

Asociación de Diplomad@s
Españoles en Seguridad y Defensa



Si vis pacem et securitatem, defende

V CONGRESO ADESyD

“Compartiendo (visiones de) Seguridad”

Coeditores:

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Dr. José Díaz Toribio

Dra. Elvira Sánchez Mateos

Dr. Alfredo Crespo Alcázar

Dra. María Teresa Sánchez González

Madrid, 27 de noviembre de 2018



ASOCIACIÓN DE DIPLOMADOS ESPAÑOLES EN SEGURIDAD Y DEFENSA (ADESyD)

<http://www.adesyd.es>

Coeditores:

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Dr. José Díaz Toribio

Dra. Elvira Sánchez Mateos

Dr. Alfredo Crespo Alcázar

Dra. María Teresa Sánchez González

Federación de Gremios de Editores de España

ISBN – 978-84-09-11703-1

Publicación en PDF

©ADESyD, 2019

Se autoriza la reproducción, agradeciendo la cita de la fuente

Redes Sociales:

@ADESyD2011

@SWIIS2011

Linkedin y Facebook

Fecha de edición: 4 de junio de 2019

La responsabilidad de las opiniones, comentarios, análisis y afirmaciones contenidas en esta obra pertenece exclusivamente a los autores que firman cada uno de los trabajos. ADESyD no los asume como propios.

COMPARTIENDO (VISIONES DE) SEGURIDAD

Esta obra, editada online y de acceso libre a través de la página web www.adesyd.es, ofrece una colección coherente de trabajos elaborados de acuerdo a los conceptos más actuales de cuantos están vigentes en los estudios sobre seguridad y defensa. Pone al lector en contacto con un contexto complejo del que se podrá conocer lo más relevante y debatido en las áreas de seguridad nacional, seguridad internacional, seguridad pública y seguridad privada.

A través de algo más de trescientas páginas se construye una perspectiva completa de las preocupaciones e intereses para la seguridad de España.

Todo su contenido está inspirado por el principio de que “compartiendo visiones de seguridad” se cimientan propuestas y proyectos de futuro.

Junto a su utilidad para especialistas e interesados en cuestiones de seguridad y defensa, este libro es, además, un instrumento ideal para comprender muchos de los procesos y acontecimientos que se desarrollan ante nosotros a nivel nacional e internacional.

“Compartiendo (visiones de) Seguridad” compendia las ponencias escritas presentadas el 27 de noviembre de 2018 en Madrid durante el “V Congreso ADESyD de Seguridad”. En esta edición se ha trabajado para darles cohesión y significado en forma de conclusiones rigurosas y amenas.

COMITÉ ORGANIZADOR DEL “V CONGRESO ADESyD”

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Presentación V Congreso ADESyD <i>Dra. María Angustias Caracuel Raya</i>	8
V Congreso ADESyD y la nueva cultura de Seguridad Nacional <i>Dr. José Díaz Toribio</i>	12

INAUGURACIÓN

Conferencia de Inauguración <i>Dña. Ana Botella Gómez. Secretaria de Estado de Seguridad</i>	16

PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL, coordinado por *Dra. Hana Jalloul Muro*

Síntesis de contenidos del panel	27
Estrategia y Doctrina Aeroespacial: Bases para la vigilancia y control del espacio <i>TG. EA. D. Miguel Ángel Martín Pérez</i>	30
Espacios naturales protegidos y Fuerzas Armadas <i>Dña. Lourdes Albacete Carreño</i>	40
Ciberdefensa en el contexto de la Seguridad Nacional <i>D. Óscar Pastor Acosta</i>	52
El factor nuclear y la Seguridad Nacional de España <i>D. Carlos Llorente Aguilera</i>	76
La Estrategia de Seguridad Nacional 2017 y la necesidad de una Estrategia de Seguridad Terrestre <i>G.D. E.T. D. Luis Feliu Bernárdez</i>	90
¿Afianzando identidades nacionales? La vuelta al servicio militar obligatorio <i>Dr. Luis Velasco Martínez</i>	99

PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL, coordinado por *Dr. Alfonso Iglesias*

Síntesis de contenidos del panel	112
Recordando cien años después los catorce puntos de Wilson <i>Dr. Servando de la Torre Fernández del Pozo</i>	115
La política de Defensa de España en relación con Estados Unidos a través de las Directivas de Defensa Nacional <i>GD. EA. D. Juan Antonio Moliner</i>	140

La nueva política de seguridad de Japón <i>D. Santiago Miñano Medrano</i>	159
Unión Europea, desinformación y realidad <i>D. Carlos Penedo Cobo</i>	165
¿Guerras híbridas a la rusa? <i>Dr. Guillem Colom Piella</i>	189
PANEL III: SEGURIDAD PÚBLICA , coordinado por <i>Dr. Alfredo Crespo Alcázar</i>	
Síntesis de contenidos del panel	199
La ética y la Seguridad Nuclear <i>Dña. María Nieves Sánchez Guitián</i>	201
Un enfoque sistémico y conductual para la radicalización violenta: identificando vínculos a través de diferentes contextos <i>Dr. Miguel Peco Yeste</i>	213
Evolución de la Yihad Global: la amenaza presente del terrorismo yihadista contra España y sus ciudadanos <i>D. Jesús Javier Castán Areso</i>	225
PANEL IV: SEGURIDAD PRIVADA , coordinado por <i>Dña. Teresa Heredero Campo</i>	
Síntesis de contenidos del panel	243
Expectativas del cliente de entidad financiera sobre la seguridad de sus productos y servicios <i>D. Eduard Zamora Peral</i>	248
Los servicios de seguridad en el Reglamento de Seguridad Privada y la importancia de la formación <i>D. José Ignacio Olmos Casado</i>	259
Delitos contra el patrimonio: tipología <i>Dña. Mercedes Arroyo Ramos</i>	268
Seguridad por diseño y neuroseguridad <i>D. José Miguel Ángel Olleros</i>	274
CONFERENCIA DE CLAUSURA	
Conferencia de Clausura V Congreso ADESyD <i>Dña. Cristina Gallach Figueres. Alta Comisionada para la Agenda 2030</i>	294
NOTA BIOGRÁFICA DE LOS COORDINADORES	300

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN V CONGRESO ADESyD

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Presidenta de ADESyD y Directora de SWIIS

La celebración de la V Edición de los Congresos ADESyD requiere agradecer a las instituciones y, sobre todo, a las personas, el apoyo mostrado a nuestras Jornadas durante estos últimos años.

En primer lugar, al Consejero Delegado de ISDEFE, D. Francisco Quereda, y a todo su equipo, por la oportunidad que nos brindan de acoger el Congreso ADESyD en su sede y por su amabilidad.

En segundo lugar, al equipo de ADESyD y muy especialmente al Dr. José Díaz Toribio, sin cuya labor de coordinación y excelente disposición a afrontar este reto anual nada sería posible. Mi reconocimiento a toda nuestra Junta Directiva - a Alfredo, Elvira, Monserrat, Ana, Lourdes, Marina, Jaime - y a Lara Soria por su profesionalidad, generosidad y altruismo en la defensa de los objetivos de ADESyD.

En tercer lugar, a las instituciones que nos apoyan: el Departamento de Seguridad Nacional, el Centro Nacional de Inteligencia, Cuadernos de Seguridad, y a nuestro socio corporativo, DASTAE Abogados, por confiar en nuestra Iniciativa.

Y nuestro agradecimiento a todos ustedes por su presencia en este Congreso, pues nos animan año tras año a superarnos. Uds. son los protagonistas de nuestras actuaciones para acercar las políticas a los ciudadanos y reflexionar sobre las distintas áreas del conocimiento en las que nuestros panelistas son especialistas. En definitiva, para formarnos más como ciudadanos comprometidos con la Paz, la Seguridad y nuestra Defensa.

Y una bienvenida y agradecimiento muy especial a Dña. Ana Botella, Secretaria de Estado del Ministerio del Interior, por atender nuestra invitación, y también a Dña. Cristina Gallach, Alta Comisionada de la Agenda 2030 y miembro de nuestro Consejo de Honor, por acompañarnos en la Clausura.

¿Por qué es importante este Congreso?

Por dos razones fundamentalmente. En primer lugar, porque a través de este encuentro anual vamos conociendo y ampliando el trabajo de nuestros soci@s, reunidos bajo una misma aspiración y compromiso desde que nacimos como Asociación: "*Si quieres paz y seguridad, defiéndelas*". Todos los ponentes hacen un esfuerzo muy considerable al desplazarse desde muy

diversos lugares de España, desde Zaragoza, Barcelona, Valencia, Murcia, Sevilla, Las Palmas de Gran Canaria, Salamanca, Santiago de Compostela.... A todos ellos, nuestro reconocimiento.

Y, en segundo lugar, porque representa una oportunidad para reflexionar sobre las cuestiones de seguridad desde una visión integral, transversal, multidisciplinar e inclusiva. Así lo vemos en la temática relacionada con cuatro paneles: seguridad nacional, internacional, pública y privada, y en su composición con un formato muy innovador. A este respecto, debo hacer una apreciación: contamos con miembros de Honor y socios de número, con personas con muy diversos empleos y formación académica, con embajadores y representantes del sector público y privado, con alumnos, los grandes profesionales del futuro... ¡Todo es posible en ADESyD!

Novedades: #DóndeEstánEllas y Agenda 2030

Contamos con importantes novedades respecto a ediciones precedentes. Así, hemos alcanzado la paridad de género en las mesas de debate y, por fin, contamos con expertas en cada uno de los paneles en sus distintas materias, y no solo en temas relacionados con la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. Además, contamos por primera vez con dos mujeres de gran valía profesional en la Inauguración y Clausura de esta Jornada.

Ojalá llegue el día en que ello no sea un rasgo a destacar de nuestras actividades, pero he de reconocer que estamos haciendo un esfuerzo desde *Spanish Women in International Security* (SWIIS), creada en el seno de ADESyD, para que así sea, animados por la campaña del Parlamento Europeo "#DóndeEstánEllas"; máxime cuando nos encontramos en los llamados 16 días de campaña naranja de NNUU, que es el periodo comprendido desde el día internacional de la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas el 25 de noviembre hasta el día internacional de los Derechos Humanos el 10 de diciembre. Debemos tener en cuenta que esta campaña está alineada también con los objetivos de la Agenda 2030 de NNUU, que desarrollaremos en este Congreso.

Con estas iniciativas tratamos de concienciar de la importancia de dar más visibilidad a la representación femenina en las iniciativas de paz y seguridad, especialmente en escenarios de crisis y conflictos, donde las mujeres y otras poblaciones vulnerables, como los niños, siguen siendo sus principales víctimas. Pero también las mujeres pueden y deben jugar un papel más activo como agentes de paz.

¿Qué esperamos de este Congreso?

En realidad, tres elementos que deben reforzarse continuamente:

- **Participación.** Queremos estimular el debate y que se animen todos ustedes a presentar ideas propias sobre los temas planteados, en los que tratamos de tomar como referentes documentos clave de nuestra legislación, las políticas y estrategias, como la Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre de 2017, las Directivas de Defensa Nacional y otros planes nacionales.
- **Interacción.** Queremos fomentar las relaciones (*networking*) entre nosotros y favorecer acciones que redunden en beneficio de una mayor conciencia y cultura de seguridad nacional. Este Congreso es una excelente oportunidad para conocernos mejor e implicarnos más como ciudadanos en esta tarea.
- **Continuidad.** Tenemos que proseguir nuestra labor, y todos y cada uno de nosotros somos un eslabón crucial en esta cadena, que es nuestra aspiración de imbricar aún más los actores públicos, privados y de la sociedad civil. Somos una Asociación abierta y estamos deseos de seguir ampliando y fortaleciendo ADESyD contando con aportaciones de un mayor número de miembros.

Como Asociación, debemos, sin duda, superar barreras para alcanzar nuevas metas y así avanzar de forma plena y genuina en la consecución de nuestros objetivos, establecidos en nuestros planes anuales de actuación. El mayor desafío es estar presente en otras partes de nuestro territorio nacional, y ya lo hemos logrado en Sevilla, Cartagena y Barcelona.

El potencial de ADESyD

Estamos convencidos del potencial de nuestra Asociación, pues sobre la base de esfuerzos conjuntos es cómo alcanzamos logros colectivos. Desde nuestro punto de vista, el acto que hoy nos reúne a todos así lo representa, junto con otras actividades realizadas hasta la fecha, entre las que destacamos:

- La edición y presentación de las Actas del IV Congreso ADESyD en el CESEDEN.
- La Jornada dedicada a las víctimas del terrorismo, que contó con la participación de Dña. Maite Pagazaurtundúa, miembro de nuestro Consejo de Honor.
- La Jornada sobre “Mujeres, seguridad y defensa, avanzando juntos por la Paz”, clausurada por la Ministra de Defensa, Dña. Margarita Robles, en la que intervinieron el Almirante D. Juan Francisco Martínez Núñez (SEGENPOL), Dña. Cristina Gallach, y otras relevantes personalidades.

En definitiva, entendemos que sobre la base del diálogo respetuoso entre todos y la combinación de los elementos antes citados, a través de la colaboración entre instituciones

públicas, privadas y de la sociedad civil, podremos tener poco a poco más presencia nacional y proyectar también nuestras ideas y reflexiones a nivel internacional. Es así, a través de la educación, el conocimiento y la cultura como lograremos avanzar hacia sociedades más cohesionadas, inclusivas y comprometidas con la paz, la estabilidad y el desarrollo de los pueblos.

Este es nuestro gran valor, que emana de nuestra defensa de la Constitución Española, cuyo cuadragésimo aniversario celebraremos próximamente. Somos una Nación y unos ciudadanos con voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz colaboración entre todos los pueblos de la Tierra.

Gracias a las nuevas tecnologías, el fenómeno de la globalización se acentúa. Lo local tiene un impacto global, y lo global repercute a escala local. No hay fronteras en la transmisión de ideas. Ya lo señalaba Tomás Friedman en *La tierra es plana* (2005): las divisiones geográficas son cada vez más irrelevantes.

