible y mayores inconvenientes para recibir la ayuda que pudiera ser necesaria.

Al mismo tiempo, y para aquellas parejas que no conviven, esta situación ha provocado la efervescencia de nuevos comportamientos delictivos y preocupantes, ocurridos a través de Internet. Algunos de ellos no son delictivos como tal, pero sí suponen un factor de riesgo para que se comenten otros tipos, por ejemplo, el *sexting*. Debido a la importancia que estas conductas tienen, pues en muchos casos se vulneran derechos fundamentales, por no mencionar las devastadoras consecuencias psicológicas que tienen para la víctima, se han ido creando órganos para combatir estos desafíos, pero quizá, se adolece de una sección en particular dedicada exclusivamente al estudio y análisis de la CVDG, así como de la formación a los primeros respondientes en la intervención de un delito de esta envergadura.

De todo lo anterior se pueden extraer algunas conclusiones generales, que deberían de tenerse en cuenta al considerar la lucha contra de la VDG en general, y de la CVDG en particular, por parte de la Guardia Civil, desde un punto de vista proactivo:

1. La VDG es un problema social que debe ser abordado desde un punto de vista multidisciplinar. Así ha quedado de manifiesto en el periodo de confinamiento, donde ha sido fundamental que agentes sociales, sanitarios, educadores y fuerzas y cuerpos de seguridad trabajen de manera coordinada y multidisciplinar, dedicando sus recursos a atender a las víctimas y vigilar a los victimarios (llamadas, entrevistas, vigilancias), que han provocado un descenso en el número de detenidos y de denuncias, pudiendo ser consecuencia del notable incremento de las acciones proactivas llevadas a cabo, al no tener que estar los agentes, como consecuencia de la vigencia del estado de alarma, empeñados en otras tareas cotidianas y necesarias.

2. La CVDG, como extensión de la VDG a través de las TIC, es un fenómeno que está en desarrollo constante, creándose nuevos comportamientos que, en función de la intensidad, duración y frecuencia, se convierten en tipos penales.
3. A pesar de que la literatura científica establezca que con el confinamiento y el aislamiento se generen las condiciones idóneas para que los elementos de la VDG se potencien, los datos en GC aparentemente ofrecen resultados contradictorios, al haber menor número de algunos indicadores claves en la evaluación de este fenómeno, ello puede ser debido a lo expuesto en la conclusión 1ª, puesto que al poder empeñar más agentes a las labores de seguimiento y control, se haya podido contener el número de denuncias y detenidos.
4. Actualmente no existe ningún estudio riguroso que ofrezca datos cuantitativos sobre la CVDG en general y durante el confinamiento, en particular, a pesar del aumento del riesgo que supone para las parejas que no conviven la pérdida de control física de sus parejas. Por lo que sería de máximo interés que se facilitara cualquier tipo de iniciativa que persiguiera llevar a cabo estudios que permitieran recabar datos acerca de la CVDG.

BIBLIOGRAFÍA

Bermejo, B., Saúl, L.A. y Jenaro, C. (2011). La anorexia y la bulimia en la red: Ana y mia dos “malas compañías” para las jóvenes de hoy. *Acción Psicológica*, 8(1), 71-84. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10366/123299>

Convenio sobre la ciberdelincuencia (2001). Consejo de Europa. Convenio sobre la Ciberdelincuencia (Budapest, 2001).

Dirección Adjunta Operativa (2020). Síntesis y balance de las actuaciones operativas realizadas por la Guardia Civil durante el estado de alarma motivado por la crisis sanitaria del Covid.19. Documento interno. Madrid.

Donoso Vázquez, T., Rubio Hurtado, M.J. y Vilà Baños, R. (2018). La adolescencia ante la violencia de género 2.0: concepciones, conductas y experiencias. *Educación XX1*, 21 (1), 109-134. <http://doi.org/10.5944/educXX1.15972>

Donoso Vázquez, T., Rubio Hurtado, M.J. y Vilà Baños, R. (2017). Los espectadores y espectadoras de la ciberviolencia de género. *Innovación Educativa*, 27, 107-119.

European Union Agency for Fundamental Rights. Violence against women: An EU-wide survey. Viena: FRA; 2014. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_en.pdf

Europol (2017). Online sexual coercion and extortion as a form of Crime affecting children. *Law enforcement perspective*. www.europol.europa.eu.

García-Collantes, A. y Garrido, M.J. (2020). Violencia y Ciberviolencia de género. Tirant Lo Blanch. Madrid. Fuente inédita.

Garrido, M.J. (2020). Nuevas tipologías en violencia de género a raíz de las nuevas tecnologías. Trabajo fin de CACEO. Centro Universitario de la Guardia Civil. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística (2020). Víctimas mortales por violencia de género por periodo.

Lago, S. (2017). Posibilidades de mejora en la prevención y persecución de los delitos de violencia de género por parte de la guardia civil. Trabajo fin Máster. Centro Universitario de la Guardia Civil. Madrid.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm 313, 29 de diciembre de 2004. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Lorente-Acosta (2020). Violencia en tiempos de pandemia y confinamiento. Revista española de medicina legal. 140-145. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.rem.l.2020.05.005>

Luceño-Moreno, L., Talavera-Velasco, B., García-Albuérne, y., Martín-García, J. (2020). Symptoms of Posttraumatic Stress, Anxiety, Depression, Levels of Resilience and Burnout in Spanish Health Personnel during the COVID-19 Pandemic. International Journal of Environmental Research and Public Health, 17, 5514. Recuperado de: doi:10.3390/ijerph17155514

Martínez, A. y Ortigosa, R. (2010) Una aproximación al Ciberbullying. En J. García González (Ed.), Ciberacoso: la tutela penal de la intimidad, la integridad y la libertad sexual de Internet. (15-28) Barcelona: Editorial Tirant lo Blanch.

Ministerio de Igualdad. (2020). Macroencuesta de violencia contra la mujer 2019. disponible en: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/Macroencuesta2019/home.htm> https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/pdf/Macroencuesta_2019_estudio_investigacion.pdf

Muñiz Rivas, M. y Cuesta Roldán, J. (2015). Violencia de género en entornos virtuales. Revista del Cisen Tramas/Maepova, Vol. 3 (2), 101- 110.

Muñiz, M. (2015). Violencia Virtual y Ajuste Psicosocial en la adolescencia desde la perspectiva de género. (Tesis Doctoral). Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

Palop Belloch, M. (2017). Protección jurídica de menores víctimas de violencia de género a través de internet. Vulnerabilidad de la menor en sus relaciones de pareja, ciberacoso y derecho al olvido. (Tesis Doctoral). Universidad Jaume I, Castellón de la Plana.

Organización Mundial de la Salud. Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer. Ginebra: OMS; 2013. Available from: <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241564625/es>.

Parkinson D. Investigating the Increase in Domestic Violence Post Disaster: An Australian Case Study. Journal of Interpersonal Violence. 2019;34(11):2333-2362. doi:10.1177/0886260517696876

Pérez, S.A. (2006). Los mitos sobre el suicidio. La importancia de conocerlos. Revista Colombiana de Psiquiatría, 3, 386- 394. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcp/v34n3/v34n3a05.pdf>

Pérez Vallejo, A.M. (2019). Ciberacoso Sexualizado y ciberviolencia de género en adolescentes. Nuevo marco regulador para un abordaje integral. R.E.D.S., 14, 42-58.

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/01/pdfs/BOE-A-2020-4209.pdf>

Sakurai, K., Nishigori, H., Nishigori, T., Mizuno, S., Obara, T., Iwama, N., Yaegashi, N. (2017). Incidence of Domestic Violence Against Pregnant Females After the Great East Japan Earthquake in Miyagi Prefecture: The Japan Environment and Children's Study. Disaster Medicine and Public Health Preparedness, 11(2), 216-226. doi:10.1017/dmp.2016.109.

SES, (2018). Estudio sobre la Cibercriminalidad en España. <http://www.interior.gob.es/documents/10180/8736571/Informe+2018+sobre+la+Cibercriminalidad+en+Espa%C3%B1a.pdf/0cad792f-778e-4799-bb1f-206bd195bed2>

Fecha de recepción: 14/10/2020. Fecha de aceptación: 25/11/2020

APOYO PSICOLÓGICO ONLINE DURANTE EL PRIMER ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA A TRAVÉS DE LA HERRAMIENTA IENCUIST

LUCÍA HALTY

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS

AMAIA HALTY

INVESTIGADORA DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA FAMILIA DE LA UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS

ELENA GISMERO

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS

RESUMEN

El 14 de marzo de 2020 se decretó en España el primer estado de alarma relacionado con la pandemia del COVID-19. Se impuso uno de los confinamientos más estrictos de Europa. La herramienta online iENCUIST fue diseñada para reducir el impacto psicológico, tanto en la población confinada como en los profesionales que estaban al frente de la lucha contra la pandemia. En este estudio se presentan los perfiles psicológicos de los confinados y de los profesionales que habían solicitado ayuda psicológica. Los resultados indican que las mujeres confinadas presentan puntuaciones más elevadas en las variables de ansiedad, ira o asco, colocando a este grupo en mayor riesgo de presentar problemas psicológicos. En cuanto a los profesionales, aquellos con que enfrentaron crisis pasadas tienen mayor estabilidad emocional, siendo un factor clave en la gestión de crisis.

Estos resultados han dado lugar al desarrollo de una aplicación llamada Sperantia. App que pretende evitar el colapso del sistema de salud mental ofreciendo Asistencia Psicológica Personalizada y Digitalizada a los españoles en riesgo de presentar problemas psicológicos derivados de la pandemia COVID-19.

Palabras clave: COVID-19, ayuda psicológica online, iENCUIST, Sperantia.App.

ABSTRACT

A state of alarm was decreed in Spain on March 14, 2020, where one of the strictest confinements in Europe was imposed on its citizens. The iENCUIST online tool was designed to reduce the psychological impact, both on the confined population and on professionals who were at the forefront of the fight against the pandemic. The psychological profiles of confined individuals and professionals who had requested psychological help are presented in this study. The results indicate that confined

women present higher scores in the variables of anxiety, anger, or disgust, placing this group at a greater risk for presenting psychological problems. As for professionals, those with faced past crises have greater emotional stability, being a key factor in crisis management.

These results have led to the development of an application called Sperantia.App to prevent the collapse of the mental health system by offering Personalized and Digitized Psychological Assistance to Spaniards at risk of presenting psychological problems derived from the COVID-19 pandemic.

Keywords: COVID-19, online psychological help, iENCUIST, Sperantia.App.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la declaración a finales de diciembre de los primeros casos de personas afectadas por el nuevo coronavirus COVID-19 (coronavirus disease 2019) en la provincia de Wuhan, hasta la declaración de la situación de pandemia el 11 de marzo de 2020 (OMS, 2020) apenas pasaron tres meses. Esta enfermedad se ha propagado por todo el mundo a una velocidad sin precedentes. A principios de junio de 2020, se estima que a nivel mundial son más de 400.000 fallecidos por COVID-19 y más de 7 millones de infectados (Coronavirus Resource Center, 2020).

En España, el 14 de marzo de 2020 se decretó el Estado de Alarma a nivel estatal (Real Decreto 463/2020, BOE, 2020) y, con ello, se imponía a todo el país uno de los confinamientos más duros de Europa. En España, a diferencia de otros países, se le exigía a la ciudadanía permanecer en sus domicilios en todo momento, autorizándose únicamente las actividades dirigidas a adquirir bienes de primera necesidad o la asistencia a centros sanitarios o de trabajo. La sociedad española actual, al igual que la de muchos otros países, se enfrentaba por primera vez a una situación de aislamiento y los expertos auguran que tendrá repercusiones en la salud mental, como trastornos de ansiedad y depresión, abuso de sustancias, violencia doméstica o abuso infantil, entre otros (Galea, Merchant y Lurie 2020). Una revisión sobre experiencias previas de confinamiento en otros países también expone que algunas consecuencias psicológicas probables son síntomas de estrés post-traumático, confusión e ira (Brooks, et al. 2020).

Actualmente, son pocos los estudios que han evaluado el impacto de esta pandemia en la salud mental de la población. Uno de los primeros artículos en población china informó que más de la mitad de los encuestados manifestaba un impacto psicológico moderado o severo y un tercio reportaba síntomas moderados o severos de ansiedad (Wang et al., 2020). En población italiana se encuentran datos similares, donde un 32,6% de personas presenta ansiedad moderada o extrema, más de un 50% presenta síntomas de estrés moderado o severo y un 24,2% de personas presenta síntomas de depresión (Cellini, Canale, Mioni y Costa, 2020). Wang et al. (2020), además, evaluaron la evolución temporal de esta sintomatología y encontraron que, en el periodo de un mes, los índices de estrés, depresión y ansiedad no variaban significativamente.

Por otro lado, el estado de emergencia sanitaria ha provocado el despliegue de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para el control del estado de alarma, así como el reclutamiento de personal sanitario y de centros de mayores para hacer frente

a la enfermedad. Estos profesionales se han visto sometidos a altas cargas de trabajo, mayor riesgo de contagiarse y de contagiar a sus familiares, aumento de las horas de jornada laboral, toma de decisiones éticas y médicas bajo mucha presión y, en muchas ocasiones, carencia de materiales de protección suficientes para desarrollar su trabajo. Asimismo, también han carecido de actividades lúdicas, deportivas o relativas al ocio y tiempo libre que permitiesen la canalización de factores estresantes derivados del trabajo. Investigaciones recientes sobre el impacto psicológico sobre personal sanitario informan que más del 50% reportan síntomas de depresión, el 44,6% ansiedad, el 34% insomnio y más del 70% presentan estrés (Lai et al., 2020). Además, investigaciones realizadas sobre epidemias similares anteriores como la del síndrome respiratorio agudo severo (SARS) de 2003 muestran múltiple sintomatología patológica en el personal sanitario durante la epidemia (Wei, Han, Liu, Liu, y Huan, 2004; Wu et al., 2009), así como años después (Wu et al., 2008; Reynolds et al., 2008).

Son varios los autores que consideran necesario actuar rápidamente frente a esta situación de crisis, ofreciendo a los ciudadanos y a los profesionales recursos para contener los posibles efectos negativos (Pfefferbaum y North, 2020; Galea, S., Merchant, R. M., y Lurie, N. 2020). Orrù et al. (2020) sugieren que los profesionales de la salud mental deberían crear herramientas o cuestionarios de fácil difusión, capaces de detectar la presencia de indicadores psicopatológicos y, si es posible, que pudiesen ir acompañados de recomendaciones acordes a sus necesidades.

Para crear este tipo de herramientas es importante tener en cuenta que no todas las personas reaccionan igual frente a situaciones de estrés y que, por tanto, no resultan igual de válidos los mismos recursos. En este sentido, las variables de personalidad pueden ayudar a trazar recomendaciones más ajustadas. Por ejemplo, es esperable que aquellas personas con altos niveles de extroversión vivan de forma más negativa el confinamiento o las medidas de distanciamiento social que quienes presentan bajos niveles en esta variable, para los cuales puede suponer un factor de protección (Carvalho, Pianowski, y Gonçalves, 2020). Del mismo modo ocurre con aquellas personas que son buscadoras de sensaciones, para quienes la situación de confinamiento puede suponer verdaderos niveles de malestar. En este sentido, habría que prestar especial atención a los varones y a las personas jóvenes, ya que tienden a presentar mayores niveles de búsqueda de sensaciones que las mujeres y las personas de mayor edad, respectivamente (McDaniel y Zuckerman, 2003). Por el contrario, para los profesionales que están trabajando en el control de la emergencia sanitaria, presentar altos niveles de búsqueda de sensaciones puede resultar menos desajustado que para quienes presentan bajos niveles de esta variable y deben enfrentarse a una situación de tan alto riesgo.

Por otro lado, altos niveles de neuroticismo o de inestabilidad emocional se relacionan con altos niveles de ansiedad y estrés (Jeronimus, Kotov, Riese y Ormel, 2016), lo que supondría mayores niveles de riesgo para la salud mental de la persona en el afrontamiento de esta crisis. En este caso, es importante tener en cuenta que las mujeres tienden a presentar mayores niveles de ansiedad que los hombres (McLean y Anderson, 2009). Además, la sintomatología ansiosa también se relaciona con mayores niveles de asco y Trastorno Obsesivo-Compulsivo (Knowles, Jessup y Olatunji, 2018), lo que puede agravar todavía más la presencia de comportamientos obsesivos en esta población, debido a las peticiones de organismos internacionales de aumentar las medidas de higiene y limpieza del entorno. En contraposición, hay estudios que

muestran relación entre la presencia de ansiedad y la inhibición conductual (Li et al., 2014) que, en situaciones como esta, pueden suponer un factor de protección para el riesgo de contagio, puesto que son personas más predispuestas a mantener el distanciamiento social (Jones y Salathé, 2009).

Con el objetivo de poder ayudar a la población confinada y a profesionales (sanitarios, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, militares y personal de residencias de mayores) a superar la crisis con el menor impacto psicológico posible, era necesario diseñar una herramienta lo más ajustada posible a los diferentes perfiles de personalidad y que permitiera ofrecer una ayuda psicológica en tiempo real. Para ello, se decidió crear la herramienta iENCUIST.

1.1. HERRAMIENTA iENCUIST

iENCUIST es una herramienta online creada con el objetivo de dar apoyo psicológico a personas confinadas y profesionales (FCSE, sanitarios y personal de residencias de mayores) durante la pandemia del COVID-19. El diseño de esa herramienta se hizo bajo cuatro criterios fundamentales. En primer lugar, que ofreciese orientaciones psicológicas lo más individualizadas posibles, ajustadas a los diferentes perfiles de personas. En una situación de crisis como esta, gobiernos y profesionales de salud mental elaboran materiales de ayuda a la población que son, en la mayoría de los casos, muy generales. Se hacía necesario, por tanto, personalizar la ayuda lo máximo posible (Pfefferbaum y North, 2020). En segundo lugar, que fuese breve. Dada la sobrecarga emocional que supone una situación de confinamiento y el estrés vivido por los profesionales, era necesario elaborar una herramienta que fuera capaz de hacer un perfil de la persona lo más completo posible con el menor número de preguntas. Además, las orientaciones psicológicas tenían que ser automáticas, ofrecerlas en tiempo real. En muchas ocasiones, los resultados de los avances científicos se devuelven a la sociedad con cierto retraso pero, en este caso, las personas necesitaban respuestas de cómo afrontar la crisis en un momento muy concreto y puntual. Por último, era necesario que la herramienta pudiera llegar a muchas personas, la distribución y difusión debía ser masiva.

Conseguir estos cuatro objetivos solo era posible si se recurría a la tecnología. Para ello, se diseñó la herramienta iENCUIST en la plataforma de Google Forms con tres apartados. Un apartado inicial de preguntas sociodemográficas (diferentes en función de si eran personas confinadas o profesionales) para evaluar la situación en la que se encontraba cada persona y en el que se otorgaba al sujeto toda la información necesaria sobre el tratamiento de sus datos.

Un segundo apartado encaminado a evaluar las características de personalidad del sujeto a través de las variables de extroversión, búsqueda de sensaciones, ansiedad, niveles de ira, expresión de la ira, inhibición, capacidad de persistir en la tarea, percepción del asco, capacidad de expresar las emociones y la necesidad de cognición. Se escogieron variables que evalúan aspectos relacionados con la inestabilidad emocional (ansiedad, inhibición, ira, expresión de la ira y asco) por ser el manejo de las emociones uno de los aspectos más cruciales a tener en cuenta para manejar la crisis, tanto para los profesionales como para la población confinada (Brooks, et al. 2020). Las orientaciones para este tipo de personas

iban encaminadas a presentar estrategias que les ayudaran a bajar los niveles de malestar emocional. También se recogen variables relacionadas con la búsqueda de sensaciones y la socialización, esta última especialmente relevante para la población confinada, debido a las medidas de distanciamiento social. Como ejemplo de recomendaciones para este tipo de personas, se les ofrecía canalizar su necesidad de contacto social a través de diversas plataformas online o video-llamadas. También se consideró importante evaluar la capacidad de la persona para expresar sus emociones, ya que una de las recomendaciones para evitar el desarrollo de un Trastorno de Estrés Post-traumático posterior es que la persona sea capaz de expresar la intensidad emocional de lo que está viviendo en la crisis (Lange, van de Ven y Schrieken, 2003). Dado que no todas las personas tienen la capacidad de expresar lo que están sintiendo, desde iENCUST se recomendaba a este tipo de perfiles intentar canalizar sus emociones de otras formas como, por ejemplo, a través de la actividad física (en la medida de sus posibilidades) o de la música; y, evitar la culpa por no poder expresar con facilidad lo que les está pasando. Por último, se recoge una variable relacionada con la necesidad de cognición. La necesidad de cognición se refiere a la tendencia que manifiesta un sujeto a la actividad de pensar (Cacioppo y Petty, 1982). Las personas que tienen niveles bajos de necesidad de cognición contrastan menos la información que reciben y son más fácilmente influenciables (Haddock, Maio, Arnold y Huskinson, 2008); y este hecho puede ser un factor de riesgo para la difusión de noticias falsas sobre la COVID-19, generando más alarma social. Desde la herramienta iENCUIST se recomendaba a las personas que puntuaban bajo en la variable de necesidad de cognición que contrastaran la información, que recibían a través de las redes sociales, antes de distribuirla a través de sus contactos, para evitar así la propagación de noticias falsas.

En un tercer apartado, se solicitaba a la persona que completaba el formulario un correo electrónico al que de manera inmediata se le mandaban las orientaciones en base a su perfil. En la devolución que realizaba la herramienta se dejaba claro en todo momento que las orientaciones recibidas no constituían una evaluación psicológica ni sustituían un proceso terapéutico en caso de necesitarlo.

Cuando la persona enviaba el formulario a la plataforma de Google Forms, un algoritmo previamente entrenado decidía qué orientación ofrecer según el perfil establecido. Para hacer más sencillas las orientaciones que recibían las personas se agruparon los mensajes creando cinco grupos. El primer grupo consistía en el sumatorio de las variables de extroversión, búsqueda de sensaciones y capacidad de persistir en la tarea; el segundo, sumaba los niveles de ansiedad, inhibición y propensión al asco; el tercero, sumaba los niveles y expresión de la ira; el cuarto grupo se centraba en la capacidad de expresar sus emociones; y, en último lugar, se tenía en cuenta la necesidad de cognición. Para generar las orientaciones, cada grupo se dividió en puntuaciones altas (1) o bajas (0) a partir del percentil 70 de cada variable de personalidad. De esta manera, las personas recibían orientaciones ajustadas a su perfil en todas las variables analizadas.

Con estas consideraciones se creó la herramienta iENCUIST para ayudar a la población española, tanto confinados como profesionales, a superar la crisis provocada por la pandemia COVID-19.

En este artículo se presentan los datos recogidos con la herramienta iENCUIST durante los meses de abril y mayo de 2019, así como la propuesta de evolución de dicha herramienta en la aplicación Sperantia.App.

2. MÉTODO

2.1. PARTICIPANTES

La muestra de personas que utilizan la herramienta iENCUIST se recogió desde el 29 de marzo hasta el 4 de mayo de 2020 y la componen 815 personas de las cuales el 79,09% son personas confinadas en su domicilio y un 20,79% son profesionales sanitarios, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, militares, y personal de residencias de mayores. De las personas confinadas en su domicilio, el 25,35% son hombres ($M=41,86$; $S.D.=15,89$) y el 74,65% son mujeres ($M=38,97$; $S.D.=13,65$).

En cuanto al número de personas que conviven juntas en el domicilio, el 11,82% de la muestra informa que vive sola, el 23,95% dos personas, el 23,02% tres personas, el 27,22% cuatro personas, el 8,86% cinco personas y el 5,13% conviven seis personas o más en el mismo domicilio. En cuanto a las características de la vivienda, el 3,58% refiere vivir en un domicilio de menos de 50 metros cuadrados, el 25,66% en un domicilio entre 50-80 metros cuadrados, el 39,97% en un domicilio de 80-120 metros cuadrados y un 30,79% en un domicilio de más de 120 metros cuadrados. La situación laboral en la que se encuentran las personas confinadas se divide en un 2,49% que tiene que seguir trabajando presencialmente durante la crisis, un 58,79% continúan teletrabajando, un 12,29% se encuentra en un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE), un 2,02% pierde su empleo como consecuencia de la pandemia, y un 24,42% no trabajaba antes de la crisis.

Con relación al número de profesionales que utilizan la herramienta iENCUIST, el 24,40% son hombres ($M=49,56$; $S.D.=9,00$) y el 75,60% son mujeres ($M=42,57$; $S.D.=10,5$). Los profesionales se dividen en un 78,70% sanitarios, un 8,88% Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, un 2,37% militares y 10,06% personal que trabaja en residencias de mayores. Con relación a la experiencia profesional de este colectivo, el 41,42% de estos profesionales tiene puestos de responsabilidad en su trabajo frente al 58,58% que no los tiene; el 73,37% no había tenido experiencias previas de intervención en crisis, frente al 26,63% que sí las había tenido; el 11,24% de la muestra tiene entre 1 y 5 años de experiencia profesional, el 32,54% entre 5 y 15 años; y, el 56,21% más de 15 años. De los profesionales, el 10,06% de la muestra se había contagiado del COVID-19 o había pasado la enfermedad en el momento de la recogida de datos, frente al 89,94% que no se había contagiado. Del total de la muestra de 815 personas, el 75,89% no tenía familiares enfermos de COVID-19, el 9,59% tenían familiares que ya habían pasado la enfermedad, el 11,07% tenían familiares que estaban pasando la enfermedad en el momento de la recogida de datos, el 0,86% tenían familiares que se encontraban graves, y el 2,46% tenían familiares que habían fallecido como consecuencia de la COVID-19.

Los datos recogidos cumplen los criterios éticos de la Declaración de Helsinki.

2.2. HERRAMIENTA IENCUIST

Como se ha explicado anteriormente, la herramienta iENCUIST está formada por tres apartados. En el primero se realizan preguntas sociodemográficas según el colectivo (profesionales o confinados); en el segundo apartado, se evalúan variables de personalidad; y, en el último apartado, se solicita una dirección de correo a la que se envían las orientaciones personalizadas.

El cuestionario que evalúa los rasgos de personalidad está formado por 36 ítems distribuidos de la siguiente manera:

2.2.1. Búsqueda de sensaciones (Zuckerman et al., 1978) y Extroversión (Costa y McCrae, 2008)

Para evaluar el rasgo de búsqueda de sensaciones se seleccionaron 4 ítems de la escala Zuckerman Sensation Seeking Scale-V (SSS-V; Zuckerman, Eysenck y Eysenck, 1978) y arroja un alpha de 0.723. Para evaluar el rasgo de extroversión se utilizaron 4 ítems de la subescala de extroversión del NEO Five Factor Inventory (NEO-FFI, Costa y McCrae, 2008), que se centran en evaluar los niveles de sociabilidad del sujeto. El formato de respuesta es de 1 (muy en desacuerdo) a 5 (muy de acuerdo). Esta subescala arroja un alpha de 0,53.

2.2.2. Ansiedad rasgo (Spielberger, 1983)

Para evaluar la propensión a la ansiedad relativamente estable, se utilizaron 4 ítems de la subescala de ansiedad rasgo del State-Trait Anxiety Inventory (STAI; Spielberger, 1983). Dicha subescala está formada por 20 ítems con un formato de respuesta de 0 (casi nunca/nada) a 3 (mucho/casi siempre), y tiene un alpha de 0,77.

2.2.3. Ira rasgo (Spielberger, 1991)

Para evaluar la propensión a experimentar la ira de forma relativamente estable se utilizaron 4 ítems de la subescala de ira rasgo del test State-Trait Anger Expression (STAXI-2, Spielberger, 1991). El formato de respuesta tiene 4 opciones de respuesta (A: casi nunca; B: Algunas veces; C: A menudo; D: Casi siempre), y presenta un alpha de 0,90.

2.2.4. Expresión de la ira (Spielberger, 1991)

Para evaluar este rasgo se ha utilizado la subescala de expresión externa de la ira del test State-Trait Anger Expression (STAXI-2, Spielberger, 1991). Dicha subescala evalúa cómo reacciona o se comporta el sujeto cuando está furioso. Tiene 4 opciones de respuesta (A: casi nunca; B: Algunas veces; C: A menudo; D: Casi siempre) y un alpha de 0,78.

2.2.5. Dureza emocional (ICU, Inventory Callous-Unemotional, Frick, 2004)

Se utilizaron 4 ítems del test ICU que tiene 4 opciones de respuesta que van de 0 (no es cierto) a 3 (definitivamente cierto) y evalúa aspectos como dificultad para expresar las emociones. En esta investigación se obtiene un alpha de 0,84.

2.2.6. Escalas BIS/BAS (Carver y White, 1994)

Se seleccionaron 4 ítems que evalúan el sistema de inhibición conductual (SIC, BIS en inglés) y 4 ítems que evalúan el Sistema de Aproximación Conductual (SAC, BAS en inglés), el formato de respuesta consta de 4 opciones que van de 1 (muy en desacuerdo) a 4 (muy de acuerdo) y se obtuvo un alpha de 0,50 y 0,50, respectivamente.

2.2.7. Propensión al asco (The Disgust Propensity and Sensitivity Scale-Revised (van Overveld et al., 2006)

Para evaluar el asco se utilizaron 4 ítems de la escala The Disgust Propensity and Sensitivity Scale-Revised (DPSS-R; van Overveld et al., 2006). Esta escala tiene un formato de respuesta de 1 (nunca) a 5 (siempre), y arroja un alpha de 0,84.

2.2.8. Necesidad de cognición (Cacciopo et al., 1996)

Para evaluar la motivación de las personas hacia la actividad de pensar se utilizaron 4 ítems de la escala de necesidad de cognición (NC) (Cacciopo et al., 1996). Su formato de respuesta va de 1 (nada característico de mí) a 5 (muy característico de mí), y arroja un alpha de 0,88.

2.3. PROCEDIMIENTO Y ANÁLISIS

El enlace que da acceso a la herramienta iENCUIST se distribuyó por los canales de la Universidad, así como por el Colegio de Médicos de la Comunidad de Madrid y la web oficial del gobierno de la Comunidad de Madrid.