Muchas gracias por su asistencia, y les animamos a utilizar la etiqueta #VCADESyD para traspasar juntos nuevas fronteras.

#JuntosSumamos

Madrid, 27 de noviembre de 2018

V CONGRESO ADESyD Y LA NUEVA CULTURA DE SEGURIDAD NACIONAL

Por Dr. JOSÉ DÍAZ TORIBIO

Coordinador General “V Congreso ADESyD”

Me gustaría tratar de explicar, brevemente, cuál es la intención de editar una obra en la que aparecen cuestiones tan dispares, aunque todas ellas ligadas al mundo de la seguridad. En primer lugar, es fruto del compromiso de los autores que participaron en el V Congreso ADESyD. Pero, sobre todo, estamos convencidos de su utilidad y valor para difundir la cultura de Seguridad Nacional. En este libro colectivo se abordan cuestiones de Seguridad Nacional, Seguridad Internacional, Seguridad Pública y Seguridad Privada. Tal variedad hace de este conjunto de trabajos una referencia muy atractiva. El lector podrá seguir desde los desafíos del espacio hasta los delitos contra el patrimonio. Aparentemente no tienen mucho que ver, pero si queremos estar en la vanguardia del pensamiento estratégico y de la política de seguridad, deberemos acostumbrarnos a trabajar en un contexto de conocimientos interconectados.

Hoy no se puede gestionar con eficacia la seguridad en base a una única escuela de pensamiento o un solo grupo de intereses, es un imperativo de la globalización compartir visiones. Pero no significa esto una mera adaptación a circunstancias nuevas, en ello reside la posibilidad de conformar el mundo de acuerdo a valores que unen en lugar de distanciar. Las administraciones y los gobiernos deben incorporar a su toma de decisiones las aportaciones de la sociedad civil, y ésta también debe abrirse a la participación de sus representantes. Aparte del trabajo de nuestros ponentes, incorporamos las reflexiones de Doña Ana Botella – Secretaria de Estado de Seguridad – y de Doña Cristina Gallach -Alta Comisionada para la Agenda 2030.

En el Congreso ADESyD no se comparte información, sino conocimiento. Siempre habló Ortega y Gasset de la importancia de los conceptos. Hemos tratado de que los autores transmitan los que emplean en su trabajo. De esta manera, el lector y el profesional los podrán conocer, interpretar y aplicar en el suyo.

El concepto que intentamos difundir desde nuestra asociación con una actividad como esta es el de la cooperación activa. La fragmentación y la excesiva especialización van contra las tendencias más vanguardistas del pensamiento estratégico actual. Incluso debilitan los objetivos de gestión de la seguridad en los términos que proyecta la propia Ley de Seguridad Nacional.

Vemos ante nosotros nuevas realidades. Las fronteras entre los estados de guerra y paz se difuminan, y hay nuevas ideas sobre estas confusas situaciones. También el carácter de las misiones evoluciona. Habrá que emprender misiones nuevas con recursos ya existentes y aplicar nuevos recursos a misiones clásicas. Es algo que los profesionales de las Fuerzas Armadas ya están viviendo, y exige un esfuerzo de adaptación y flexibilidad considerables. Este escenario cambiante y líquido también forma parte de la vida cotidiana de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los profesionales de la seguridad privada.

En definitiva, nacen nuevos conceptos que darán lugar a nuevas doctrinas. Por eso consideramos que es necesario compartir conocimientos, desde tecnológicos hasta sociológicos, desde el ámbito de la tecnología espacial hasta la lingüística.

En este entorno tan complejo no se pueden emplear recursos creados específicos para combatir cada amenaza y afrontar cada riesgo, no hay tal capacidad, no hay más remedio que colaborar entre diferentes ámbitos y atraer a más aliados con vistas a ser eficaces. Esta cooperación, desde nuestro punto de vista, comienza compartiendo visiones.

La obra que presentamos responde a este interés. La consideramos parte de una nueva cultura de Seguridad Nacional cuya amplitud de miras y novedad de conceptos es necesario comunicar a la sociedad.

Pero la sociedad cambia. Los ciudadanos tienen una manera diferente de informarse, un lenguaje y una lógica que se transforman y a la que es necesario llegar, porque otros actores ya se han adelantado y están originando nuevos riesgos. La comunicación, y por tanto la transmisión de cualquier iniciativa cultural, es posible si funcionan todos los elementos que la integran. Para la promoción de la cultura de Seguridad Nacional es primordial comprender las características del receptor a quien va destinada, de no hacerlo así su impacto no irá más allá de los círculos de expertos y profesionales.

España, por primera vez en siglos, está a la altura de los desafíos de su tiempo. En el campo de la seguridad debe aspirar a integrarse en el pensamiento estratégico más avanzado. Para apoyar estas ideas podemos recurrir aquí a Julián Marías, a la postre discípulo de Ortega y Gasset. Se preguntaba por qué, entre 1898 y 1936, se produjo la paradoja en España de que la edad dorada de nuestra intelectualidad -desde la Generación del 98 hasta la del 27, pasando por el florecimiento de nuestra filosofía, letras y ciencias- conviviera con la emergencia de particularismos que conducirían al conflicto civil.

Julián Marías explicó que la falta de una visión de conjunto, incluso entre los intelectuales mejor dotados e intencionados, propició este contrasentido. La visión de conjunto implica esfuerzo racional, empatía, profundidad de análisis y generosidad moral.

Sobre la base de estos principios, entre otros, se podrá crear una cultura de Seguridad Nacional en línea con el espíritu de la Ley de Seguridad Nacional y de la última Estrategia de Seguridad Nacional.

Tanto en el fondo, como en el formato de los mensajes que se transmitan, se deberían conjugar de manera bien clara estos elementos:

- Visión histórica de los logros de la España democrática en el campo de la seguridad.
- Visión de conjunto en la proyección y análisis de amenazas y riesgos.
- Familiarización con los mecanismos más racionales del análisis estratégico, con el fin de armar intelectualmente a la sociedad frente a la desinformación y la manipulación.

En la medida de sus posibilidades, ADESyD, como iniciativa que nace del seno de la sociedad civil, asume esta tarea como uno de sus principales objetivos. Esta obra es su esmerada contribución a un conocimiento elaborado de acuerdo con estos valores.

INAUGURACIÓN

Conferencia de Inauguración

Dña. Ana Botella

Secretaria de Estado de Seguridad

INTRODUCCIÓN

Buenos días. Es un placer estar aquí y compartir visiones de seguridad. Compartir es una palabra no muy habitual hoy en día. Esta sociedad del conocimiento, esta sociedad global, desgraciadamente cada vez comparte menos; por eso me parece una visión muy acertada incidir en esa capacidad de trasladar y compartir el conocimiento. En consecuencia, soy yo la que tengo que agradecer a ADESyD esta invitación que me permite compartir hoy con ustedes la visión de la seguridad que tenemos desde la Secretaría de Estado de Seguridad.

En primer lugar, les quiero trasladar nuestra vocación de servicio público. Por ello, estar hoy aquí supone una oportunidad de trasladarles en qué visión de seguridad estamos trabajando y cuáles son las líneas estratégicas de trabajo que este Ministerio, que, como digo, está al servicio de todos los españoles, está ejecutando para garantizar la seguridad en España y de todos y cada uno de los que vivimos en este país.

Quiero felicitar a ADESyD por las numerosas actividades que viene realizando. Al respecto, es absolutamente meritorio hoy en día ceder parte de nuestro tiempo personal y dedicarlo a actividades sin ánimo de lucro, a organizar esas facetas del conocimiento y a encontrar esos espacios en los que podamos compartir líneas de mejora. Personal y políticamente creo que es muy importante reforzar este tipo de actividades y reforzar a este tipo de entidades que reflejan con hechos la importancia de la cultura de la seguridad y de la defensa.

En segundo lugar, es pertinente tener en cuenta que la defensa y la seguridad de un país somos todos. Tenemos que tener una actitud proactiva, ya que la defensa y la seguridad no son algo que “nos sirvan en la mesa” sino algo que nosotros tenemos que exigir; pero también es algo que tenemos que impulsar y en lo que nos tenemos que comprometer y participar. Esto es algo a lo que los países anglosajones están muy habituados; pero yo creo que en España, fruto de nuestra historia y nuestra experiencia reciente, hemos establecido como compartimentos estanco; es decir, algo muy profesional, pero menos ligado a la sociedad y a nuestro día a día.

Sin embargo, la fuerza de los hechos (por ejemplo, los ataques terroristas sufridos por diferentes países europeos, entre los cuales se halla España) ha puesto sobre la mesa la importancia de que tener una actitud proactiva y colaborativa.

Con todo ello, me voy a ceñir a trasladarles con qué concepto de seguridad estamos trabajando desde la Secretaría de Estado de Seguridad. No haré una aproximación teórica, sino que enfocaré la intervención como alguien que gestiona la seguridad, con la responsabilidad que ello conlleva, lo que exige, a su vez, cooperación y coordinación con otros actores; pero también efectuar un seguimiento (como sinónimo de retorno) de las políticas que realizamos. Sin embargo, a esto último no estamos acostumbrados en España, aunque resulta fundamental en el ámbito de las políticas públicas. Por ello, desde nuestro departamento hacemos un seguimiento puntual de todo lo que realizamos.

Asimismo, quiero trasladarles que el Gobierno de España entiende el concepto de seguridad como un bien público, esto es, como un bien que tiene que ser provisto por los poderes públicos, porque la seguridad es un componente básico para el ejercicio de las libertades y de los derechos fundamentales. En este sentido, tenemos muy claro que sin seguridad no hay libertad. La seguridad es un derecho social básico, imprescindible para la calidad de vida de los ciudadanos. Hay un gran estudio del Instituto Español de Estudios Estratégicos, en concreto el número 172 de 2015, que habla de la cultura de Seguridad y Defensa, en el cual ya se establece que sin seguridad no hay libertad.

Esta aproximación no es sólo válida para el ámbito interior, ya que las fronteras entre interior y exterior han quedado difuminadas, como refleja el prólogo de la primera Estrategia Española de Seguridad de 2011. Consecuentemente, cualquier país tiene que estar acostumbrado a actuar desde una perspectiva internacional, porque lo internacional llega hasta “la puerta de nuestra casa”. Ejemplo de ello es que cualquier crisis internacional repercute en el precio de las cosas, en la forma en que nos relacionamos y en el acceso a bienes y servicios básicos (como el gas, la electricidad, el agua...), por no hablar de las consecuencias que genera en nuestro propio trabajo.

LA COMPLEJIDAD DEL ESCENARIO INTERNACIONAL

No obstante, hay que reconocer que en el plano internacional las autoridades públicas que deben regular esa concepción de la seguridad como bien público están menos claras. Igualmente, hay que aceptar que nos hallamos en un momento de cambio y de crisis a todos los

niveles, si bien entendiendo el concepto de crisis en un sentido no peyorativo, como una ruptura de un estado de situación que nos conduce a otro estado de situación.

En este sentido no se nos escapa que los organismos multilaterales de los que nos hemos ido dotando desde el final de la Segunda Guerra Mundial están sufriendo envites procedentes de la opinión pública, de representantes organizativos y de representantes políticos de países muy poderosos. Este fenómeno ha provocado una especie de seísmo sobre la mencionada arquitectura institucional que exige que fortalezcamos nuestros sistemas democráticos.

Como se ha indicado, surge una multitud de problemas cuando pensamos en el ámbito internacional que se puede traducir en interrogantes tales como: ¿quién tiene derecho a la seguridad?, ¿quién garantiza ese derecho a la seguridad?, ¿cómo se garantiza ese derecho a la seguridad?

Por tanto, debemos encontrar una respuesta a ese orden internacional, que cada vez es más desorden internacional; pero en el cual tenemos que convivir, fenómeno este último que nos cuesta algo más a quienes venimos del siglo XX, porque vemos que todo lo construido hasta la fecha es como si se estuviera deconstruyendo. A pesar de este último rasgo, cuando nos enfrentamos al orden internacional debemos tener siempre presente la exigencia de respeto a los derechos humanos y a las libertades, así como a los derechos de los Estados.

En consecuencia, debemos partir de esa interdependencia, fenómeno que procede de los años 80 del pasado siglo, como corroboraron los trabajos de Nye y de Keohane. Ambos autores subrayaron que la interdependencia había venido para quedarse. Por tanto, hemos sufrido un proceso de erosión de la soberanía nacional, algo que tenemos que ver desde el punto de vista de la superación, es decir, no contemplarlo como una pérdida de poder, sino como una alianza en esa interdependencia.

Al respecto, la seguridad va adoptando formas con carácter multidimensional. En los años 90 del pasado siglo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo comenzó a hablar del concepto de “seguridad humana”, sobre el cual cabe apuntar que no ha sido muy seguido; pero sí que ha inspirado las políticas de los países occidentales, puesto que engloba todas las necesidades que hay que atender (políticas, económicas, sociales, culturales, medioambientales...). De una manera más concreta, esta dinámica ha supuesto que Europa intente mantener en todo momento el espíritu de la Ilustración, que es el que ha guiado históricamente nuestro desarrollo, y que no se malogre aquel en aras de una carrera por un

modelo de seguridad que prime la naturaleza de los Estados o las luchas por el poder, en detrimento de las personas y de la felicidad de estas.

Así, en la actualidad los países, los gobiernos y las personas nos movemos en tres niveles muy concretos cuando abordamos la seguridad. Por un lado, su carácter multidimensional y multidireccional. Por otro lado, la necesidad de encarar la seguridad en términos particulares y globales. A modo de ejemplo, que corrobora la anterior afirmación, cuando estábamos terminando de hacer el proyecto de Ley Orgánica para la trasposición de la Directiva sobre el Registro de Nombres de Pasajeros (PNR)¹ en España, vimos que cualquier literalidad de dicho proyecto de ley afectaba bien a una directiva europea, bien a unos condicionantes internacionales. En esa cadena legislativa estamos trabajando a nivel internacional y a nivel nacional. Tenemos que aprender de experiencias de otros países y que para nosotros nos pueden ser de gran utilidad.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD: RETOS, OBJETIVOS Y MEDIOS

Una seguridad, que haga frente a todos los retos a los que se enfrenta Occidente y que, al mismo tiempo, tenga en cuenta el concepto de seguridad humana, es algo en lo que el Ministerio del Interior del Gobierno de España se encuentra plenamente comprometido.

¿Qué estamos haciendo en el Ministerio del Interior? Defendemos la máxima transparencia, por lo que partimos de que hay que hacer un esfuerzo por abrir a la sociedad la labor que se realiza en ministerios tan complejos como el de Interior o el de Defensa. Al respecto, en el Ministerio del Interior trabajamos día a día en la seguridad pública, en la seguridad ciudadana. Esta labor nos llena gran parte de nuestra actividad: atender los operativos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que dependen de este Ministerio. El 40% del personal de la Administración General del Estado depende del Ministerio del Interior. En este sentido, hay 170.000 funcionarios implicados en la seguridad de los españoles, a los que queremos dotar de una mejora de las infraestructuras con las que desempeñan su trabajo. Esto último supone un esfuerzo de modernización porque debemos brindarles los medios que van a posibilitar nuestra seguridad cotidiana, algo que no entendemos como un gasto, sino como una inversión, por lo que en ningún caso debería contabilizarse como déficit.

¹ Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00132-00149.pdf>

En íntima relación con esta idea, quiero indicarles que estamos trabajando en un Plan de Recuperación de Efectivos así como en un Plan de Mejora de nuestras infraestructuras de seguridad, ya que España ocupa una posición geoestratégica clave en la defensa y en la seguridad europea. Nuestra posición nos exige, por tanto, realizar inversiones y mantenerlas, puesto que somos conscientes del gran servicio que prestamos a Europa. Para el cumplimiento eficaz de esta tarea debemos movilizar los presupuestos nacionales, pero también debemos ser exigentes con los recursos que la UE nos tiene que facilitar.

Al respecto, en estos cinco meses venimos exigiendo a la UE que comparta con nosotros sus presupuestos, ya que ambos compartimos políticas de seguridad. El presidente Pedro Sánchez y el ministro Fernando Grande-Marlaska han participado en varias reuniones celebradas por las instituciones europeas en las cuales han reivindicado aportaciones por parte de la UE para España. La UE dispone de dichas aportaciones por lo que no nos vale que se ponga como excusa la crisis de Turquía o la de Libia (aunque afectan a cientos de miles de personas) porque España también afronta la llegada de flujos de inmigrantes irregulares al Estrecho de Gibraltar.

Por ello, hemos de tener capacidad para poner orden y para atender los derechos humanos de estas personas que llegan a nuestras costas. Esto significa que no puede haber una entrada masiva, irregular y violentando nuestras fronteras, como sucedió en Ceuta y en Melilla. Sin embargo, al mismo tiempo tiene que haber un trato y una acogida a las personas que llegan en pateras huyendo del horror.

Esto supone que tiene que haber una política de atención (la cual se está haciendo a través de centros de atención temporal), pero también hay que aplicar los acuerdos de retorno (como es el caso, básicamente, de ciudadanos de origen marroquí y argelino) y apoyar a los colectivos más vulnerables (en particular, mujeres que son víctimas de redes de trata de seres humanos, menores no acompañados...). A todos ellos hay que brindarles una atención con todo el esfuerzo y con todas las dificultades que dicha tarea implica.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Los flujos migratorios irregulares

Los flujos migratorios irregulares ocupan el día a día del Ministerio del Interior. Cabe apuntar que no se trata de una línea sobrevenida o imprevista, pero en ningún caso se puede utilizar como arma arrojadiza en la lucha entre los partidos políticos.

Los flujos migratorios irregulares aparecieron ya identificados en la Estrategia Española de Seguridad de 2011, al igual que en las publicadas posteriormente, señalando su carácter de amenaza. Así, se indicaba que los flujos migratorios irregulares podían ocasionar problemas de cohesión social, guetos urbanos, radicalización o redes criminales, algo que, como estamos viendo, sucede por desgracia en algunos países de Europa y a lo que nos estamos enfrentado actualmente.

En este sentido, entre 2015-2017 ha habido un crecimiento del 310% de los flujos migratorios irregulares. Se trata de un fenómeno que se veía venir ya que, aunque se suscribieron acuerdos con Turquía para frenar la inmigración procedente de Siria, las organizaciones criminales han ido posibilitando otras rutas. Además, hay que tener siempre presentes los flujos procedentes del Sahel.

Por tanto, las relaciones con Marruecos deben intensificarse porque Marruecos y España comparten un flujo de salida. En consecuencia, debemos reforzar las capacidades y no presentar a Marruecos, como en ocasiones sí que ha hecho la UE, como un país que quiere obtener una ventaja de una situación concreta, como hizo, por ejemplo, Turquía.

España tiene una línea de cooperación con Marruecos que está funcionando bien. España entiende que deben reforzarse las capacidades de Marruecos para que logre estabilizar las salidas. De una manera más particular, estamos trabajando con Marruecos en el tema de los rescates a los migrantes que salen de sus aguas, algo que ya está haciendo Salvamento Marítimo. Por tanto, dos mensajes fundamentales: compromiso de Marruecos en el control de sus salidas y, en segundo lugar, el efecto disuasivo para las mafias que ven una entrada fácil a Europa a través de España.

Finalmente, me gustaría indicarles que desde España estamos trabajando en políticas de prevención, en medidas de coordinación con la UE y en implementar una estructura de acogida. Asimismo, me gustaría destacar algunas instituciones como la Autoridad de Coordinación creada en el Estrecho en agosto de 2018, que ha puesto orden en los flujos migratorios.

Lucha contra el terrorismo yihadista

Es una línea de actuación prioritaria para el Ministerio del Interior. Tenemos la responsabilidad de tener todos los planes estratégicos operativos, en pleno funcionamiento, coordinados y siempre preparados para cualquier situación. Tanto el Ministerio de Defensa, con el Centro Nacional de Inteligencia, como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, junto con otros

departamentos como Justicia y Educación trabajan para luchar contra el fenómeno del terrorismo y la radicalización.

En efecto, la radicalización es uno de los desafíos más importantes que encaran los países europeos que tienen ya segundas y terceras generaciones de ciudadanos de origen árabe y musulmán.

Asimismo, contamos con planes específicos en el ámbito de las prisiones. España es un país que tiene desgraciadamente la experiencia de 60 años de lucha contra ETA, un bagaje que nos lo reconocen los estados miembros de la UE. En efecto, el primer ministro francés, en su visita a nuestro país, valoró la experiencia española en el ámbito de las prisiones y en el control de la radicalización.

Básicamente, me gustaría decirles que tenemos una estrategia contra el terrorismo que se está actualizando, ya que la anterior finalizaba en 2017. En 2018 se iniciaron los trabajos, pero no se avanzó como se deseaba. Por ello, hemos puesto a un equipo de personas a trabajar intensamente en esa estrategia y esperamos tenerla actualizada a principios de 2019².

Esta nueva estrategia va a tener como peculiaridad que, por primera vez, va a estar bajo el paraguas del Consejo de Seguridad Nacional. El Consejo de Seguridad Nacional tiene estrategias nacionales, como la de ciberseguridad. Al respecto, pensamos que metodológicamente tiene que haber una coordinación de lo que se está haciendo: es Interior quien la impulsa, quien trabaja con los diferentes ministerios, pero luego se somete al Consejo de Seguridad Nacional ya que ahí están representados todos los ministerios, adoptando entonces una marca de identidad nacional.

De esa estrategia contra el terrorismo cuelgan dos pilares específicos. Por un lado, uno de prevención y protección anti-terrorista, el cual es establecido por la Mesa de Valoración de la Amenaza Terrorista y actualmente estamos a nivel 4. Esta última institución se reúne todas las semanas y es una responsabilidad que tenemos dentro de la Secretaría de Estado del Ministerio de Interior. Por otro lado, el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta, que también estamos actualizando.

² Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019, en <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contra-terrorismo-2019>

De hecho, ambos pilares se están actualizando en estos momentos porque su última gran revisión data de 2015 y creemos que tres años después es necesario revisarlos y someterlos a las últimas metodologías que la UE también ha ido implantando.

El ámbito de la ciberseguridad

Es otro de los grandes ámbitos de trabajo del Ministerio del Interior y en él existen dos responsabilidades muy concretas. Por un lado, el Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas, cuyo seguimiento compete a la Secretaría de Estado del Ministerio de Interior. Recientemente hemos tenido una Comisión Nacional de las Infraestructuras Críticas, la cual funciona muy bien y permite toda la colaboración público-privada. En este sentido resulta oportuno subrayar que gran parte de las infraestructuras críticas de España las gestionan entidades privadas. En consecuencia, tiene que existir una magnífica relación y una gran cooperación reforzada con todo el sector público-privado que trabaja en este campo. Por otro lado, en la actualidad tenemos 22 planes sectoriales, los cuales se han ido construyendo en estos últimos siete años y en 2019 se cierran todos los planes operativos sectoriales de todas las instalaciones críticas. Esto supone un motivo de tranquilidad dentro de la intranquilidad que genera hoy en día cualquier posible ataque a la seguridad en instalaciones como aquellas que nos permiten cada día abrir el grifo, conectar la luz, que nos desplazemos en tren, etc.

Como se concluye, toda nuestra vida depende de esas instalaciones...y todo hoy en día pasa por el mundo digital, con lo cual resulta altamente vulnerable, por lo que debe ser muy protegido.

Lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico

España, por su posición geoestratégica, es punto de cruce de redes internacionales de crimen organizado, unas procedentes de América Latina, otras de África y otras de Oriente. Por tanto, las entradas en los puertos españoles hacia Europa requieren una gran observación y existen determinadas zonas que son muy sensibles.

Al respecto, una de las primeras medidas que hemos implementado en esta nueva etapa es un Plan de Seguridad Especial para el campo de Gibraltar. La razón de ello radica en que en la citada zona se han concentrado unas actividades delictivas en el ámbito del narcotráfico y del crimen organizado que nos preocupan mucho tanto al gobierno de España como a la Junta de Andalucía y a las autoridades locales. Al respecto, se ha dictado una instrucción específica desde la Secretaría de Estado dirigida a la Policía Nacional y a la Guardia Civil para que celebren operativos conjuntos con unos objetivos comunes. Se trata de un plan de acción perfectamente milimetrado del que vamos haciendo un seguimiento monitorizado tanto en el territorio, como

en la Secretaría de Estado. Igualmente, hacemos reuniones de seguimiento y de evaluación, algo que está funcionando porque estamos empleando actividades de inteligencia con la finalidad de ir a la raíz en todas las operaciones. Todo ello además ha dado lugar a un Plan integral desde Vicepresidencia del Gobierno de España que ha englobado a otros ministerios, como Economía, Justicia, Fomento y Hacienda.

Lucha contra la violencia de género

La lucha contra la violencia de género supone uno de los ámbitos prioritarios del Ministerio del Interior. De hecho, desde 2007, hasta el final de la presidencia de Rodríguez Zapatero, ha sido una seña de identidad del gobierno socialista la lucha contra la violencia de género. En aquel momento se pusieron en marcha muchas propuestas legislativas y el sistema VioGén, un sistema integrado de seguridad para proteger a las mujeres víctimas de violencia de género. Se trata de un sistema informatizado que cuenta con más de 500.000 registros, más de 3 millones de valoraciones y que tiene más de 30.000 usuarios procedentes de los diferentes cuerpos de seguridad, ámbito judicial, etc.

Recientemente se han observado repuntes de esta lacra terrible que es la violencia de género, lo que exige que reaccionemos, ya que no se puede mirar para otro lado. También en los últimos tiempos han repuntado los casos de menores asesinados a manos de su propio progenitor, muchas veces con el objetivo de agredir a la madre.

Por todo ello, hemos revisado las valoraciones policiales y hemos introducido dos nuevos ítems que facilitan que en la valoración final se pueda proteger mejor a la mujer y al menor y que permiten, asimismo, que se pueda detectar mejor una tendencia al asesinato de esa mujer. Así, el sistema saca unas fórmulas a partir de las valoraciones policiales y una serie de constantes que se transmiten a sede judicial, lo que permite alertar a las autoridades judiciales de los riesgos objetivos que pueden sufrir esas mujeres.

Por tanto, supone una gran responsabilidad la de mejorar continuamente los protocolos policiales y eso es algo que hemos asumido en primera persona en el Ministerio del Interior, de tal manera que hemos convocado a todos los actores que trabajan en este tema. Asimismo, tenemos la satisfacción de haber celebrado un primer encuentro en el Observatorio Nacional contra la Violencia de Género.

Igualmente, la seguridad de los colectivos vulnerables es un espacio que también nos preocupa y ahí trabajamos en la seguridad contra los delitos de odio, una modalidad que está creciendo y contra la que hay que luchar particularmente en las redes sociales, lo que exige capacitar a

nuestros profesionales. Quiero recalcar el Centro Nacional de Desaparecidos, para atender la realidad de las personas que desaparecen en este país y en el que estamos trabajando desde una posición muy activa. Es algo muy distintivo de España, donde policías extranjeras aprenden de nuestra experiencia.

EN CONCLUSIÓN

Un placer haber compartido esta jornada con ustedes. Quiero volver a insistir en el concepto de seguridad humana que, si bien no ha tenido traducción en muchas directivas, para este Ministerio del Interior tiene una importancia fundamental. La firmeza de las medidas, el orden y la defensa de los intereses nacionales, que es nuestra razón de ser, tienen que tener su contrapunto en el respeto a la vida y a la dignidad humana. Podemos ser un ministerio firme, pero que al mismo tiempo atiende las necesidades de las personas.

La seguridad es un bien que en España se ha logrado con el paso del tiempo y con el sacrificio y la lucha decidida de muchas personas. En este sentido, si hay que poner un ejemplo, es la lucha contra el terrorismo de ETA, una lucha que ha estado presente en nuestras vidas durante tantos años. Por ello, cuando hablo de este último tema, quiero expresamente tener un reconocimiento para las víctimas del terrorismo en España, porque su ejemplo nos ha hecho ser mejores y progresar.