Para realizar los perfiles de las personas que han solicitado ayuda a través de iENCUIST se realizaron análisis descriptivos, contrastes de T de student para muestras independientes y ANOVA de un factor. Dichos análisis estadísticos se realizaron con el paquete estadístico IBM SPSS Statistics 26.0.

3. RESULTADOS

3.1. PERFIL DE LA POBLACIÓN GENERAL CONFINADA EN EL PRIMER ESTADO DE ALARMA

En la Tabla 1 se observan los datos descriptivos de los hombres y mujeres en cada una de las variables analizadas. Los hombres presentan significativamente más

búsqueda de sensaciones ($T=3,56$; $p=0,0001$, $d=0,32$), más dificultad para expresar sus emociones ($T=5,44$; $p=0,0001$, $d=0,49$) y más necesidad de cognición ($T=5,40$; $p=0,0001$, $d=0,50$) que las mujeres. Por el contrario, las mujeres tienen puntuaciones significativamente más altas que los hombres en extroversión ($T=3,09$; $p=0,002$, $d=0,28$), en ansiedad ($T=4,50$; $p=0,0001$, $d=0,41$), en conductas de inhibición ($T=5,68$; $p=0,0001$, $d=0,51$), en persistencia en la tarea ($T=4,79$; $p=0,0001$, $d=0,42$) y en niveles de asco ($T=3,12$; $p=0,002$, $d=0,29$).

Tabla 1

Estadísticos descriptivos de las variables estudiadas entre hombres y mujeres confinados.

	Hombres		Mujeres	
	M	D.T.	M	D.T.
Búsqueda sensaciones	9,83	3,48	8,70	3,52
Extroversión	11,60	2,11	12,20	2,16
Ansiedad	3,69	2,59	4,75	2,57
Inhibición	11,30	2,01	12,34	2,00
Persistencia	12,97	1,84	13,70	1,62
Expresar emociones	5,41	2,89	3,94	2,99
Ira	8,12	3,05	8,33	3,09
Expresión ira	8,58	2,62	8,63	2,50
Sensibilidad asco	9,23	3,01	10,18	3,44
Necesidad cognición	15,47	3,26	13,74	3,61

M=media; D.T.=Desviación típica.

3.2. PERFIL DE LOS PROFESIONALES DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO, SANITARIOS Y PERSONAL DE RESIDENCIAS EN EL PRIMER ESTADO DE ALARMA

Como se ha mencionado anteriormente, el 20,79% de las personas que accedieron a la herramienta iENCUIST durante el primer estado de alarma eran profesionales de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sanitarios y personal de residencias. Se realizaron análisis estadísticos comparando los diferentes grupos de profesionales entre sí (sanitarios, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, militares y personal de residencias) entre las variables de personalidad estudiadas, y no se observaron diferencias significativas entre los grupos. Por ello, los resultados que se presentan a continuación tienen en cuenta toda la muestra de profesionales en su conjunto y los resultados son extrapolables a los tres colectivos.

En la Tabla 2 se observan los datos descriptivos del perfil de los profesionales. Las diferencias encontradas indican que las mujeres tienen puntuaciones significativamente más altas en ansiedad ($T=2,26$; $p=0,02$, $d=0,40$), en inhibición ($T=2,60$; $p=0,001$, $d=0,47$), y en persistencia en la tarea ($T=3,29$; $p=0,001$, $d=0,61$) que los hombres.

Tabla 2

Estadísticos descriptivos de las variables estudiadas entre hombres y mujeres profesionales.

	Hombres		Mujeres	
	M	D.T.	M	D.T.
Búsqueda sensaciones	8,83	2,88	8,12	3,17
Extroversión	12,51	1,87	12,14	1,93
Ansiedad	2,93	2,49	3,91	2,40
Inhibición	11,41	1,96	12,35	2,02
Persistencia	12,85	1,37	13,77	1,60
Expresar emociones	4,59	2,55	3,97	3,12
Ira	7,37	2,76	7,95	3,05
Expresión ira	8,80	2,59	8,01	2,30
Sensibilidad asco	9,00	3,84	8,69	3,15
Necesidad cognición	14,37	3,26	13,55	3,77

M=media; D.T.=Desviación típica.

Aquellos profesionales que en la gestión de la crisis sanitaria ocupan puestos de responsabilidad presentan mayores niveles de persistencia en la tarea ($T=2,06$; $p=0,04$, $d=0,32$) y necesidad de cognición ($T=2,36$; $p=0,019$, $d=0,36$), que los profesionales que no ocupan puestos de responsabilidad (Tabla 3). También se observaron diferencias en las variables de personalidad, en función de si los profesionales habían vivido situaciones previas de crisis (Tabla 3). Los profesionales que sí han vivido experiencias previas de crisis presentan significativamente más búsqueda de sensaciones ($T=2,39$; $p=0,019$, $d=0,39$), menos niveles de ansiedad ($T=2,45$; $p=0,015$, $d=0,43$) y menos niveles de inhibición ($T=2,90$; $p=0,004$, $d=0,51$), que aquellos profesionales que no han pasado por experiencias previas de crisis.

Tabla 3

Estadísticos descriptivos de la responsabilidad del puesto del profesional y su experiencia previa de crisis en las variables estudiadas.

	Puesto de responsabilidad				Experiencia en crisis			
	Si		No		Si		No	
	M	D.T.	M	D.T.	M	D.T.	M	D.T.
Búsqueda sensaciones	8,29	3,37	8,30	2,91	9,22	3,50	7,96	2,88
Extroversión	12,41	1,71	12,10	2,04	12,13	1,84	12,27	1,94
Ansiedad	3,73	2,74	3,63	2,23	2,91	2,28	3,94	2,45
Inhibición	12,30	2,03	11,99	2,04	11,38	1,83	12,39	2,05
Persistencia	13,84	1,61	13,33	1,55	13,36	1,47	13,61	1,63
Expresar emociones	3,99	3,02	4,22	2,98	4,40	2,90	4,02	3,03
Ira	7,97	3,09	7,67	2,92	7,71	2,98	7,82	3,00
Expresión ira	8,10	2,62	8,26	2,22	8,09	2,19	8,23	2,46

Sensibilidad asco	8,67	3,26	8,83	3,36	8,89	3,47	8,72	3,27
Necesidad cognición	14,54	3,90	13,21	3,39	14,58	3,20	13,47	3,78

M=media; D.T.=Desviación típica.

3.3. DIFERENCIAS EN PERSONALIDAD ENTRE EL COLECTIVO DE CONFINADOS DE LA POBLACIÓN GENERAL Y PROFESIONALES

Para realizar las comparaciones entre las variables de estudio entre personas confinadas y profesionales, se realizó una selección aleatoria del 20% (N=132) de los casos de personas confinadas, que se corresponde con el 20% del total de profesionales de la muestra (N=169).

Como se observa en el Gráfico 1, las personas que están en aislamiento en su domicilio presentan mayores niveles de ansiedad ($T=2,22$; $p=0,027$, $d=0,25$), ira ($T=2,50$; $p=0,013$, $d=0,29$), y asco ($T=3,51$; $p=0,001$, $d=0,40$), que los profesionales.

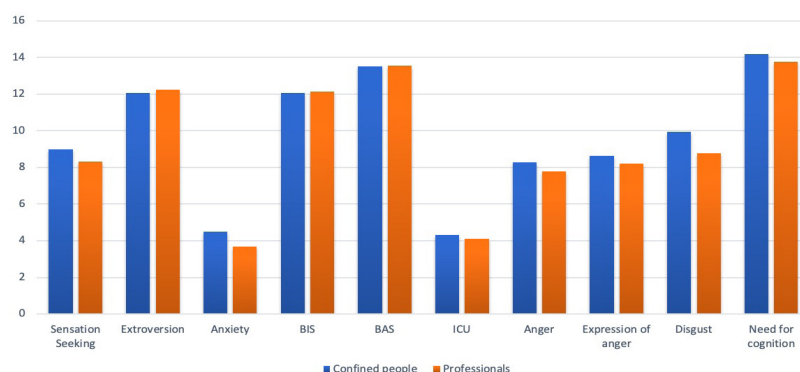


Gráfico 1. Datos descriptivos de las variables de iENCUIST comparando profesionales y personas confinadas.

4. DISCUSIÓN

La herramienta iENCUIST se ha ofrecido tanto a personas confinadas en sus domicilios como a aquellos profesionales que han actuado en primera línea durante el estado de alarma decretado en España, como han sido los sanitarios, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y personal de centros de mayores, cuya situación específica merecía una atención especial.

En la muestra global, atendiendo al género de los participantes, se han observado diferencias significativas, encontrándose en los hombres más búsqueda de sensaciones, más dificultad para expresar sus emociones y más necesidad de cognición, mientras que en las mujeres aparecen mayores índices de extroversión, ansiedad, conductas de inhibición, persistencia en la tarea y asco. Estos resultados están en la línea de lo esperable atendiendo a la literatura previa en cuanto a

diferencias de género. Diversos estudios han mostrado consistentemente mayores niveles de ansiedad en mujeres vs. hombres (Feingold, 1994; Jalnapurkar, Allen y Pigott, 2018), así como de extroversión (Feingold, 1994; Weisberg, Deyoung, y Hirsh, 2011), comportamiento inhibido (BIS) (Ma-Kellam y Shengtao WU, 2020), y asco (Al-Shawaf, Lewis, y Buss, 2018). Por su parte, los hombres suelen obtener mayores niveles que las mujeres en búsqueda de sensaciones (McDaniel y Zuckerman, 2003; Zuckerman, 1994; Zuckerman, Eysenck, y Eysenck, 1978), así como en dificultad para expresar sus emociones (Rachle et al., 2018). Los resultados del presente estudio apoyan los datos encontrados por Somma et al. (2020) y sugieren que hay que prestar una atención especial a las mujeres, quienes parecen sufrir más emocionalmente el impacto del confinamiento y de la situación de pandemia. Junto a sus puntuaciones más elevadas en ansiedad, inhibición o asco, sus mayores puntuaciones en extroversión también han sido relacionadas con mayor malestar debido a las medidas de distancia social (Carvalho, Pianowski y Gonçalves, 2020). Además, hay que tener un especial seguimiento de las puntuaciones elevadas en asco ya que, aunque puede ser un factor de protección para evitar el contagio, también puede ser el precursor de algunas patologías como el trastorno obsesivo-compulsivo (Knowles, Jessup y Olatunji, 2018; Olivera-La Rosa, Chuquichambi y Ingram, 2020).

Considerando la submuestra de profesionales, entre los que se incluyen en un mismo colectivo a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sanitarios y personal de residencias, las diferencias significativas detectadas en base al género han sido más ansiedad, inhibición y persistencia en la tarea entre las mujeres vs hombres. Como se ve, entre los profesionales hay menos diferencias en base al género de los participantes que en la población confinada, y las diferencias encontradas ofrecen un perfil de las mujeres profesionales de la muestra con ansiedad, algo lógico en la situación que estaban afrontando, y presente también en población general; con una elevada inhibición que puede resultar un factor de protección para evitar el contagio (Li et al., 2014); y con capacidad para persistir en su tarea y perseguir sus objetivos, lo que sugiere un buen desempeño profesional.

Aquellos profesionales que han vivido crisis previas a la actual han obtenido puntuaciones significativamente más elevadas en búsqueda de sensaciones, y menos en ansiedad y en inhibición. Estos resultados, además de concordar con lo esperable, ofrecen un dato positivo y es que la experiencia ganada en el transcurso de la vida profesional mejora la resiliencia de los profesionales, a la vez que les motiva para conseguir sus objetivos.

En la misma línea se observan los resultados relativos a los profesionales que ocupan puestos de responsabilidad: muestran significativamente más persistencia en la tarea y más necesidad de cognición, características esperables en quienes deben liderar a otras personas en el ejercicio de su profesión y, especialmente, en situaciones difíciles como las vinculadas al desarrollo de la pandemia de la COVID-19. Específicamente, mayor necesidad de cognición se ha asociado a más metas que requieren razonamiento y resolución de problemas (Gollwitzer, Kappes, y Oettingen, 2012). Por ejemplo, Wu, Parker, y De Jong (2014) sugirieron que las personas con elevada necesidad de cognición tienden a implicarse en procesos innovadores que requieren lidiar con situaciones complejas, invertir esfuerzo y desarrollar nuevas estrategias y soluciones en el contexto laboral.

Cuando se comparan las puntuaciones entre la población general confinada y los profesionales, se observa que la población confinada muestra puntuaciones más elevadas en ansiedad, ira y asco. Parece que la situación de confinamiento afectó más negativamente a la población general que a los profesionales, aumentando la inestabilidad emocional.

Identificar precozmente la existencia de malestar psicológico es un elemento clave para poder prevenir problemas psicológicos futuros. Como recomiendan diversos autores, conviene que los profesionales de la psicología y la psiquiatría tengan acceso a los ciudadanos para ofrecer ayuda a través de metodología online con el objetivo de promover su salud y bienestar psicológico y físico (Inchausti, et al., 2020; Khan et al., 2020; Lima et al., 2020). Ese es precisamente el objetivo del iENCUIST, que ofrece brevedad, inmediatez de respuesta, facilidad de difusión y personalización de las orientaciones ofrecidas en base a los perfiles de personalidad obtenidos.

Aunque este estudio ofrece resultados prometedores no está exento de limitaciones. En primer lugar, aquí se ofrecen los perfiles de las personas que han requerido ayuda durante los primeros meses de la pandemia de la COVID-19. Hubiera sido interesante comparar estos perfiles con aquellos que no han requerido ayuda durante el confinamiento o durante el desarrollo de su trabajo. En segundo lugar, hubiera sido necesario poder ofrecer una ayuda más específica a aquellos perfiles que tuvieran puntuaciones muy elevadas en las variables de estudio y, por lo tanto, pudieran tener un mayor riesgo psicológico de presentar un trastorno mental. De esta limitación se desprende una iniciativa importante con la creación de la aplicación Sperantia.App que se explica a continuación.

4.1. APLICACIÓN SPERANTIA.APP

Debido al impacto tan negativo que está generando la pandemia de la COVID-19 en la salud mental de los españoles, el equipo de investigación de la Universidad de Comillas que realizó la herramienta iENCUIST está desarrollando una aplicación llamada Sperantia.App, cuyo objetivo es evitar el colapso del sistema de salud mental ofreciendo Asistencia Psicológica Personalizada y Digitalizada a los españoles en riesgo de presentar problemas psicológicos derivados de la pandemia COVID-19.

Estamos viviendo un momento como sociedad en el que la tecnología tiene que ayudar a facilitar el acceso a recursos a las personas más vulnerables y necesitadas. Es prácticamente imposible que todas las personas que necesitan ayuda en este momento puedan tener acceso a un psicólogo, pero sí pueden acceder a una herramienta tecnológica que les permita recibir orientaciones psicológicas para sobrellevar la situación de la mejor manera posible. En el caso de que la persona se encuentre en riesgo de tener un problema importante de salud mental, la aplicación también orientará a que la persona busque ayuda de un profesional. Será una aplicación dirigida a padres con hijos entre los 2 y los 18 años; a la población general, a profesionales sanitarios y Cuerpos de Seguridad, profesionales de trabajos esenciales, así como a personas en duelo. Estará disponible a partir de diciembre de 2020 para Android, IOS y Web de manera gratuita.

Desde aquí, queremos animar al personal de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a que usen la aplicación (y a sus familiares y conocidos también) para poder paliar los efectos psicológicos tan negativos que está ocasionando esta pandemia.

BIBLIOGRAFÍA

- Al-Shawaf, L., Lewis, D. M. G., y Buss, D. M. (2018). Sex Differences in Disgust: Why Are Women More Easily Disgusted Than Men? *Emotion Review*, 10(2), 149–160. <https://doi.org/10.1177/1754073917709940>
- Brooks, S. K., Webster, R. K., Smith, L. E., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N. y Rubin, G. J. (2020). The Psychological Impact of Quarantine and How to Reduce It: Rapid Review of the Evidence. *The Lancet*, 395, 912-920. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30460-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30460-8)
- Carvalho, L. F., Pianowski, G., y Gonçalves, A. P. (2020). Personality differences and COVID-19: are extroversion and conscientiousness personality traits associated with engagement with containment measures?. *Trends in psychiatry and psychotherapy*, S2237-60892020005005201. Advance online publication. <https://doi.org/10.1590/2237-6089-2020-0029>
- Cellini, N., Canale, N., Mioni, G. y Costa, S. (2020). Changes in sleep pattern, sense of time and digital media use during COVID-19 lockdown in Italy. *Journal of Sleep Research*, XX, 1-5. <https://doi.org/10.1111/jsr.13074>
- Feingold A. (1994). Gender differences in personality: a meta-analysis. *Psychological bulletin*, 116(3), 429–456. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.116.3.429>
- Galea, S., Merchant, R. M., y Lurie, N. (2020). The Mental Health Consequences of COVID-19 and Physical Distancing: The Need for Prevention and Early Intervention. *JAMA internal medicine*, 10.1001/jamainternmed.2020.1562. Advance online publication. <https://doi.org/10.1001/jamainternmed.2020.1562>
- Galea, S., Merchant, R.M. y Lurie, N. (2020). The Mental Health Consequences of COVID-19 and Physical Distancing: The Need for Prevention and Early Intervention. *JAMA Internal Medicine*, 180(6), 817-818. doi:10.1001/jamainternmed.2020.1562
- Gollwitzer, P. M., Kappes, H. B., y Oettingen, G. (2012). Needs and incentives as sources of goals. In H. Aarts y A. J. Elliot (Eds.), *Goal-directed behavior* (pp. 115–150). New York, NY: Psychology Press.
- Jalnapurkar, I., Allen, M., y Pigott, T. (2018). Sex Differences in Anxiety Disorders: A Review. *Journal of Psychiatry Depression y Anxiety*, 4, 012. DOI:10.24966/PDA-0150/100011
- Inchausti, F., MacBeth, A., Hasson-Ohayon, I., y Dimaggio, G. (2020, April 2). Psychological interventions and the Covid-19 pandemic. <https://doi.org/10.31234/osf.io/8svfa>
- Jeronimus, B. F., Kotov, R., Riese, H., y Ormel, J. (2016). Neuroticism's prospective association with mental disorders halves after adjustment for baseline symptoms and psychiatric history, but the adjusted association hardly decays with time: a meta-analysis on 59 longitudinal/prospective studies with 443 313 participants. *Psychological medicine*, 46(14), 2883–2906. <https://doi.org/10.1017/S0033291716001653>
- Jones, J. H., y Salathé, M. (2009). Early assessment of anxiety and behavioral response to novel swine-origin influenza A(H1N1). *PloS one*, 4(12), e8032. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0008032>

- Khan, S., Siddique, R., Li, H., Ali, A., Shereen, M. A., Bashir, N., y Xue, M. (2020). Impact of coronavirus outbreak on psychological health. *Journal of Global Health*, 10(1). <https://doi.org/10.7189/JOGH.10.010331>
- Knowles, K. A., Jessup, S. C., y Olatunji, B. O. (2018). Disgust in Anxiety and Obsessive-Compulsive Disorders: Recent Findings and Future Directions. *Current Psychiatry Reports*, 20(68). doi:10.1007/s11920-018-0936-5
- Li, Y., Qiao, L., Sun, J., Wei, D., Li, W., Qiu, J., ... Shi, H. (2014). *Gender-specific neuroanatomical basis of behavioral inhibition/approach systems (BIS/BAS) in a large sample of young adults: A voxel-based morphometric investigation. Behavioural Brain Research*, 274, 400–408. doi:10.1016/j.bbr.2014.08.041
- Lima, C., Carvalho, P., Lima, I., Nunes, J., Saraiva, J. S., de Souza, R. I., da Silva, C., y Neto, M. (2020). The emotional impact of Coronavirus 2019-nCoV (new Coronavirus disease). *Psychiatry research*, 287, 112915. <https://doi.org/10.1016/j.psychres.2020.112915>
- Ma-Kellams, C. y Shengtao Wu, M. (2020). Gender, behavioral inhibition/activation, and emotional reactions to negative natural and social events. *Personality and Individual Differences*, 157, 109809. <https://doi.org/10.1016/j.paid.2019.109809>.
- McDaniel, S. R., y Zuckerman, M. (2003). *The relationship of impulsive sensation seeking and gender to interest and participation in gambling activities. Personality and Individual Differences*, 35(6), 1385–1400. doi:10.1016/s0191-8869(02)00357-4
- McLean, C. P., y Anderson, E. R. (2009). *Brave men and timid women? A review of the gender differences in fear and anxiety. Clinical Psychology Review*, 29(6), 496–505. doi:10.1016/j.cpr.2009.05.003
- Orrù, G., Ciacchini, R., Gemignani, A. y Conversano, C. (2020). Psychological intervention measures during the COVID-19 pandemic. *Clinical Neuropsychiatry*, 17 (2), 76-79. DOI: [10.36131/CN20200208](https://doi.org/10.36131/CN20200208)
- Pfefferbaum, B., y North, C. S. (2020). Mental Health and the Covid-19 Pandemic. *The New England journal of medicine*, 10.1056/NEJMp2008017. Advance online publication. <https://doi.org/10.1056/NEJMp2008017>
- Raschle, N.M., Menks, W.M., Fehlbach, L.V., Steppan, M., Smaragdi, A., Gonzalez-Madruga, K., Rogers, J., Clanton, R., Kohls, G., Martinelli, A., Bernhard, A., Konrad, K., Herpertz-Dahlmann, B., Freitag, C.M., Fairchild, G., De Brito, S.A. y Stadler, C. (2018). Callous-unemotional traits and brain structure: Sex-specific effects in anterior insula of typically-developing youths. *NeuroImage: Clinical*, 17, 856-864. <https://doi.org/10.1016/j.nicl.2017.12.015>.
- Wang, C., Pan, R., Wan, X., Tan, Y., Xu, L., McIntyre, R. S., Choo, F. N., Tran, B., Ho, R., Sharma, V. K. y Ho, C. (2020 in press). A longitudinal study on the mental health of general population during the COVID-19 epidemic in China. *Brain Behavior and Immunity*. <https://doi.org/10.1016/j.bbi.2020.04.028>
- Wang, G., Zhang, Y., Zhao, J., Zhang, J., Jiang, F. (2020). Mitigate the effects of home confinement on children during the COVID-19 outbreak. *The Lancet*, 395, 945-947. doi:10.1016/S0140-6736(20)30547-X

Weisberg, Y. J., Deyoung, C. G., y Hirsh, J. B. (2011). Gender Differences in Personality across the Ten Aspects of the Big Five. *Frontiers in psychology*, 2, 178. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2011.00178>

Wu, C. H., Parker, S. K., y De Jong, J. P. (2014). Need for cognition as an antecedent of individual innovation behavior. *Journal of Management*, 40, 1511–1534. doi: 10.1177/0149206311429862

Zuckerman, M. (1994). *Behavioral expressions and biosocial bases of sensation seeking*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Zuckerman, M., Eysenck, S. B. G., y Eysenck, H. J. (1978). Sensation seeking in England and America: cross-cultural, age, and sex comparisons. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 46, 139–149.

Fecha de recepción: 11/11/2020. Fecha de aceptación: 25/11/2020

LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y EL RÉGIMEN SANCIONADOR ACTIVADO PARA VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS FRENTE A LA COVID-19

IVÁN HORMIGOS MARTÍNEZ

COMANDANTE. ESTADO MAYOR. DIRECCIÓN ADJUNTA OPERATIVA DE LA GUARDIA CIVIL
DOCTORANDO EN DERECHO EN EL PROGRAMA DE UNIÓN EUROPEA DE LA UNED

RESUMEN

La crisis sanitaria derivada de la pandemia originada por la COVID-19 no solo ha supuesto un reto en el ámbito de la salud pública, sino también en el de la seguridad, centrado en la vigilancia y control del cumplimiento de las medidas de protección para prevenir su contagio y transmisión. En esta faceta, la contribución de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha sido clave gracias a las capacidades y experiencia en cuanto a velar por el cumplimiento de las disposiciones generales por parte de la ciudadanía. En el marco de esta supervisión, el establecimiento de un régimen sancionador ágil y robusto es imprescindible para que el mismo genere el necesario efecto disuasorio entre la población, facilitando el cumplimiento de las medidas. En este artículo se analizará el marco legal en el que se han sustentado las medidas de protección adoptadas y la evolución del régimen sancionador aplicado para velar por su cumplimiento, con especial atención al encaje de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como agentes de la autoridad sanitaria.

Palabras clave: COVID, régimen sancionador, medidas de protección, confinamiento, fuerzas y cuerpos de seguridad

ABSTRACT

The health crisis derived from the pandemic caused by COVID-19 has not only been a challenge in the field of public health, but also in the field of public security, focused on the surveillance and control of compliance with protection measures to prevent its contagion and transmission. In this facet, the contribution of the Security Forces has been a key point thanks to their capacities and experience in ensuring compliance with the legal provisions by citizens. Within the framework of this supervision, the establishment of an agile and robust sanctioning regime is essential for it to generate necessary deterrent effect among the population, facilitating implementation of the measures. This article will analyze the legal framework in which the protection measures adopted have been sustained and the evolution of the sanctioning regime applied to ensure compliance, with particular attention to the fit of the members of the Security Forces and Bodies as agents of the health authority.

Key words: COVID, sanctioning regime, protection measures, lockdown—confinement, security forces.

1. INTRODUCCIÓN AL MODELO POLICIAL ESPAÑOL

El sistema de seguridad pública español es en la actualidad cuanto menos complejo, presentando una naturaleza eminentemente descentralizada, como ocurre con el resto de la Administración, si bien no con el mismo nivel de intensidad en todas las regiones y municipios. A modo de ejemplo, cabe señalar que no se verifica el mismo modelo de respuesta en Comunidades Autónomas como País Vasco, Cataluña, Navarra o Islas Canarias, que cuentan con un Cuerpo Policial propio, que en aquellas otras donde esta singularidad no se presenta, o dentro de la misma región entre municipios que cuenten con Cuerpo de Policía Local o no.

La Constitución Española (en adelante la CE) define un Estado descentralizado, configurado en tres niveles, uno estatal, otro regional para cada Comunidad Autónoma y otro local, lo cual se traslada a la Administración que lo sustenta y sirve. De esta forma, se conjugan materias cuya competencia está reservada en exclusiva al estado, como la seguridad pública (Artículo 149.1.29ª) *“sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”* y la *“sanidad exterior - bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos”* (Artículo 149.1.16ª), y con otras de nivel autonómico, como *“la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones”* y *“la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”* (Artículo 148.1. 22ª) y en *“sanidad e higiene”* (Artículo 148.1.21ª). La CE también recoge, por un lado, en su artículo 126, que *“la policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca”* y, por el otro, en su artículo 104, que *“las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”* y que *“una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”*. El marco se completa a nivel local con lo recogido en sus artículos 140 a 142 para definir su autonomía y capacidad.

La regulación constitucional, tal y como señala su propio articulado, requiere para su desarrollo en estas materias de la concurrencia de una Ley Orgánica, extremo que se verificó con la promulgación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de febrero, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS), que vino a consagrar un modelo de seguridad en el que, por un lado, se da cabida al desarrollo de Cuerpos de Policía Autonómicos y, por el otro, se integra la función de policía judicial como una más a desarrollar por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante FCS), separándose de modelos como el portugués, que cuenta con cuerpos específicos para el desarrollo de esta función, diferenciados de aquellos otros destinados a velar por la seguridad ciudadana.

No obstante, la aseveración anterior relativa a la función de policía judicial es una primera aproximación un tanto simplista, ya que en esta función concurrirán otros actores según se ha recogido en otras normas sectoriales, como son, por ejemplo, la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (por Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando) o los Agentes Forestales (por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes). Si bien estos actores lo serán en el ejercicio

de sus competencias en los ámbitos específicos que estas normas legales regulan y nunca con carácter general como las FCS.

Aparte de la función de policía judicial, las FCS son las encargadas constitucionalmente de *“garantizar la seguridad ciudadana”*, tal y como se ha reseñado, siendo esta función desarrollada mediante la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en adelante LOPSC). En esta norma legal se regulan las especiales facultades de la FCS para, entre otras, *“identificación de personas”*, *“restricción del tránsito y controles en las vías públicas”*, *“comprobaciones y registros en lugares públicos”* y *“registros corporales externos”*, así como se establece las infracciones y su régimen sancionador. Esta regulación, junto con la correspondiente al Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre), en el que se configuran los delitos y sus penas, debe constituir un sistema de respuesta integral y progresiva en el ámbito de la seguridad, teniendo a las FCS como su actor de referencia.

En este punto, y para lo que puede interesar relacionado con el régimen sancionador, la LOPSC establece en su artículo 52 la presunción de veracidad de los *“agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos”*, salvo prueba en contra. Esta presunción de veracidad en favor de las FCS, en el específico ámbito de la seguridad ciudadana, tiene su reflejo en otros ámbitos, como el de la vigilancia del tráfico, tal y como recoge el artículo 88 del Real Decreto Legislativo, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial a favor de los *“agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas”*. Por su parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas recoge la regulación general en esta materia en su artículo 77.5 al indicar que *“los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos harán prueba de estos salvo que se acredite lo contrario”*. Como conclusión de lo anterior, se puede afirmar que, la presunción de veracidad en favor de un agente de la autoridad, se activa cuando precisamente actúe en el marco de competencias o responsabilidades de esa autoridad, según recojan las normas legales de ese ámbito. En el caso que nos ocupa, si el procedimiento sancionador se enmarca en la LOPSC, los agentes de la autoridad de referencia para esta norma serán los miembros de las FCS, pero si se enmarca en otra Ley habrá que estar a los agentes de la autoridad que defina esa norma legal, para que gocen de la presunción de veracidad.

La LOFCS configura un modelo policial en el que concurren con diferentes funciones los de nivel estatal, los de nivel autonómico que se creen y los de nivel local en aquellos municipios que se hayan creado. A nivel estatal, establece la coexistencia de la Policía Nacional, de naturaleza civil, y de la Guardia Civil, de naturaleza militar, con una serie de competencias generales (artículo 11) que ejercen territorialmente, mediante un reparto de áreas de responsabilidad basado fundamentalmente en el municipio, y otras específicas (artículo 12) que ejercen en todo el territorio nacional. A nivel regional, las Comunidades Autónomas pueden crear su propio cuerpo policial para contribuir a la seguridad pública, como es el caso de las Islas Canarias, concurriendo con las de nivel estatal, mediante un reparto de funciones. No obstante lo anterior, los casos de País Vasco, Cataluña y Navarra son

diferentes, en tanto en cuanto la propia norma les dedica una referencia concreta en las correspondientes Disposiciones Finales, determinando un régimen peculiar para cada una de ellas, completado por la normativa autonómica y no sometido a los límites generales establecidos para el resto de los supuestos.