La seguridad debe tener esa vocación de permanencia, es decir, pretendemos que sea un estado estable en el que conviene permanecer. Desde el Gobierno y desde la Secretaría de Estado de Seguridad tenemos la vocación de garantizar la confianza de los ciudadanos y de ganar la capacidad de resiliencia de la sociedad española para hacer frente a todas las amenazas y a todas las crisis. Creemos que la confianza en nuestras instituciones, profesionales y en la política es muy importante, porque nos hará más fuertes. Por ello, creo que tenemos que trabajar en valores, como la confianza y el compartir experiencias con la sociedad. El progreso de la seguridad solo lo alcanzaremos juntos.

PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL

COORDINADO POR DRA. HANA JALLOUL MURO

SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL “SEGURIDAD NACIONAL”

El 27 noviembre de 2018, la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD) celebraba su V Congreso “Compartiendo (visiones de) Seguridad” en la sede de ISDEFE.

Los temas relacionados con la seguridad conforman uno de los grandes desafíos de las sociedades contemporáneas; estos afectan a España de manera directa, a través de la internacionalización de los conflictos, así como de manera interna. Como ejemplo, podemos citar el terrorismo, teniendo en cuenta que, aunque en términos generales, la dimensión del terrorismo es global, nos afecta en España de forma particular. Ya no sólo por los atentados yihadistas que hemos sufrido en nuestro país, y que estaban ligados a organizaciones extranjeras yihadistas, sino también por el matiz endógeno que tiene¹.

En el ámbito nacional, iniciativas como la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 suponen hitos importantes. Así, la Estrategia menciona: *“Seguridad Nacional como política de Estado y servicio público cuyo objeto es proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, garantizar la defensa de España y los principios y valores recogidos en su Constitución, así como contribuir junto a socios y aliados a la seguridad internacional. Es una política responsabilidad del Gobierno, al tiempo que implica al conjunto de las administraciones y a la sociedad en general. La Seguridad Nacional contribuye a afianzar los elementos vertebradores de la España del siglo XXI: su sistema democrático, su sociedad plural y abierta, su rica diversidad territorial y lingüística, su nivel de desarrollo socioeconómico y su condición de país dotado de un legado histórico diferencial y de una lengua y una cultura globales”*².

Uno de los objetivos principales de este V Congreso ADESyD es el de fomentar, como ya indica la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, una cultura de Seguridad Nacional; es por ello por lo que este tipo de congresos es fundamental a la hora de fomentar y concienciar a la sociedad, tanto en el ámbito civil como en el profesional, sobre temáticas como la seguridad.

¹ Fernando Reinares y Carola García-Calvo comentan en un artículo para el periódico El País sobre los yihadistas en España que “Desde 2013, la mitad tiene nacionalidad marroquí y 4 de cada 10, española. Han pasado de inmigrantes a segundas generaciones, pues 6 de cada 10 lo son. Además, 1 de cada 10 es converso. Así, 7 de cada 10 denotan la irrupción del yihadismo endógeno o *homegrown* en España”. Reinares, F. y García-Calvo, C “Mudanzas del Yihadismo en España [en línea] El País. 9 de marzo de 2018. https://elpais.com/elpais/2018/03/07/opinion/1520437806_365223.html [consulta: 22/01/2019]

²Estrategia de Seguridad Nacional 2017. [en línea] 21-22. http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESN2017_capitulo_1.pdf [consulta: 22/01/2019]

Atendiendo a estos fines, el primer panel del citado Congreso ha tratado la Seguridad Nacional como tema principal. Éste contó con la participación de siete ponentes. Seis de las intervenciones ven la luz en esta obra colectiva.

El primer ponente del panel, el Teniente General Miguel Ángel Martínez Pérez, presentó su ponencia titulada “Estrategia y Doctrina Aeroespacial: Bases para vigilancia y control del espacio”. Su exposición versó principalmente sobre la creciente actividad espacial, teniendo en cuenta que el espacio es uno de los 5 ámbitos (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio) que el ser humano trata de conquistar desde hace poco tiempo, lo que demanda tecnología, y que además conlleva una serie de riesgos como puede ser la colisión entre objetos, la proliferación de restos espaciales, la posibilidad de denegación de servicios por medios artificiales o, incluso, el desvío intencionado de órbita por medio de ingenios cinéticos. El autor planteó a lo largo de su exposición temas relevantes como el espacio ultraterrestre como futuro ámbito de confrontación, la importancia del espacio ultraterrestre en el desarrollo económico-social; su militarización, los riesgos y amenazas en el espacio ultraterrestre, las iniciativas nacionales y del Ejército del Aire de posicionamiento en el ámbito aeroespacial, haciendo incidencia en la Plataforma Aeroespacial Española y el Programa Español de Vigilancia y Seguimiento Espacial.

Por su parte, el segundo ponente, el General de Brigada Luis Feliu Bernárdez, presentó su ponencia “La Estrategia de Seguridad Nacional 2017 y la necesidad de una Estrategia de Seguridad Terrestre”. Esta consistió en poner en contexto a qué nivel se encuentra la Seguridad Nacional en comparación con otros países y como se incardina la Defensa Nacional como uno más de los instrumentos para conseguir los fines de la Seguridad Nacional. El autor puso en valor la necesidad de desarrollar una Estrategia de Seguridad Terrestre aludiendo a una serie de razones, para finalizar con un repaso sobre los quince ámbitos en los que actúa la Política de Seguridad Nacional, resaltando su importancia.

Lourdes Albacete Carreño, abogada especialista en Derecho de Familia y Vicepresidenta Primera de ADESyD, tituló su ponencia “Espacios protegidos y Fuerzas Armadas”. La ponente comentó la relevancia de la gestión medio ambiental como política prioritaria de un estado democrático e integrante de la Unión Europea. Desde esta perspectiva, hizo una exposición acerca de la gestión medioambiental que lleva a cabo el Estado hacia la sociedad y la propia concienciación de la sociedad con respecto a la protección del medio ambiente. La ponencia versó sobre la normativa básica de protección ambiental, los espacios naturales del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas y la Red Natura 2000, la Red española de parques nacionales y su relación con las Fuerzas Armadas. Resaltó que las unidades de las Fuerzas Armadas que tienen a su cargo o

utilizan los espacios naturales protegidos de gran valor ecológico los conservan en perfecto estado; además también hacen compatible en ellos la realización de las actividades militares de instrucción y adiestramiento con las buenas prácticas ecológicas, el respeto al medioambiente y el mantenimiento de las instalaciones militares.

Por su parte, el cuarto ponente, Óscar Pastor Acosta, Gerente de Seguridad de Sistemas e Infraestructuras Críticas, de ISDEFE, tituló su ponencia “Ciberdefensa en el contexto de la Seguridad Nacional”. El ponente trató el impacto de las ciberamenazas en la Seguridad de las diferentes naciones, la importancia que tiene el conocimiento de la ciberseguridad para garantizar adecuadamente la Seguridad Nacional. Del mismo modo, el autor explicó la Defensa Nacional como uno de los pilares fundamentales de la Seguridad Nacional, la cual debe desarrollar las capacidades más adecuadas que requiere la ciberdefensa. La ponencia constaba de cuatro apartados principales: la ciberseguridad en las Estrategias Nacionales de Seguridad españolas, la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, las capacidades nacionales de Ciberseguridad y la Ciberdefensa en España.

El quinto ponente y capitán del Ejército de Tierra, Carlos Llorente Aguilera, presentó la ponencia “El factor nuclear y la Seguridad Nacional de España”, donde, desde una perspectiva histórica y actual, tiene en cuenta las aportaciones del Informe Anual sobre Seguridad Nacional de 2017, para concluir con propuestas sobre su desarrollo, haciendo hincapié en el papel que juega España en materia de no proliferación y de seguridad nuclear.

El sexto y último ponente que integraba el Panel de Seguridad Nacional fue Luis Velasco Martínez, Profesor de la Universidad de Málaga, con una ponencia titulada: “¿Afianzando identidades nacionales? La vuelta del servicio militar obligatorio”. Dicha ponencia puso de manifiesto el resurgir en el último año del debate sobre la utilidad del servicio militar obligatorio. El autor explicó que países como Suecia, Francia o Marruecos han apostado por volver a poner marcha de una manera u otra el sistema de recluta obligatoria, lo que ha hecho que otros países se lo planteen también. La línea argumental versaba principalmente sobre un análisis de estos hechos, criticando la utilidad de la recuperación del servicio militar obligatorio como agente de nacionalización en el siglo presente, además de otros efectos secundarios de su posible vuelta.

Una vez terminada la presentación de las ponencias de este panel se pasó a un turno de preguntas, en el que los autores pudieron ilustrar con más ejemplos y de manera más concreta las líneas argumentales de sus ponencias en relación a las preguntas de la audiencia.

**ESTRATEGIA Y DOCTRINA AEROESPACIAL: BASES PARA LA VIGILANCIA Y CONTROL DEL
ESPACIO**

TG. E.A. D. MIGUEL ÁNGEL MARTÍN PÉREZ

NOTA BIOGRÁFICA

El Teniente General Miguel Ángel Martín Pérez es el actual General Jefe del Mando de Apoyo Logístico del Ejército del Aire (EA), encargado de todo el sostenimiento de sistemas de armas, armamento aéreo y terrestre, vehículos, infraestructuras, así como de la ingeniería asociada, y de la alimentación y vestuario de todo el personal del Ejército del Aire.

Es piloto de Caza y Ataque (F-5 y F-18, principalmente) y Licenciado en Derecho por la UNED. Número 1 del 54º Curso de Estado Mayor y titulado de ciclo superior en inglés, francés y alemán por la Escuela Oficial de Idiomas de Badajoz (niveles permanentes OTAN SLP 4.3.4.3 en inglés; 4.4.4.4 en francés y 4.3.3.4 en alemán).

Es Distintivo Permanente de profesorado y XXXV Curso de Defensa Nacional.

Como destinos más relevantes, ha sido Jefe del Destacamento de Control Aerotáctico del EA en Bosnia-Herzegovina (1995); profesor de intercambio en la Academia de Oficiales de la Luftwaffe (Alemania; 1998-2001); agregado aéreo en las Embajadas de España en Alemania, Austria y Suiza (2001-04); consejero en el Gabinete Técnico del Ministro/a de Defensa (2004-08); jefe del Ala nº 12 (F-18, Base Aérea de Torrejón, 2009-12); jefe de la División de Planes del Estado Mayor del Ejército del Aire (EMA; 2012-15); jefe de la Secretaría General del EMA (2015-17) y Director de Sostenimiento y Apoyo Logístico Operativo del Mando de Apoyo Logístico (2017-18).

Ha publicado diferentes artículos en la Revista Aeronáutica y Astronáutica, y ha sido director del estudio y publicación “Capacidades futuras de las Fuerzas Armadas (FAS)”, de la Escuela Superior de las FAS.

INTRODUCCIÓN

El progreso tecnológico ha ido permitiendo a los ejércitos el dominio de nuevos escenarios, entendidos como medios y ambientes en los que se opera. Así, a los escenarios puramente terrestres se sumaron los marítimos en cuanto se tuvo la capacidad de navegar y a los que se añadió el aéreo en cuanto se pudo volar. Para el dominio de un nuevo medio es imprescindible el desarrollo de la nueva tecnología que ofrezca las capacidades necesarias para ello, normalmente desconocidas o no explotadas hasta ese momento. Las características más distintivas de los diferentes medios se pueden resumir, fundamentalmente, en dos: alcance y velocidad.

El dominio del mar permitió el control de los dos tercios de la tierra restante, haciendo posible llegar a lugares no alcanzables por tierra. El dominio del aire ha permitido el sobrevuelo de ambos espacios, terrestre y marítimo, sin limitaciones, y a una velocidad superior, ya sea a través de aeronaves o misiles.

Recientemente, el espacio y el ciberespacio son los nuevos medios en donde se sigue incrementando el alcance y la velocidad, permitiendo el acceso a un teléfono móvil o a una red informática desde cualquier parte del mundo, y siempre con una observación discreta, hecha a través de satélites no visibles o desde ordenadores lejanos.

Parece una constante que el dominio de los nuevos escenarios ha de hacerse consolidando el de los anteriores: ningún escenario quita importancia o validez al anterior, simplemente se suma a él y lo complementa. Pero también parece otra constante histórica que los países que más invierten en nuevas tecnologías y en el dominio de los nuevos escenarios son los que se posicionan más fácilmente como líderes mundiales.

La problemática fundamental para las Fuerzas Armadas (FAS) en esta evolución continua, tras la aparición de un nuevo medio, es conseguir rápidamente el equilibrio adecuado en la distribución de las capacidades militares. Los recursos son limitados y los nuevos escenarios demandan para su dominio una mayor inversión, tanto por su novedad como por su mayor nivel tecnológico. Esto entra en conflicto con la distribución de capacidades anterior a su aparición, pues, si no se incrementan los recursos, las nuevas capacidades han de detraerse de las que se dedicaban en exclusiva a los escenarios anteriores.

Una rápida y decidida adaptación al desarrollo, que permita una redistribución adecuada de las capacidades a las nuevas necesidades, permitiendo a su vez la supervivencia de los logros

habidos anteriormente en otros escenarios, es lo que mantendrán a los países, y a sus Fuerzas Armadas, mejor preparadas para el futuro.

EL ESPACIO ULTRATERRESTRE COMO FUTURO ÁMBITO DE CONFRONTACIÓN

El futuro se presenta abierto e incierto para la humanidad, y, de igual manera, podemos afirmar que aquel deparará épocas muy brillantes y de avances espectaculares, como épocas regresivas. Todos deseáramos que el futuro nos trajera un periodo de paz y progreso. Pero si nos dejamos llevar por el panorama enrarecido de nuestros días o por los pronósticos más sesudos sobre la evolución de los acontecimientos, el pesimismo es el sentimiento dominante. Sin temor de error, persistirán las crisis y los conflictos para dirimir disputas entre actores que persiguen intereses contrapuestos, y las FAS continuarán siendo protagonistas en la defensa de sus países, en la seguridad y bienestar de sus ciudadanos y en la preservación de la paz y estabilidad internacionales.

Tampoco es fácil predecir qué espacios de confrontación predominarán en el futuro, pero se podría afirmar que, como ha ocurrido históricamente, los contendientes buscarán aquéllos que les permitan maximizar los daños o efectos sobre el adversario y minimizar, a su vez, las pérdidas propias. En este sentido, el espacio ultraterrestre se vislumbra como uno de los principales ámbitos de confrontación en los próximos años, por los importantes intereses en juego, que se mencionan a continuación.

El interés económico del espacio abarcará el ámbito energético, de aprovechamiento de minerales, negocio turístico, industrias satelitales y de lanzamiento de cohetes reutilizables o de naves espaciales. Asimismo, los servicios proporcionados por los activos en órbita (comunicaciones, observación, predicción meteorológica, navegación, seguridad, etc.) son fundamentales para el modo de vida de las sociedades económicamente desarrolladas, hasta el punto de condicionar su mismo funcionamiento. Desde el punto de vista de la seguridad, se puede afirmar igualmente la fuerte dependencia de las operaciones militares actuales de las infraestructuras espaciales. Esta tendencia se reforzará con seguridad en los próximos años, como consecuencia del desarrollo de nuevas aplicaciones espaciales y del crecimiento demográfico mundial, que demandará los servicios suministrados por aquéllas, convirtiéndose progresivamente el espacio en un sector determinante e imprescindible para la vida humana en nuestro planeta e incluso más allá de éste.

El imparable desarrollo tecnológico espacial y el abaratamiento de muchas de estas tecnologías están permitiendo el acceso al espacio de un número cada vez mayor de actores, estatales y no

estatales, algunos de los cuales con intenciones ilícitas, peligrosas e incluso no pacíficas. Esta progresiva “democratización” de acceso al espacio, la congestión del mismo por el crecimiento imparable de artefactos satelitales y una limitada e ineficiente regulación internacional pudieran dar lugar a un incremento de la conflictividad.

Finalmente, la búsqueda del prestigio internacional a través de la carrera espacial, como la desarrollada durante la Guerra Fría, y la competencia por el dominio y la hegemonía en el espacio pudieran generar posibles conflictos entre las grandes potencias por las reclamaciones de derechos sobre territorios lunares, por el uso, o por el tipo de actividad desarrollada por los activos espaciales.

Todas estas razones configuran el espacio ultraterrestre como un ámbito de creciente importancia en sectores importantísimos de la actividad humana (político, económico, social, tecnológico, medioambiental, de seguridad, etc.), que hace que los activos allí desplegados sean considerados Infraestructuras Críticas y, por ello, objeto de especial protección, lo que llevará inexcusablemente a una creciente militarización del espacio, pese a las restricciones de los tratados y principios internacionales vigentes.

RIESGOS Y AMENAZAS EN EL ESPACIO ULTRATERRESTRE

Las principales amenazas o desafíos que pueden afectar a los activos espaciales son de dos tipos. Las amenazas tendrán fundamentalmente un origen humano, bien se trate de países o de organizaciones terroristas y criminales. Los desafíos tienen un origen natural y procederán principalmente de los desechos o basura espacial, cuyo incesante incremento aumentará la probabilidad de colisiones en órbita con los sistemas satelitales, y al clima solar que puede provocar la inutilización temporal o permanente de los ingenios en órbita.

Se considera poco probable que organizaciones terroristas o criminales, e incluso la mayor parte de las naciones, lleguen a disponer en el corto-medio plazo de capacidades para “derribar” un satélite. Y aquellos países con capacidad para lanzar un ataque cinético sobre los activos en órbita tampoco es probable que lo realicen por el riesgo que supondría dañar a los propios sistemas del atacante si se desencadenara una reacción en cadena provocada por la nube de desechos espaciales que provocaría la destrucción del aparato enemigo.

Sí que es concebible la neutralización e inutilización de estos sistemas espaciales a través de otros medios, fundamentalmente infiltrándose en sus sistemas de control con objetivo de suplantar a sus legítimos operadores (*spoofing*) o, simplemente, de inutilizarlos mediante

sistemas de energía dirigida, perturbación electromagnética (sobre sus radioenlaces de control o sobre los satélites de comunicaciones o navegación) y ciberataques.

Será necesario el desarrollo de nuevas tecnologías de cifrado, ciberseguridad y autenticación para evitar el acceso malintencionado a estos sistemas. En este sentido, conviene destacar el evidente estrecho contacto que existe entre las operaciones en el ámbito aeroespacial y el ciberespacial. Además de la implementación de estas medidas pasivas de protección para defender nuestros activos en órbita será necesario también el desarrollo de otras medidas activas, como las descritas arriba (ataques cinéticos, *spoofing*, energía dirigida, perturbación electromagnética y ciberataques) para neutralizar o destruir los sistemas adversarios (en órbita o en tierra).

INICIATIVAS NACIONALES Y DEL EJÉRCITO DEL AIRE DE POSICIONAMIENTO EN EL ÁMBITO AEROESPACIAL

España, dentro de sus posibilidades, intenta mantener una posición privilegiada en esta carrera de importancia creciente del sector espacial a través de una serie de iniciativas:

Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional (ESAN)

El Consejo de Seguridad Nacional, a través de su Comisión específica para el ámbito aeroespacial, integrada por representantes de la Administración y un comité de expertos independientes, tiene ya muy adelantada la redacción de una Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional, que quiere aprobar con un concepto “amplio y transversal”, “acorde con los intereses a proteger”, identificando los “riesgos y amenazas” a los que se enfrenta España y “fijando los objetivos a alcanzar y las líneas de acción a seguir”. Todo ello con el consenso “más amplio posible”.

Se trata de una disposición incluida en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) aprobada en el año 2017, para la que el espacio ultraterrestre es una Infraestructura Crítica¹. Esta Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional será un instrumento nuevo para España ideado con el objetivo de “garantizar la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre”. Este es uno de los objetivos de la ESN 2017, para cuya implementación se establecen dos líneas de acción² en las que el EA debe

¹ ESN 2017, Pg. 71-72.

² ESN 2017. Pg. 105. “Línea de Acción 1: Fomentar una actuación coordinada de todas las Administraciones Públicas y departamentos con competencia en el espacio aéreo y ultraterrestre que permita establecer sinergias y abordar soluciones transversales.

jugar un rol de liderazgo, vertebración y coordinación con otros actores públicos y privados para optimizar recursos y aumentar sinergias.

Doctrina Aeroespacial Básica

Paralelamente a la elaboración de la ESAN, el EA ha revisado también su Doctrina Aeroespacial Básica con el fin de guiar en las decisiones sobre cómo alcanzar los objetivos que marca la ESN 2017. Esta doctrina ha de mantenerse en continua evolución para adaptarse a los cambios que marque la estrategia derivada (ESAN) al formular objetivos que contemplen riesgos y amenazas no tenidos en cuenta hasta la fecha, así como a la rápida evolución tecnológica.

A pesar de la enorme sinergia entre los ámbitos aéreo y espacial, la diferencia entre uno y otro es evidente, concretada, por ejemplo, en la dificultad de acceso al espacio ultraterrestre. También existe una distinción jurídica vinculada a la soberanía estatal, que justifica una rama del Derecho especializada en el espacio ultraterrestre. Desde el punto de vista militar, las disparidades entre ambos ámbitos también son relevantes en términos de flexibilidad, alcance, empleo directo para el combate y carácter mayoritariamente tripulado o no de los medios. No obstante, a pesar de las diferencias, la doctrina de primer nivel (PDC-01, Publicación de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas), habla del ámbito aeroespacial por la estrecha interacción que existe entre ambos. Es decir, la delimitación conceptual no se traduce en una barrera funcional, especialmente en un país con recursos limitados, donde se prioriza la eficiencia. Desde una perspectiva práctica, los dos ámbitos interactúan y son sinérgicos entre sí.

El espacio (aéreo y ultraterrestre) se concibe como un todo continuo y único. Esta continuidad funcional de ambos espacios es entendida actualmente por la USAF (*United States Air Force*) como la “dimensión vertical de la guerra”.

Desde esta perspectiva, sí tiene sentido hablar de estrategia aeroespacial y de doctrina aeroespacial, pues con ello se acentúa tanto el carácter integral de la citada estrategia y doctrina, como la creciente vinculación de los dos ámbitos.

En la doctrina “aeroespacial” básica, actualizada recientemente, se abordan los principios de la fuerza aérea, tanto los de carácter específico como los de apoyo a las operaciones de fuerzas de superficie, así como aquéllos de las misiones de apoyo a la Acción del Estado, en las que el EA

Línea de Acción 2: Fortalecer las capacidades de los organismos e instituciones nacionales, tanto públicos como privados, con competencias en estos ámbitos, para hacer frente a las diversas amenazas y desafíos propios del espacio aéreo y ultraterrestre”.

se posiciona una vez más como elemento esencial y vertebrador a la hora de establecer sinergias y abordar soluciones transversales, como dicta la Línea de Acción (LA 1) de la ESN 2017, al tratar de la ESAN. Asimismo, los principios de empleo de los activos espaciales.

Plataforma Aeroespacial Española

Esta Plataforma se creó precisamente para definir y concretar los temas principales de un posible plan estratégico nacional en el sector aeroespacial, presentando a la Administración las líneas maestras de su plan, concretado en una Agenda Estratégica para el sector.

Actualmente la industria del sector se encuentra entre las diez primeras potencias aeroespaciales mundiales, está fuertemente concentrada en unas pocas empresas y el negocio aeronáutico se reparte de forma bastante equilibrada entre el segmento civil y el militar. Globalmente, la evolución esperada en los próximos años es muy positiva.

España es uno de los escasos países capaces de cubrir el ciclo de vida completo de un sistema aeroespacial y su industria tiene una amplia experiencia en la comercialización de sus productos en el mercado global. La industria aeroespacial, dado el alto nivel tecnológico y el carácter dual de sus productos, está en condiciones de asumir el reto de contribuir a la Seguridad Nacional.

En definitiva, no cabe concebir una estrategia de seguridad aeroespacial soberana y con autonomía de acción sin disponer de una base industrial y tecnológica bien establecida, con capacidades tecnológicas para desarrollar nuevos productos, con capacidad financiera para soportar el largo ciclo de diseño de nuevos programas y los riesgos asociados, con una industria que no esté tan fragmentada, capaz de retener y capturar talento y de realizar actividades de alto valor añadido, en un entorno de marcado uso dual.

Programa español de vigilancia y seguimiento espacial (*Spanish Space Surveillance and Tracking, S3T*)

Hablando de dualidad, la Agencia Europea del Espacio (ESA) inició en 2008 un programa de conocimiento de la situación espacial (*Space Situational Awareness, SSA*), en el que España se posicionó como líder, tanto por el presupuesto comprometido como por el nivel tecnológico de nuestras empresas, las cuales se concentraron sobre todo en el ámbito de la vigilancia y el seguimiento espacial (*Space Surveillance and Tracking, SST*).

En 2014 el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa establecen el “Marco de Apoyo SST”, que es un programa civil de la UE por el que se apoya y financia la colaboración entre Estados para que aporten sus sistemas SST nacionales.

A fin de poder acceder a los fondos de los correspondientes programas de financiación de la UE, el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) firmó el 15 de junio de 2015 un Acuerdo de Consorcio con las agencias espaciales europeas que participan en el Marco de Apoyo SST de la UE (Francia, Alemania, Reino Unido e Italia) con la finalidad de proteger las infraestructuras espaciales, a través de:

- Detección, seguimiento, identificación y catalogación de los objetos en órbita terrestre.
- Soporte a misiones.
- Proporcionar servicios de alerta de colisión, de reentrada en la atmosfera terrestre y de estudios de fragmentación.

El proyecto SST en España actualmente se compone de los siguientes elementos:

- Un Centro de Operaciones Espaciales, *“Spanish Space Surveillance and Tracking Operations Center”* (S3TOC) situado en la Base Aérea de Torrejón³, encargado de integrar y procesar los datos de los sensores (radar y telescopios), de mantener un catálogo actualizado de objetos en órbita y de realizar, planificar y programar las funciones SST, generando productos y proporcionando servicios a los diferentes usuarios.
- Un Radar Demostrador SSA denominado *“Monopulse Secondary Surveillance Radar”* (MSSR) y situado en la estación radionaval de Santorcaz, bajo control operativo del Ejército del Aire.
- Un Radar de Vigilancia Espacial denominado S3TSR (*“Spanish Space Surveillance and Tracking Surveillance Radar”*) que se está instalando actualmente en la Base Aérea de Morón.
- Cinco sensores ópticos o telescopios y una estación telemétrica desplegados en España para hacer vigilancia o seguimiento en órbitas GEO y MEO (geoestacionaria o media).

³ Dentro de la Jefatura del Sistema de Mando y Control (JSMC), en el Grupo Central de Mando y Control (GRUCEMAC), organismos del Ejército del Aire.

- Cinco telescopios de la Red de Telescopios Robóticos BOOTES distribuidos en diferentes latitudes (dos en España, Nueva Zelanda, China y Méjico) dedicados a seguimiento.

Por su relación con la seguridad y defensa de las actividades de SST, cabe destacar el “Convenio de colaboración entre el Ministerio de Defensa, la Secretaría General de Industria y de la PYME y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) para coordinar las actividades de Vigilancia y Seguimiento Espacial”, de 4 de julio de 2017, en el que el Ejército del Aire tiene un lugar destacado de cara al futuro desarrollo de capacidades de vigilancia espacial.