Concretando a lo que interesa al presente artículo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante FCSE), Policía Nacional y Guardia Civil, cuentan entre sus funciones a ejercer en el territorio bajo su respectiva responsabilidad con las siguientes: *“velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias”, “prevenir la comisión de actos delictivos e investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes” o “colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil”.*

2. LAS FCS EN LA RESPUESTA FRENTE A LA COVID-19

Las competencias señaladas en el apartado anterior han sido clave para determinar una participación significativa de las FCSE en la respuesta frente la actual crisis sanitaria derivada de la pandemia asociada a la COVID-19. En este sentido, cabe señalar que el ámbito de la salud pública es un aspecto más a tener presente en el concepto actual de seguridad, tanto en lo que se refiere a su conceptualización como *“seguridad humana”* como en su más actual marco de la *“seguridad nacional”*. En concreto, respecto al segundo concepto, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (en adelante LSN) recoge entre los ámbito de especial interés (Artículo 10) el de la *“seguridad sanitaria”*, así como la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (aprobada mediante Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre) lo especifica como *“seguridad frente a pandemias y epidemias”*. Teniendo en cuenta que la citada LSN determina como uno de los componentes fundamentales de la seguridad nacional a la seguridad pública, junto a la defensa nacional y la acción exterior, parece evidente también que, desde esta perspectiva normativa, en la respuesta en el ámbito de la seguridad frente a pandemias y epidemias las FCS van a ser un actor clave.

La LSN también recoge aspectos que podrían tener calado para articular la respuesta legal frente a las pandemias como la derivada de la COVID, al regular la *“situación de interés para la seguridad nacional”* (artículo 23) en el marco más general de la gestión de crisis. Se define la situación de interés para la Seguridad Nacional como *“aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional”*. En cuanto a las facultades que otorga su declaración, la LSN establece que *“se afrontará con los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones Públicas y en ningún caso podrá implicar la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos”*. Este último aspecto limitativo de su alcance, junto a la remisión que la propia norma hace a la

regulación específica de los estados de alarma y excepción (artículo 2) y la clara explicación aportada en su preámbulo en el que se indica que *“la regulación de la situación de interés para la Seguridad Nacional prevé que no se ejerzan en ella las potestades propias de los estados de alarma y de excepción, de modo que si ello fuere necesario habría que proceder a su declaración y al sometimiento a su normativa específica”* ha conducido a su descarte como fórmula de articulación legal de la respuesta más contundente frente a la pandemia, requerida de medidas limitativas como el confinamiento.

De esta forma, la respuesta frente al COVID-19 basada, entre otras, en la activación de medidas limitativas de derechos fundamentales, se ha articulado a través del sometimiento a la regulación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOEAES), en especial en cuanto se refiere al primero de ellos, el estado de alarma, en aplicación de la previsión del artículo 4.b (*“alteraciones graves de la normalidad derivadas de crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”*).

La LOEAES regula el alcance del estado de alarma en su artículo 11, donde entre las medidas que recoge se encuentra: la limitación de la *“circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”*, la práctica de *“requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias”*, la intervención y ocupación transitoria de *“industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados”*, la limitación o racionamiento del *“uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad”* y la impartición de *“las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios”*. Este marco de respuesta se completa con las capacidades otorgadas en el artículo 9 a la autoridad competente estatal de coordinar, entre otros, a todas las FCS y, en caso de delegación a la máxima autoridad autonómica (presidente), de requerir *“la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales”*, en ambos casos con la posibilidad de *“imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza”*.

Para respaldar el cumplimiento de las medidas impuestas, la LOEAES establece, en su artículo 10, que *“el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”*. En el caso que nos ocupa estas leyes con contenido sancionador serían la LOPSC, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional Protección Civil (en adelante LSNPC) y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (en adelante LGSP)¹.

La opción de aplicar una u otra norma no es baladí, ya que determina *“la competencia de una u otra Administración territorial para tramitar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores”* (Jaime Moreno Verdejo y Pedro Díaz Torrejón, 2020).

1 La *“Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma”* de la Abogacía General del Estado (02 de abril de 2020) analiza las posibilidades de sanción de los incumplimientos de medidas, con la aplicación del artículo 36.6 de la LOPCS, artículo 57.2.a), b) y c) de la LGSP, artículo 45.3.b) y 45.4.b) de la LSNPC.

3. LA RESPUESTA DE LAS FCS EN LOS ESTADOS DE ALARMA

Desde que se declarara la crisis sanitaria asociada al COVID, en España se han declarado tres estados de alarma por el Gobierno, mediante los Reales Decretos que se detallan a continuación:

- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus sucesivas prórrogas hasta las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020. En este caso, el estado de alarma tuvo un alcance territorial nacional, siendo las autoridades delegadas nacionales (ministro de Sanidad, ministro de Defensa, ministro de Interior y ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) contemplando como medidas más características la del confinamiento domiciliario (limitación de la circulación por las vías de uso público para la realización de actividades tasadas), la de limitación de actividades económicas o profesionales y la suspensión de la actividad educativa presencial.
- Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, vigente hasta las 16:47 horas del 24 de octubre de 2020. Este estado de alarma se caracterizó por no determinar autoridades delegadas y tener un ámbito territorial limitado a los municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid de Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz. Limitaba las medidas a implementar el confinamiento de los municipios reseñados (restricción de la entrada y salida de personas), salvo supuestos tasados.
- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, prorrogado mediante Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021. Este estado de alarma de alcance territorial nacional se caracteriza, hasta el momento, además de por su amplia prórroga, por la designación como autoridades delegadas de los presidentes de las Comunidades Autónomas y la capacidad de estos de adaptar el alcance y amplitud de las medidas a su ámbito de responsabilidad. Como medidas de referencia se recoge el confinamiento de municipios o territorios (incluye el cierre de toda la Comunidad Autónoma) salvo para supuestos tasados de movilidad, la restricción nocturna de movilidad (confinamiento domiciliario nocturno) y la limitación de las reuniones en grupo.

3.1. ESTADOS DE ALARMA CON AUTORIDAD COMPETENTE ESTATAL

Como se ha reseñado, en el primer caso verificado de declaración de estado de alarma como respuesta al COVID, en marzo de 2020, la autoridad competente fue el Gobierno, delegando en autoridades igualmente estatales, siendo una de ellas, a lo que interesa a la materia que nos ocupa, el ministro del Interior. Como una de las autoridades competentes, el ministro del Interior gozaba de la capacidad para coordinar a todas las FCS, para lo cual dictó la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecían criterios de actuación para las FCS. Entre otros aspectos de interés, la citada norma centraba, en su apartado 5º, el régimen sancionador de referencia en el artículo 36.6 de la LOPSC, tanto para *“la desobediencia o la resistencia a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones”* como para *“la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación”*. Todo ello, en el entendido que los incumplimientos de medidas establecidas en normas o instrucciones de las

autoridades competentes, debidamente publicadas y difundidas, completan el tipo sancionador sin necesidad de concurrencia de apercibimiento previo de los agentes de la autoridad, en este caso, precisamente de los integrantes de las FCS.

Siguiendo estos criterios iniciales, se emitieron miles de propuestas de sanción por infracción por parte de las FCS, elevadas a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno o los órganos correspondientes de aquellas CC. AA. con competencia en la materia. La publicación el 2 de abril de 2020 de la Consulta de la Abogacía del Estado, que recogía la opinión de este organismo sobre el régimen sancionador aplicable, vino a abrir el debate sobre esta materia, al optar por el recogido en la LGSP por circunscribirse mejor al ámbito sanitario marcado por la pandemia del COVID-19, alejándose de lo establecido por el Ministerio del Interior.

El debate se centra, en concreto y en lo que respecta a la aplicación de la LOPSC, en cuanto a desobediencia, a la necesidad de que concurra un requerimiento previo de la autoridad o sus agentes para completar la conducta infractora. Esta disyuntiva que, si bien tuvo mayor número de casos en el ámbito sancionador administrativo, se trasladaba igualmente al penal, donde se iban sustanciando procedimientos por delitos de desobediencia grave, ante casos de reiteración en la conducta o mayor gravedad en la misma. En este ámbito penal, se fueron verificando sentencias de tribunales o juzgados en ambos sentidos, tanto a favor de la imputación como en contra, bien al no verificarse un requerimiento previo del agente o bien por no considerar la reiteración suficiente sin acreditar una voluntad infractora mayor.

A modo de ejemplo de estos últimos puede referirse la sentencia de un Juzgado de lo Penal de Vitoria², en la cual se señala que *“la jurisprudencia³ del Tribunal Supremo ha indicado de forma reiterada que el delito de desobediencia solo podrá entenderse cometido cuando exista un previo requerimiento personal, hecho nominalmente a la persona concreta que supuestamente desobedece, para que modifique su comportamiento”*. En esta sentencia, aun no siendo objeto de la misma, también se recoge que *“podrá ser sancionada, a lo sumo y con ciertas dudas (si, como en el presente caso, no ha existido un requerimiento expreso e individualizado al ciudadano por parte de la autoridad o sus agentes para que cumpla las limitaciones impuestas por el estado de alarma), desde un punto de vista administrativo en base el artículo 36.6”* de la LOPSC.

Al criterio sancionador establecido en la reseñada Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, respecto a la desobediencia tampoco ayuda que el Ministerio del Interior, con carácter previo, mediante Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se interpretan determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la LOPSC, determinara como criterio interpretativo, primero, que para que exista desobediencia debe verificarse *“una acción u omisión que constituya una negativa implícita o expresa a cumplir una orden legítima, usando oposición corporal o fuerza física ante el desarrollo de las competencias de la autoridad o sus agentes”* y, segundo y más claro si cabe, que *“debe entenderse que una leve o*

2 Sentencia 101/2020 (Juicio rápido) Juzgado de lo Penal 2 de Vitoria.

3 Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de enero de 2010; nº394/2007, de 4 de mayo; nº285/2007, de 23 de marzo; nº 1219/2004, de 10 de diciembre; de 6 de julio de 2003; nº 821/2003, de 5 de junio; de 24 de noviembre de 2000; y de 10 de junio de 1998). Añadiendo la reciente sentencia del Tribunal Supremo, sección 1ª, nº459/2019, de 14 de octubre, recurso 20907/2017, las sentencias de 23 de enero de 2019 y 22 de marzo de 2017

primera negativa al cumplimiento de las órdenes o instrucciones dadas por los agentes no puede constituir una infracción del artículo 36.6, si no se trata de una conducta que finalmente quiebre la acción u omisión ordenada por los agentes actuantes o les impida el desarrollo de sus funciones”.

Finalmente, el análisis de las instrucciones de sanidad decretadas por el Gobierno durante el estado de alarma y, en especial, para regular la denominada como “desescalada” o “vuelta a la normalidad”, parece que recogen la propia apuesta por circunscribir el régimen sancionador al ámbito sanitario, perdiendo sentido de facto las orientaciones establecidas por el Ministerio del Interior el 15 de marzo. En este sentido, cabe señalar, a modo de ejemplo, que prácticamente la totalidad de las citadas instrucciones recogían en relación al régimen sancionador que los “*servicios de inspección municipales, autonómicos o de policía especial, en el ámbito de sus competencias, serán los encargados de vigilar el cumplimiento de las medidas recogidas en esta orden, correspondiendo la instrucción de los procedimientos sancionadores que procedan a las autoridades competentes, de acuerdo con la legislación sectorial aplicable*”. Sin entrar a valorar lo que supone, parece evidente concluir que esta nueva regulación cierra otra puerta al respaldo de las actuaciones sancionadoras de las FCS enmarcadas en la LOPSC, permitiendo en su caso su reorientación a las leyes sanitarias y a su posible configuración como policías administrativas especiales, en un escenario donde la competencia es autonómica.

Entrando en el segundo estado de alarma referenciado, y que tuvo como protagonistas a algunas localidades de la Comunidad de Madrid, cabe referir que recogiendo el RD de su declaración la misma remisión en su régimen sancionador, en este caso no hubo instrucciones concretas del Ministerio del Interior, al no ser designada ninguna autoridad delegada. En este sentido, el régimen sancionador de referencia fue encuadrado en la normativa de salud pública, bien la LGSP o aquella normativa autonómica en la materia, al ser una competencia de este nivel autonómico.

3.2. ESTADOS DE ALARMA CON AUTORIDADES COMPETENTES AUTONÓMICAS DELEGADAS

La entrada en juego de la normativa autonómica está siendo, si cabe, más relevante con el actual estado de alarma, en el cual, como se ha reseñado, los presidentes de las CC. AA. son autoridades delegadas, responsabilidad que se une a la que tienen en la gestión sanitaria, según establece la CE.

En este sentido, cabe señalar que son numerosas las CC. AA. que han actualizado sus regímenes sancionadores en esta materia, para adecuarlos a las nuevas medidas aplicadas a la protección frente al COVID-19, aportando mayor seguridad jurídica a la actuación de, entre otros posibles actores, las FCS. A modo de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, se pueden citar: el Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, de la Comunidad de Castilla y León, el Decreto-ley 13/2020, de 22 de julio, por el que se modifica la Ley 7/2011, de 23 de marzo, de salud pública de Extremadura, la Instrucción de 26 de octubre de 2020, de la Consejera de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Aragón o el Decreto-ley Foral 9/2020, de 16 de septiembre, en la Comunidad Foral de Navarra.

Ahora bien, la apuesta por normas específicas del ámbito de la salud pública para articular la respuesta sancionadora separa la misma del ámbito ordinario de actuación

de las FCS, donde sus miembros gozan de la condición de agentes de la autoridad y de la presunción de veracidad tan importante para la eficacia sancionadora. Como se ha analizado hasta el momento, las normas sanitarias son las mejor posicionadas del ordenamiento para sustentar el régimen sancionador, si bien quedaría completarlas con la participación de las FCS, no solo como colaboradores necesarios en la inspección del cumplimiento de las medidas sino también con la cualidad de agentes de la autoridad que les dote de seguridad jurídica en su actuaciones, especialmente las de tipo sancionador.

En este sentido, en algunas CC. AA. han sido conscientes de esta necesidad, contemplando en sus actualizaciones normativas una referencia expresa a las FCS, como por ejemplo el caso de Extremadura que, mediante la norma reseñada anteriormente, establece que la *“incoación del procedimiento se determinará mediante denuncia formulada por los agentes inspectores y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas por las autoridades sanitarias autonómicas... las denuncias formuladas por dichos agentes en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas tendrán valor probatorio, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados*. Esto es, refleja claramente y sin necesidad de mayor interpretación la concesión de la presunción de veracidad en favor de los miembros de las FCS asimilándolos a agentes inspectores de sanidad, lo cual es lógico, ya que son los que tienen las capacidades y recursos para velar por el cumplimiento de los confinamientos y las medidas limitativas económicas y de todo tipo.

En cambio en otras, como es el caso de Castilla y León, se opta por una referencia más vaga; así en el artículo 9 de la norma reseñada previamente, se recoge que *“las Administraciones públicas con competencias en las materias afectadas por el presente decreto ley deberán desarrollar sus respectivas funciones de vigilancia, inspección y control, debiendo además prestarse mutuamente la asistencia y colaboración requerida para garantizar su cumplimiento y eficacia, incluyendo la cooperación y apoyo de las FCSE y de las policías locales”*. Estas normas siguen el modelo general establecido en el artículo 53.4 de la LGSP estatal, en el que se indica se podrá *“incluso requerir, en caso de estricta y urgente necesidad y para el mejor cumplimiento de la legislación vigente, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado u otros agentes de la autoridad que tengan encomendadas funciones de seguridad”*. En estos casos, la redacción es mucho más ambigua, debiendo hacer una interpretación muy extensiva para asignar la cualidad de agente de la autoridad sanitaria a las FCS y, más aún, de su presunción de veracidad. Habrá que estar a lo que decidan los diferentes tribunales una vez se recurran las sanciones impuestas a raíz de denuncias interpuesta por las FCS en las que se haya aplicado la presunción de veracidad como fundamento para su tramitación.

4. LA RESPUESTA DE LAS FCS FUERA DEL MARCO DE LOS ESTADOS DE ALARMA

En el apartado anterior se ha analizado la respuesta frente al COVID-19 mediante la aplicación de la herramienta de los estados de alarma, si bien cabe señalar que los mismos han estado vigentes entre determinadas fechas, siendo además uno de ellos restringido a determinadas localidades de la Comunidad de Madrid.

La respuesta aplicada en los restantes periodos de tiempo, en los que no se encontraba activo el estado de alarma, ha estado articulada a través de la aplicación de la normativa de salud pública desarrollada mediante instrucciones o resoluciones de las autoridades autonómicas competentes en esta materia sanitaria.

La normativa estatal de referencia que ampara a estas autoridades sanitarias autonómicas, competentes constitucionalmente en esta materia, insistimos, a la hora de establecer posibles medidas limitativas de derechos fundamentales, como confinamiento, es la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (en adelante LOMEMSP) y no otra, al requerir estas limitaciones precisamente de una Ley Orgánica. A este respecto, cabe añadir que podría concurrir también la LGSP, de carácter ordinario, que completa en su artículo 54 la relación de medidas de la anterior, pero poco aporta en materia de confinamiento, siendo, eso sí, referente para el establecimiento del régimen sancionador administrativo que va a velar por el cumplimiento de las medidas de una y otra ley.

En el ámbito sanitario, existen otras dos normas de referencia que cabe al menos mencionar y acotar, como son la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que contiene alguna referencia a medidas y a régimen sancionador derivado, de escaso alcance para lo que interesa al presente artículo; y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que regula, entre otras, las *“actuaciones coordinadas en salud pública y en seguridad alimentaria”* (artículo 65⁴), determinando al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud como *“el órgano permanente de coordinación, cooperación, comunicación e información”* con capacidad para *“la declaración de la necesidad de realizar las actuaciones coordinadas en materia de salud pública”*. Ahora bien, estas normas no permiten ni amparan las medidas limitativas de derechos fundamentales, al no tener el carácter de ley orgánica necesaria, tal y como ha señalado algún órgano judicial recientemente⁵.

Volviendo a lo que interesa, la LOMEMSP establece en su artículo 3º el marco general, determinando que *“con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”*.

4 En su redacción dada por la Disposición Adicional 2.1 del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio (BOE-A-2020-5895).

5 Auto 128/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo/ Sección Octava) en el Procedimiento Ordinario 1224/202, por el que se deniega la ratificación de la Orden 1273/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen medidas preventivas en determinados municipios de la Comunidad de Madrid en ejecución de la Orden del Ministro de Sanidad, de 30 de septiembre de 2020, por la que se aprueban actuaciones coordinadas en salud pública al amparo del artículo 65 de la Ley 16/ 2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. El auto determina como su propio objeto dilucidar *“si la previsión del artículo 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, autoriza la restricción de derechos fundamentales y libertades públicas”*. Concluye que *“por lo que respecta al instrumento legal hábil para establecer las limitaciones de los derechos fundamentales y en relación con la reserva de Ley orgánica (art. 81.1 CE) el Tribunal Constitucional viene acogiendo, desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, un criterio de interpretación estricto”*, abierto en algunas ocasiones a Ley Ordinaria, siempre cuando la limitación sea leve y venga recogida expresamente en las normas; aspectos ambos que no se dan en esta Ley.

Como puede observarse rápidamente, el marco establecido es, por un lado, lo suficientemente amplio y general para que tenga cabida cualquier tipo de medida; y, por el otro, tan poco detallado que genera, igualmente, una importante inseguridad jurídica. Anclar en esta norma las medidas más contundentes de limitación de derechos fundamentales, como los confinamientos o las restricciones nocturnas de movilidad, genera intranquilidad en general, más aún en los órganos jurisdiccionales que deben supervisar su legalidad y ratificarlas, dado el escaso detalle y la nula previsión que la norma arbitra para su control parlamentario, en comparación con la regulación, por ejemplo, del estado de alarma.

Hasta el momento y fuera de los periodos de estado alarma, la referencia general a esta Ley ha permitido, con algunos reveses, el establecimiento de medidas limitativas (Gil Pecharromán, 2020) por parte de las autoridades autonómicas sanitarias o, incluso, estatales. Tras la finalización del primer estado de alarma decretado en marzo, se activó la denominada vuelta a la *“nueva normalidad”*, siendo la norma de referencia el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Esta norma, en cuanto al régimen sancionador, determina que el *“incumplimiento de las medidas de prevención y de las obligaciones establecidas en este real decreto-ley, cuando constituyan infracciones administrativas en salud pública, será sancionado en los términos previstos”* en la LGSP. Esto es, deriva a la normativa sanitaria estatal o autonómica para aquellas medidas adoptadas por las autoridades sanitarias autonómicas.

La realidad actual viene marcada porque son cada vez mayores las voces que reclaman un cambio legislativo que permita concretar en mayor medida las previsiones recogidas en la citada LOMEMSP, aportando una mayor seguridad jurídica. En este sentido, la propia existencia de una legislación específica para aquellas situaciones donde se requiera limitar derechos fundamentales como es la LOEAES, mucho más detallada en contenido y con un sistema de control parlamentario claro, pone en entredicho la posibilidad de anclar medidas de este tipo en la LOMEMSP, cuya regulación parece ir más orientada a medidas de otro tipo, no limitativas de derechos fundamentales. De momento, la envergadura del riesgo sanitario, el impacto real de afectados y su relativa imprevisibilidad ha permitido a los órganos judiciales ir ratificando las medidas urgentes adoptadas al amparo de esta norma, incluso limitativas de derechos fundamentales, pero parece evidente que su dilatación en el tiempo requerirá, como es la situación actual, de aplicar un marco general de estado de alarma que dote de mayor robustez jurídica.

De hecho, no debe olvidarse que hay posicionamientos de referencia⁶ que, incluso, consideran que el estado de alarma no alcanza a dar cobertura a alguna de las medidas limitativas de derechos fundamentales, indicando que se aventuran más en un marco de *“restricción”* de esos derechos, cuyo amparo adecuado es el

6 Sentencia 151/2020, de 30 de abril de 2020, del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso) de Aragón (Recurso Nº 112/2020), en cuanto a la prohibición de una manifestación/reunión en el marco del estado de alarma lo cual sería propio de un estado de excepción y no amparable en un estado de alarma, al suponer la restricción de un derecho fundamental. Con voto particular que considera necesario, además, solicitar una cuestión de inconstitucionalidad del artículo 7 del Real Decreto de declaración de la alarma por el que se determinan las limitaciones a la libertad de circulación.

estado de excepción. Esta situación, al igual que el estado de alarma y según se ha referido, está regulada por la LOEAES para aquellos supuestos en los que el *“normal funcionamiento... de los servicios públicos esenciales para la comunidad..., resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo”* concretado lógicamente a los servicios sanitarios o de salud.

El estado de excepción se diferencia del de alarma, además de por los presupuestos para los que está previsto cada uno, por la necesidad de su autorización previa por el Congreso de los Diputados para un periodo máximo de 30 días (artículo 13), prorrogables en idénticas condiciones (periodos máximos de 30 días autorizados por el Congreso) y por el alcance de las medidas a imponer, en concreto por la posibilidad de suspender derechos fundamentales. Para el caso concreto de su aplicación para respaldar las medidas de confinamiento más limitativas, el artículo 29 establece que *“la autoridad gubernativa podrá prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir”* y que *“igualmente podrá delimitar zonas de protección o seguridad y dictar las condiciones de permanencia en las mismas y prohibir en lugares determinados la presencia de persona”*. De interés para la situación actual, en la que se ha puesto el foco en las reuniones privadas en domicilios o locales como fuentes de contagio, en los que la actuación de supervisión o inspección está mucho más limitada, es la potencialidad de la regulación contenida en el artículo 17 por el que la *“autoridad gubernativa podrá disponer inspecciones, registros domiciliarios si lo considera necesario para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos o para el mantenimiento del orden público”*, estableciendo una serie de condiciones formales. En idéntico sentido, cabe señalar la previsión del artículo 22 en cuanto a que *“la autoridad gubernativa podrá someter a autorización previa o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones”*, extremo que también se ha debatido con las manifestaciones o reuniones convocadas en plena pandemia con la dificultad inherente en las mismas a cumplir las medidas de protección establecidas.

La clave jurídica, que no política donde la trascendencia y mecanismos son muy diferentes, de que se opte por la declaración del estado de alarma o de excepción depende de la consideración que se haga en cuanto al grado de limitación (Basurto y Bilbao, 2020) de los derechos fundamentales que supongan las medidas adoptadas. A modo de ejemplo, cuando se analizan las medidas de confinamiento o de restricción de movimiento nocturnos habrá que estar a si las mismas quedan en el ámbito de una limitación del derecho a libertad circulatoria amparable por el estado de alarma o llegan a tal extremo que supongan de facto su suspensión (Fernández de Gatta Sánchez, 2020) amparable únicamente a través del estado de excepción. De momento, cabe concluir que la suficiencia del estado de alarma es pacífica para los diferentes órganos jurisdiccionales interpelados desde la primera declaración del mismo en marzo, incluso con la imposición de medidas de confinamiento domiciliario.

5. CONCLUSIONES

La crisis sanitaria derivada de la pandemia ocasionada por la COVID-19 ha puesto en jaque la respuesta de los servicios públicos, en especial de los sanitarios y los orientados a velar por la salud pública. No obstante, parte importante de esta respuesta también

han sido los mecanismos legales activados para reducir la curva de contagios mediante, entre otras, la aplicación de medidas limitativas de los derechos fundamentales.

El establecimiento de estas medidas sin el acompañamiento de un potente sistema de control e inspección, con el consiguiente régimen sancionador que lo respalde, no hubiera obtenido los resultados adecuados. Las FCS han sido actores que han venido a participar de forma clave y completar las capacidades ordinarias de este sistema. A día de hoy parece evidente que, sin la concurrencia de la actividad sancionadora y, por lo tanto, disuasoria de las FCS, las medidas adoptadas para reducir los contagios no hubieran tenido un umbral de cumplimiento tan elevado.

Ahora bien, la aplicación de los diferentes mecanismos legales ha puesto de manifiesto la complejidad del marco normativo español, caracterizado por la descentralización de competencias en favor de las Comunidades Autónomas en materias de interés para el caso que nos ocupa, como la sanidad y la salud pública. En este sentido, la concurrencia de normas estatales, especialmente en el marco de la seguridad pública (competencia estatal), donde se contemplan precisamente las medidas limitativas de derechos fundamentales y la respuesta de las FCS, con normas autonómicas, especialmente en el ámbito sanitario o de salud pública (competencia autonómica) ha determinado un esfuerzo importante de coordinación, que ha caracterizado un escenario en el que el éxito general de la respuesta no puede ocultar que algún fracaso se ha verificado.

En este sentido, como se ha puesto de relieve en el presente artículo, no existen soluciones perfectas para situaciones de crisis imprevisibles como la que estamos sufriendo. No hay que ser catastrofistas ni mucho menos, ya que es evidente que el marco normativo nacional está dotado de las herramientas legales necesarias, bien para limitar derechos fundamentales hasta su suspensión si es necesario a través de la LOEAES, bien para arbitrar otras medidas de alcance territorial o de contenido más limitadas a través de la legislación sanitaria estatal o autonómica. Pero también es evidente que la puesta en práctica de las mismas ha hecho aflorar algunas lagunas o necesidades de actualización. Claros ejemplos de lo anterior han sido las modificaciones legales operadas en la mayoría de CC. AA. en cuanto al régimen sancionador en el ámbito sanitario, para su actualización al nuevo escenario.

La participación de las FCS en este régimen sancionador ha sido clave, acaparando la mayor parte de la iniciativa, al ser los únicos actores con capacidades suficientes y experiencia en la supervisión del cumplimiento de la normativa vigente por la ciudadanía, en general. Esta participación se articuló inicialmente en torno a su normativa propia de referencia en materia de seguridad, fundamentalmente circunscrita en la LOPSC, para dar paso a la aplicación de la normativa sanitaria, donde aspectos como su consideración de agentes de la autoridad y la presunción de veracidad de sus denuncias no es tan evidente. Este extremo ha sido incorporado en las actualizaciones normativas autonómicas reseñadas anteriormente, con más detalle en algunos casos, como es el ejemplo analizado de Extremadura, o con menor en la mayoría restante.

No obstante, parece mejor solución a priori, que para las FCS en general y para las FCSE en particular, la respuesta legal armonizada venga del nivel estatal, determinando un criterio común y claro que asigne la condición de agente de la autoridad sanitaria a sus miembros, activándose la presunción de veracidad de sus denuncias, cuando actúen en la vigilancia o supervisión del cumplimiento de la normativa sanitaria.

Igualmente, la puesta en práctica de la legislación sobre el estado de alarma ha revelado que la misma se orienta a situaciones de crisis con una mayor limitación temporal, al dotar de unas capacidades mayores para limitar derechos pero, por lo tanto, con mayores controles y con menor flexibilidad para adaptar las medidas al cambiante escenario de una pandemia. En este sentido, son muchas las voces, tanto del ámbito de la judicatura como de las propias Administraciones Públicas, que abogan por una reforma de la legislación sanitaria para dotarla de las suficientes previsiones para amparar las medidas de protección sanitaria que se han venido imponiendo para hacer frente a la pandemia derivada de la COVID-19, en especial en lo referente a la LOMEMSP, que se ha convertido en pieza clave, a pesar de su articulado excesivamente corto⁷ y poco detallado. De esta forma, se evitaría en la medida de lo posible no “abusar” de la declaración del estado de alarma, sin que ello menoscabe la respuesta real a una crisis sanitaria, dejando esta situación excepcional para aquellos momentos requeridos de una mayor intensidad. Todo ello, teniendo presente las implicaciones que tiene, para el funcionamiento normal de un Estado, estar bajo un estado de alarma prolongado en el tiempo.