Para ello se ha promulgado la Directiva 06/18 del JEMA, de 6 de marzo de 2018, “Implantación de la capacidad de vigilancia espacial en el Ejército del Aire” cuyo propósito es establecer las directrices generales para la elaboración de una hoja de ruta, así como las diferentes acciones y procesos necesarios para impulsar la capacidad de vigilancia espacial que proporcione al Ejército del Aire el liderazgo que en el dominio aeroespacial le corresponde. En este sentido, está previsto:

- La operación del radar S3TSR bajo control operativo del Ejército del Aire, cuya función principal está centrada en dar soporte a la catalogación automática (detección, seguimiento, vigilancia y estimación de parámetros orbitales) de objetos localizados en órbitas de baja altura (a una altura sobre la superficie en el rango 200 / 2000 km).
- La creación del Centro de Operaciones de Vigilancia Espacial (COVE), con personal del Ejército del Aire, bajo dependencia de la Jefatura del Sistema de Mando y Control (JSMC), que sería responsable de que la integración en el Ejército del Aire de todas las capacidades de vigilancia espacial se realice de la manera más eficiente posible. Fruto del carácter dual del programa nacional S3T, el COVE mantendrá un estrecho contacto de colaboración e intercambio de información con el S3TOC del CDTI.

Asimismo, conviene subrayar que el EA ejerce de elemento de enlace con el Centro Conjunto de Operaciones Espaciales del “U.S. Strategic Command” (USSTRATCOM - JSpOC) en base al Memorandum de Entendimiento entre el Departamento de Defensa de los EEUU y el Ministerio de Defensa, del 30 de diciembre de 2015, para la cooperación en materia de seguridad de los vuelos espaciales, la prestación de servicios y el suministro de información sobre SSA, requisito establecido por aquel organismo para el intercambio de información. A nivel europeo, el EA está manteniendo un estrecho contacto con las estructuras y organismos homólogos dedicados a SST de las naciones más avanzadas en este campo (Francia, Alemania, Reino Unido e Italia).

Si bien, por el momento, las capacidades descritas hacen referencia solamente a SST, el futuro deberá ir en línea con los países más avanzados, cuando la tecnología y los recursos lo permitan, hacia un control o dominio efectivo del espacio ultraterrestre, a través de operaciones defensivas de nuestros activos espaciales y de operaciones ofensivas, en la legítima defensa de nuestros activos, contra aquellas amenazas que los pongan en riesgo.

En resumen, nos encontramos en un momento crucial para alinear los esfuerzos de los principales actores en el ámbito espacial, en torno a nuestra necesidad estratégica, más bien crítica, con objeto de potenciar nuestras capacidades aeroespaciales, y más concretamente, las dedicadas al espacio.

ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y FUERZAS ARMADAS

Dña. LOURDES ALBACETE CARREÑO

NOTA BIOGRÁFICA

Abogada, Directora Jurídica del despacho L&B Abogados. Diplomada en Relaciones Internacionales y máster en Políticas Públicas y Justicia de Género. Es Vicepresidenta Primera de ADESyD. Miembro de *SpanishWomen in International Security* (SWIIS) y de la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid. Ha desempeñado parte de su actividad profesional en el ámbito de las relaciones institucionales en empresas públicas. Es coautora de varios libros y artículos sobre cultura en la Red de Parques Nacionales de España, y en otros espacios con figuras de protección ambiental. Ha publicado artículos en la revista *Ejército* en relación con la igualdad de género en las Fuerzas Armadas y sobre el Patrimonio Natural del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN

La gestión ambiental supone una de las políticas prioritarias de cualquier estado democrático y, desde luego, resulta esencial en los países que componen la Unión Europea. Se pueden considerar dos aspectos elementales en la gestión ambiental: por un lado, la que lleva a cabo el Estado hacia la sociedad, a partir de sus facultades legislativas, creando regímenes regulatorios que se plasman, básicamente, en las figuras de protección ambiental y en sus directrices de uso y gestión; por otro, la propia concienciación de la sociedad con respecto a la protección del medio ambiente y a la necesidad de legar a las generaciones futuras un planeta, al menos, en unas condiciones similares a las que lo recibieron, si no mejores.

Estos dos aspectos han actuado de manera complementaria en la mayoría de los países. Unas veces el primero de los mencionados ha llevado la iniciativa, pero en la mayoría de las ocasiones, ha sido el segundo el que ha ido marcando metas y objetivos al primero, que no ha tenido más remedio que crear los marcos normativos y de participación ciudadana demandados por la sociedad.

La defensa y la protección del medio ambiente constituyen una exigencia de las sociedades actuales, y son prueba de la racionalidad, sensibilidad y evolución de las mismas. En los Estados modernos y descentralizados, España es un buen ejemplo de estos, además de las competencias estatales, las de las administraciones autonómicas y locales se dejan sentir con fuerza a la hora de organizar los aspectos ambientales de su territorio.

En las décadas de los sesenta y setenta del pasado siglo se produjeron importantes cambios en la percepción que la sociedad tenía sobre el medio ambiente, especialmente en los países occidentales más desarrollados. La conciencia de protección ambiental surge, en primer lugar, en determinados sectores de la sociedad, ligada en muchas ocasiones con los primeros movimientos ecologistas, y se va extendiendo hacia una gestión ambiental liderada por los Estados, que se generaliza en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX. De manera que se han desarrollado normativas de regulación y protección ambiental que han ido modificando la forma de actuar de los sectores económicos productivos, marcando unas prioridades de gestión ambiental impensables tan solo 30 o 40 años antes, y que lleva en muchos casos a mediatizar decisiones relativas al desarrollo socioeconómico o de ordenación del territorio, entre otros.

Pero no solamente la sociedad y las administraciones públicas civiles han sido parte de estas acciones de protección ambiental, también el Ministerio de Defensa, ha contribuido y contribuye de manera importante y decidida a la protección de muchos espacios naturales que sin la presencia histórica de las Fuerzas Armadas hubieran sufrido un deterioro y una degradación similar al de otros territorios de uso exclusivamente civil. En este sentido, el Patrimonio Natural del Ministerio de Defensa juega un importante papel en la protección de espacios singulares, que, por tratarse de zonas militares de acceso restringido, y por la gestión ambiental que Defensa lleva a cabo en las mismas, evitan su degradación y completan y complementan el conjunto de ecosistemas protegidos a nivel nacional.

Así, para el público en general, resulta poco conocido que el Ministerio de Defensa es propietario, a lo largo de todo el territorio nacional, de una red de espacios naturales con un importante valor ambiental, dando lugar a verdaderos reservorios de diversidad biológica y/o lugares de interés geológico. Parajes ocupados por instalaciones como academias y bases militares, centros de adiestramiento, campos de maniobras, centros de transmisiones, bases navales, baterías, etc., generalmente rodeados por amplias zonas de seguridad, favorecen la protección de estos espacios que, en otro caso, podrían haber sido pasto de la especulación inmobiliaria o de la presión turística.

Muchas de las zonas militares de acceso restringido se ubican en lugares apartados del territorio, alejados de las principales vías de comunicación, y albergan zonas que, pese a carecer en algunos casos de figuras de protección ambiental, constituyen verdaderas joyas naturales representativas de los principales ecosistemas de la península ibérica. Son muchos los lugares de estas características diseminados por la geografía de España, pero entre los más conocidos cabe resaltar: el campo de tiro de artillería de El Teleno (León), la base militar de las Bárdenas Reales (Navarra), el centro de adiestramiento de la Armada El Retín (Cádiz), las instalaciones militares de Hoyo de Manzanares (Madrid) o los polvorines de la Algameca y Coto Roldán (Murcia).

NORMATIVA BÁSICA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Existe un elevado número de tratados y convenios internacionales que tienen como objetivo principal servir de marco de referencia para la protección del medio ambiente a nivel mundial en todas sus posibles vertientes. Cualquier tratado o convenio internacional del que un Estado forme parte, una vez publicado en el Boletín Oficial del Estado correspondiente, pasa al ordenamiento jurídico y puede ser invocado ante los tribunales, por lo que resulta de obligado

cumplimiento. Por tanto, es importante conocer con precisión la repercusión que estos tratados y convenios suponen para el Estado español y, por extensión, para las comunidades autónomas. En la tabla 1 se recogen algunos de los más importantes y su transposición al ordenamiento jurídico español, relacionados con la protección del patrimonio mundial de la UNESCO, las especies amenazadas, los humedales o la diversidad biológica.

CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES DE IMPORTANCIA DIRECTA O INDIRECTA PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS HUMEDALES	
DENOMINACIÓN	OBSERVACIONES Y TRANSPOSICIÓN AL ESTADO ESPAÑOL
Convenio para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO (Convención de París)	París, del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972. Se firma el 16 de Ratificado por el Estado español el 4 de mayo de 1982 (BOE núm. 156, de 1 de julio de 1982, páginas 17883 a 17887)
Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	Firmado en Washington el 3 de marzo de 1973 Enmendada en 1979 en Bonn (Alemania) y en 1983 en Gaborone (Botsuana) Ratificado por el Estado español el 30 de mayo de 1986 (BOE núm. 181, de 30 de julio de 1986, páginas 27045 a 27067)
Programa Hombre y Biosfera (Programa MaB)	Aprobado por la UNESCO el 30 de noviembre de 1971 El 30 noviembre 1980, se declara Reserva de la Biosfera “La Mancha Húmeda” Ampliación de sus límites por Resolución de 17 de noviembre de 2014 (BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014, páginas 97676 a 97680) A nivel autonómico Ley 11/2007, de 29 de marzo, de creación del Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha
Convenio relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitats de especies acuáticas (Convenio de Ramsar)	Firmado el 2 de febrero de 1971 en Ramsar (Irán), entrada en vigor en diciembre de 1975 Ratificado por el Estado español el 4 de mayo de 1982 (BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1982, páginas 22472 a 22474)
Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de vida Silvestre (Convenio de Bonn)	Firmado en Bonn (Alemania) el 23 de junio de 1979 (texto corregido en fecha 13/09/91) Decisión 82/461/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982 Ratificado por el Estado español el 12 de febrero de 1985 (BOE núm. 259, de 29 de octubre de 1985, páginas 34071 a 34076)
Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica	Firmado en Río de Janeiro (Brasil) el 5 de junio de 1992 Decisión 93/626/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993 Ratificado por el Estado español el 5 de junio de 1992 (BOE núm. 27, de 1 de febrero de 1994, páginas 3113 a 3125) A nivel europeo, como respuesta al Convenio sobre Diversidad Biológica, se crea la Estrategia PanEuropea para la Diversidad Biológica y Paisajística, 1995

Tabla 1.- Algunos de los principales tratados y convenios internacionales suscritos por España (Albacete, 2018, p. 26).

En España existe también una amplísima normativa sobre protección ambiental, favorecida como se menciona en el epígrafe anterior por el Estado de las autonomías que rige en nuestro país, y en el que la política ambiental supone una ordenación del territorio claramente descentralizada. En este apartado se van a mencionar las dos leyes estatales básicas en esta materia: la ley 42/2007 y la Ley 30/2014.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificada por la Ley 7/2018, de 20 de julio, incorpora a nuestro ordenamiento jurídico directivas europeas tan importantes como la 479/409/CEE y la 92/43/CEE, relativas a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y que establecen la Red Ecológica Europea Natura 2000. Esta red está integrada por las zonas de especial protección para las aves (ZEPA), designadas bajo las determinaciones de la Directiva de aves 79/409/CEE, relativa a las aves silvestres, y por las zonas de especial conservación (ZEC) derivadas de la directiva de hábitats mencionada, que se declararán una vez aprobada la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC).

Adicionalmente, la conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad exige poner en práctica mecanismos de coordinación y cooperación, recogidos en la Ley 42/2007, entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Además de la anterior normativa, se encuentran los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), introducidos novedosamente en nuestro ordenamiento jurídico por la derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestre, que constituyen la pieza clave para articular las competencias exclusivas que asumen las Comunidades Autónomas sobre la declaración y gestión de la gran mayoría de los espacios naturales protegidos existentes en nuestro país. No obstante, en el contenido mínimo de los PORN ha de figurar la determinación de las limitaciones generales y específicas con respecto a los usos y actividades, sin que aparezcan excluidos expresamente los militares (artículo 19.d).

Por otra parte, la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, refuerza la protección de estos espacios que albergan las joyas de nuestro patrimonio natural. De los más de 2.000 espacios naturales protegidos de nuestro país, únicamente el 0,76% del territorio nacional tiene este reconocimiento de parque nacional, que otorgan las Cortes mediante sus leyes declarativas.

En lo que se refiere concretamente al medio ambiente y a la política de defensa, cabe destacar la Instrucción 56/2011 de la Secretaría de Estado de Defensa y la Directiva 107/1997, que indican que la Política Ambiental del Ministerio de Defensa estará basada en el concepto de Desarrollo Sostenible. Ambas normas ponen de manifiesto el compromiso del Ministerio de Defensa con la

protección, conservación y mejora del medio ambiente, teniendo presentes las actuaciones comunes con otros departamentos ministeriales.

LOS ESPACIOS NATURALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA

A finales del siglo XIX se encuentran las primeras referencias relativas a la implicación de las Fuerzas Armadas en la conservación del patrimonio natural. Así, en el Real Decreto de 18 de febrero de 1891, por el que se aprueba el Reglamento de Grandes Maniobras (Ministerio de Defensa, 2006, p. 13), se recogen criterios generales para salvaguardar la flora y la fauna, y evitar los incendios durante el desarrollo de maniobras y entrenamientos militares.

Hoy es un hecho reconocido, aunque relativamente poco conocido por la sociedad civil, que la presencia militar en espacios naturales relacionados con las Fuerzas Armadas es garantía de conservación de los mismos. Además, en ellos se llevan a cabo labores de repoblación, de lucha contra la contaminación o de prevención de incendios, entre otras actividades.

Esta labor se pone de manifiesto en una notable producción editorial del Ministerio de Defensa. Desde 1980 se han editado más de 227 documentos sobre temas medioambientales, y se elabora un informe ambiental anual (Ministerio de Defensa, 2012, p. 11).