No obstante lo anterior, parece claro que en una pandemia como la que sufrimos en la actualidad, con el resultado en muertes y sufrimiento que representa, y en cuya respuesta las medidas que parecen más eficaces son precisamente aquellas más limitativas de los derechos fundamentales, en especial la libertad de circulación, el estado de alarma será difícilmente soslayable (Vives de la Cortada, 2020), incluso con una reforma expansiva de la legislación sanitaria. Esto debe de ser así porque, en un estado de derecho, difícilmente se puede articular una respuesta legal que permita la limitación de derechos fundamentales por el poder ejecutivo sin control o controles muy laxos del poder judicial, a través de los Tribunales, o del legislativo, a través del Congreso de los Diputados.

BIBLIOGRAFÍA

Normativa

Estatal

Constitución Española (BOE número 311, de 29/12/1978).

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE número 134, de 05/06/1981).

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE número 63, de 14/03/1986).

Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (BOE número 102, de 29/04/1986).

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE número 77, de 31/03/2015).

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE número 102, de 29/04/1986).

7 Solo cuatro artículos, cada uno de los cuales no cuenta con más de un párrafo.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE número 281, de 24/11/1995).

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (BOE número 128, de 29/05/2003).

Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (BOE número 240, de 05/10/2011).

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE número 233, de 29/09/2015).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE número 236, de 02/10/2015).

Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE número 261, de 31/10/2015).

Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE número 163, de 10/06/2020).

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE número 67, de 14/03/2020) y sus prórrogas.

Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE número 268, de 09/10/2020).

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE número 282, de 25/10/2020) y su prórroga).

Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se interpretan determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE número 69, de 15/03/2020)

Autonómica

Decreto-ley 13/2020, de 22 de julio, por el que se modifica la Ley 7/2011, de 23 de marzo, de salud pública de Extremadura, en relación con el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de salud pública adoptadas como consecuencia de las crisis sanitarias ocasionadas por la COVID-19 u otras epidemias (DOE número 144, de 27/07/2020).

Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador

específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León (BOCyL número 148, de 24/07/2020).

Decreto-ley 11/2020, de 24 de julio, de régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención ante la Covid-19 (DOGV número 8866, de 25/07/2020). Comunidad Valenciana.

Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el COVID-19 (BOJA extraordinario número 49, de 04/08/2020).

Decreto-ley 30/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 (Convalidado por Resolución Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña, DOGC número 8226, de 16/09/2020).

Decreto- ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC 182, de 05/09/2020).

Decreto-ley Foral 9/2020, de 16 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por COVID-19 (BON número 211, de 17/09/2020).

Instrucción de 26 de octubre de 2020, de la Consejera de Sanidad, por la que se dictan criterios a los órganos del Departamento de Sanidad en relación con los procedimientos sancionadores incoados como consecuencia de la necesidad de hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 (BOA número 214, de 27/10/2020).

Artículo Web

Arman Basurto Barrio y Iñigo Bilbao Uriarte, 3 de abril de 2020, artículo “La delgada línea entre alarma y excepción”, consultado el 10 de noviembre de 2020. <https://hayderecho.expansion.com/2020/04/03/delgada-linea-alarma-excepcion/>

Alberto Picón Arranz, 21 de mayo de 2020, artículo “Alarma, excepción y viceversa”, consultado el 10 de noviembre de 2020. <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-publico/derecho-administrativo/alarma-excepcion-y-viceversa-2020-05-21/>

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, 6 de mayo de 2020, Artículo “Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos”, consultado el 10 de abril de 2020. <https://diariolaley.laleynext.es/dli/2020/05/18/los-problemas-de-las-medidas-juridicas-contrael-coronavirus-las-dudas-constitucionales-sobre-el-estado-de-alarma-y-los-excesos-normativos>

Joaquín Vives de la Cortada, 12 de mayo de 2020, Artículo “Es el adecuado para suspender derechos fundamentales y libertades públicas? El TC se pronuncia sobre el estado de alarma”, consultado el 10 de noviembre de 2020. <https://elderecho.com/>

[tc-se-pronuncia-estado-alarma](#)

Xavier Gil Pecharromán, 6 de abril de 2020, Artículo “Prestigiosos juristas temen que el Gobierno mantenga restricciones sobre los derechos al acabar la alarma”, consultado el 10 de noviembre de 2020. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10462494/04/20/Prestigiosos-juristas-temen-que-el-Gobierno-mantenga-restricciones-sobre-los-derechos-al-acabar-la-alarma.html>

Fecha de recepción: 13/11/2020. Fecha de aceptación: 25/11/2020

EL ESTADO DE ALARMA Y SU INCIDENCIA JURÍDICA EN ASPECTOS DEL RÉGIMEN DE VIDA DE LA GUARDIA CIVIL

JOSÉ MARÍA LÓPEZ DE CELIS

CORONEL. ASESORÍA JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL

MARÍA DOLORES AROCAS NOGALES

TENIENTE CORONEL. ASESORÍA JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL

RESUMEN

La situación de pandemia, que se sufre en los últimos tiempos, ha determinado la actuación invasiva de la Administración en numerosos campos, donde la aplicación de una normativa carente del necesario bagaje interpretativo, bien sea doctrinal o jurisprudencial, ha descubierto lagunas jurídicas importantes, junto con la individualización de actos de difícil encaje legal.

Una vez más, la realidad social aparece tozudamente como más avanzada que la normativa llamada a regularla, de suerte que nuevamente encontramos multitud de supuestos y de situaciones, que deben ser necesariamente contemplados por la Administración, pero que se carece de las herramientas jurídicas adecuadas para su regulación, generando en no pocas ocasiones un vacío normativo que exige en unos casos la interpretación y en muchos otros incluso la innovación, para que el administrado pueda continuar con su vida ordinaria con normalidad.

A la necesidad de dar respuesta a esas situaciones novedosas, huérfanas de regulación legal o insuficientemente reguladas, responde este artículo, que desde una perspectiva que se pretende sencilla y no exhaustiva por la limitación de la extensión del mismo, pero que no impedirá que sea rigurosa, pretende aportar ideas para fundamentar soluciones a algunos de los problemas observados en la situación actual.

Para ello, se ha optado por una estructura básica donde, después de fijar de forma clara la normativa que debemos observar, se enumeran algunos de los supuestos más llamativos con los que nos venimos encontrando desde el pasado mes de marzo de 2020, ofreciendo respecto de los mismos las interpretaciones que parecen más adecuadas en derecho.

Palabras Clave: Estado de Alarma, Guardia Civil, Supuestos.

ABSTRACT

The pandemic situation, suffered in recent times, has determined the invasive action of the Administration in numerous fields, where the application of a regulation lacking the necessary interpretative baggage, either doctrinal or jurisprudential, has discovered important legal gaps, together with the individualization of difficult legal actions.

Once again, social reality stubbornly appears more advanced than the regulations called upon to regulate it, so that again we find a multitude of assumptions and situations, which must necessarily be considered by the Administration, but which lacks

the adequate legal tools to its regulation, generating on many occasions a regulatory vacuum that requires interpretation in some cases and even innovation in many others, so that the company can continue with their ordinary life normally.

This article responds to the need to respond to these novel situations, orphaned by legal regulation or insufficiently regulated, which from a perspective that is intended to be simple and not exhaustive due to the limitation of its extension, but which will not prevent it from being rigorous, aims to provide ideas to base solutions to some of the problems observed in the current situation.

For this, a basic structure has been chosen, where after clearly setting the regulations that we must observe, some of the most striking assumptions that we have been encountering since last March 2020 are listed, offering respect to the same interpretations that seem more appropriate in law.

Key Words: State of Alarm, Civil Guard, Assumptions.

1. EL ESTADO DE ALARMA: CONSIDERACIONES GENERALES

Uno de los problemas más recurrentes observados y que condicionan las respuestas a los supuestos que vamos a plantear en este artículo, se origina como consecuencia del desconocimiento de la normativa reguladora del Estado de Alarma, fundamentalmente en lo referente a las competencias asociadas al mismo (frecuentemente confluyen resoluciones de la Administración General, Autonómica y municipal, en ocasiones superpuestas o contradictorias) y también en lo relativo al contenido mismo del Estado de Alarma, en lo que se refiere a las medidas que pueda comprender (que se extiende a derechos fundamentales, a otros derechos, a normas de policía, a regulaciones de vida ordinaria, etc), extremos todos ellos que aconsejan, aunque sea someramente, clarificar qué es el Estado de Alarma, a qué derechos puede afectar y qué autoridades están legitimadas para resolver sobre estas cuestiones, porque el desconocimiento de estos extremos planteados está avocando, en muchas ocasiones, a la intervención de los tribunales, que enmiendan las disposiciones de la Administración mediante resoluciones judiciales no exentas, a su vez, del germen generador de nuevas confusiones, cuando tribunales del mismo orden jurisdiccional, pero de diferente competencia autonómica o nacional, emiten pronunciamientos distintos e incluso contradictorios.

1.1. DEL CONCEPTO DEL ESTADO DE ALARMA

El Estado de Alarma se podría definir como una situación de carácter extraordinaria, que exige ser declarado por el Gobierno, en aquellos casos en los que se altere gravemente la normalidad de la vida social por causas señaladas, entre las que destacan las crisis sanitarias que pueden ser provocadas, como ocurre en el caso presente, cuando se produce una enfermedad concretada en infecciones de los seres humanos en una extensa área geográfica.

La Constitución española de 1978 exige una ley orgánica para regular el Estado de Alarma, requiere que sea declarado por el Gobierno mediante Decreto, acordado en

Consejo de Ministros, y con un plazo máximo de 15 días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, el cual debe autorizar la prórroga del plazo señalado.

En desarrollo de la previsión normativa, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, regula el Estado de Alarma y lo caracteriza con las siguientes notas:

- El competente para declarar el Estado de Alarma lo es el Gobierno, y lo verifica mediante decreto acordado en Consejo de Ministros.

Es importante reseñar que, cuando la causa desencadenante del Estado de Alarma afecta exclusivamente a una Comunidad Autónoma, el presidente de la misma puede solicitar la declaración del Estado de Alarma, pero el único competente para acordarla será el Gobierno.

- Procede declararlo cuando “*circunstancias extraordinarias*” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes.
- La declaración del Estado de Alarma no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.
- La declaración del Estado de Alarma debe ser publicada en el Boletín Oficial del Estado y difundida obligatoriamente por todos los medios, públicos o privados, que se determinen y entra en vigor con ocasión de la publicación.
- Los actos dictados durante el Estado de Alarma son impugnables en vía jurisdiccional.
- Entre las causas para declarar el Estado de Alarma, expresamente se recoge la relativa a “*crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves*”.
- El Decreto que acuerde el Estado de Alarma debe incluir el ámbito territorial, duración y efectos del Estado de Alarma.

1.2. DEL CONTENIDO DEL ESTADO DE ALARMA

Resulta evidente que todos los estados que cabe denominar de emergencia ex artículo 116 del texto constitucional y también, por tanto, el de menor intensidad de entre ellos, esto es, el de alarma, suponen, como así resulta de su regulación en la Ley Orgánica 4/1981, excepciones o modificaciones “pro tempore” en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas algunas disposiciones legales que, sin ser derogadas o modificadas, sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria (artículos 9 a 12; 16 a 30; 32 a 36 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio), pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante “*los poderes ordinarios*” la normalidad ante la emergencia provocada por la concurrencia de determinadas circunstancias extraordinarias.

Pues bien, no puede desconocerse, en una situación de emergencia sanitaria (como la que se ha producido y todavía se mantiene), que determinadas restricciones

(que pueden afectar al contenido esencial de algunos Derechos Fundamentales), devienen obligadas a fin de reforzar los medios de protección de la salubridad pública y, obviamente, van a repercutir en el régimen de aplicabilidad de algunas normas jurídicas, (incluidas las provistas de rango de ley), disposiciones legales que pueden, con taxativas condiciones, suspender o desplazar durante el período de vigencia del repetido estado de alarma.

Sentadas las anteriores consideraciones, y con relación al concreto contenido del estado de alarma que ahora nos ocupa, debe significarse que la Ley Orgánica 4/1981 delimita en su artículo 1, párrafo dos, el alcance, los efectos y, por ende, (en lo que interesa a este apartado) el contenido de cada una de estas medidas extraordinarias, estableciendo que:

“las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.”

Asimismo, la tan citada Ley Orgánica contiene, en su artículo 11, una enumeración taxativa de medidas susceptibles de ser adoptadas durante el estado de alarma, que, por tanto, no pueden alcanzar más que a las siguientes:

1. Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.
2. Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
3. Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.
4. Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
5. Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.

No obstante, en los supuestos previstos en los apartados a) y b) del artículo 4 (catástrofes y calamidades públicas o crisis sanitarias), la autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas (artículo 12. Uno).

Basta examinar, sin que sea precisa demasiada minucia, el contenido de los preceptos citados para concluir, en abstracto que, con independencia de la intensidad de la limitación deambulatoria impuesta en el Decreto por el que se acuerda el estado de alarma, es lo cierto que dicho estado no puede tener ninguna proyección sobre ningún otro derecho fundamental ni ampara la suspensión del mismo.

Solo si en el caso concreto concurrieran datos objetivos suficientes, que permitieran un correcto juicio de ponderación, cabría el sacrificio de otro derecho fundamental en

liza por un superior interés o en aras de evitar una indebida colisión con otros valores constitucionales -como puede serlo la preservación de la salud pública en línea con lo dispuesto en el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por mor del artículo 10.2 de nuestra Constitución.

En suma, al amparo de la declaración del estado de alarma, el Gobierno puede tomar medidas restrictivas o limitativas de los derechos fundamentales, pero no acordar su suspensión, que el artículo 55.1 reserva para los estados de excepción y de sitio. Recuérdesse que este precepto constitucional encabeza el Capítulo Quinto del Título Primero de la Norma Suprema, dedicado aquel a la “Suspensión de los Derechos y Libertades” y recordemos al tiempo que el derecho primordialmente concernido, en el caso de estado de alarma, es el de libre circulación por el territorio nacional, garantizado en el párrafo primero del artículo 19 del mismo Texto Fundamental y que, para tal reforzada protección, el repetido artículo 55.1 establece lo siguiente:

“Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción”.

En estos términos se ha pronunciado el Tribunal Constitucional al declarar que *“a diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (artículo 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio”* (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8).

1.3. DE LAS PRÓRROGAS DEL ESTADO DE ALARMA

Acordado el Estado de Alarma en los términos en que se han dejado expuestos, y por la duración máxima señalada de 15 días, la ley 4/1981 de 1 de junio, dedica únicamente el artículo 6 a la prórroga del citado Estado de Alarma y se limita a señalar que *“solo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga”*.

De tan magra regulación, ha surgido el consecuente problema interpretativo, dirigido a determinar si la prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados puede tener un alcance máximo de 15 días, como sucede en la propia declaración del Estado de Alarma, o si por el contrario pudiera establecerse una duración mayor, como de hecho ha ocurrido con el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre.

Cualquiera de las dos soluciones interpretativas apuntadas encuentra argumentos jurídicos a favor y en contra, que impiden un pronunciamiento tajante sobre cuál de ellas sea la absolutamente conforme con la normativa expuesta.

Efectivamente, en una primera aproximación a la cuestión, parece que debe concluirse que la prórroga del plazo, conceptuada como la continuación por un tiempo determinado del mismo, no podría exceder del tiempo inicial que pretende prorrogarse, de suerte que cualquier prórroga del Estado de Alarma encontraría un máximo de tiempo de duración en los 15 días que legalmente designa la ley para el establecimiento de dicho Estado de Alarma. Esta interpretación, se compadece adecuadamente con

la previsión legal de someter al control del Congreso de los Diputados la anormal situación que, en definitiva, subyace en la declaración del Estado de Alarma, y que obligaría a que cada 15 días hubiera que acudir al Congreso de los Diputados para obtener la preceptiva autorización para la prórroga. El mayor inconveniente que se descubre con esta solución, radica en que la norma que regula el Estado de Alarma no contempla que esta situación excepcional se prorrogue excesivamente en el tiempo, siendo evidente que no regula un escenario prolongado temporalmente de forma muy dilatada, como ocurre con la pandemia que actualmente padecemos a nivel mundial, y que se extiende ya por más de nueve meses, sino que está pensada para una situación extraordinaria y muy limitada temporalmente, donde su adopción y eventual prórroga, normalmente en singular, se agota de forma muy rápida.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la extensión anormal, y sobre todo la imposibilidad de predecir la duración final del problema planteado, bien pudieran aconsejar una conclusión diferente en lo que se refiere a la duración de las prórrogas, porque de esta forma se evitaría hipotecar el funcionamiento no ya del Ejecutivo, sino de la propia Cámara legislativa, a una inagotable sucesión de sesiones, quincenales, para poder continuar con el mantenimiento del Estado de Alarma. Desde esta perspectiva, no parece descabellado sostener que la duración de las prórrogas puede exceder del tiempo máximo establecido en la ley para el Estado de Alarma. No obstante, no se oculta que con esta interpretación se abona la génesis de un nuevo problema, toda vez que podría darse el supuesto de establecer prórrogas por un tiempo desmedido, prácticamente ilimitado, durante los cuales el poder legislativo quedaría naturalmente ensombrecido por el ejecutivo, distorsionando así el normal funcionamiento de la Administración en su esquema tradicional de división de poderes. Por dicho motivo, y aun manteniéndose esta segunda tesis, parece conveniente que el control, y en su caso eventual revocación de la autorización concedida, de las prórrogas, debe realizarse periódicamente en el Congreso de los Diputados, no solamente de forma prefijada, sino también a demanda de la propia Cámara si considera que las condiciones existentes para decretar la prórroga del Estado de Alarma hubiesen desaparecido.

2. ALGUNOS SUPUESTOS CONCRETOS PLANTEADOS CON OCASIÓN DE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

2.1. DEL ACCESO A LAS INSTALACIONES DE LA GUARDIA CIVIL

Entre las medidas que se vienen acordando con ocasión de la declaración del Estado de Alarma, y que se estiman adecuadas para evitar o minimizar los riesgos de contagio, destaca la relativa a la toma de temperatura para poder acceder a las instalaciones de diferentes entidades públicas y privadas y, en lo que ahora importa, para la entrada en dependencias de la Guardia Civil.

Así se ha convertido en un hábito que, al acceder el personal destinado en una unidad a las dependencias de la misma para verificar su jornada laboral, o cuando los que pretenden la entrada son ajenos a los destinados en la Unidad y deben realizar gestiones en ella, se les exija la toma de temperatura corporal, para determinar si pueden o no entrar en el establecimiento. Adicionalmente este acto se suele producir sin información previa, de forma obligatoria y generalizada.

Así enunciado el asunto, se ha planteado la cuestión relativa a si el control de la temperatura puede vulnerar el derecho a la protección de datos, y ello derivado de la identificación de un afectado, normalmente de manera pública por las condiciones en que se produce la entrada en el establecimiento, en el que coincide numeroso personal a la misma hora, añadiéndose una eventual vulneración del derecho a la intimidad, y todo en un marco de desinformación respecto de la prueba a practicar, consecuencias de la misma e incluso posibles efectos secundarios.

En realidad, este tema presenta una naturaleza multidisciplinar, por cuanto afecta a varios derechos y, en consecuencia, es de observar la existencia de distintas normas que entran en concurso y que se ocupan de regular y proteger ciertos derechos de las personas, que confluyen en la realización de un único acto, cual es la toma de temperatura corporal de un individuo que, o bien acude a su centro de trabajo, o bien pretende acceder a un establecimiento de la Administración de los previstos para la atención a la ciudadanía, en la gestión de sus relaciones con la referida Administración. Concretamente, nos estamos refiriendo al derecho fundamental a la intimidad y a la protección de datos personales, cuando entren en concurso con el concepto de “*riesgo laboral*” y el consecuente derecho de las personas a la prevención, como mecanismo de contención de aquellos riesgos, para garantizar su seguridad y salud.

El derecho fundamental contenido en el artículo 18.4 de la Constitución española, cuando dispone que la Ley «...*limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos*», posee una peculiaridad que lo distingue de otros derechos, como el derecho a la intimidad personal y familiar del artículo 18.1 de la Constitución Española, y que radica en su contenido, ya que a diferencia de este último, que confiere a la persona el poder jurídico de imponer a terceros el deber de abstenerse de toda intromisión en la esfera íntima de la persona y la prohibición de hacer uso de lo así conocido, el derecho a la protección de datos o de libertad informática (STC292/2000, 30 de Noviembre de 2000) atribuye a su titular un haz de facultades consistentes en diversos poderes jurídicos, cuyo ejercicio impone a terceros deberes jurídicamente exigibles, que no se contienen en el derecho fundamental a la intimidad, y que sirven a la capital función que desempeña este derecho fundamental: garantizar a la persona un poder de control sobre sus datos personales, lo que solo es posible y efectivo imponiendo a terceros los mencionados deberes de hacer. En concreto: el derecho a que se requiera el previo consentimiento para la recogida y uso de los datos personales, el derecho a saber y ser informado sobre el destino y uso de esos datos y el derecho a acceder, rectificar y cancelar los referidos datos. En definitiva, el poder de disposición sobre los datos personales.

Formulado el derecho fundamental en los términos legales que se han dejado expuestos, cumple destacar que la norma española obedece a la adopción del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (RGPD), relativo a la protección de las personas físicas, en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos. Y así, el artículo 1 de la Ley, al referirse a su objeto, expresamente consigna que se trata de adaptar el ordenamiento jurídico español al RGPD ya citado.

Adicionalmente a lo expuesto, resta por señalar, en relación con el derecho a la salud también afectado, que el “*riesgo laboral*” es la posibilidad de que

una persona sufra un determinado daño derivado del trabajo (en definitiva, enfermedades, patologías o lesiones padecidas con motivo u ocasión del trabajo), y consecuentemente la “prevención” engloba las medidas adoptadas con el fin de evitar o disminuir dichos riesgos.

En el mundo laboral, el Estatuto de los Trabajadores (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2019, de 23 de octubre), consigna en su artículo 4, como derecho básico, el relativo a la integridad física y a una adecuada política de prevención de riesgos laborales.

En el mismo sentido el Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, dictado en desarrollo de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), establece la general obligación de colaborar para la erradicación de tales riesgos señalando que:

«El personal incluido en el ámbito de aplicación de este real decreto deberá velar, según sus posibilidades y mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que en cada caso sean adoptadas, por su propia seguridad y salud en el desempeño de sus funciones y por la de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional, a causa de sus actos y omisiones, de conformidad con su formación y las instrucciones recibidas».

Retomando en este punto el asunto planteado, es notorio que la pandemia provocada por el COVID-19, y el alto índice de contagios de la enfermedad, ha provocado que la Administración, y también las empresas privadas, hayan adoptado, o estén en disposición de adoptar medidas, tanto de higiene como de prevención, que exceden de aquellas otras exigidas imperativamente por las autoridades sanitarias (distancia social, uso de mascarillas, etc), y que son por tanto de naturaleza extraordinaria, no amparadas directamente por la normativa generada como consecuencia de la crisis sanitaria del Coronavirus 19, y entre las que destacan (y adicionalmente más dudas generan sobre sus límites y legalidad) la toma de temperatura de las personas cuando acceden a su centro de trabajo, o de los ciudadanos en general que hacen uso de los establecimientos públicos o privados.

Se trata, en definitiva, de instaurar controles de temperatura en los centros de trabajo, establecimientos públicos u otros lugares públicos, con la única finalidad de impedir el acceso en el caso de temperatura corporal elevada y sin que dicha acción conlleve tratamiento de datos personales referidos al estado de salud de la persona, ni que se acopien o conserven datos del interesado, y sin que tampoco se incorporen a ningún fichero estructurado.

En estos términos concretos debe señalarse que la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales, según su artículo 2.1, solo resulta de aplicación “a cualquier tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como el tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero”. De manera que los datos, que no sean tratados en la forma legalmente señalada, quedan excluidos en principio del ámbito protector de la norma.

Adicionalmente, el artículo 8.5 del todavía vigente Reglamento de desarrollo de la hoy derogada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, prescribe que solo podrán ser objeto de tratamiento los datos

que sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido lo cual no es sino el trasunto de lo dispuesto en el artículo 5.1,c) del RGPD cuando afirma que *«Los datos personales serán /.../ adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (minimización de datos)»*.

Desde la perspectiva anteriormente señalada, puede significarse que el tratamiento de datos cubre según el artículo 4.2 del RGPD una amplia gama de operaciones realizadas en datos personales, tanto por medios manuales como automáticos, que incluyen:

«... la recopilación, aprobación, organización, estructuración, almacenamiento, adaptación o alteración, recuperación, consulta, uso, divulgación por transmisión, difusión o de otro modo ponen a disposición, alineación o combinación, restricción, borrado o destrucción de datos personales».

Teniendo en cuenta lo anterior, habrá que concluir que la mera toma de temperatura, sin volcado de la información obtenida en fichero alguno, sin identificación de persona alguna y sin el tratamiento de los datos en la forma que se ha dejado expuesta, constituye una actuación que excede del ámbito de regulación dibujado tanto en la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales como en Reglamento General de Protección de Datos, de forma que puede verificarse sin que se entienda vulnerado precepto alguno de la norma.

Una interpretación injustificadamente extensiva del concepto de dato de carácter personal y de tratamiento, dificultaría de forma inaceptable actos cotidianos de verificación y control de movilidad y acceso a edificios comúnmente aceptados por la ciudadanía, como puede ser el depósito de objetos metálicos a la entrada de un establecimiento, la imposición de una determinada indumentaria, la mera deambulación bajo la cobertura de una videocámara o la indicación de un agente de seguridad pública o privada, actuaciones todas ellas que, si no van acompañadas de una ulterior actividad de identificación, deben quedar al margen de la protección de datos si no se quiere violentar otros derechos fundamentales concurrentes como los de libertad de movimientos, y a la intimidad personal y la propia imagen.

Adicionalmente, y en los términos reglamentariamente exigidos, se debe considerar que la toma de temperatura resulta una medida adecuada (atendiendo al número de personas contagiadas que presentan este síntoma) y proporcionada, porque no es imaginable un medio de control menos intrusivo en relación con la finalidad que se pretende obtener.

Por lo tanto, y con independencia del eventual (y en caso afirmativo suficiente) consentimiento del interesado, habrá que concluir que la toma de temperatura para acceder al centro laboral, con el objeto de comprobar la ausencia de temperatura elevada, y la decisión, en su caso, de impedir el acceso al lugar de trabajo, responde a un interés público, a la protección de unos intereses vitales, que deriva de una habilitación expresa de la antes citada Ley de Prevención de Riesgos Laborales (y que, por ello, debiera contar en su implantación con la participación del correspondiente Servicio de Prevención de Riesgos Laborales), lo que sitúa dicha actuación dentro de las actuaciones legalmente permitidas.

Por otra parte, y según se ha expuesto, si la toma de temperatura corporal no determina el tratamiento de los datos obtenidos, ni su incorporación a fichero alguno,

de suerte que no se vulnera ninguna norma de Protección de Datos, ello debe conllevar que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, puede considerarse una actuación acorde con la normativa en vigor.

Finalmente, y por los mismos argumentos antes expuestos, se considera que la conclusión obtenida es extrapolable a los ciudadanos que quieran acceder a un centro de la Guardia Civil.

No obstante lo anterior, razones de prudencia recomiendan adoptar las medidas adecuadas (por ejemplo la separación física de las personas al momento de la toma de temperatura y en condiciones de intimidad respecto de las demás), a fin de preservar la publicidad de un eventual resultado positivo.

2.2. DEL DEBER INEXCUSABLE

2.2.1. Planteamiento y normativa aplicable

Bajo este epígrafe abordamos una cuestión que se ha demostrado de absoluta transcendencia en la vida ordinaria de los guardias civiles, íntimamente ligada a las medidas de conciliación familiar y laboral y que, en situaciones de pandemia como la que nos ocupa, se convierte en un derecho excepcional y, por ello, de vigencia necesariamente temporal.

Efectivamente, el documento de referencia lleva fecha de 12 de marzo de 2020, de la Secretaría de Interior (dictado bajo la cobertura del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo), y es la continuación de otros previos, que han sido elaborados por las entidades competentes a fin de afrontar, de manera dinámica, el conjunto de problemas suscitados por la pandemia del COVID19 y, por ende, nació no con vocación de permanencia sino con un finalidad muy concreta y para un período determinado, transcurrido el cual debe cesar su eficacia.

Así pues, del contenido de esta regulación que, como se verá, sujeta el régimen de permisos a la concurrencia de una serie de requisitos más flexibles que los que exige la normativa hasta ahora vigente, se infiere la intención de arbitrar actuaciones para atender a situaciones coyunturales que se intentan paliar con las medidas pretendidas.

Por lo demás, el carácter temporal de la disposición de cuya aplicación se trata se deriva de su misma literalidad, tanto por la propia naturaleza de la disposición como por su carácter excepcional. Así resulta de la redacción de su “*preámbulo*” cuando consigna que:

“Las medidas contempladas en la presente Resolución, se establecen en el marco de las actuaciones extraordinarias de prevención y contención adoptadas por las autoridades sanitarias... y su duración será temporal, por el tiempo imprescindible de conformidad con los criterios adoptados por las autoridades sanitarias”.

En definitiva, se quiere significar que, desaparecida la situación excepcional y transitoria motivadora de la aplicación de las medidas extraordinarias de conciliación previstas en la tan repetida disposición, aquellas pierden su soporte normativo sin necesidad de declaración expresa alguna.

En cuanto a la normativa aplicable a esta cuestión, se puede concretar en los siguientes extremos:

- El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que reconoce a los funcionarios públicos en su conjunto, en su artículo 48.j), un permiso *“por el tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral”*.
- La Ley 29/2014, de 28 de noviembre de Régimen del Personal de la Guardia Civil, en su artículo 5, bajo la rúbrica *“igualdad de género y conciliación de la vida profesional, personal y familiar”*, consigna el derecho de los guardias civiles a la conciliación de la vida profesional, personal y familiar establecidos para el personal al servicio de la Administración General del Estado, con las adaptaciones y desarrollos que sean necesarios.
- La Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, en su artículo 29 establece el derecho *“a disfrutar de las vacaciones, permisos y licencias previstos por la legislación general de los funcionarios de la Administración General del Estado, adaptado reglamentariamente a las funciones y cometidos del Cuerpo”*.
- La Orden General número 1, dada en Madrid a 22 de enero de 2016, por la que se regulan las vacaciones, permisos y licencias del personal de la Guardia Civil—no aplicable en principio al personal civil, sea funcionario o laboral—, que consigna en su artículo 27 que:

*“1. Se concederá permiso por el tiempo imprescindible para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral.
2. A estos efectos, se entenderá por deber inexcusable la obligación que incumbe a una persona cuyo incumplimiento le genera una responsabilidad de índole civil, penal o administrativa”*.