Estas actividades medioambientales de las Fuerzas Armadas, ya con más de un siglo de tradición en sus prácticas y especialmente arraigadas en las últimas décadas, se sustentan en el Patrimonio Natural del Ministerio de Defensa, que ocupa una extensión de 146.000 hectáreas; y recoge hasta 33 espacios naturales de alto valor ecológico distribuidos por todo el territorio nacional (Ministerio de Defensa, 2012, p. 22), repartidos en 17 Comunidades Autónomas y 38 provincias, con una importante presencia en las áreas insulares. De todos estos parajes, los más extensos y con mayor diversidad paisajística y altos valores ambientales son los campos de maniobras, donde algunas especies fuertemente amenazadas encuentran los últimos reductos para evitar su desaparición.

Evidentemente, el origen de estas instalaciones militares no tuvo un carácter de protección ambiental, pero su calificación como zonas de acceso restringido, su aislamiento de las áreas urbanas y su utilización para la práctica militar, en la mayoría de los casos con carácter esporádico, las han ido convirtiendo en “islas medioambientales” en las que la especulación urbanística, las actividades cinegéticas o las industrias contaminantes no han dejado su impronta de deterioro ambiental tan característica de otros ámbitos territoriales.

A 30 de junio de 2018, la superficie total de espacios protegidos terrestres en España era de 7.383.423,68 hectáreas¹. Parte del patrimonio natural del Ministerio de Defensa se encuentra total o parcialmente incluido dentro de algún espacio natural protegido, como son los casos del campo de tiro de Las Bárdenas Reales, incluido en el parque natural Bárdenas Reales; el campo de maniobras y tiro de El Palancar, incluido en el parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares; el campo de maniobras y tiro de Las Cañadas, en el parque natural de la Corona Forestal del Teide o la isla de Cabrera y sus islotes, en el Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera, por citar algunos de los ejemplos más conocidos por el público en general.

LAS FUERZAS ARMADAS Y LA RED NATURA 2000

La Red Natura 2000 se ha convertido en la mayor red de protección de la biodiversidad de Europa, resaltando, por su propia definición, la componente transfronteriza de la protección medioambiental. Se basa en dos pilares: los espacios designados por los Estados miembros en el marco de la Directiva Aves (ZEPA) y en las Zonas de Especial Conservación (ZEC). España es el país de la Unión Europea que cuenta con más instalaciones militares integradas en un sistema de gestión ambiental. Además, los espacios naturales pertenecientes a la Red Natura 2000 gestionados por el Ministerio de Defensa engloban los nueve ecosistemas descritos en la Directiva Hábitat.

De las anteriormente mencionadas 146.000 hectáreas gestionadas por el Ministerio de Defensa, 37.873,67 hectáreas están incluidas en la Red Natura 2000, de las que 19.342,74 están clasificadas como Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), 4.388,09 como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y 14.142,83 cuentan con ambas figuras de protección (Ministerio de Defensa, 2008, p. 40).

Cabe resaltar que su distribución territorial está sesgada hacia unos pocos espacios que ocupan la mayor parte de las superficies señaladas en el párrafo anterior. Así, hay siete territorios que agrupan prácticamente las tres cuartas partes del total de la extensión gestionada por el Ministerio de Defensa perteneciente a la Red Natura 2000. Se trata de enclaves singulares, de un alto valor medioambiental y protegidos desde siempre de la acción antrópica, salvo las actividades militares, como el campo de tiro y maniobras de san Gregorio (Zaragoza), el de Álvarez de Sotomayor (Almería), el de El Teleno (León), El Palancar (Madrid), el campo de tiro de Las Bárdenas Reales (Navarra), el archipiélago de Cabrera (Balears) y el campo de tiro y

¹ Dato obtenido en http://www.mapama.gob.es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza/informacion-disponible/ENP_Descargas.aspx [Consulta 6-7-2018]).

maniobras de las Cumbres del Teide (Canarias). El resto de superficie ligada a la Red Natura 2000 corresponde a algo más de 8.000 hectáreas distribuidas por todo el territorio nacional.

De manera que la gestión ambiental en el marco de la actividad castrense resulta necesaria e ineludible y, por supuesto, adaptada a la normativa mencionada. Además, el Ministerio de Defensa tiene en vigor un Plan General de Medio Ambiente en el que se recoge la planificación de estos recursos naturales y se implementan Sistemas de Gestión Ambiental conforme a la Norma UNE-EN ISO 14001.

LA RED ESPAÑOLA DE PARQUES NACIONALES Y SU RELACIÓN CON LAS FUERZAS ARMADAS

Parque Nacional es un concepto de preservación de la naturaleza importado a nuestra organización territorial en el primer cuarto del siglo XX, con fundamento jurídico establecido en 1916, y con una implantación concreta geográfica en dos montañas peninsulares: el macizo occidental de Los Picos de Europa y el pirenaico Valle de Ordesa, en 1918 (Martínez de Pisón, 2018, p.5).

Por tanto, este año 2018 se cumplen los 100 años de la declaración de los dos primeros parques nacionales, de los 15 con los que cuenta actualmente la Red de Parques Nacionales de España. Las Fuerzas Armadas no resultan tampoco ajenas a esta máxima figura de protección ambiental en nuestro país. Tradicionalmente, unidades de los ejércitos han tenido como escenario de marchas y prácticas castrenses estos parajes, y hoy todavía resulta relativamente frecuente coincidir con pequeños grupos de militares en diversas misiones de entrenamiento, por ejemplo, por las montañas de la Sierra de Guadarrama.

Pero hay dos parques nacionales cuyos orígenes están marcadamente influenciados por su pasado militar: el Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera y el Parque Nacional de Cabañeros.

El Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera

Está declarado como parque nacional por Ley 14/1991, de 29 de abril, constituyendo el primer parque marítimo-terrestre de España. Comprende el archipiélago de Cabrera, Islas Baleares, integrado por las islas de Cabrera, Conejera y otros 17 islotes. Tiene poco más de 13 km² de superficie emergida, aunque su costa muy recortada hace que la línea de costa se extienda hasta una longitud de 57 km.

Además de sus excepcionales valores medioambientales, cabe resaltar su dualidad, marcada por las componentes militar y civil que jalonan los principales hitos de su historia, dejando marcada en su superficie la impronta de su pasado castrense.

La historia militar de Cabrera se remonta a varios siglos atrás, con diversos sucesos marcados por contiendas y batallas. Es, sin duda, el castillo de Cabrera, edificado para proteger la isla de los ataques de los piratas berberiscos, lo que resalta a ojos del visitante su pasado de armas. Se trata de una fortificación de planta hexagonal, que se eleva 72 m sobre el nivel del mar, dominando la entrada de la bahía de Cabrera. Su artillería fue disparada por última vez en 1715, pero continúa siendo protagonista del paisaje y de la historia de la isla.

El cautiverio de los franceses es el episodio militar más conocido y significativo de los ocurridos en Cabrera (Miguel-Albarracín y Albacete, 2017, p. 249). Durante la Guerra de Independencia que enfrentó a España y Francia, unos 9.000 prisioneros de los ejércitos napoleónicos, la mayoría derrotados en la batalla de Bailén, fueron confinados en Cabrera sufriendo un penoso cautiverio que duró cinco años. Los supervivientes fueron liberados en 1814, año en que se firmó la paz con Francia.

Durante la I Guerra Mundial, y como respuesta a las reiteradas presencias en la isla de navíos de las potencias beligerantes que ponían en peligro la neutralidad y seguridad de España, por Real Orden de la Presidencia del Consejo de Ministros, de 25 de junio de 1916, se declara el archipiélago de Cabrera de Utilidad Pública por motivos de seguridad del Estado y sujeto a expropiación forzosa. Ese mismo año, el Estado expropia el archipiélago pagando a sus propietarios un justiprecio estimado en 362.142 pesetas. Desde entonces, los terrenos forman parte del dominio público del Estado, afectos al Ministerio de Defensa. Inicialmente, se destacó a Cabrera, con carácter permanente, una pequeña guarnición militar de unos treinta hombres.

A finales de los años 80 del pasado siglo se produjeron una serie de protestas en Mallorca, encabezadas por grupos conservacionistas, que reivindicaban el cese de las maniobras militares, dando lugar a los primeros intentos para convertirlo en el primer Parque Nacional Marítimo-Terrestre. Este hecho se materializó con la publicación de la mencionada Ley 14/1991, en la que se establece que el Parque Nacional “será compatible en todo momento con su naturaleza jurídica de dominio público, afecto a la Defensa Nacional”.

En 1999, el Ejército de Tierra, autorizado por el Ministro de Defensa, ordenó la retirada del destacamento militar, que se materializó en septiembre de 2000. Por otra parte, la Guardia Civil mantiene un destacamento permanente en la isla y tiene desplegado un radar del Sistema

Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), cuyo objetivo es mejorar la vigilancia de la frontera sur de nuestro país.

Cabe resaltar que el uso militar del archipiélago de Cabrera ha contribuido de manera determinante a que no se deteriorase su gran valor ecológico y a que se haya mantenido un alto grado de conservación de sus hábitats. Supone, por tanto, un ejemplo paradigmático de protección medioambiental y enclave y uso militar. La presencia continuada del Ejército en la isla la ha preservado del desarrollo urbanístico y de la presión turística, evitando la contaminación del suelo y las aguas y protegiendo sus valores ambientales. Se trata de un magnífico ejemplo a nivel nacional, e incluso internacional, de cómo la presencia militar y la aplicación de una adecuada gestión medioambiental han contribuido a la conservación de tan valioso paraje.

El Parque Nacional de Cabañeros

Se declara parque nacional por Ley 33/1995, de 20 de noviembre. Se ubica en los Montes de Toledo, entre las provincias de Toledo y Ciudad Real. Tiene una extensión de 40.856 hectáreas. El nombre de Cabañeros proviene de las chozas utilizadas tradicionalmente por pastores y carboneros como refugio, constituidas por cabañas de forma cónica techadas con vegetación del entorno.

El territorio fue durante siglos propiedad de la ciudad de Toledo. A partir de las desamortizaciones del siglo XIX grandes extensiones de terreno de ese entorno fueron pasando por diversos propietarios. En 1983 se comenzó a valorar la posibilidad de utilizar parte de esta área, en concreto 16.579 hectáreas, como campo de entrenamiento del Ejército del Aire. Esta superficie se valoró económicamente en 800 millones de pesetas² A pesar de que entonces el Ministerio de Defensa aseguró que el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) llevaría a cabo un seguimiento de la flora y fauna existentes dentro de los límites del polígono, y que se extinguiría cualquier conato de incendio que pudiera surgir por el uso de los explosivos, se produjo una importante contestación social que paralizó la creación del campo de entrenamiento. Tras una lucha de cinco años en la que participaron colectivos ecologistas, pacifistas, vecinos y grupos políticos, en 1988 se declaró Parque Natural de Cabañeros por la

² El País, “El mayor polígono de tiro militar de Europa estará situado en la zona de Cabañeros, en Ciudad Real”. Artículo del 18 de abril de 1983. https://elpais.com/diario/1983/04/18/espana/419464812_850215.html [Consulta 2-11-2018]].

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y en 1995 la declaración como Parque Nacional de Cabañeros.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en las sociedades de los países desarrollados comienza a surgir una concienciación medioambiental que en los años siguientes se va extendiendo a nivel prácticamente global y que condicionará de manera determinante el desarrollo económico, social y la ordenación del territorio de la inmensa mayoría de los países.

Esta conciencia medioambiental se materializa en la promulgación de normativa específica, en la definición de diversas figuras de protección, dependientes de las diversas administraciones públicas, y en la declaración de amplias zonas del territorio como áreas protegidas, dando lugar a una extensa red de este tipo de espacios que engloba variados ecosistemas.

Pero este esfuerzo por la conservación del patrimonio natural no ha sido sólo por parte de las administraciones y la sociedad civil, sino que las Fuerzas Armadas han llevado a cabo una labor silente y discreta, pero muy eficaz, que ha permitido salvaguardar los espacios naturales dependientes del Ministerio de Defensa del desarrollo urbanístico, de la contaminación o de una presión turística intensa que ha deteriorado, en muchos casos de manera irreversible, valiosos espacios naturales.

Así, es de justicia resaltar que las unidades de las Fuerzas Armadas que tienen a su cargo o utilizan estos espacios naturales protegidos de gran valor ecológico no sólo los conservan en perfecto estado, a pesar del esfuerzo extra que esto supone, sino que también hacen compatible en ellos la realización de las actividades militares de instrucción y adiestramiento con las buenas prácticas ecológicas, el respeto al medioambiente y el mantenimiento de las instalaciones militares.

El Patrimonio Natural del Ministerio de Defensa ocupa una extensión de 146.000 hectáreas; y comprende 33 espacios naturales de alto valor ecológico. De esta superficie, 37.873,67 hectáreas están incluidas en la Red Natura 2000, de las que 19.342,74 están clasificadas como Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), 4.388,09 como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y 14.142,83 cuentan con ambas figuras de protección.

Dentro de la máxima figura de protección medioambiental en España cabe resaltar dos parques nacionales: el Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera y el Parque

Nacional de Cabañeros. El primero con un dilatado pasado militar que marca de manera indeleble el uso y gestión del territorio hasta nuestros días, convirtiéndose en 1991 en el décimo parque nacional de la Red; el segundo, con implicaciones más sociales y mediáticas que de alguna manera facilitaron que el territorio, con un lapso de ocupación militar mucho más pequeño que en el caso anterior, se convirtiese en 1995 en el undécimo parque nacional de España.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albacete, L.: “Legislación básica sobre humedales y figuras de protección”, en Camuñas, C. Ballesteros, B. J. y Mejías, M. (Eds.): *Lagunas mesetarias de La Mancha: funcionamiento hidrológico, cultura y medio ambiente*, Madrid: Instituto Geológico y Minero de España, 2018, pp. 23-33.

El País, “El mayor campo de tiro militar de Europa estará situado en la zona de Cabañeros, en ciudad Real”, Artículo del 18 de abril de 1983. Versión online https://elpais.com/diario/1983/04/18/espana/419464812_850215.html. [Consulta 2-11-2018]

Martínez de Pisón, E.: “Cien años de Parques Nacionales”, *Revista Occidente*, octubre 2018, 5-24.