El examen de la normativa aplicable que se acaba de relacionar, permite concluir que, en el ámbito de la Guardia Civil, a los miembros del Benemérito Instituto y al personal civil que allí trabaja, les es de aplicación y, por ende, podrán solicitar el *“permiso por el tiempo imprescindible para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal”* que, con carácter general, contempla, para toda clase de empleados públicos, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Así, los preceptos antes reproducidos son meridianamente claros al establecer que todos los guardias civiles pueden acceder a la flexibilidad horaria y demás medidas de conciliación, si bien no de idéntica manera que los funcionarios de la Administración General, sino en la forma que, reglamentariamente, se establezca en atención a las funciones y cometidos del Cuerpo.

2.2.2. Resolución de 12 de marzo de 2020

Aclarados los anteriores extremos y constatado que existe normativa referida específicamente al personal de la Guardia Civil, que sí prevé el repetido permiso (con las peculiaridades derivadas de las funciones asignadas al Cuerpo), el paso siguiente

no puede ser otro que dilucidar si los miembros del Benemérito Instituto y el personal civil allí destinado se encuentran incluidos en el ámbito personal de aplicación de la Resolución de 12 de marzo de 2020, de la Subsecretaría de Interior, antes citada, respuesta que sería extrapolable a futuras resoluciones de análogo contenido.

Al respecto, lo primero que ha de advertirse es que la citada Resolución, expresamente, consigna que su ámbito de aplicación se limita:

“a los empleados públicos destinados en los Servicios Centrales del Departamento (ámbito ministro -excluido el personal adscrito a la secretaría General de Instituciones Penitenciarias-, Secretaría de Estado de Seguridad -salvo personal que presta servicios en las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil- y Subsecretaría)”.

De esta última previsión se podría derivar la inaplicación de su contenido, al menos al personal del Cuerpo que presta servicios en la Dirección General de la Guardia Civil y ello como consecuencia de la dicción literal de la misma, en los términos que se acaban de transcribir.

Ahora bien, a nuestro juicio, la conclusión expuesta está sujeta a matizaciones, en razón de las diversas y sucesivas disposiciones dictadas por la misma autoridad, con posterioridad a la tan citada Resolución de 12 de marzo. En concreto, y a los efectos que ahora interesan, cabe traer a colación las dos siguientes Resoluciones:

- La Resolución de 13 de marzo de 2020, por la que se establecen condiciones extraordinarias para el trabajo no presencial dirigidas a aunar la protección de la salud de los empleados con una adecuada prestación de los servicios públicos, de cuyo ámbito de aplicación se excluye al mismo personal, antes citado, que a su vez ya excluía la Resolución de 12 de marzo.
- La Resolución de 23 de marzo de 2020, por la que se extiende el ámbito de aplicación de la anterior Resolución de 13 de marzo *“a todo el personal funcionario y laboral que presta servicio en las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil”.*

La redacción de estas disposiciones no deja dudas sobre la procedencia de la aplicabilidad en el ámbito de la Guardia Civil de las medidas extraordinarias para el trabajo no presencial.

En este sentido, debe quedar ya sentado que resulta de aplicación a todo el personal del Cuerpo, y que presta servicio en sus filas, lo dispuesto por la Subsecretaría del Interior en cuanto a trabajo no presencial y posibles turnos de presencia física, pero no en cambio en lo que respecta al apartado 2.2 de la Resolución de 12 de marzo de 2020, precepto que merece las matizaciones que se expondrán a continuación.

Resta por tanto resolver las dudas derivadas del alcance práctico del apartado 2.2 de la resolución en cuestión, cuyo tenor literal, en lo que aquí interesa, reza lo siguiente:

“Así mismo, solo en caso de que sea imprescindible, por razones debidamente justificadas, podrá permitirse la permanencia en su domicilio del empleado público que tenga a su cargo menores o mayores dependientes, se trate de la única persona a cargo de ellos, y se vea afectado por el cierre de centros educativos o de mayores, teniendo, en este caso, la consideración de deber inexcusable de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.j) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del empleado Público”.

Pues bien, sin desconocer el derecho a disfrutar el repetido permiso, lo cierto es que no puede obviarse que el anterior precepto debe ser interpretado en relación con el conjunto normativo en el que se inserta dicha previsión y, concretamente, debe traerse a colación la declaración contenida en la “intitulada” exposición de motivos de la Resolución, cuando consigna que el procedimiento a seguir para la aplicación de las medidas estará *“sujeto, en todo caso, a las necesidades del servicio y a la disposición del personal cuando sea requerido para la prestación de los servicios públicos que tiene encomendados”*.

Así pues, resulta patente que no se está consagrando el derecho al permiso por cumplimiento de un *“deber inexcusable”* de una forma permanente, indefinida y absoluta; por el contrario, la Autoridad competente ha considerado conveniente condicionar y limitar el ejercicio del derecho.

En este punto, no puede olvidarse que el estatuto profesional de los miembros del Cuerpo, y del resto de empleados públicos, se compone de un haz de derechos y obligaciones ligados al desempeño de las misiones que constitucional y legalmente tienen encomendadas de suerte que, a nuestro juicio, no puede, ni debe minusvalorarse, a los efectos que nos ocupan, ni la disponibilidad permanente para el servicio ni las necesidades derivadas de este; máxime cuando las funciones de aquellos, en su inmensa mayoría, se realizan fuera de las Unidades de destino y más allá de la jornada ordinaria.

En estas condiciones, las necesidades del servicio cobran una gran importancia toda vez que, en la mayoría de los casos, solo estas últimas pueden hacer real aquella disponibilidad permanente para el servicio y garantizar la operatividad del Instituto.

Desde esta perspectiva, no siendo un derecho absoluto, debe procurarse armonizar los intereses del personal afectado con las necesidades propias del servicio que desempeñan.

Tales consideraciones abstractas son aplicables también al personal civil, funcionario o laboral, que presta servicio en el ámbito de la Dirección General de la Guardia Civil, pero el grado de exigencia no puede ni debe ser tan intenso, en tanto en cuanto que las funciones que realiza ese colectivo son claramente vicarias o subordinadas a las propias de la estructura operativa del Instituto.

2.2.3. El contenido del deber inexcusable

Sentado lo anterior, y sin olvidar que el derecho a disfrutar del permiso a la *“permanencia en el domicilio por deber inexcusable”* se supedita, en todo caso, a las necesidades de la organización del servicio, deben considerarse antes de seguir adelante, algunos extremos relevantes:

- Estamos ante un precepto legal que contiene un concepto jurídico indeterminado “deber inexcusable”, que ha de ser justificado y concretado en cada caso en toda su extensión, sin que sea admisible relacionar las limitaciones a priori.
- Resulta necesario analizar las variaciones que pueden darse en cada supuesto, toda vez que nos encontramos ante una problemática que hay que analizar caso por caso y, por ende, deberán sopesarse las circunstancias concurrentes en cada concreta solicitud.

- La concesión del permiso tiene carácter potestativo y requiere la previa solicitud del interesado. En este punto es decisiva la presencia del término “*podrá permitirse*”.

Partiendo de las anteriores premisas, la norma debe ser interpretada atendiendo no solo a la voluntad de la autoridad de la que emana, sino al objetivo perseguido con la misma habida cuenta el insoslayable marco en el que se dicta.

En este punto viene al caso la plena aplicación del mandato contenido en el art. 3.1 del Código Civil en cuanto a los criterios que deben informar la tarea interpretativa de las normas y en la que, además de los elementos clásicos de la interpretación, elemento gramatical, lógico, sistemático e histórico, añade la remisión a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, resultando, de particular interés a estos efectos interpretativos, la situación de la sociedad española en cada momento, siendo el del ámbito temporal de aplicación de aquella norma el resultado del cierre de centros educativos y de mayores, en el contexto generado por las circunstancias y actuaciones excepcionales acordadas como consecuencia de la declaración del estado de alarma generado por el brote y evolución de la COVID-19.

Así las cosas, la redacción de la tan citada disposición (que introduce una nueva interpretación de una causa ya existente para disfrutar el permiso “para el cumplimiento de un deber inexcusable”), indudablemente amplía y mejora la posición de los empleados públicos con relación a un permiso ya predefinido, reconocido en la normativa vigente, que se justifica y responde al propósito de dar una debida respuesta a los problemas que se acaban de exponer.

En efecto, el cierre de colegios y centros de mayores conllevó una serie de dificultades, derivadas del cuidado de los hijos pequeños o, en su caso, de mayores dependientes, no existente en periodos de normalidad educativa y asistencial, que deben tenerse en cuenta a efectos de dar una respuesta jurídica a la cuestión planteada.

En este sentido, resulta patente que no nos encontramos tan solo ante un derecho de los empleados públicos a conciliar el trabajo con los deberes familiares, sino también ante un interés necesitado de protección, como es el de los menores y mayores que no pueden valerse por sí mismos, a recibir la atención que necesitan.

Es oportuno en ese sentido subrayar que, la dimensión constitucional de todas aquellas medidas tendentes a facilitar la compatibilidad de la vida laboral y familiar de los trabajadores, tanto desde la perspectiva del derecho a la no discriminación por razón de sexo o por razón de las circunstancias personales (art. 14 CE), como desde la del mandato de protección a la familia y a la infancia (art. 39 CE), ha de prevalecer y servir de orientación para la solución de cualquier duda interpretativa en cada caso concreto, habida cuenta de que el efectivo logro de la conciliación laboral y familiar constituye una finalidad de relevancia Constitucional fomentada en nuestro ordenamiento jurídico.

A la luz de la normativa referida, así como de los criterios interpretativos que se han descrito, se pueden extraer las siguientes consideraciones:

- En puridad, la Resolución que venimos comentando de 12 de marzo, a diferencia de las consecutivas de 13 y 23 de marzo, no es directamente aplicable al

personal que presta servicio en la Dirección General de la Guardia Civil, que habría de regirse por su normativa específica.

- Ello no obsta a que por aplicación del principio «pro funcionario», en el caso de ser invocado el novedoso concepto introducido con carácter excepcional, no pueda ser reconocido huyendo de soluciones generales aplicables de forma indistinta a todos los casos, sino que habrá de estarse, necesariamente, al caso concreto, ponderándose los distintos intereses en juego.
- La invocación de las antes expresadas “*necesidades del servicio*”, a que se refiere el “preámbulo” de la norma con absoluta claridad, si bien constituye un límite que condiciona el ejercicio del derecho a disfrutar del permiso que se analiza, deberán estar sometidas a los criterios de oportunidad, proporcionalidad y excepcionalidad. Desde luego, las necesidades del servicio a que nos hemos venido refiriendo, no incidirán igual en el personal civil que en el militar y por la función desempeñada, según se presten cometidos de tipo administrativo, o en unidades de carácter operativo o que tengan encomendados servicios prioritarios.
- Corresponde a la Administración demostrar que confluyen razones más poderosas, relacionadas con el servicio, que impiden el disfrute del permiso en los términos propuestos por el peticionario. Consecuentemente, su apreciación y aplicación deberá llevarse a cabo de forma concreta, justificada, acreditada e individualizada y tomando siempre en consideración el derecho a la medida de conciliación objeto de la solicitud.
- Dada la importante afección a la operatividad de la Guardia Civil, a que antes se ha hecho referencia, el repetido permiso podrá concederse, según el propio tenor literal de la disposición “*solo en caso que sea imprescindible*” y “*por razones debidamente justificadas*” y en el supuesto de que sea posible el trabajo no presencial que con carácter general aconsejan las antes citadas Resoluciones de 13 y 23 de marzo, que sí son indubitadamente aplicables a todo el personal de esta Dirección General.
- En conexión con lo anterior, la concesión del permiso exige, por expresa imposición legal, tener a cargo del solicitante hijos menores o mayores dependientes. Así, es fácil de entender que será requisito indispensable que se justifique por el interesado, una situación de dependencia directa respecto de la persona titular del derecho y que se trate de una situación no protegida por los restantes permisos regulados en la normativa antes relacionada.
- El término “*deber inexcusable*” tal y como se concibe en la tan citada Resolución, constituye un concepto jurídico indeterminado, que debe ser interpretado teniendo en cuenta la obligación de todo guardia civil de cumplir con su actividad, de forma que su concesión debe limitarse al tiempo estrictamente necesario para la asunción de aquellas atenciones (requeridas por el menor o, en su caso, el mayor dependiente) en las que la presencia del interesado sea insustituible.
- Consecuencia de lo anterior, es la necesidad de acreditar fehacientemente las circunstancias y cargas familiares concretas que justifiquen, de forma indubitada, la petición.
- Asimismo, deberá acreditarse por el peticionario la inexistencia de terceras personas que puedan hacerse cargo de los beneficiarios de la ayuda en cuestión.

2.3. DEL FALLECIMIENTO POR COVID COMO CONSTITUTIVO DE ACTO DE SERVICIO

Resulta pública y notoria la aportación de ingentes esfuerzos por los poderes públicos para la contención, mitigación y desactivación de la pandemia producida por el coronavirus, que ha tenido como actores privilegiados ante todo al personal sanitario (sin duda el más importante escudo contra los devastadores efectos del contagio), e inmediatamente después a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Estatales, Autonómicos y Locales así como de las Fuerzas Armadas y otros servicios públicos asociados, con todos los cuales ha contraído la sociedad española un perenne deber de gratitud.

En efecto, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, consciente de la emergencia en que nos encontrábamos, atribuyó un papel esencial a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Adicionalmente, no puede desconocerse de una parte, que la casi totalidad de los servicios policiales de seguridad ciudadana se prestan en grupos de dos o más personas y, en un elevadísimo porcentaje de ocasiones, en coches patrulla, turismos camuflados o furgones policiales, (lo que hace imposible el guardar las distancias de seguridad señaladas por las autoridades sanitarias) y, de otra parte, que conforme ha ido avanzando la situación de obligado confinamiento se han incrementado las intervenciones policiales en las que es inevitable el contacto con los ciudadanos, por ejemplo, en casos de detenciones, siendo así que una de las características de la pandemia es que son numerosos los casos “asintomáticos”, lo que hace imposible distinguir a las personas infectadas de las que no lo están, incrementándose las situaciones de riesgo de contagio.

Aquí, cabe traer a colación, antes de seguir adelante, la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecieron criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que en lo que aquí interesa consignaba lo siguiente:

“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establecerán dispositivos de seguridad, fijos y móviles, tanto en las vías y espacios públicos como en la red de transporte, y en particular en aquellos lugares o franjas horarias que específicamente se vean afectados por las restricciones que se recogen a continuación, para asegurar la observancia de las medidas limitativas acordadas en el marco del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, comprobar su cumplimiento y, si procede, sancionar su infracción, pudiendo realizar a tal fin las comprobaciones personales y documentales necesarias al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se prestará el apoyo que se requiera para garantizar el ejercicio de sus competencias por parte de las Autoridades competentes en materia de salud pública”.

Así las cosas, desgraciadamente se han producido, y probablemente seguirán ocurriendo, fallecimientos que presuntamente obedecen a contagios contraídos durante, o con ocasión de la prestación del servicio, que se caracterizan por la dificultad probatoria derivada de las circunstancias concurrentes que se han dejado expuestas.

Llegados a este punto no puede desconocerse que la declaración de fallecimiento de un guardia civil en acto de servicio requiere la concurrencia de las siguientes circunstancias:

1. Que el fallecimiento se haya producido con ocasión o como consecuencia del cometido profesional desempeñado.

2. Que el mismo se haya originado por enfermedad o accidente derivados del servicio.
3. Que se acredite el nexo causal entre el accidente o enfermedad causante del fallecimiento y el acto de servicio, su ocasión o consecuencia.

Desde esta perspectiva, la cuestión radica en determinar si el fallecimiento, como consecuencia del contagio por COVID-19, ha de ser incardinado o no en el concepto de acto de servicio, tal y como lo declara el artículo 47.3 del Real Decreto Legislativo 670/87, de 30 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, a cuyo fin la Sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional ha declarado, al tratar el tema de la relación de causalidad entre la enfermedad determinante, en su caso, de la inutilidad permanente para el servicio y su catalogación como acto de servicio, así como en el supuesto de fallecimiento, entre otras en Sentencias de 22 de febrero de 2001 y 22 de junio de 2011, que *“la situación jurídica, cuyo reconocimiento se pretende, exige que se dé el nexo causal entre el accidente o el riesgo y el acto de servicio, su ocasión o consecuencia”*. Es decir que el actor se inutilice en acto de servicio, o con ocasión y consecuencia del mismo, y que el evento determinante del hecho sea accidente o riesgo específico del cargo (Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Julio de 1983, 10 de marzo de 1990 y 20 de abril de 1992, entre otras). Tal es, en definitiva, lo que exige el artículo 47.2 del R.D. Legislativo 670/87 de 30 de abril, al establecer: *“que la incapacidad, sea por accidente o enfermedad en acto de servicio o como consecuencia del mismo. En caso de la enfermedad causante de la inutilidad, esta deberá constar como adquirida directamente en acto de servicio o como consecuencia directa de la naturaleza del servicio desempeñado”*.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, y aplicándolo a los supuestos de fallecimientos de personal del Instituto, en acto de servicio, por COVID 19, dada la peculiar naturaleza de las enfermedades contagiosas, ampliamente glosada en la prensa cotidiana y especializada, no siempre será posible determinar con la precisión que exigiría el análisis jurídico en circunstancias de normalidad, el momento concreto y el marco espacial en que ha sobrevenido el contagio, por lo que en estos casos debe acudir a la acreditación del incremento del riesgo, que supone la realización de determinados servicios esenciales.

Sobre esa base objetiva, podría afirmarse la existencia de una relación de causa-efecto entre el fallecimiento por COVID-19 y el servicio prestado, en todos aquellos supuestos en que se pueda acreditar la cercanía del finado con algún foco de contagio, evidenciado por la documentación del deceso por parte del facultativo que le hubiera asistido, por los jefes o compañeros, o por el testimonio del círculo íntimo familiar.

Otro nivel de exigencia sobre detalles pormenorizados de contacto con el virus, abocaría a la Administración a una *“probatio diabólica”* de incierto resultado y frustraría, en no pocos casos, las legítimas expectativas de los familiares de los servidores públicos fallecidos, de no unir al dolor inherente a la pérdida el perjuicio de afrontar un horizonte económico familiar apurado.

Así, constatado que el fallecido ha venido actuando en cumplimiento de los deberes reglamentarios inherentes a su destino, debidamente ordenados por la autoridad competente, tomando en consideración la situación de riesgo generada por

las circunstancias extraordinarias concurrentes, derivadas de una crisis sanitaria sin precedentes de enorme magnitud, (por el elevado número de ciudadanos afectados y por el extraordinario peligro para la salud de los mismos), y si se acreditan las situaciones de necesario contacto de aquel con personas positivas, no puede sino concluirse que existe una relación espacio-temporal entre los cometidos realizados y la enfermedad padecida, y que la enfermedad determinante del fallecimiento guarda íntima relación con el desempeño del servicio prestado, es decir, con la actividad desarrollada por aquel al estar “*en acto de servicio*”; actividad que se configura, a los efectos que aquí nos interesan, como causante del padecimiento y que tal enfermedad es una consecuencia que se deriva de la propia naturaleza y circunstancias extraordinarias en que se desempeñaba el servicio en cuestión.

A mayor abundamiento, no puede obviarse que la especial sensibilidad de los poderes públicos, ya desde el inicio de la pandemia, en relación con los efectos económicos, laborales y sociales producidos por el patógeno, se puso de manifiesto en el Real Decreto Ley 6/2020, de 10 de marzo, cuando vino a prevenir que los períodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19, tendría la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo a efectos de la prestación económica por incapacidad temporal del sistema de seguridad social.

En congruencia con cuanto se ha expuesto, parece obligado que, en los supuestos de fallecimiento como consecuencia del repetido contagio y acreditación de evidencias de exposición al virus por el esencial cometido desempeñado en interés de la sociedad, se produzca la declaración de que la enfermedad se ha originado como consecuencia del servicio, a efectos de la percepción de la correspondiente pensión extraordinaria.

Y todo ello, siempre que se produzca una adecuada instrucción del correspondiente expediente administrativo, en cuyo seno se acredite adecuada y objetivamente (y se practiquen al efecto las pruebas oportunas y necesarias), la relación causa-efecto entre la enfermedad y el fallecimiento.

2.4. DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN, CONDICIONADA POR LAS RESTRICCIONES DE CARÁCTER PRESENCIAL EN TIEMPO DE COVID

Uno de los problemas más recurrentes que se presentan en el ámbito de actuación de la Administración, en épocas de pandemia como la actual, y consecuentemente trasladable a la actividad de la Guardia Civil, es el derivado de las limitaciones impuestas legalmente respecto de las reuniones presenciales de un grupo determinado de personas.

Concretamente, y en el ámbito específico de la Guardia Civil, se trata de aquellos supuestos donde se constituyen grupos de trabajo, o se realizan reuniones, en los que los participantes pertenecen a diferentes Unidades, incluso radicadas en demarcaciones geográficas alejadas, circunstancias que condicionan su asistencia las referidas reuniones o grupos de trabajo, y no solo por los riesgos sanitarios que implica el desplazamiento sino también por el hecho objetivo de juntar, en un espacio cerrado, a personas provenientes de distintos puntos geográficos.

Efectivamente, en la actividad ordinaria de la Guardia Civil se suceden las reuniones de trabajo y, la mayoría de ellas, con un perfil de riesgo como el que se ha dejado descrito anteriormente.

Para responder a esta cuestión, debemos distinguir aquellas reuniones que se verifican por un órgano de la Administración de carácter colegiado, de aquellas otras que simplemente obedecen a la planificación, estudio o resolución de cuestiones relativas al servicio o de problemas puntuales, pero sin que los componentes de la misma constituyan un órgano administrativo colegiado.

En lo que se refiere al primer supuesto planteado, viene en aplicación lo dispuesto en la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, que ya define al órgano administrativo como aquel al que se le atribuyen funciones con efectos jurídicos frente a terceros. Se trata de una Unidad que se crea por el ordenamiento jurídico, con medios personales y materiales, y con unas concretas competencias, que en su desarrollo provocan efectos, de naturaleza jurídica, tanto internamente como frente a terceros.

Estos órganos de la Administración se rigen por las normas que cada uno de ellos establezca y, en su defecto, se deben acomodar a las disposiciones que establece la citada Ley 40/2015 de 1 de octubre, en lo que se refiere a su funcionamiento.

En lo que ahora importa, la novedad más reseñable en el funcionamiento de estos órganos colegiados deriva del impulso que pretende dar la norma al empleo y aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de la actividad de los repetidos órganos colegiados, y que encuentra su máxima expresión en la convocatoria de las sesiones del órgano colegiado y en la propia celebración de las mismas, ya que si bien se permite que dichas sesiones se celebren tanto de forma presencial como a distancia, es lo cierto que, del articulado de la Ley, lo que se colige es la voluntad del legislador de potenciar la verificación de las sesiones a distancia, permitiendo el uso de medios electrónicos, telefónicos, audiovisuales, incluyéndose también el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias, para de esta forma garantizar la interactividad y la intercomunicación, en tiempo real, entre los diferentes miembros del órgano que concurren a la sesión.

Efectivamente la videoconferencia, especialmente, es un sistema que permite la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y del sonido y de la interacción visual, auditiva y verbal entre dos personas o grupo de personas geográficamente distantes.

Por tanto, consideramos que la norma es suficientemente permisiva en este aspecto, como para llegar a generalizar de forma sistemática la celebración de las sesiones de los órganos colegiados, a través de medios electrónicos que eviten la reunión presencial de los componentes del órgano, garantizando así la salubridad de las sesiones y dificultando consecuentemente las posibilidades de contagio.

En consecuencia con todo ello, habrá de concluirse que la forma ordinaria de funcionamiento de los órganos colegiados, en épocas de pandemia como la que nos ocupa, debe normalizarse a través de los citados medios electrónicos, descartando las reuniones presenciales.

En los otros supuestos que se han dejado expuestos, grupos de trabajo y reuniones que no se verifiquen por un órgano colegiado, si bien es cierto que no les sería de aplicación las prescripciones legales que se han dejado expuestas anteriormente,

no se opone tampoco a dicha normativa, que se utilicen los mismos medios electrónicos para evitar las presencias físicas de los interesados, disminuyendo así los riesgos de contagio. Por lo tanto, en nuestra opinión, la generalización de los medios electrónicos debe alcanzar también a este tipo de reuniones no realizadas por órganos colegiados.

Y, finalmente, también se debería dar una respuesta análoga a la instrucción de los diferentes expedientes administrativos, que se verifican en el seno del Cuerpo, porque los mismos implican necesariamente la reunión de personas, normalmente de diferentes Unidades e incluso puntos geográficos, en unas condiciones de proximidad que se consideran incompatibles en gran medida con las normas de prevención dictadas por las autoridades competentes.

Es cierto que muchos de estos expedientes, por la naturaleza de los mismos, exigen y es recomendable respetar el principio de inmediación que garantiza que el instructor, presencialmente, pueda obtener las sensaciones adecuadas para valorar las respuestas del interesado en el expediente, y que este principio deviene de especial importancia cuando el procedimiento es de naturaleza sancionadora. Sin embargo, en estos momentos de pandemia y especialmente cuando existen restricciones a la movilidad de los ciudadanos, bien pudiera ceder el principio de inmediación en favor del principio de la indemnidad física de las personas, que sin duda se garantiza de forma más adecuada cuando los diferentes actos del procedimiento se verifican por alguno de los medios electrónicos que anteriormente se han dejado relacionados.

Con la anterior relación de supuestos que se ha dejado analizada, que como ya se advirtió carece de voluntad expansiva para comprender todos aquellos que se vienen produciendo durante la época de pandemia, entendemos que quedan no obstante pergeñados aquellos que, en nuestra opinión, resultan de un especial interés en el momento actual.

Fecha de recepción: 19/11/2020. Fecha de aceptación: 25/11/2020

LA ERA DEL DESORDEN. UNA APROXIMACIÓN AL MUNDO Y LA (IN)SEGURIDAD POST COVID-19

JOSÉ MARÍA BLANCO NAVARRO

MANAGER DE LA OFICINA DE INTELIGENCIA Y PROSPECTIVA DE PROSEGUR

“Si no aprendemos de la historia, nos vemos obligados a repetirla. Ciertamente. Pero si no cambiamos el futuro, nos veremos obligados a soportarlo. Y eso podría ser peor”

Alvin Toffler.

RESUMEN

El mundo sufre un proceso de cambio acelerado exponencialmente, complejo, discontinuo y de altos impactos. En este marco, la COVID-19 acelera algunas de las tendencias ya existentes, a la vez que presenta nuevas variables e indicadores que apuntan a transformaciones políticas, económicas, sociales o tecnológicas con impactos en la seguridad. Cierta desglobalización física se compensa con un incremento de la globalización digital, afectando y modificando las carteras de riesgos de organizaciones y ciudadanos.

El presente trabajo analiza las principales tendencias subyacentes, los impactos de la pandemia en las mismas, los grandes escenarios de futuro y una serie de pautas para sobrevivir a ese futuro, múltiples futuros existentes, que siempre parecen llegar demasiado rápido. Es momento de pensar diferente, para poder enfrentar adecuadamente los potenciales riesgos a los que están expuestas las sociedades actuales.

Palabras clave: futuro, prospectiva, pandemia, COVID-19, seguridad, riesgos.

ABSTRACT

The world is undergoing an exponentially accelerated, complex, discontinuous and high-impact process of change. In this framework, COVID-19 accelerates some of the existing trends, while presenting new variables and indicators that point to political, economic, social or technological transformations with impacts on security. Certain physical deglobalization is offset by an increase in digital globalization, affecting and modifying the risk portfolios of organizations and citizens.

This paper analyzes the main underlying trends, the impacts of the pandemic on them, the great future scenarios and a series of guidelines to survive that future, multiple existing futures, which always seem to arrive too quickly. It is time to think differently, in order to adequately face the potential risks to which current societies are exposed.

Keywords: future, foresight, pandemia, COVID-19, security, risks.

1. ¿HASTA AQUÍ HEMOS LLEGADO?

No cabe duda de que vivimos un momento clave en la historia. Siempre se ha señalado, en el ámbito de la seguridad, que los atentados del 11 de septiembre de 2001

cambiaron nuestro mundo. No es del todo cierto. El mundo cambia constantemente, pero tendemos a fijar puntos de inflexión en momentos en que se producen hechos de alto impacto, como puede suceder en la actualidad a causa de la COVID-19.

En los últimos meses proliferan análisis sobre cómo será nuestro mundo tras esta pandemia. ¿Se acabará la globalización tal y como la conocemos?, ¿afectará a la democracia liberal?, ¿superará China a Estados Unidos como primera potencia mundial?, ¿cambiará, y en qué medida, nuestra forma de vida?

Igualmente, mucho se ha debatido si la pandemia es un “cisne negro”. Se denomina “cisne negro” a hechos de baja probabilidad, pero alto impacto (Taleb, 2012). Taleb incide en las limitaciones existentes a la hora de tratar de anticipar “cisnes negros” futuros. La interpretación a posteriori de cada caso hará que se sobrevaloren las capacidades predictivas del ser humano y se infravalore el papel que juega el azar. El Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos ya señalaba, en 2004, que sería una cuestión de tiempo que apareciera una pandemia similar a la gripe de 1918 y que, una situación de ese tipo, podría acabar con los viajes y el comercio mundial durante un largo periodo, además de colapsar los sistemas sanitarios. La mención a la probabilidad de una pandemia ha sido habitual, tanto en los informes de la comunidad de inteligencia estadounidense como en los análisis anuales de riesgos del Foro Económico Mundial. Desde este punto de vista, la pandemia no debe considerarse como un “cisne negro” y debe llevar a reflexionar sobre una cuestión: la materialización efectiva de riesgos, aunque sean de baja probabilidad, con impactos tan severos, debe llevar a readaptar los mapas de riesgos de gobiernos, organizaciones, empresas y ciudadanos.

Es habitual recurrir a la famosa cita de Antonio Gramsci para ilustrar los tiempos de cambio: *“El viejo mundo se muere. El nuevo tarda en aparecer. Y en ese claroscuro surgen los monstruos”*. En el momento actual es preciso combatir al monstruo, en forma de virus, y pensar en los monstruos paralelos y derivados, en los monstruos previos, presentes y futuros.

Una aproximación para analizar la profundidad de un cambio que ya venía produciéndose, y que puede acelerarse por la pandemia, es tratar de responder a la siguiente pregunta: ¿qué es lo que queda del siglo XX? (Política Exterior, 2020). Algunas respuestas pueden parecer claras. El multilateralismo que imperó tras la II Guerra Mundial está en grave crisis. Naciones Unidas llegará a su 75 aniversario en un momento en que la colaboración internacional toca fondo. Siendo una labor muy positiva la desarrollada por Naciones Unidas en operaciones de paz, o atención a cuestiones como el hambre o los alimentos o la pobreza, la actual estructura y reglas de funcionamiento no son las precisas para gestionar eficientemente los riesgos actuales. Un diagnóstico extrapolable a gran parte de las instituciones. Pero también cabe plantearse sobre en qué situación queda la socialdemocracia, o la democracia liberal, o el estado del bienestar, fenómenos desarrollados en el siglo XX.

Frente a la situación actual, que exige una reflexión filosófica, puesto que se están abordando cuestiones de carácter existencial como la vida y la muerte, para millones de personas, diferentes autores aportan su visión. Algunos consideran que todo va a cambiar: *“no habrá ningún regreso a la normalidad, la nueva normalidad tendrá que construirse sobre las ruinas de nuestras antiguas vidas. No será suficiente considerar la epidemia un accidente desafortunado”* (Zizek, 2020). Pero al mismo tiempo cita a

Hegel para enfatizar que en muchas ocasiones el único aprendizaje de la historia es que no aprendemos nada de la historia.

Ivan Krastev (2020) apuesta a que *“el mundo se va a transformar no porque nuestras sociedades quieran cambiar, ni porque exista un consenso sobre la dirección del cambio, sino porque ya no podremos volver atrás”*.

Edgar Morin (2020), pragmático, extrae lecciones de la pandemia, para proponer, a partir de ellas, un *“cambio de vía”*. Destaca aspectos como lo aprendido sobre la existencia y la condición humana, sobre la incertidumbre, la relación con la muerte, la civilización, la solidaridad, la desigualdad, la gestión de la epidemia, la naturaleza de las crisis, la ciencia y la medicina, la inteligencia, las carencias del pensamiento y de la acción política, las deslocalizaciones y la dependencia de bienes básicos, la crisis europea o el planeta en crisis. Morin, siguiendo la línea de sus anteriores obras, aboga por un nuevo concepto de comunidad y poner freno a la carrera sin fin por el desarrollo. Con esa finalidad, sus propuestas se centran en regenerar la política, proteger el planeta y humanizar la sociedad.

Por su parte, Daniel Innerarity (2020) aborda las diferencias entre una epidemia, limitada a un área geográfica, y una pandemia, que afecta globalmente. Una cuestión trascendental, puesto que amenazas globales solo pueden combatirse adecuadamente de manera global. Por este motivo, Innerarity se inclina por un fortalecimiento de las instituciones transnacionales y de la gobernanza global, así como el desarrollo de la inteligencia colectiva. Defiende la aplicación de la democracia para solucionar una crisis que afecta a todos, proponiendo el concepto de *“pandemocracia”*.

Las incertidumbres serán permanentes, interconectadas y complejas. Los hechos disruptivos seguirán produciéndose. Siendo conscientes de las limitaciones que presenta el estudio del futuro, existe consenso en que la elaboración de cualquier estrategia, al margen del alcance temporal que se establezca, precisa de una visión de futuro. Adicionalmente, cualquier proceso de toma de decisiones exige una mirada al futuro, tratando de anticipar posibles impactos. A pesar de ello, *“no existe una cultura orientada al estudio del futuro, al menos en España. La ausencia de visión estratégica, el cortoplacismo, la atención a lo urgente, los recursos que precisa la prospectiva y las dificultades para validar su utilidad son algunos de los factores que han impedido su desarrollo”* (Blanco y Cohen, 2018). El estudio del futuro tiene diversos objetivos, al margen de su intento de anticipación de riesgos (Blanco y Jaime, 2014), y especialmente los derivados de entornos VUCA (Cohen y Blanco, 2017), entre los que destacan su apoyo a la elaboración de estrategias y diseño de políticas (Blanco, 2016).

2. ¿QUÉ PODEMOS ESPERAR DEL FUTURO Y HACIA DÓNDE NOS ENCAMINAMOS?

La prospectiva es la herramienta necesaria para poder analizar el futuro. La prospectiva es, según Gaston Berger (1964, 1967), la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él.

Las técnicas prospectivas configuran un marco de cohesión de conocimientos diversos y fraccionados. Aportan una visión holística, al precisar una concepción

amplia, desde distintas disciplinas, del fenómeno a analizar. No se debe creer únicamente en su posible valor como una información de futuro y estática, sino como un sistema continuo de seguimiento y evaluación, que permita realizar correcciones sobre los escenarios que se plantean (Blanco y Jaime, 2014).

Jordán (2017) destaca las principales tendencias políticas y sociales comunes señaladas en los más relevantes estudios prospectivos de los últimos años. Con la permanencia de tendencias anteriores, que se pueden potenciar o modificar por la pandemia, la aparición de nuevas variables, disrupciones, singularidades, se propone clasificar las tendencias de futuro en función de las múltiples crisis existentes: nuevas, como la sanitaria, y previas pero impactadas por la COVID-19, como la crisis política, la económica, la social y la crisis de principios y valores, que raramente es destacada. A todo ello habría que sumar la creciente globalización digital.

2.1. CRISIS SANITARIA

En la actualidad perduran multitud de incertidumbres relacionadas con la pandemia: la posibilidad de mutación del virus, la temporalidad de las próximas olas, la inmunidad generada, la disponibilidad y aplicación de vacunas de forma masiva. Estos “drivers” son fundamentales a la hora de determinar el alcance temporal de la pandemia y de todos sus impactos derivados.

La crisis sanitaria, en todo caso, ya ha generado impactos directos en la seguridad mundial. Ha llevado a la diversificación de actividades del crimen organizado, potenciando el fraude, contrabando y falsificación de medicamentos y materiales sanitarios. Ha potenciado los riesgos de los fraudes realizados a través del ciberespacio, como el phishing. Grupos criminales han reforzado sus actividades de beneficencia, ofreciendo alimentos y materiales básicos a comunidades desfavorecidas, desde México hasta Centroamérica, con objeto de ganar apoyo social. Adicionalmente, unos cuerpos policiales desbordados por la incidencia de COVID-19 en sus propios miembros, y por la ampliación de sus actividades al control de confinamientos, movilidad, accesos, limita las capacidades para luchar contra la delincuencia y criminalidad.

2.2. CRISIS ECONÓMICA

Derivada de la crisis sanitaria, el mundo asiste a la mayor recesión de su historia. Las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) han ido empeorando desde el comienzo de la pandemia.

El PIB caerá un 4,8% a nivel mundial (FMI, octubre 2020), un 5,8% en las economías desarrolladas, un 3,3% en las economías emergentes, pero alcanzando un 8,3% en la Unión Europea o un 8,1% en América Latina y Caribe. Muchos países no recuperarán los niveles previos de PIB hasta 2023. Se ha llegado a hablar de una década perdida, si tenemos en cuenta impactos adicionales en endeudamiento, desempleo o pobreza.

Según la CEPAL, la pandemia tendrá efectos devastadores para la economía latinoamericana. El PIB del bloque se desplomará este año un 9,1% (la peor cifra desde que hay datos: hace 120 años), el desempleo subirá hasta el 13,5%, la pobreza alcanzará a un 37,7% de la población (siete puntos más) y la desigualdad seguirá al alza.

Según el Banco Mundial, la crisis empujará a la pobreza extrema a entre 110 y 150 millones de personas este año y el próximo (ingresos inferiores a 1,9 dólares al día). Según el presidente de la institución *“esta vez la caída es más amplia, más profunda y afecta más a los trabajadores del sector informal y los pobres, especialmente a las mujeres y a los niños, que a quienes tienen más ingresos o activos”*.

En América Latina y Caribe, según CEPAL, se alcanzará una cifra de 231 millones de pobres (incremento de 45 millones en 2020) y de 96 millones en pobreza extrema (aumento de 28 millones de personas). El número de desempleados llegará a 44 millones (18 millones nuevos en 2020), y más de 2,7 millones de empresas cerrarán en este año.

Para España, el Fondo Monetario Internacional (FMI) pronostica para este año una caída en la actividad del 12,8%, la mayor de todas las economías avanzadas. La previsión del Gobierno es de una caída del PIB de un 11,3%. La deuda pública se dispara igualmente. Frente al 95% de 2019, este año subirá hasta el 123% del PIB, un porcentaje muy elevado, pero que queda por debajo del de países como Estados Unidos (131%), Italia (161%), Grecia (205%) o Japón (266%). El Fondo Monetario Internacional (FMI) no cree que España vaya a recuperar su tasa de paro previa a la pandemia al menos hasta 2026, alcanzando en 2020 una tasa del 16,8%, con una recuperación muy escasa en 2021 (1 de cada 5 empleos perdidos).

La tasa de desempleo juvenil supera actualmente el 40%. Se llega a hablar de una generación perdida, tras sufrir previamente la crisis financiera de 2008. Una denominación que habría que tachar como errónea, ya que parece apuntar a los miembros de dicha generación como responsables. Si esta generación es una “generación perdida” posiblemente se deba a una generación previa, al mando de este mundo, ha sido una “generación fallida”, al no saber interpretar las señales, gestionar los riesgos y poner en peligro los principios y valores que, por ejemplo en Europa, llevaron a largas décadas de paz y prosperidad tras la II Guerra Mundial.

En materia de desigualdad, el virus no discrimina en cuanto a su capacidad de afectación individual, ricos y pobres, norte o sur. Pero sí en las probabilidades de contraer el virus, en las medidas que se adopten, en la capacidad para enfrentarse a los impactos adversos. Discrimina también por edad y puede agrandar una brecha generacional ya existente, en la que los mayores se preocupan más por la salud (presente) y los jóvenes por el medio ambiente (futuro).

Asistimos a una aceleración del proceso de desglobalización física: política y económica. En paralelo también se acelerará la globalización digital. Se impone el proteccionismo y el fin a la deslocalización de productos esenciales, como los sanitarios. El cierre de fronteras, no solo para evitar la propagación, sino por ejemplo para combatir el terrorismo (medida que valora Francia tras los atentados de octubre y noviembre de 2020), cambia las reglas de juego vigentes. La globalización no va a acabar, pero sí va a modificarse. En clave geoeconómica también hay que destacar la lucha y competencia por el descubrimiento de la vacuna.

Los cambios vinculados a la globalización económica afectarán a la cadena de suministro y a la oferta y demanda, tanto de productos lícitos como de ilícitos. También a la gestión de stocks que no puedan moverse, y se acumulen a precios muy bajos para su venta poco a poco a precios elevadísimos actualmente, o los habituales una

vez existan menos restricciones. En materia de crimen organizado afecta al tráfico de drogas, al contrabando o a las falsificaciones.

La pandemia incentiva la economía de subsistencia (en las capas sociales y países más afectados) y la economía de plataforma, la compra a golpe de clic, en los países más desarrollados.

Los impactos en seguridad derivados de la crisis económica pueden ser demoledores. Por una parte, el incremento en gasto público y endeudamiento puede favorecer la corrupción. El crimen organizado encuentra, adicionalmente, una oportunidad para la infiltración en la economía legal, además de ganar base de apoyo social a través de su acción benefactora con los más desfavorecidos, a través de la entrega de alimentos o realización de préstamos que no serán gratuitos ni desinteresados.

La prolongación de la crisis sanitaria y económica agravará la conflictividad social, en la medida en que los fondos disponibles por los Estados para enfrentar la situación serán limitados, y los periodos de regulaciones temporales de empleo o prestaciones por desempleo finalicen. La juventud, en los países más frágiles, sentirá que la atracción por el crimen organizado es una de las escasas oportunidades.

2.3. CRISIS POLÍTICA

Hace unas semanas el Deutsche Bank, en un informe prospectivo, calificaba los tiempos actuales como “la era del desorden”. En este caso, la pandemia no ha significado una novedad, salvo su capacidad para acelerar algunos procesos que se venían manifestando en los últimos años.

Naím (2013) utilizaba la expresión “el final del poder” para titular su ensayo. No se refería únicamente en la creciente competencia por el poder mundial, o el desplazamiento desde Occidente hacia Asia. Su análisis se centraba más en la dispersión de poder que en su desplazamiento. En la actualidad el poder se presenta altamente fragmentado, con actores tanto estatales como no estatales, formando parte de la ecuación del nuevo poder. Además, el poder ha decaído, al no disponer ninguna organización de todas las herramientas que habitualmente acaparaba. Multitud de actores, por multitud de vías, deciden el presente y el futuro. Estados, grandes corporaciones, lobbies, empresas tecnológicas, ciudades, activistas y ciberactivistas, grupos terroristas y de crimen organizado, piratas, desarrollan sus estrategias en aras de sus intereses grupales, de forma directa, violenta o no, o de manera indirecta y opaca a través de diversas formas de influencia.

Algún autor, como Bremmer (2012), llegó a apuntar hacia un mundo “G-Zero”, un mundo en el que nadie manda, aunque sí presenta a vencedores y vencidos. Analizaba lo que ya se veía venir, el declive del multilateralismo y la ausencia de actores que asumieran el liderazgo mundial, mientras alertaba del riesgo de una nueva Guerra Fría 2.0 o un mundo regionalizado en lugar de globalizado, o alternativamente otros escenarios disruptivos.

Cohen y Blanco (2017) tratan de explicar las causas de cómo se ha llegado a un punto como el actual, caracterizado por una elevada fragmentación y polarización social. En primer lugar, destacan la “globalización de la antiglobalización”: la percepción sobre los efectos negativos de la globalización supera a los positivos, que indudablemente

existen. La globalización ha debilitado al estado-nación, ha supuesto la cesión de competencias que se consideraban propias de la soberanía nacional y ha difuminado el poder entre los órganos de los Estados, los poderes económicos (y especialmente financieros) y multitud de actores no estatales.

Quizás a esta situación se ha llegado por la incapacidad de gestionar la complejidad actual. Daniel Innerarity destaca que la democracia es un régimen de difícil previsibilidad y los sistemas políticos actuales están siendo incapaces de gestionar la creciente incapacidad del mundo, al igual que lo son para contrarrestar las corrientes que ofrecen simplificaciones sobre dicha complejidad, los llamados populismos. Una complejidad ya apuntada por Alvin Toffler en el imprescindible *“Shock del futuro”* (1970).

Adicionalmente se percibe una situación de hartazgo, una desilusión colectiva que se muestra en la enorme desconfianza hacia las instituciones y gobiernos, un virus de indignación colectiva que modula la toma de decisiones de los actores de los sistemas y fomenta continuados desafíos desde la base social hacia las élites. Cohen y Blanco (2015), en su análisis sobre *“El mundo en 2015”*, destacan la existente crisis de liderazgo individual e institucional. Añaden que nunca los etiquetados como líderes de cualquier ámbito han tenido una valoración tan baja, ni las instituciones han generado un nivel de desconfianza como el actual, en lo que se manifiesta como una tendencia de carácter global.

En este contexto, el nacionalismo gana fuerza en el mundo, mientras que ciudadanos de diversos países, en contextos de libertad democrática, optan por líderes y gobiernos de corte autoritario y proteccionista.

El contexto pandémico y post pandémico incidirá en la fragilidad estatal de muchas naciones, la corrupción y posiblemente la violencia criminal. El desorden favorece la acción de actores no estatales, como el terrorismo y el crimen organizado. Un facilitador adicional sería, en países escasos de recursos, la utilización de las fuerzas de seguridad en apoyo a tareas vinculadas a la gestión de la pandemia, como el control de toques de queda o de movilidad, que reduce los efectivos dedicados puramente a la seguridad pública y ciudadana.

2.4. CRISIS SOCIAL

La polarización extrema, en tiempos de extrema desconfianza, incrementarán el desorden o conflictividad social. COVID-19 genera miedo, ante la propia enfermedad que ha mostrado la capacidad de acabar con la vida de cualquier persona. El miedo prolongado en el tiempo lleva a la ansiedad. La falta de perspectivas sobre futuro, y el pesimismo social instaurado, puede producir elevados niveles de frustración que, a su vez, pueden conducir a la ira. En la ira se señala a presumibles culpables de la situación y se inicia un proceso que pudiera llevar a la violencia. La gestión de la pandemia ya está dejando evidencias de ese aumento de violencia, incluso en países europeos como Italia, Francia y España. Es importante recordar que la conflictividad social global ya era muy elevada a finales de 2019, antes de la pandemia, con protestas en Chile, Colombia, Ecuador, Hong Kong, Francia o Cataluña. Y durante 2020 se ha disparado en Estados Unidos a causa de violencia policial racial. No es descabellado alertar sobre una renovación del activismo en las calles. Las redes compiten con el poder de las imágenes, pero no pueden crear esos sentimientos colectivos de la protesta física.

Dos movimientos destacan en los últimos años en Europa, tras la época de los “indignados”: los Chalecos Amarillos y Extinction Rebellion. Dos movimientos que han mostrado evidencias sobre su posible expansión global. Pensemos que estos fenómenos de desorden social sufren de dos posibles drivers: efecto imitación o cascada (movimientos indignados, la mal llamada Primavera Árabe, las protestas contra la violencia racial, los intentos por expandir el movimiento de Chalecos Amarillos, o las recientes protestas en diversos países contra las medidas de confinamiento y limitaciones de derechos a causa de la pandemia) y efecto infiltración de grupos violentos radicales, en aras de sus supuestas posiciones ideológicas, y de delincuentes y oportunistas que aprovechan el caos para llevar a cabo saqueos o simplemente exaltar la violencia en momentos de nihilismo.

Durante la gestión de la pandemia todos los países han tendido a imitar medidas, ante el desconocimiento sobre causas e impactos. A medida que diferentes países adoptan unas u otras, con distintos resultados, crece la insatisfacción ciudadana. Una evaluación en muchas ocasiones simplista, ajena a consideraciones de tiempo y lugar. Por ejemplo, en la llamada segunda ola los datos de España eran desorbitados, pero semanas después han sido superados por Italia, Francia y multitud de países europeos.

2.5. CRISIS DE PRINCIPIOS Y VALORES

2.5.1. Valores

No es habitual destacar, como cuestión específica, esta tipología de crisis. Blanco (2020) destaca las siguientes cuestiones, que considera los siete pecados capitales en tiempos de pandemia, a pesar de haberse manifestado previamente:

Anomia social

Se puede definir anomia como aquel estado que deriva de la inexistencia de reglas sociales, o bien de su degradación o eliminación, hasta el punto de no respetarse. Se producen conductas “asociales” que, como señaló Robert Merton, obedecen a la disociación entre las aspiraciones de una sociedad y la realidad a la que se enfrenta.

Los individuos pueden llegar a pensar que las normas impuestas carecen de sentido, de justicia, de equidad y llegan a plantearse, si no lo hacen directamente, su incumplimiento. La errática gestión de la pandemia lleva a que los episodios de desobediencia a las normas proliferen (manifestaciones sin respetar normas, negativa a mascarillas o PCR's o vacunas), con el riesgo de aumentar a medida que el ciudadano perciba aún en mayor grado los brutales impactos económicos y sociales, a lo que se une un creciente hartazgo e ira.

La anomia social, justificada o no, lleva al incumplimiento de normas y la falta de respeto a la autoridad, generando riesgos adicionales para la seguridad, para los derechos y libertades. Se une a la cultura de violencia que caracteriza a nuestras sociedades, con cierta tendencia peligrosa a que, por la vía de hecho, el derecho al ejercicio de la violencia deje de considerarse como exclusivo del estado.

Estulticia

La estulticia es la ignorancia, la necedad o la estupidez de una persona, grupo u organización. Los tiempos actuales son ricos en estulticia. Un mundo caracterizado por la imagen, por las expresiones “viscerales” y por la orientación “performática”, en la

que todo necesita ser un espectáculo para captar la atención mediática. Por el camino van muriendo la argumentación, el debate y la reflexión profunda. La estulticia va unida a la “superficialidad” en el tratamiento y análisis de cualquier cuestión, y enlaza con otras características de nuestras sociedades, como la demanda de inmediatez, la pérdida de la paciencia, la velocidad en el desarrollo tanto de las actividades profesionales como personales.

Ignominia

La ignominia es la ofensa grave que sufre el honor o la dignidad de una persona. Los últimos años son prolivos en ignominia. Por un lado, se produce un proceso continuo de conversión del ser humano, y sus dramas, en simples números estadísticos. Una globalización de la indiferencia a la que ya aludió el Papa Francisco en su visita a Lampedusa, cuando en una resaltable homilía señaló: *“Somos una sociedad que ha olvidado la experiencia de llorar, de “sufrir con”: ¡la globalización de la indiferencia nos ha quitado la capacidad de llorar!”*

COVID-19 está acentuando el individualismo, limitando las interacciones sociales, empoderando al ciudadano para que pueda resolver sus problemas sin salir del hogar, la nueva fortaleza. El ciudadano adopta la filosofía “do it yourself” o “maker”, que no es negativa en sí misma, pero que sí puede inclinar la balanza entre individualismo-colectivismo hacia el primer lado si no se crean suficientes recursos para al menos no perder parte de la naturaleza social del ser humano.

Miedo

El miedo se nutre tanto de la incertidumbre, de la ignorancia sobre la dimensión de los riesgos y amenazas, como de la ignorancia sobre cómo enfrentarnos a los mismos. Genera efectos demoledores en nuestras sociedades, potenciando la percepción de un estado de alerta permanente e inhibiendo el desarrollo de capacidades para detectar oportunidades.

El miedo, adicionalmente, transforma a las sociedades en manipulables y, como la COVID-19, es muy contagioso: se transmite de padres a hijos, de gobernantes a ciudadanos, de profesores a alumnos.

Intolerancia

Ante el avance de la intolerancia, del discurso y delitos de odio, y el incremento de polarización política y social, resulta relevante repasar el contenido de la Declaración de Principios sobre la Tolerancia de UNESCO (16 de noviembre de 1995) en que se muestra *“alarmada por la intensificación actual de los actos de intolerancia, violencia, terrorismo, xenofobia, nacionalismo agresivo, racismo, antisemitismo, exclusión, marginación y discriminación perpetrados contra minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, refugiados, trabajadores migrantes, inmigrantes y grupos vulnerables de la sociedad, así como por los actos de violencia e intimidación contra personas que ejercen su derecho de libre opinión y expresión –todos los cuales constituyen amenazas para la consolidación de la paz y de la democracia en el plano nacional e internacional y obstáculos para el desarrollo”*.

La pandemia también acentúa esta carrera loca hacia el odio, hacia la polarización, hacia el “y tú más”, mostrándose cada día la inexistencia de vías mínimas para el

consenso político y social. Ni interesa, ni se pretende. ¿Qué podemos esperar de una sociedad en la que se debate más sobre el “derecho a ofender” que sobre la dignidad del ser humano?

Brutalidad organizada

Sinisa Malesevic (2020) argumenta en su ensayo, titulado “*El auge de la brutalidad organizada*”, en contra de la teoría de Steven Pinker, que en “*Los ángeles que llevamos dentro*” afirmaba que vivimos el momento menos violento de la historia.

En primer lugar, es necesario reflexionar sobre el término “violencia”, que actualmente, y con el desarrollo tecnológico, se puede ejercer de formas adicionales a la simple violencia física. En las redes sociales también es posible percibir un estilo de “brutalidad organizada”, intencionada, estructurada, frente a cualquier tipo de opinión, pensamiento o acción. Si además a ese enemigo construido se le puede vincular con la COVID-19 (más o menos indirectamente) el efecto es aún mayor.

Mentira

La denominada “posverdad” solo puso de manifiesto una tendencia. Las nuevas tecnologías y las redes sociales han facilitado el proceso. Los hechos ya no valen. Los datos y la argumentación no sirven para vencer la desinformación, que incluso afecta a la Seguridad Nacional. Una desinformación que, como mínimo, daña la cohesión social.

2.5.2. Empoderamiento individual

El empoderamiento individual es imparable. Esta tendencia se incluyó en el informe “*Global Trends 2030*” como una de las “megatendencias” (*megatrends*) que marcarán el mundo en dicho año (National Intelligence Council, 2012). Aunque no existe una definición consensuada para este concepto, para la Organización de Naciones Unidas sería “el proceso que permite a las personas tener un mayor control sobre sus propias vidas y sobre los factores y decisiones que las conforman” (Organización de Naciones Unidas, 2012). El empoderamiento individual está considerado como una de las principales bases para el progreso de las sociedades (Graf, Ghez, Khodyakov y Yaqub, 2015). Cabe entender el empoderamiento, como la capacidad de grupos o individuos de tomar control sobre sus circunstancias, conseguir sus objetivos y mejorar su calidad de vida.

Se trata de una tendencia esencial, de presente y de futuro y con confluencias con el resto. Entendida en la concepción propia del trabajo social, irá incrementándose, impulsada por factores como la educación (ESPAS, 2015) o las nuevas tecnologías (National Intelligence Council, 2012). Por una parte, la mayor adquisición de conocimiento permite una mejor evaluación del entorno, un mayor conocimiento de las restricciones existentes y proporciona herramientas sobre cómo superarlas o reducirlas. Por otro, los avances en diversas facetas científicas abren la ventana a nuevas posibles elecciones.

El empoderamiento individual es un producto de la globalización. Siendo seguramente un proceso continuado a lo largo de la historia, nunca las posibilidades individuales han alcanzado los niveles actuales. Los MOOCS son un claro ejemplo, pudiendo cualquier ciudadano seguir un curso de algunas de las más prestigiosas

universidades del mundo, en muchas ocasiones de extraordinaria calidad, desde su domicilio. El fenómeno de los denominados “lobos solitarios” (actores terroristas individuales) es una de sus manifestaciones en seguridad: facilidades para informarse, acceder a conocimiento, planificar desplazamientos.

Como una de las consecuencias del proceso de empoderamiento los ciudadanos se están convirtiendo directamente en proveedores de servicios. Adquirirán capacidades para manufacturar productos, para el bien (impresoras textiles, que afectarán al sector de forma grave) o para el mal (armas con impresoras 3D). También se organizan para proveerse de servicios sin la necesidad de intermediarios, de una forma imparable (viviendas, vehículos, intercambio de productos, de conocimiento, de formación). Finalmente, todo este cambio afecta también a la percepción política, con un creciente deseo de una mayor participación y control que no se limite a votar cada 4-5 años.

En cualquier caso, la evolución de este empoderamiento vendrá determinada por la combinación del poder individual de ciudadanos conectados en red, evolucionando hacia una inteligencia colectiva que afectará a todas las esferas de la vida en sociedad, así como a la economía.

La COVID-19 ha replegado a los ciudadanos hacia sus microcosmos, sus viviendas, acelerando las capacidades individuales para gestionar sus vidas con la mínima interacción social y participación de intermediarios.

2.5.3. Cambios en la visión sobre el mundo y estilos de vida

La pandemia reactiva la reflexión, de nuevo, sobre los cambios sociales que se avecinan, afectando a las formas de pensar y vivir, y modificando pautas de trabajo, consumo y ocio.

El estilo de vida está siendo impactado por el virus, como no ha sucedido en las últimas décadas. Por estilo de vida se entiende factores, tanto tangibles (edad, raza, sexo, ocupación) como intangibles (valores, creencias, actitudes), que conforman la forma de vivir y de interactuar en sociedad de un individuo. La pandemia acelera este proceso, ofreciendo una tensión entre dos extremos: individualismo vs colectivismo, yo versus el mundo. La pandemia ha hecho retroceder al ciudadano y buscar refugio en su vivienda y en su comunidad más cercana (familia, vecino, barrio). El hogar se convierte en el centro, tras meses escuchando que la acción debido es “quedarse en casa”. Este hogar se convierte en el centro de mando y control del individuo, desarrollando sus capacidades para interactuar con el exterior con objeto de trabajar, estudiar, disfrutar del ocio, acceder a bienes y servicios, comunicarse.

El ciudadano de 2020 incrementa su preocupación por cuestiones vinculadas a salud, bienestar y cambio climático. Mientras hablamos de desglobalización política y económica, existe un impulso contrario a la globalización a causa del carácter de nuevos riesgos que pueden no entender de fronteras.

Medioambiente y sostenibilidad centrarán las agendas internacionales, además de las preocupaciones ciudadanas. El sector energético, apoyado por las tecnologías, trata de lograr formas sostenibles de explotación. En todo caso, la energía continúa siendo una herramienta geoestratégica de primer nivel, y base para acciones de *soft power* o disuasión. Y ha modificado, en la actualidad, el panorama existente hace años,

con unos Estados Unidos autodependientes y envueltos en una guerra energética con sus enemigos actuales: Irán, Rusia y Venezuela. El acceso y disponibilidad de alimentos y recursos también suben puestos en las cuestiones que mayores riesgos de seguridad pueden generar en el futuro. La COVID-19 potencia claramente el riesgo de crisis alimentarias.

Adicionalmente, la propia sociedad va manifestando megatendencias continuadas, como el envejecimiento de la población o la urbanización. Circunstancias que no son ajenas a las lecciones que ofrece una pandemia, en un momento en que los recursos públicos sanitarios y asistenciales están desbordados. El proceso de urbanización puede acentuar desigualdades económicas, sociales y tecnológicas, produciendo una guetificación del entorno urbano.

Los impactos en seguridad de estos cambios de principios y valores son extraordinarios, aunque difíciles de ponderar. Sin duda, se potenciarán los ciberataques, las suplantaciones de identidad, los ataques dirigidos y sofisticados, la explotación de información biométrica. La convergencia entre vida profesional y personal aumenta los vectores de ataque, facilitando phishing, ransomware o el fraude al CEO. El riesgo de insiders, en momentos de incertidumbre laboral y crisis económica, se amplifica.

2.6. GLOBALIZACIÓN DIGITAL

La reducción de la interacción en los espacios físicos y de socialización lleva a organizaciones y ciudadanos a utilizar masivamente los entornos digitales. Se impone la economía de plataformas, la economía de clic, de supermercado digital (efecto Amazon o Netflix). La parcial desglobalización física incide en el crecimiento de la globalización digital, pero sin olvidar que mundo físico y lógico convergen e incluso llegan a hibridarse. Lo que sucede en el ámbito físico incide en el ciberespacio: el descontento en las calles se amplifica en las redes y puede generar hacktivismo. De igual forma, lo que sucede en el ciberespacio se puede manifestar en lo físico: un ciberataque como parte del modus operandi de un grupo terrorista, orientado a causar víctimas.

El panóptico digital, concepto acuñado a finales del siglo XVIII por Jeremy Bentham como modelo para vigilar a todos desde un único punto, avanza de forma imparable. Su orientación inicial era la aplicación a la vigilancia de prisiones, escuelas, hospitales. La pandemia está suponiendo la imposición de fuertes limitaciones en los derechos y libertades. Medidas que deben ser absolutamente justificadas y excepcionales. Y deben eliminarse en cuanto cambie el contexto. Algunos gobiernos e instituciones tendrán la tentación de prolongar el estado de vigilancia y control social con fines partidistas, avanzando hacia modelos autocráticos.

La globalización digital aumenta la importancia del dato y de la información, que siguen cobrando más valor y, por lo tanto, siendo un objetivo de los cibercriminales. La tecnología es un facilitador para los grupos criminales, pero es al mismo tiempo la vía para luchar contra los nuevos fenómenos delictivos.

Posiblemente la tecnología sea el mayor *game changer* en los tiempos actuales. Modifica las relaciones sociales, los hábitos de ocio y consumo, incluso las capacidades cognitivas (y no siempre para bien). Comienzan a aparecer estudios, que necesitarán tiempo para contrastarse, sobre los efectos en el cerebro, el pensamiento o la memoria.

Las nuevas tecnologías suponen un progreso para la humanidad, pero en ocasiones presentan nuevos riesgos y nuevas formas de esclavitud o dependencia tecnológica. Conviene leer a autores como Eugeny Morozov (2015), alertando del solucionismo tecnológico, incidiendo en cómo a veces la tecnología se presenta más como el objetivo que como un instrumento medial, en ocasiones incluso buscando soluciones a problemas inexistentes. Los propios líderes de Google, Eric Schmidt y Jared Cohen (2014), en su libro *“El futuro digital”*, advierten de muchos de los riesgos asociados a un futuro digital que incide en aspectos como la privacidad, los conflictos, el activismo, el crimen organizado o el terrorismo.

La forma en que evolucionen los medios de transporte, las redes de comunicaciones, el aumento de la capacidad de cómputo, las nuevas tecnologías de cifrado, los avances en el sector salud y la convivencia con miles de dispositivos conectados en el ámbito del IoT o internet de las cosas y la robótica son aspectos que, sin duda, marcarán nuestra forma de entender la seguridad en el futuro.

3. ¿PRIMAVERA DE LA ESPERANZA O INVIERNO DE DESESPERANZA?

3.1. DISTOPÍAS Y UTOPIÁS

Dickens abre *“Historia de dos ciudades”* con el siguiente análisis, de absoluta actualidad: *“Era el mejor de los tiempos, era el peor de los tiempos, era la edad de la sabiduría, era la edad de la estupidez, era la época de la creencia, era la época de la incredulidad, era la estación de la Luz, era la estación de la Oscuridad, era la primavera de la esperanza, era el invierno de la desesperanza, lo teníamos todo ante nosotros, no teníamos nada ante nosotros, todos íbamos a ir directamente al cielo, todos íbamos a ir directamente en la otra dirección; en resumen, el período era tan distinto al período actual que algunas de sus autoridades más ruidosas insistían en que se recibiera, para lo bueno y para lo malo, solo en el grado superlativo de comparación”*.

Nos movemos continuamente entre la utopía y la distopía, un fenómeno tan natural como necesario, y muy cercano a las funciones de la prospectiva (Blanco, 2018). En 2020, también por el efecto de la COVID-19, las distopías parecen mucho más posibles, con la capacidad para materializar algunas de las ficciones a las que accedemos en la literatura (Petersen, 1997), cine o series de televisión (“1984”, “Un mundo feliz”, “Los juegos del hambre”, “El cuento de la criada”, etc.). La consciencia actual sobre la materialización de lo que se consideraba poco probable incrementa el miedo social.

Se entiende por distopía, un término antagónico a la utopía, como una representación de un futuro no deseado, una sociedad hipotética indeseable. La creación del término se considera que corresponde a John Stuart Mill, quien, en un discurso en 1868, utilizó la expresión distopía como antónimo de utopía (mal lugar), aunque se apunta que desde 1818 ya se utilizaba el término “cacotopía” en el mismo sentido.

Según Blanco y Cohen (2019) el valor de los estudios y literatura distópica no es su capacidad predictiva, sino su contribución como alerta temprana, que permite seguir la evolución de tendencias a través de indicadores y el diseño de estrategias que permitan limitar las amenazas y aprovechar las oportunidades.

El año 2020 es propicio para desarrollar, como ejercicio analítico, distopías sobre el futuro: ¿el fin de la democracia?, ¿un conflicto civil en una potencia mundial como Estados Unidos o China?, ¿la ruptura de la Unión Europea?, ¿un golpe de estado en algún país con un sistema democrático más o menos asentado, como Chile o España?, ¿un atentado que combine un ciberataque con la acción en las calles de una gran ciudad de una célula?, ¿un apagón universal, eléctrico o digital?, ¿una Inteligencia Artificial que tome el poder?. En estos casos la distopía sirve para analizar tanto las causas como los drivers que podrían llevar a una situación de ese tipo, con el objetivo de poder identificar, a través de indicadores, si fuera probable que sucedieran, y adoptar las pertinentes medidas.

Pero también es preciso trabajar con la utopía, y más en tiempos de desinformación masiva y difusión de teorías de la conspiración que son creídas por un volumen importante de ciudadanos. Una utopía es un lugar, estado o condición idealmente perfecta. La autoría del término se adjudica a Tomás Moro, que en 1516 publicó *“Libro del estado ideal de una república en la nueva isla de Utopía”*, en el cual exponía su sociedad ideal. En cuanto a su etimología se considera que la denominación proviene de *ou topos* (no lugar) o *eu topos* (buen lugar).

El juego de la utopía, partiendo de la distopía, crea un espacio para el descubrimiento de oportunidades, en un mundo regido por el riesgo, que garanticen la resiliencia de las sociedades (retorno a la situación de partida tras un hecho negativo de alto impacto) y, a poder ser, la antifragilidad propuesta por Nicholas Taleb (2013): actores, organizaciones o fenómenos que salen fortalecidos del caos, de la disrupción o de la adversidad.

Sin llegar a la utopía, y centrando un importante debate actual, no podemos pasar por alto la importancia del optimismo. La estrechez de miras y los sesgos cognitivos en ocasiones llevan a pensar en lo negativo, sin recordar ni analizar todo lo que se ha avanzado como humanidad. Existe todo un grupo de pensadores, de Steven Pinker a Johan Norberg, de Michael Serres a Yuval Harari pasando por Branko Milanovic, que nos muestran que no todo es tan negro como en ocasiones lo percibimos. Recomendables títulos en esta línea son las obras *“Factfulness”* (Rosling, 2018), *“Los ángeles que llevamos dentro: el declive de la violencia y sus implicaciones”* (Pinker, 2011), *“En defensa de la Ilustración: Por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso”* (Pinker, 2018), *“Homo Deus”* (Harari, 2016).

Leibniz señalaba en 1910 que posiblemente estábamos ante *“el mejor de los mundos posibles”*. Pangloss, personaje de Voltaire, señalaba que *“todo va de la mejor manera, en el mejor de los mundos posibles”*. Sin duda, el mundo actual dista de ser utópico. El futuro precisa pensarse, para construirse. Ese es el gran valor de la prospectiva. Merece la pena dedicar un “poco” de presente para ganar un “mucho” de futuro.

3.2. ESCENARIOS DE FUTURO

La construcción de escenarios es uno de los objetivos finales de gran parte de los ejercicios prospectivos. Los escenarios actúan como marcos, con objeto de desarrollar las acciones precisas en el presente que lleven a los escenarios más favorables y eviten aquellos indeseados.

A efectos del diseño de escenarios se utilizan diversas técnicas y metodologías (Blanco y Cohen, 2019), siendo la más conocida la planteada por Godet (2011). Godet plantea analizar las variables clave de un fenómeno (metodología MIC-MAC), los actores intervinientes (MACTOR), y los futuros posibles (análisis morfológico, Delphi, ábaco de Régnier y análisis morfológico).

Existen múltiples modelos de generación de escenarios, entre los que destacan los desarrollados por Peter Schwarz (1996) y la Royal Dutch Shell.

En general, los escenarios se establecen en base a las variables claves de futuro, y la combinación de las posibles configuraciones de estas, como hace el World Economic Forum o la inteligencia de Estados Unidos en “Paradox of Progress” (2017). Por ejemplo, el World Economic Forum, analizando la seguridad en 2030, identifica siete fuerzas de cambio clave:

- La innovación tecnológica.
- El cambio climático y el acceso a los recursos.
- La buena gobernanza, transparencia e imperio de la ley.
- La competencia geoestratégica.
- El cambio demográfico.
- La cohesión social y la confianza.
- Las amenazas híbridas y asimétricas en un mundo hiperconectado.

La combinación de estas produce tres escenarios, a los que se dota de una denominación (se utiliza habitualmente títulos de impacto) y se ofrece un relato completo sobre las características de cada uno de ellos.

- Ciudades amuralladas. Islas de orden (ciudades) en un mar de desorden (el mundo).
- Regiones fuertes. Un mundo competitivo con diferentes centros de poder.
- Guerra y paz. Un mundo sumido en un gran conflicto que lleva a un replanteamiento del sistema.

“Paradox of Progress” (2017), del Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, es un informe dirigido por Gregory Treverton, nombrado anteriormente en este capítulo. Propone, tras identificar las claves de futuro, los siguientes escenarios:

- Islas. El crecimiento estancado de muchas economías incentiva una vuelta al proteccionismo frente a la globalización.
- Órbitas. Grandes centros de poder compiten, tratando de influir en el exterior mientras intentan consolidar estabilidad interna en sus estados.
- Comunidades. Las mayores expectativas públicas, unidas a la incapacidad de los estados por cumplir, llevan a que se generen núcleos de poder de carácter local y no estatales. Fragmentación.

Los trabajos desarrollados en el Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil, especialmente entre 2015 y 2018 apuntaban a los siguientes escenarios, basándose en los personajes de Carroll en *“Alicia en el País de las Maravillas”*, en función de los diferentes estados que pudieran presentar las claves de futuro identificadas en trabajos previos. Alicia y la Reina Roja representarían dos extremos, el avance hacia una democracia avanzada o los sistemas autoritarios, junto a la meritocracia o tecnocracia representada por el Conejo Blanco (símbolo de la búsqueda de aventuras) o la anarquía del Sombrerero (locura y desorden).

	Alicia	Sombrerero	Conejo Blanco	Reina Roja
Estructura internacional	Soberanías nacionales cooperativas	Poder difuso, muchos actores	Poder en manos de un orden superior	Regionalización
Poder	Coparticipativo	Descentralizado	Colaborativo	Descentralizado, por bloques
Modelo	Democracia participativa	Anarquía	Meritocracia / tecnocracia	Dictadura, autocracia
Economía	Globalizada, salvo en productos esenciales	Proteccionismo y autoproducción	Colaborativa y basada en innovación	Centralizada por bloques
Polarización	Reducida	Máxima	Entre meritocracia y resto	Extrema, estado-individuo
Desigualdad	Media	Extrema	Media	Extrema
Sociedad	Fuerte clase media	Fragmentación social	Fuerte clase media	Centrada en rol de cada uno
Individuo	Empoderado y colaborativo	Empoderado y anárquico	Empoderado en función de sus capacidades	Individualidad es amenaza
Valores	Solidaridad y humanismo	Libertad	Creatividad	Orden y control
Conflictos	De bajo nivel	Enfrentamientos de todos contra todos	Por el acceso a la innovación	Enfrentamiento de bloques y de ciudadanos-estados
Tecnología	Avanzada, sostenible	Avanzada, acceso asimétrico	Extrema, más fin que medio	Al servicio del poder
Conocimiento	Libre	Libre, pero con limitaciones a acceso	Libre en contexto de meritocracia	Limitado
Justicia	Institucional	La justicia la decide cada uno	Institucional	Represiva
Vigilantismo	Mínimo y justificado	Todos contra todos	Inexistente	Extremo

4. ¿CÓMO PODEMOS SOBREVIVIR AL FUTURO?

La COVID-19 debe inducir reflexiones individuales y colectivas. Cuando los modelos tradicionales no funcionan adecuadamente para limitar los impactos de los riesgos, se impone buscar nuevas vías. El riesgo existente es que la pandemia no lleve a aprender y a traducir el aprendizaje en nuevas acciones. Sin duda, existirán muchas resistencias frente al cambio, frente a un cambio que este mundo precisa.

Los hechos disruptivos de los últimos años, desde un atentado, pasando por un ciberataque de ransomware o una pandemia, obligan a reconsiderar la importancia del análisis de riesgos, actualizando las carteras de estos y obligando a prever y anticipar. Bremmer (2009) apuntaba cómo la elevada incertidumbre estaba configurando el riesgo político, con amenazas muy diversas para cualquier compañía. Rice y Zegart (2018), en una línea similar, inciden en cómo la extrema aceleración está impactando en los negocios en formas nunca vistas: *“el riesgo político en el siglo XXI es la probabilidad de que una acción política pueda afectar al negocio”*. La expresión de “acción política” no se está limitando a actores estatales, sino que abarca a la multiplicidad de actores que ejercen el poder difuso que señalaba Naím: lobbies, terroristas, grupos criminales, multinacionales, ONGs, plataformas tecnológicas, ciudades, etc. Ninguna organización

tiene el futuro asegurado, entendiendo por futuro el día siguiente. Cualquier cambio regulatorio, conflicto, evolución tecnológica o hecho disruptivo pudiera disponer de la capacidad para acabar no solo con una empresa sino con sectores empresariales completos. Rice y Zegart proponen, para la supervivencia, una gestión de riesgos que está basada en la inteligencia, con las tradicionales fases de entender qué está pasando, analizar, mitigar y dar respuesta. Uno de los focos debe estar en la identificación de “señales débiles”: el primer indicador de un cambio o cuestión emergente que puede tener un impacto significativo en el futuro.

La disciplina de gestión de riesgos tiende a evolucionar hacia lo que se ha denominado “*Risk Intelligence*”, que se podría definir como “*la habilidad organizacional para pensar de forma holística sobre riesgo e incertidumbre, hablar un lenguaje común y usar efectivamente los conceptos y elementos de riesgo en la toma de decisiones, reduciendo amenazas y capitalizando oportunidades para la creación de valor*” (Tilman y Jacoby, 2019). Pareciendo un concepto nuevo no es muy lejano a lo que señalaba Senge hace treinta años (1990) en “La Quinta Disciplina”, una de las obras referentes en gestión empresarial: “*son organizaciones inteligentes aquellas que aprenden, aquellas en las que sus miembros amplían continuamente su capacidad de crear los resultados que verdaderamente desean, promueven nuevos y expansivos patrones de pensamiento, y las personas aprenden continuamente a ver “el todo” juntos*”.

No podemos caminar únicamente hacia una “reconstrucción” o hacia una “nueva normalidad”, terminología que denota fuertes anclajes con un pasado que ya no existe, y unas estructuras que se han mostrado insuficientes para regir nuestro mundo. Tampoco se puede caer en el extremo de despreciar todo lo avanzado en nuestras sociedades. Pero sí es manifiesto que el sistema y modelo actual presenta serias vulnerabilidades y limitaciones a la hora de gestionar la complejidad actual.

Siendo imposible trazar una hoja de ruta única, debido a la multiplicidad de variables involucradas, de crisis superpuestas, de incertidumbres existentes, sí es factible poder apuntar algunas grandes líneas generales en forma de decálogo (Blanco, 2020): abordar una nueva transición, poner en el centro la humildad y honestidad para admitir que no sabemos todo y cometemos errores, adoptar una actitud forense para analizar qué y por qué ha sucedido, asumir que deberemos convivir con el caos y el desorden, ir más allá de la resiliencia tratando de identificar la oportunidad en la adversidad, imaginar el futuro deseado como primer paso para su construcción, hacer de la creatividad y la innovación un proceso continuo, propiciar el marco para el desarrollo de una inteligencia colectiva basada en el bien común (y de una inteligencia económica a nivel nacional), reflexionar sobre los valores de nuestras sociedades y generar un nuevo humanismo.

“*Tendremos que acostumbrarnos a vivir y gobernar un mundo en el que hay muchas cosas que desconocemos, en el que las decisiones son arriesgadas y la información incompleta*” (Innerarity, 2020). Complejidad y velocidad que crecen exponencialmente. Los procesos de cambio se han acelerado con la pandemia. Frente a la separación, linealidad y continuidad de tiempos pasados, cualquier organización o individuo tendrá que aprender a manejarse en la interconexión, la aceleración y la discontinuidad (De Toni, Siagri y Battistella, 2020). No es una opción. La resistencia solo llevará a la frustración. El éxito, lejos de lo que se ha enseñado en escuelas de negocio, no estará en adaptarse rápidamente al cambio, sino ser un agente de cambio, en disponer de las capacidades para dictar nuevas reglas de juego.

Escribe Krustev (2020) que *“la diferencia entre el pasado y el presente es que nunca podemos conocer el futuro del presente, pero ya hemos vivido el futuro del pasado”*. Quizás no podamos *“conocer el futuro del presente”*, pero ello no impide que no se deban redoblar esfuerzos, ahora más que nunca, en estudiar los múltiples futuros que se pueden presentar, lo que no equivale a su predicción, con objeto de adoptar decisiones presentes que nos lleven al objetivo planteado: un mundo mejor, un mundo seguro. Nos va en ello...la vida.

BIBLIOGRAFÍA

Berger, G. (1964). *Phénoménologie du temps et prospective*. Paris: Presses Universitaires de France.

Berger, G. (1967). *Étapes de la prospective*. Paris: PUF.

Blanco, J. M. y Cohen, J. (2014). The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction. *European Journal of Foresight Research*, Vol 2. Number 1. Springer. <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40309-014-0050-9>

Blanco, J. M. y Jaime, O. (2014). Toma de decisiones y visión de futuro para la seguridad nacional. En De la Corte, L. y Blanco, J. M. (eds.), *“Seguridad Nacional, amenazas y respuestas”*. Madrid: LID, 2014

Blanco, J.M. y Cohen, J. (2015). El mundo en 2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa. <http://www.ieee.es/temas/seguridad-y-defensa/2015/DIEEEM02-2015.html>

Blanco, J.M. (2016). Inteligencia prospectiva para la Seguridad y la Defensa. *Revista Ejército*. Número 902, mayo 2016. http://www.ejercito.mde.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2016/902/accesible/revista_ejercito_mayo_902.pdf

Blanco, J.M. y Cohen, J. (2017). El mundo en 2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2017/DIEEEM03-2017_Mundo2017_BlancoNavarroVarios.pdf

Blanco, J. M. y Cohen, J. (2017). Macro-environmental Factors Driving Organised Crime and Organised Crime, Wild Cards and Dystopias. En Larsen, H.L., Blanco, J.M., Pastor Pastor, R., Yager, R.R. *Using Open Data to Detect Organized Crime Threats. Factors Driving Future Crime*. Springer, 2017.

Blanco, J.M. y Cohen, J. (2018). La prospectiva en el mundo de la Inteligencia en VV.AA. (2018). *La Inteligencia Empresarial en España*. Madrid: Editorial Borrmart.

Blanco, J. M. (2018). El mundo en 2040. Entre la distopía y la utopía. En *“La sociedad en 2040 y los desafíos y oportunidades para la Administración y el Gobierno”* Kölling, Maria (Ed.) (2018) Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

Blanco, J.M. y Cohen, J. (2019). Inteligencia Prospectiva. En *“Manual de Inteligencia”*, López- Muñoz, J. (Ed.) (2019). Valencia: Tirant lo Blanch.

Blanco, J. M. (2020). 7 pecados capitales en tiempos de pandemia. www.segurint.com

Blanco, J. M. (2020). Decálogo para una transición inteligente. www.segurint.com

Bremmer, I. y Keat, P. (2009). *The Fat Tall. The Power of Political Knowledge in an Uncertain World*. Oxford University Press.

Bremmer, I. (2012). *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World*. Penguin.

Cohen, J. y Blanco, J.M. (2017). *Inteligencia y Seguridad para la internacionalización de la empresa*. Grupo de Estudios para la Seguridad Internacional. <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/inteligencia-y-seguridad-para-la-internacionalizaci%C3%B3n-de-la-empresa>

De Toni, A. F., Siagri, R., Battistella, C. (2020). *Corporate Foresight: Anticipating the Future*. Routledge.

ESPAS (2015). *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?* <http://europa.eu/espas/pdf/espas-report-2015.pdf>

Godet, M. y Durance, P. (2011). *La prospectiva estratégica para la empresa y los territorios*. París: DUNOD y UNESCO.

Graf, M., Ghez, J., Khodyakov, D. y Yaqub, O. (2015). *Individual empowerment. Global societal trends to 2030: Thematic report 3*. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR900/RR920z3/RAND_RR920z3.pdf

Harari, Y. N., (2016). *Homo Deus: Breve historia del mañana*. Debate

Innerarity, D. (2012): *El miedo global*. El País 19/09/2010. <https://www.danielinnerarity.es/opinion-preblog-2017/el-miedo-global/>

Innerarity, D. (2020). *Pandemocracia. Una filosofía de la crisis del coronavirus*. Galaxia Gutenberg

Jordán, J. (2017). *Grandes tendencias políticas y sociales de interés para la Seguridad y la Defensa. Perspectivas europeas y norteamericanas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/03/DIEEEINV01-2017.html>

Krastev, I. (2020). *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo*. Debate.

Malesevic, S. (2020). *El auge de la brutalidad organizada. Una sociología histórica de la violencia*. PUV Universidad de Valencia.

Morin, E. (2020). *Cambiamos de vía. Lecciones de la pandemia*. Paidós.

Moro, T. (2013). *Utopía*. CreateSpace Independent Publishing Platform.

Morozov, E. (2015). *La locura del solucionismo tecnológico*. Katz-Clave Intelectual.

Naím, M. (2013). *The End of Power*. Basic Books.

National Intelligence Council (2013). *Global Trends 2030. Alternative Worlds*. <http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>

National Intelligence Council (2017). *Global Trends. Paradox of Progress*. <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2012). Empowerment: what does it mean to you? <https://www.un.org/esa/socdev/ngo/outreachmaterials/empowerment-booklet.pdf>

Petersen, J. (1997). Out of the Blue How to Anticipate Big Future Surprises. The Arlington Institute, 2nd ed. Lanham: Madison Books.

Pinker, S. (2012). Los ángeles que llevamos dentro. Ediciones Paidós.

Pinker, S. (2018). En defensa de la Ilustración: Por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso. Ediciones Paidós.

Rand Europe (2013). Europe's Societal Challenges. An analysis of global societal trends to 2030 and their impact on the EU. RAND Europe http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR479.html

Rice, C. y Zegart, A.B. (2018). Political Risk. How Businesses and organizations can anticipate global insecurity. New York: Twelve.

Rosling, H. (2018): Factfulness: Diez razones por las que estamos equivocados sobre el mundo. Y por qué las cosas están mejor de lo que piensas. Deusto.

Schmidt, E. y Cohen, J. (2014). El futuro digital. Anaya.

Schwartz, P. (1996). The Art of the Long View. New York: Currency Double day.

Senge, P. (1990). La quinta disciplina. Granica.

Taleb, N. (2012). El cisne negro: El impacto de lo altamente improbable. Booket.

Taleb, N. (2013). Antifrágil: Las cosas que se benefician del desorden. Paidós.

Tilman, L.M. y Jacoby, C. (2019). Agility. How to Navigate the Unknown and Seize Opportunity in a World of Disruption. Missionday.

Toffler, A. (1970). El Shock del Futuro. Penguin Random House.

UNESCO (16 de noviembre de 1995). Declaración de Principios sobre la Tolerancia. http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13175&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

VV.AA. (2020). ¿Qué queda del siglo XX? Ideas que forjaron un orden internacional. Política Exterior, nº 197, vol. XXXIV.

World Economic Forum (2016). The Global Risks Report 2016. <http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf>

Zizek, S. (2020). Pandemia. La covid-19 estremece al mundo. Anagrama.

Fecha de recepción: 18/11/2020. Fecha de aceptación: 25/11/2020

IN MEMORIAM



“Cuando la pena nos alcanza, por un compañero perdido...”

A fecha de 14 de diciembre de 2020, aproximadamente 1,6 millones de personas han fallecido a nivel mundial a consecuencia de la COVID-19. Cuando en Asia, continente en el que se originó el brote, la cifra de muertes asciende hasta el momento a unas 290.130, los decesos en Europa superan en más de 185.000 personas dicho número. En España el Ministerio de Sanidad cifra la cantidad en 48.013 y doce de estas personas pertenecen a la Guardia Civil.

Pedro Alameda López, el 18 de marzo, en Valdemoro; **Francisco Javier Collado Rivas**, el 20 de marzo, en Herrera de la Mancha; **José Antonio Redondo Fernández**, el 24 de marzo, en Aranjuez; **Jesús Gayoso Rey**, el 27 de marzo, en Logroño; **Manuel Matías Fernández Zurdo**, el 4 de abril, en Madrid; **Fernando Santiago Caminero**, el 7 de abril, en Navalморal de la Mata; **Francisco Martínez Cordero**, el 8 de abril, en Antequera; **Francisco Castro Monje**, el 19 de abril, en Ciudad Real; **María Teresa Sánchez García**, el 20 de mayo, en Avilés; **José Ismael Belles**, el 6 de septiembre, en Madrid; **Juan Lara Aguayo**, el 14 de noviembre, en Andújar y **Miguel Ángel González Reina**, el 19 de diciembre, en Granada, nos dejaban antes de tiempo, víctimas también de la pandemia. Sin embargo, su impronta va a permanecer en todos aquellos que los trataron y conocieron. Desde estas líneas nuestro homenaje más sentido a ellos y a todos los que han dejado “huérfanos” a familiares, compañeros y amigos, víctimas de la COVID 19.

Pedro Alameda López

Pedro llevaba destinado en el Servicio de Retribuciones casi un año, cuando llegó al negociado de Retenciones, dentro de la Oficina de Caja, concretamente el 20 de enero de 2020. Sin embargo esto no ha supuesto un obstáculo para que todos sus compañeros le echen profundamente de menos, ya que era una persona afable, tranquila, con una sonrisa especial y muy buen compañero. Tanto que implicaba a todos en una de sus pasiones, la cocina. La otra era su familia, su mujer y su pequeña Paula, y hacía todo lo posible por pasar el mayor tiempo posible con ellas.

Amante del buen pan, acostumbró a sus compañeros a sus “delicatessen”, como panetones y roscones, pero también enseñaba a quien quería a elaborar masa madre, sin levaduras. Incluso tenía la intención de comprar un horno profesional.

Además era un gran trabajador, hecho que destacan igualmente compañeros de otros destinos por los que ha pasado y con los que mantenía el contacto. Siempre aportaba una visión abierta y ayudaba a quien lo necesitase. De hecho era un hombro en el que apoyarse, ya que siempre estaba dispuesto a escuchar y echar una mano de manera desinteresada. “Sabías que estaba ahí y que realmente podías contar con él”.

Por eso se preocuparon mucho cuando enfermó y le animaron a ir al hospital, viendo que no mejoraba. La terrible noticia llegó ese 18 de marzo, cuando el coronavirus le ganó la batalla y dejó consternados a todos. Les robó un pedacito de su corazón.



Francisco Javier Collado Rivas

Nacido en Jaén, Francisco Javier Collado Rivas ingresó en la Guardia Civil en el 2005, siendo en 2008 cuando se incorporó a la Sección de Seguridad del Centro Penitenciario de Herrera de la Mancha. Desempeñó su labor con alegría, compromiso, compañerismo, dedicación y una conducta intachable en su desempeño profesional, hasta que el 20 de marzo falleció en uno de los días más tristes para la Unidad y para la Guardia Civil en general.

Francisco Javier nunca perdía la sonrisa, demostrándolo tanto en los servicios más duros como en aquellos momentos de celebración. Siempre preocupado por sus compañeros, recordaba que había que ensalzar el Día del Pilar para hermanar a todos los guardias civiles. Se encargaba de amenizar y resaltar este día mediante uno de sus hobbies: la música, de la que disfrutaba rodeado de todos sus compañeros y de su familia.

Siempre se implicó con su trabajo, intentando conseguir que las circunstancias fueran las mejores para todos. De esta manera consiguió el respeto y aprecio de sus compañeros, quienes jamás olvidarán a un gran profesional, gran amigo y, sobre todo, una gran persona.

José Antonio Redondo Fernández

Entró en la Guardia Civil en el año 1989 para realizar el servicio militar como guardia civil auxiliar, ingresando en la Academia de la Guardia Civil de Baeza. En 1992 salió como guarda civil eventual, siendo su primer destino el Puesto de La Almarcha, en Cuenca, donde conoció a su esposa. Pasó por los puestos de San Martín de la Vega, el Puesto Principal de Valdemoro y la Plana Mayor de la Compañía de Aranjuez. Era un ejemplar guardia civil de seguridad ciudadana. En estos destinos dejó su legado y su huella. Sus compañeros compartieron momentos inolvidables con José Antonio, siempre sonriente, alegre, sencillo, humilde, buena persona y mejor compañero, excelente profesional, deportista, fuerte como un roble, “todo lo que tenías de grande lo tenías de noble”. En las reuniones y celebraciones, se convertía en el alma, creando siempre un buen ambiente con su simpatía y alegría.

Todos sus compañeros echarán de menos el apoyo y colaboración que en todo momento ofrecía, sin pedir nada a cambio. “Recordamos tu palabra favorita que quedará en nuestro recuerdo, “Espartano”, que utilizabas para referirte a ti mismo y a los que se te acercaban, este término definía perfectamente tus cualidades como la austeridad y la sobriedad que te engrandecían como persona y hacían que tu vocación fuese fuerte e inquebrantable y esto se manifestaba en tu espíritu militar y el amor a la Guardia Civil”.

Fue un gran maestro y mentor de guardias civiles eventuales, a los que supo transmitir sus valores, experiencia y profesionalidad, llegando a considerarle como su “hermano mayor”.

“Te puedes ir tranquilo compañero, con la satisfacción del deber cumplido, que es la mayor recompensa a la que puede aspirar un guardia civil y con la tranquilidad que tu mujer y tus dos hijas nunca estarán solas, todos estaremos a su lado para acompañarlas, apoyarlas y ayudarlas en cuanto necesiten”.



Jesús Gayoso Rey

Jesús falleció el 27 de marzo de 2020 tras varias semanas de lucha a brazo partido contra el coronavirus. Ese era uno de los rasgos de su carácter: su espíritu de lucha.

Hijo del Cuerpo y el mayor de tres hermanos. Era asturiano de nacimiento, aunque después de pasar toda su infancia y juventud en La Coruña se consideraba y ejercía de gallego de pro. Tras asentarse y formar una familia en Logroño, se enorgullecía en ser riojano de adopción, de hecho se le otorgó a título póstumo el reconocimiento de “Riojano del Año” que fue recogido por su mujer y sus dos hijos pocos meses después de su fallecimiento.

Teniente coronel de la Guardia Civil, había ingresado en la Academia General Militar en septiembre de 1991, formando parte de la LI Promoción, “Palafox”. Desde su salida de la Academia unió sus lazos profesionales con el Grupo de Acción Rápida interiorizando sus principios y valores, un auténtico “chico GAR”, unidad que llegó a dirigir en los últimos seis años, durante los que no se cansó de repetir “El Gar a vuestra disposición” como muestra del espíritu de servicio que presentaban la unidad y la persona.

Pero Jesús era mucho más. Tenía una personalidad arrolladora y su cabeza no cesaba de planificar multitud de proyectos que poner en marcha, muchos de ellos dirigidos a desarrollar y mostrar las capacidades del GAR como vía para dar visibilidad a la Guardia Civil y ponerla al servicio de los ciudadanos.

Tenía un gran afán por aprender de cualquier temática aprovechando que su interlocutor conociera de la materia, como lo demuestra su pertenencia al Consejo de redacción de la revista Cuadernos de la Guardia Civil.

Con unas notables inquietudes intelectuales, era licenciado en Derecho y Diplomado en Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. El fatal desenlace le sobrevino mientras cursaba el Máster Universitario de Alta Dirección de Seguridad Internacional organizado por el Centro Universitario de la Guardia Civil junto a la Universidad Carlos III de Madrid. Todo ello demuestra sus ganas de perfeccionarse y mejorar.

Y tampoco se quedaba atrás en el plano físico. Gran deportista, siempre dispuesto a sacar un hueco en sus quehaceres diarios para practicar algún deporte, el baloncesto, el atletismo y el pádel, en los últimos años habían ocupado sus andanzas deportivas que le habían llevado a seguir el Curso de Profesor de Educación Física del Ejército de Tierra.

En la faceta personal, presentaba grandes dotes para las relaciones públicas. Compartir una simple reunión con Jesús bastaba para comprobar el gran dinamismo y vitalidad que desprendía y sus dotes de buen conversador. Siempre dispuesto a ayudar a los demás sin reservas lo que unido a su carácter le granjeaba no pocos amigos que han sentido de corazón su pérdida.

En suma una persona polifacética y gran guarda civil, que deja una huella imborrable entre los que tuvimos la suerte de conocerle y compartir vivencias con él.

Manuel Matías Fernández Zurdo

El día 4 de abril falleció nuestro compañero del Subsector de Tráfico de Madrid Sur, Manuel Matías Fernández Zurdo, en el hospital de Valdemoro, tras una incesante lucha contra la enfermedad.



Durante su periplo profesional siempre destacó tanto por su saber hacer y profesionalidad, como muestran sus condecoraciones y las innumerables felicitaciones que jalonan su expediente, como por su alegría y compañerismo, dando siempre muestras de su carácter afable y vocación de servicio. Siempre ayudando a los demás.

Su vocación por las dos ruedas iba más allá del servicio diario, formando parte activa de varias asociaciones moteras, y como siempre, allí donde se organizaba un acto, ponía todo su empeño en que fuera el mejor posible. Por eso las Patronas ya no serán como antes sin él, pues siempre estaba organizando y deseando que llegaran esas fechas, ya que era un gran devoto de la Virgen. “Allá donde estés, nuestra Patrona siempre estará contigo, ayudándote como tú has ayudado tantas veces en la carretera”.

"Siempre serás recordado, siempre estarás con nosotros compañero".

Fernando Santiago Caminero

Fernando, aunque parezca un tópico, era “amigo de sus amigos” y un gran padre de familia, con dos hijos, y, desde donde nos esté viendo, se sentirá muy orgullo al ver cómo su hija ha seguido sus pasos, consiguiendo acceder esta año a forma parte de esta gran familia, que es la Guardia Civil.

La mayor parte de su vida como guardia civil ha transcurrido en la localidad cacereña de Navalmoral de la Mata, cuyo ayuntamiento ya le rindió un homenaje tras la noticia de su fallecimiento.

Fernando era una persona bondadosa y, aunque algunas veces refunfuñaba, se prestaba a todo con amigos y compañeros.

El día de su fallecimiento, tras numerosos días ingresado, fue un día muy triste no solo en el Cuartel de Navalmoral de la Mata sino en toda la población, ya que compartía muchos momentos con amigos y vecinos de esta localidad cacereña, que le apreciaban y querían, por su forma de ser.

“Los compañeros de Navalmoral de la Mata que más años hemos pasado junto a él, sentimos enormemente su pérdida y desde aquel día, nos ha quedado a todos un vacío difícil de llenar”.

Francisco Martínez Cordero

El 8 de abril falleció nuestro compañero del Destacamento de Antequera Francisco tras no poder superar este nefasto virus que tanto daño está causando. Desde su pérdida han transcurrido casi nueve meses y no pueden olvidar que Francisco, unos meses antes, estaba de nuevo solicitando la continuidad en el servicio activo ya que, escasos días después, el 25 de abril, hubiera pasado a la situación de Reserva.

El destino es a veces cruel y más aún cuando la fatalidad se ensaña con las buenas personas. Siempre se recordará a Francisco como una persona entrañable y como un guardia civil con una vocación de servicio fuera de lo común. “Aún se nos hace difícil aceptar que falte a prestar su servicio”. Era una persona, un guardia civil, con un toque de antaño en lo que lo primero siempre era realizar el servicio que tenía encomendado de la mejor manera posible y su objetivo: hacer nuestras carreteras más seguras.



Su fallecimiento fue un golpe terrible para su familia, su gran devoción, a la que se dedicó en cuerpo y alma. Y también para sus compañeros, que además era sus amigos; con su forma de ser, con su comportamiento, con su trato con todos, era imposible no hacerlo un amigo.

“Nunca olvidaremos a nuestro compañero y amigo Francisco, de sus enseñanzas a veces sin palabras, solo con verlo actuar y de los buenos ratos que con él se han compartido”.

Francisco Javier Castro Monge

El cabo mayor Francisco, “nuestro queridísimo compañero y amigo ha dejado una huella profunda en todos nosotros, por su sencillez, nobleza, lealtad, profesionalidad y su capacidad de trabajo”.

Fue uno de los miembros fundadores de la Unidad Especial de Intervención de la Guardia Civil, con numerosas condecoraciones por sus innumerables intervenciones profesionales y condecorado con la medalla de víctima de terrorismo hecho ocurrido en el atentado a la casa cuartel de Zaragoza.

También destacó como tirador olímpico del equipo de Ejército Español, y con un conocimiento muy amplio del uso de las armas y del adiestramiento personal, que puso al servicio de sus compañeros en la instrucción teórica y práctica de los ejercicios de tiro realizada en la Comandancia de Ciudad Real.

En sus funciones de cabo mayor en la Subdelegación de Acción Social, es de resaltar su gran capacidad de ayuda y asesoramiento a los compañeros en activos y retirados, hijos y viudas en las solicitudes de prestaciones. Las personas que han recibido su servicio siempre han mostrado su gratitud como profesional y como persona con su empatía y amor al servicio por los demás.

Organizador de las numerosas actividades a desarrollar en la celebración de la Patrona, con especial mención a las “comidas de los retirados”, donde unía el presente con el pasado, a fin de que los mayores no perdieran su vínculo con la Guardia Civil a la que siguen perteneciendo y se sintiesen felices en su familia de la Guardia Civil.

En su ámbito más personal era muy amigo de sus amigos, con gran conocimiento práctico en la cocina. Gran amante de los viajes y de la práctica de deportes como el senderismo y, su otra gran pasión, el mar.

María Teresa Sánchez García

Toda la Institución se ha visto golpeada por la pandemia, pero en cuarteles como es el caso de Avilés - Asturias lo ha hecho con especial crudeza, ya que han perdido a su compañera María Teresa, Maite como la llamaban, les ha privado del privilegio de su presencia y por ello ya nada será igual.

Maite llegó a la Compañía de Avilés con el inicio del año 2017, su integración en la Unidad fue rápida y fácil. Su carácter y su talante así lo permitieron. Rigurosa, resolutiva, tenaz, perfeccionista y orgullosa de ser guardia civil, aportó experiencia y la calidad de su trabajo estaba asegurada. Todo ello, acompañado de su dulzura, de su predisposición a ayudar, de su paciencia, que era casi inagotable, como su permanente sonrisa, difícilmente perdía una u otra.



“Tenemos muy presentes sus compañeros, a su marido Luís y a su hija Laura. Nos comentó Luís en alguna ocasión que Maite acudía feliz a su puesto de trabajo y que así se lo hacía saber con frecuencia. Esto nos reconforta, el que en alguna medida hayamos podido devolver una pequeña parte del compañerismo y amistad con que ella nos obsequió”.

El Cuartel de la Guardia Civil de Avilés, no es el mismo sin ella, un poco más triste y gris. Falta Maite.

José Ismael Bellés Oliver

El coronel José Ismael Bellés Oliver ha formado parte de la Guardia Civil desde marzo de 1980, cuando prestó sus servicios en el Puesto de Alcolea de Cinca, en Huesca. Desde ahí hasta su fallecimiento, destacan los años en los que ha prestado sus servicios en la Agrupación de Tráfico; comenzó mandando el Subsector de Teruel como capitán, y después, ya en los empleos de comandante, teniente coronel y coronel ha permanecido en la Jefatura de la Agrupación como un baluarte en la difícil gestión de los Recursos Humanos de esta especialidad.

En este tiempo el coronel Bellés se mostró siempre como una persona muy trabajadora e inteligente, cualidades que le dotaban de una gran capacidad para analizar problemas y darles solución. Ante cualquier dificultad que se le planteara, fuera simple o compleja, tomaba decisiones basadas tanto en aspectos normativos como humanos, por más dificultad que tuviera tanto su adopción como su ejecución, responsabilizándose, además, él mismo de sus consecuencias.

A estas características hay que añadir su honestidad e integridad, siendo el primero que asumía la parte incómoda de cualquier orden, incluidas las suyas propias. Una forma de ser que le convertía en un ejemplo a seguir.

Miguel Ángel González Reina

Ha sido el 12 de diciembre cuando ha fallecido en el hospital Parque de San Antonio de Málaga el teniente coronel jefe de Operaciones de la Comandancia de la Guardia Civil de Granada, Miguel Ángel González Reina, víctima de la COVID-19.

El teniente coronel Reina estaba recuperándose de otra enfermedad cuando el coronavirus se ha cruzado en su camino para sesgar su vida en su Málaga natal.

Miguel Ángel González Reina llegó a la Comandancia de Granada pocos días antes de la Navidad de 2017 y, a partir de entonces, los guardias civiles granadinos descubrieron a un buen jefe, pero sobre todo a un excelente compañero que siempre tenía la puerta abierta para todo el que necesitase un buen consejo o la ayuda necesaria.

La Guardia Civil de Granada echará de menos a este gran guardia civil, pero sobre todo a una gran persona, que también dejó su impronta en Ceuta, Málaga o Huelva donde estuvo destinado antes de llegar a esta Comandancia.

Grandes profesionales, pero sobre todo personas que han dejado una importante huella en quienes los han tratado y trabajado con ellos. Por eso su ausencia deja un hueco imborrable en sus compañeros, que siempre les recordarán. Y, como decía Thomas Campbel, “vivir en el corazón de los que dejamos atrás no es morir”.

DEP

DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

María Dolores Arocas Nogales es licenciada en derecho, ingresando en el Cuerpo Jurídico Militar en 1997, en el que ostenta el empleo de Teniente Coronel. Académica correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Entre los cursos realizados destacan el de Altos Estudios Militares en recursos humanos, I curso de Gestión de Recursos Humanos de la Guardia Civil y es diplomada en derecho administrativo militar, derecho de los conflictos armados y en el curso de derecho militar operativo. Además de sus funciones como asesora jurídica, ha desempeñado puestos docentes, entre los que destacan, profesora de derecho de personal militar y de derecho disciplinario y del curso de experto universitario en derecho disciplinario de la Universidad de Granada. Vocal de la Comisión del Ministerio de Defensa para la elaboración de la instrucción reguladora de las orientaciones de aplicación de la ley orgánica de régimen disciplinario. Asesora jurídica de la 3ª Zona de Extremadura y de la Zona de Melilla.

El **Centro de Análisis y Prospectiva (CAP)** de la Guardia Civil se crea en el año 1998 como órgano encargado de estudiar, recopilar, difundir y colaborar en aquellos asuntos que estén relacionados con la seguridad ciudadana. Por este motivo, la Dirección General de la Guardia Civil encuadró al CAP dentro de las unidades directamente dependientes del Gabinete Técnico, encargándole de la investigación y prospectiva de los asuntos de su interés, de seguridad e inteligencia. Entre las funciones asignadas al CAP, mediante Orden General, se encuentra estudiar la evolución social y las necesidades de seguridad; recopilar conocimientos sobre la materia y difundirlos; contribuir a la formación, perfeccionamiento y capacitación del personal de la Guardia Civil; así como promover la participación de la sociedad civil, las universidades y otras instituciones en las investigaciones y estudios que se realicen.

José María Blanco Navarro es manager de la Oficina de Inteligencia y Prospectiva de Prosegur. Previamente fue director de Ciberinteligencia en CIPHER, una compañía de Prosegur. También ha sido director, durante diez años, del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil. Es licenciado en Derecho y en Ciencias Empresariales y cuenta con Másteres en Análisis de Inteligencia, Dirección de Recursos Humanos y Prevención de Riesgos Laborales. Es codirector del Área de Inteligencia y Estudios Estratégicos del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid, y codirector del título de Experto en Análisis de Inteligencia. Profesor en Comillas, en el doble grado de Criminología y Psicología y en el de Criminología y Trabajo Social. Investigador en proyectos financiados por la Comisión Europea (FP7 y H2020) en materias como terrorismo, radicalización y crimen organizado. Es autor de libros, capítulos y numerosas publicaciones en materia de seguridad e inteligencia.

Mª Elena Gismero González es profesora propia agregada del Departamento de Psicología de la facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pontificia de Comillas. Actualmente es también coordinadora de investigación en la Unidad Clínica de Psicología (UNINPSI). Ha impartido diversas asignaturas, en este momento Psicología Social y Terapias cognitivas (en el Grado de Psicología) y Factores comunes del proceso psicoterapéutico (MUPGS). Autora, entre otras obras, de la Escala de

Habilidades Sociales (TEA ediciones) y de diversos artículos científicos sobre temas clínicos (anorexia nerviosa, imagen corporal, etc.) y psicología de la salud (estrategias de afrontamiento cognitivo, psicología del perdón...)

Lucía Halty es profesora colaboradora del Departamento de Psicología de la facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pontificia de Comillas. En estos momentos es coordinadora de las prácticas de Criminología de la facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la misma universidad. Ha impartido varias asignaturas, actualmente Psicología de la Personalidad, Psicología Criminal y Forense y Perfiles Criminales. Sus áreas de investigación son los perfiles criminales, el perfilado indirecto, el trastorno de personalidad psicopático y su relación con la neurociencia. Es investigadora principal del Proyecto Cygnus, encargado de evaluar y prevenir la aparición de problemas de conducta en la infancia. También es investigadora principal del Proyecto Sperantia.App, encargado de desarrollar una aplicación que ofrezca una asistencia psicológica personalizada.

Amaia Halty es investigadora del Instituto Universitario de la Familia de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Es doctora en Psicología y Máster Universitario en Investigación sobre Familia: Perspectivas psicológicas, Educativas y Sociales por la Universidad Pontificia de Comillas. En la actualidad desarrolla su actividad como investigadora en el Instituto Universitario de la Familia de esta misma universidad. Es miembro del equipo de trabajo del proyecto Primera Alianza: mejorando los vínculos tempranos desde el 2013. En el seno de este proyecto desarrolla labores de intervención con familias en situación de vulnerabilidad para mejorar las relaciones vinculares tempranas, de formación y supervisión a profesionales de la intervención, y labores de investigación. Se ha especializado en la evaluación observacional sobre la interacción padres-hijos. Pertenece al equipo de Aprender Seguros Escuelas que Cuidan, proyecto orientado a fortalecer los vínculos maestro-alumno, a aumentar la seguridad de las relaciones dentro de la escuela y a promover culturas de apego en el seno de los centros educativos. Es coautora del libro Aprender Seguros: Escuelas que Cuidan, editorial Narcea (en prensa). Ha trabajado como psicóloga en Escuelas Infantiles en el área de la prevención y detección precoz de dificultades en la infancia, ofreciendo apoyo y formación a los equipos docentes y directivos, y acompañando el trabajo de cuidar la relación familia-escuela. Asimismo, se ha formado en psicología perinatal por el Instituto Europeo de Salud Mental Perinatal.

Iván Hormigos Martínez es comandante y está destinado en el Estado Mayor de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, en la Sección de Planes y Estudios. Durante la vigencia del primer estado de alarma, declarado con motivo de la pandemia derivada de la COVID-19 en marzo de 2020, fue asignado a la Célula de Coordinación y Seguimiento (CECOSE), establecida para mejorar el intercambio de información y la respuesta de la Guardia Civil. Ha estado destinado previamente en unidades de seguridad ciudadana y policía judicial. También ha sido profesor en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil impartiendo, entre otras, las asignaturas de derecho procesal y cooperación policial internacional. Es graduado en Derecho y Máster en Seguridad por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y Máster en Política de Defensa y Seguridad Internacional por la Universidad Complutense. Actualmente es doctorando en Derecho, en el programa de Unión Europea de la UNED. Está casado y es padre de Alicia y Valeria.

Susana Infantes Esteban es doctora en Bioquímica por la Universidad Autónoma de Madrid. Se especializó en Inmunología viral, en el Centro Nacional de Microbiología perteneciente al Instituto de Salud Carlos III. Su investigación sobre el virus sincitial respiratorio y el virus de la inmunodeficiencia humana fue publicada en revistas científicas de prestigio como The Journal of Immunology, Journal of Virology y Molecular & cellular Proteomics, entre otras. Ha trabajado en la Universidad Católica de Lovaina, en Bruselas y en el Institute of Food Research, en Inglaterra. Su último proyecto europeo se basó en la reparación de daños del ADN. Es Máster en Prevención de Riesgos Laborales y en Derecho de la Unión Europea, como complemento a su carrera científica.

José María López de Celis es Licenciado en derecho, ingresando en el Cuerpo Jurídico Militar en 1987, en el que ostenta el empleo de Coronel Auditor. En la actualidad es el 2º jefe de la Asesoría Jurídica de la Guardia Civil. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Entre los cursos realizados destacan el de Altos Estudios Militares en recursos humanos y es diplomado en derecho administrativo militar, en derecho penal militar, en derecho tributario, en derecho Rotal. Curso de investigación de accidentes aéreos. Además de sus funciones como asesor jurídico, ha desempeñado puestos docentes, entre los que destacan profesor de derecho de personal y de derecho disciplinario. Ha sido vocal para la elaboración del anteproyecto de la ley de régimen disciplinario, vocal para la elaboración del anteproyecto de ley orgánica de código penal militar, y vocal para la elaboración de la instrucción reguladora de las orientaciones de aplicación de la ley orgánica de régimen disciplinario. Conferenciante de derecho disciplinario y derecho administrativo en diversas universidades, siendo autor de numerosas publicaciones de carácter jurídico.

Sergio Muñoz Climent es comandante y está destinado en el Estado Mayor de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, asignado a la Sección de Personal y Organización. Entre sus funciones principales se encuentra la de homogeneizar las estructuras orgánicas de las unidades operativas del Cuerpo. A lo largo de su carrera profesional ha estado destinado como jefe de Puesto Principal, jefe de Sección del Grupo de Acción Rápida y segundo jefe de la Oficina de Protocolo de la Guardia Civil. También tiene experiencia en misiones internacionales, como jefe del Destacamento de Seguridad de la Embajada de España en Beirut (Líbano) y como Provost Marshal del contingente español en Qala-i-Naw (Afganistán). Es diplomado en Estado Mayor. Está en posesión de diversos Máster, entre los cabe reseñar el Máster Universitario en Seguridad (UNED) y el Máster Universitario en Política de Defensa y Seguridad Internacional (UCM). Es director de Seguridad y actualmente es doctorando por la UNED en el Programa de Doctorado en Unión Europea.

Jesús Salvador Cano Carrillo es capitán de la Guardia Civil, doctor en ingeniería, premio extraordinario de doctorado, Máster en comunicación y redes, así como ingeniero superior en Informática. Ha trabajado en la Jefatura de Servicios Técnicos en los últimos cuatro años, donde ha dirigido y coordinado proyectos de alto impacto tecnológico en TI, dirigiendo a su vez el Centro de Operaciones de Seguridad (SOC). Anteriormente, ha estado al cargo del Área de Desarrollo y del Departamento de Arquitectura del Servicio de Informática, donde además fue administrador de los sistemas centrales. Entre 2009 y 2016 desempeñó su trabajo como jefe de Área de los servicios informáticos del Tribunal Constitucional, donde recientemente

se ha incorporado como jefe de la Unidad de Informática. Cuenta con 23 años de experiencia profesional. Ha realizado cursos de carácter profesional, como el Curso Superior de Policía Judicial y el Curso de Especialidades Criptológicas, entre otras. Ha colaborado a nivel docente como profesor de la asignatura de ciberseguridad del curso de Diplomado en Informática Militar en la Academia de Ingenieros del Ejército (promociones 2019 y 2020), así como en las Academias de Oficiales y Suboficiales de la Guardia Civil.

NORMAS PARA LOS AUTORES

Los trabajos que se remitan para su publicación en la Revista “Cuadernos de la Guardia Civil” deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otra revista. No obstante, previa solicitud al Centro de Análisis y Prospectiva, podrán ser publicados en otro medio, una vez otorgada autorización escrita en tal sentido por el Director de la revista.

Los criterios para la presentación de textos son los siguientes:

EXTENSIÓN. Un mínimo de 6.000 palabras y un máximo de 9.000 a espacio y medio, en DIN A-4.

TÍTULO, AUTORÍA Y AFILIACIÓN. En la primera página constará el título, en mayúsculas y negrita, y, debajo, el nombre del autor (en mayúsculas), indicando puesto de trabajo y profesión.

Se adjuntará adicionalmente breve CV del autor de 10 o 15 líneas y dirección de correo electrónico.

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE. Precedido de la palabra “Resumen” se incluirá a continuación un extracto en castellano de unas 10-15 líneas. A continuación, en otro párrafo, un “Abstract”, traducción al inglés del resumen anterior. En el párrafo siguiente se incluirán las palabras clave, en un máximo de cinco, precedidas por la expresión “Palabras clave”. A continuación, en párrafo nuevo, esas palabras clave en inglés precedidas de la expresión “Keywords”.

ESTRUCTURA. Los trabajos se dividirán en apartados y secciones (2 niveles), con su propio título, numerados. Se titularán en mayúscula negrita en el primer nivel de jerarquía y con mayúscula redonda en el segundo (sin negrita). Si fuera necesario un tercer nivel se escribiría en minúscula y negrita, y el cuarto en minúscula y cursiva.

TIPO DE LETRA. Arial 12 puntos. Las notas y afiliación serán de la misma letra, tamaño 10 puntos.

CUADROS Y FIGURAS. Serán numerados e incluirán una breve titulación.

PÁRRAFOS. Sangrado de 5 espacios. Espacio sencillo.

Se evitará la utilización de negrita y palabras subrayadas en el cuerpo del texto. Se utilizará letra cursiva para los títulos de libros y otras fuentes o para la inclusión dentro del texto de palabras o expresiones en otro idioma diferente al del artículo.

NOTAS. Serán las imprescindibles y se situarán al final de la página de forma numerada.

REFERENCIAS Y CITA BIBLIOGRÁFICA. Se utilizará el sistema APA (<http://www.apastyle.org/> <http://normasapa.com/>)

- En el texto

Se utilizará el sistema APA, en el texto del artículo, para citar autoría y fecha, evitando en todo caso el uso de notas a pie de página. Ejemplo: (García, 2014) o “según García (2014) las condiciones...”

- Bibliografía

Se limitará a las fuentes bibliográficas utilizadas y referenciadas en el texto. Sigue orden alfabético de apellido de autores.

Ejemplos:

1. Libro:

Mansky, C. (2013). Public Policy in an Uncertain World. London: Harvard University Press.

2. Artículo o capítulo de libro:

Antaki, C. (1988). Explanations, communication and social cognition. En C. Antaki (Ed.), Analysing everyday explanation. A casebook of methods (pp. 1-14). London: Sage.

3. Artículo:

Moskalenko, S.; McCauley, C. (2010). Measuring Political Mobilisation: The Distinction Between Activism and Radicalisation. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 240.

4. Artículo de revista on-line:

Blanco, J. M.; Cohen, J. (2014). The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction. *European Journal of Future Research*, vol. 2 (nº 1). Springer. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40309-014-0050-9>

5. Contenidos on-line:

Weathon, K. (2011). Let's Kill the Intelligence Cycle. Sources and Methods. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://sourcesandmethods.blogspot.com/2011/05/lets-killintelligence-cycle-original.html>

6. Artículos o noticias de periódico:

Schwartz, J. (10 de septiembre de 1993). Obesity affects economic, social status. *The Washington Post*, pp. B1, B3, B5-B7

ORGANISMOS Y SIGLAS. Siempre que sea posible se utilizarán las siglas en castellano (OTAN, y no NATO; ONU y no UNO). La primera vez que se utilice una sigla en un texto se escribirá primero la traducción o equivalencia, si fuera posible, y a continuación, entre paréntesis, el nombre en el idioma original, y la sigla, separados por una coma, pudiendo posteriormente utilizar únicamente la sigla:

Ejemplo: Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA).

Se acompañará en soporte informático, preferentemente Microsoft Word. Las fotografías y ficheros se remitirán también en ficheros independientes. Se podrá remitir por correo electrónico a esta dirección: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

Los trabajos se presentarán, precedidos por una ficha de colaboración en la que se hagan constar: título del trabajo, nombre del autor (o autores), dirección, NIF, número de teléfono y de fax, situación laboral y nombre de la institución o empresa a la que pertenece. Igualmente se presentará una ficha de cesión de derechos de autor, que se facilitará oportunamente.

Los artículos serán evaluados por el Consejo de Redacción. Se enviarán a los autores las orientaciones de corrección que se estimen pertinentes, salvo aquellas de carácter menor, que no afecten al contenido y que puedan ser realizadas por el equipo de redacción (correcciones de tipo ortográfico, de puntuación, formato, etc.).

Los autores de los trabajos publicados en la Revista serán remunerados en la cuantía que establezca el Consejo de Redacción, salvo aquellos casos en que se trate de colaboraciones desinteresadas que realicen los autores.

A todos los autores que envíen originales a la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil" se les remitirá acuse de recibo. El Consejo de Redacción decidirá, en un plazo no superior a los seis meses, la aceptación o no de los trabajos recibidos. Esta decisión se comunicará al autor y, en caso afirmativo, se indicará el número de la Revista en el que se incluirá, así como fecha aproximada de publicación.

Los artículos que no se atengan a estas normas serán devueltos a sus autores, quienes podrán reenviarlos de nuevo, una vez hechas las oportunas modificaciones.

Los trabajos que se presenten deberán respetar de forma rigurosa los plazos que se indiquen como fecha máxima de entrega de los mismos.

Ni la Dirección General de la Guardia Civil ni "Cuadernos de la Guardia Civil" asume las opiniones manifestadas por los autores.

CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL

Marco Legal

- Ley 39/2007 de la Carrera Militar
- Real Decreto 1959/2009 de creación del Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC)
- Orden PRE /422/2013 de servicios centrales de la DGGC
- Ley 29/2014 de Régimen de Personal de la Guardia Civil



Capacidades

- Titularidad del Ministerio del Interior a través de la Dirección General Guardia Civil.
- Ente público diferente de la Administración General del Estado.
- Adscrito a una o varias universidades públicas que expiden títulos oficiales universitarios del EEES: Actualmente UC3M y UNED (pendiente de desarrollo).
- Impartir titulaciones universitarias oficiales (grado, máster, doctor) y desarrollar líneas de investigación de interés para la Guardia Civil.
- Acuerdos de cooperación con otras instituciones a nivel nacional e internacional.

Oferta Académica

Actualmente el CUGC está adscrito a la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M) e imparte las Titulaciones Académicas oficiales de:

- Máster en Dirección Operativa de la Seguridad.
- Máster en Seguridad Vial y Tráfico.
- Grado en Ingeniería de la Seguridad.
- Grado en Gestión de Seguridad Pública.
- Curso experto universitario en reconstrucción de siniestros viales.



Para prestar un mayor apoyo en las asignaturas y facilitar el contacto con los alumnos, el CUGC dispone de un Aula Virtual cuyo acceso se realiza desde la página web (www.cugc.es).

Además desarrolla otras actividades:

- Apoyo institucional para desarrollo de doctorados.
- Investigación Académica.
- Reconocimiento Carta Erasmus 2014-2020.
- Línea Editorial del CUGC.
- Extensión Universitaria.