Miguel-Albarracín, J.L. y Albacete, L.: “Las Fuerzas Armadas y la conservación geoambiental del archipiélago de Cabrera”, en Robledo P. A. (Ed.): *El Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera: un paisaje entre la tierra y el mar*, Madrid: Instituto Geológico y Minero de España, Organismo Autónomo Parques Nacionales, 2017, pp. 235-261.

Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación: Espacio Naturales Protegidos. Espacios declarados hasta junio 2018. http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza/informacion-disponible/ENP_Descargas.aspx. [Consulta 6-7-2018]

Ministerio de Defensa: *Espacios Naturales del Ministerio de Defensa*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2006.

Ministerio de Defensa: *La Red Natura 2000 en el Ministerio de Defensa*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2008.

Ministerio de Defensa: *Ventanas al Estado natural. Los recursos naturales en el Patrimonio del Ministerio de Defensa*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2012.

CIBERDEFENSA EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

D. ÓSCAR PASTOR ACOSTA

NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniero de Telecomunicación por la Universidad Politécnica de Madrid, entre su formación de posgrado se incluye el Diploma de Estudios Avanzados en Ingeniería Informática por la Universidad Pontificia de Salamanca, así como un Programa de Desarrollo Directivo por la Escuela de Negocios ESADE. Con más de 20 años de experiencia profesional, trabaja en ISDEFE desde el año 2001, desempeñando actualmente la responsabilidad de Gerente de Seguridad de Sistemas e Infraestructuras Críticas de la Dirección de Defensa y Seguridad, con más de 60 ingenieros bajo su responsabilidad. Desarrolla su labor principalmente en organismos nacionales como el Ministerio de Defensa, apoyando al Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD), o el Ministerio de Justicia, entre otros. A nivel internacional, colabora con la Agencia Europea GNSS (GSA) apoyando la ciberseguridad del Programa Galileo, o el Mando Aliado de Transformación (ACT) de la OTAN, en el análisis de las capacidades operativas en el ciberespacio. Es coautor de varios libros y artículos científicos sobre seguridad y ciberdefensa, y ponente habitual en cursos, seminarios y conferencias sobre ciberseguridad y protección de infraestructuras críticas.

INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que el extraordinario desarrollo experimentado por las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) ha convertido al Ciberespacio en un recurso imprescindible para el normal desarrollo de las naciones modernas, ya que favorece y simplifica la relación entre ciudadanos, administraciones públicas y empresas, constituyendo una pieza básica para la prestación de servicios esenciales para la sociedad. Sin embargo, estos beneficios tienen como contrapartida una dependencia cada vez mayor del Ciberespacio, lo que también supone un aumento del nivel de exposición a sus amenazas y vulnerabilidades. Por tanto, la relevancia de las redes de comunicaciones en el mundo actual lleva asociada, de manera inseparable, la necesidad de protegerlas ante los incidentes de cualquier naturaleza que puedan alterar su operación, ya que las consecuencias de la interrupción o alteración de las redes de comunicaciones podrían afectar gravemente a funciones sociales fundamentales.

Esta preocupación sobre el impacto de las ciberamenazas en la Seguridad de las diferentes naciones se ha venido reflejando, desde hace años, en diversos estudios (Pastor Acosta *et al.*, 2009), concretándose en las correspondientes Estrategias Nacionales de Ciberseguridad, entre las que cabe mencionar las elaboradas por gobiernos como el de Estados Unidos (*White House*, 2011), Canadá (*Government of Canada*, 2010), Japón (*Information Security Policy Council of Japan*, 2010), Reino Unido (*UK Office of Cyber Security*, 2009), Alemania (*Federal Ministry of Interior*, 2011), Francia (*Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information* (ANSSI), 2011) y Holanda (*Ministry of Security and Justice*, 2011). Así, por ejemplo, en la Estrategia de Ciberseguridad del Reino Unido (“*Cyber Security Strategy of the United Kingdom Safety, Security and Resilience in Cyber Space*”), publicada en junio de 2009, ya se afirmaba que “el coste medio de un incidente de seguridad de la información para una PYME era de entre £10,000 y £20,000, y para una gran empresa, con más de 500 empleados, podía llegar a ser de entre £1 millón y £2 millones”. En su posterior revisión de noviembre de 2011 (“*The UK Cyber Security Strategy protecting and promoting the UK in a digital world*” (Cabinet Office, 2011)), se indicaba que “el coste para el Reino Unido de los delitos cibernéticos podría llegar a ser del orden de £27 mil millones al año”.

Resulta evidente, como ya han puesto de manifiesto numerosos estudios (Juan Antonio Gómez Bule *et al.*, 2013), la importancia que supone para garantizar adecuadamente la Seguridad Nacional un apropiado conocimiento de su ciberseguridad, es decir, una concienciación adecuada de su situación en el Ciberespacio, y de las amenazas que éste conlleva para su normal

desarrollo en este nuevo espacio común global. Asimismo, la Defensa Nacional, como uno de los pilares fundamentales de la Seguridad Nacional, también debe aportar su contribución alícuota, desarrollando las adecuadas capacidades de ciberdefensa que requiere este nuevo medio.

LA CIBERSEGURIDAD EN LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE SEGURIDAD ESPAÑOLAS

La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, establece que la Política de Seguridad Nacional es una herramienta en la que participan todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias, y la sociedad en general, respondiendo a las necesidades de la Seguridad Nacional. Para materializar esta visión inclusiva de los componentes del sector público, del sector privado y de la sociedad en su conjunto en la plasmación de la política de Seguridad Nacional, la citada Ley prevé que la Estrategia de Seguridad Nacional se configure como el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Asimismo, prevé que contendrá el análisis del entorno estratégico, la concreción de los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, la definición de las líneas de acción estratégicas, en cada ámbito de actuación, así como la optimización de los recursos existentes.

En el año 2011 se aprobó la primera Estrategia Española de Seguridad (Gobierno de España, 2011), en la que ya se contemplaban los aspectos de ciberseguridad, incluyendo un análisis de las ciberamenazas que sufre España, dado que “cada vez una mayor parte de nuestra actividad se desarrolla en el Ciberespacio, donde las amenazas pueden ocasionar graves daños e incluso podrían paralizar la actividad de un país”. Aunque se establece que los ciberataques más comunes provienen de grupos criminales, con objetivos fundamentalmente económicos, no se debe menospreciar el uso del Ciberespacio por terroristas o incluso por otros Estados. Por tanto, ya en 2011, se indicaba la necesidad de fortalecer la legislación sobre ciberseguridad e incrementar las capacidades de resistencia y recuperación de los sistemas de Tecnología, Información y Comunicación (TIC), sobre todo los relacionados con las infraestructuras críticas, fomentando asimismo la colaboración público-privada y la cooperación internacional para luchar contra las ciberamenazas.

Posteriormente, por Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, se crea el Departamento de Seguridad Nacional, y una de las tareas que aborda de forma prioritaria es la revisión de la mencionada Estrategia Española de Seguridad. Estos trabajos cristalizan el 31 de mayo de 2013, fecha en la que se publica la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros (Gobierno de España, 2013), y de manera simultánea a la

creación del Consejo de Seguridad Nacional, en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional, mediante el Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo.

En esta nueva versión de la Estrategia Nacional de Seguridad, la ciberseguridad gana en protagonismo, dado que, al analizar las amenazas a la Seguridad Nacional, sitúa las ciberamenazas en tercer lugar, sólo por detrás de los conflictos armados y del terrorismo, y por delante del crimen organizado o la inestabilidad financiera, entre otras. En su análisis, indica que el bajo coste y mínimo riesgo de los ciberataques, orquestados como ciberterrorismo, ciberdelito/cibercrimen, ciberespionaje o *hacktivismo*, así como el fácil empleo, efectividad y accesibilidad de quien los usa (individuos aislados, empresas, grupos, redes de crimen organizado, terroristas o Estados) explican la extensión del problema, afirmando que la exposición de España a los ciberataques no solo genera elevados costes económicos, sino también la pérdida de confianza de los ciudadanos, lo que es todavía más importante, en unos sistemas críticos para el normal funcionamiento de nuestra sociedad.

Por otro lado, la Estrategia Nacional de Seguridad de 2013 establece, también en tercer lugar, la ciberseguridad como una de las Líneas de Acción Estratégicas, con actuaciones concretas necesarias para la preservación de la Seguridad Nacional. El objetivo de la ciberseguridad sería “garantizar un uso seguro de las redes y los sistemas de información a través del fortalecimiento de nuestras capacidades de prevención, detección y respuesta a los ciberataques”, a través de seis acciones concretas:

1. Incrementar la capacidad de prevención, detección, investigación y respuesta ante las ciberamenazas, con apoyo en un marco jurídico operativo y eficaz.
2. Garantizar la seguridad de los sistemas de información y las redes de comunicaciones e infraestructuras comunes a todas las Administraciones Públicas.
3. Mejorar la seguridad y resiliencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el sector privado, a través del uso de las capacidades de los poderes públicos.
4. Promocionar la capacitación de profesionales en ciberseguridad e impulso a la industria española a través de un Plan de I+D+i.
5. Implantar una cultura de ciberseguridad sólida.
6. Intensificar la colaboración internacional.

En el año 2017, mediante el informe favorable del Consejo de Seguridad Nacional de 1 de diciembre, se aprueba una nueva versión de la Estrategia de Seguridad Nacional (Gobierno de España, 2017), que profundiza en los conceptos y las líneas de acción definidas en 2013, y avanza en la adaptación de dicha Política y de los instrumentos y recursos del Estado que la conforman

ante un entorno de seguridad en cambio constante. Establece a la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, apoyados por los Servicios de Inteligencia e Información del Estado, como los pilares fundamentales de la Seguridad Nacional, pero reconoce a la ciberseguridad como uno de los ámbitos de especial interés, junto con la seguridad energética y la seguridad marítima, en los que ya se han aprobado documentos estratégicos de segundo nivel¹, y en los que se requiere la actuación, no solo de los componentes fundamentales, sino del conjunto de las administraciones y de la sociedad en general.

En la revisión de 2017 de la Estrategia Nacional de Seguridad, aunque la ciberseguridad dispone de varios apartados específicos, también se extiende por la mayoría de los capítulos del documento, impregnando de forma subyacente a los diferentes análisis, lo que resulta lógico dada la transversalidad de las TIC, como tecnologías que soportan la mayoría de los servicios y funciones de las sociedades modernas. Así, ya en la “Introducción” se mencionan el ciberataque *WannaCry* (CCN-CERT, 2017), de escala global, y que afectó directamente tanto a empresas, como servicios públicos e intereses nacionales²; así como en el capítulo primero, titulado “Una Seguridad Nacional para la España de Hoy”, y en el capítulo segundo, donde se abordan las “Dinámicas de Transformación de la Seguridad Global”, describiendo al Ciberespacio como un teatro de operaciones, que amenaza el orden internacional establecido, difuminando los límites entre paz y conflicto, no solo militares, con acciones híbridas, perpetradas tanto por Estados como por actores no estatales, que combinan el empleo de medios militares con ciberataques y campañas de influencia en redes sociales.

La ciberseguridad tiene una especial relevancia en el apartado cuarto de la Estrategia Nacional de Seguridad de 2017, donde se aborda el análisis de las “Amenazas y Desafíos para la Seguridad Nacional”. Así, el Ciberespacio aparece expresamente en las principales “Amenazas” a la Seguridad Nacional, “Conflictos armados” y “Espionaje”, así como en las “Amenazas sobre las infraestructuras críticas”. Sin embargo, cobra especial protagonismo al abordar las “Amenazas y desafíos que se desarrollan en los espacios comunes globales”, definiendo el Ciberespacio como uno de ellos, junto con el Marítimo y el Aéreo y Ultraterrestre.

Tal y como se muestra en Figura 1, al revisar la “Vulnerabilidad del Ciberespacio”, se destaca la dimensión global de las ciberamenazas, la transformación digital de la Administraciones

¹ Hace referencia a la Estrategia de Ciberseguridad Nacional de 2013 (que revisaremos con más detalle en otro apartado del presente documento), a la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, también de 2013 y a la Estrategia de Seguridad Energética Nacional de 2015.

² El ataque más virulento de este *ransomware* se produjo en septiembre de 2017, cuando saltaron las alarmas en la empresa Telefónica y otras organizaciones públicas y privadas, a escala mundial, pidiendo un rescate en bitcoins a cambio de liberar los sistemas informáticos secuestrados (Lydia Natour, 2017).

Públicas, que agudiza su dependencia de las TIC y extiende su superficie de exposición a los ciberataques, así como la creciente actividad tanto por parte de Estados, que persiguen la expansión de sus intereses geopolíticos, como de organizaciones terroristas, grupos de crimen organizado y actores individuales, que utilizan el Ciberespacio como medio para la realización de actividades ilícitas, acciones de desinformación, propaganda o financiación terrorista y actividades de crimen organizado.



Figura 1. Vulnerabilidad del Ciberespacio. Fuente: Gobierno de España, 2017.

Finalmente, en el capítulo quinto, donde se establecen los “Objetivos Generales y Líneas de Acción de la Seguridad Nacional”, el Ciberespacio aparece en la mayoría de los cinco objetivos generales marcados, y la “Ciberseguridad” constituye uno de los quince ámbitos de actuación de la Seguridad Nacional, además de aparecer en muchos de los otros ámbitos, como los de “Contrainteligencia”, “Seguridad Marítima”, “Seguridad del Espacio Aéreo y Ultraterrestre”, “Protección de las Infraestructuras Críticas” y “Seguridad Energética”. El objetivo de la “Ciberseguridad” es garantizar el uso seguro de las TIC a través del fortalecimiento de las capacidades de prevención, detección y respuesta a los ciberataques. Este objetivo se desglosa en seis líneas de acción:

1. Reforzar la prevención, detección, reacción, análisis, recuperación, respuesta e investigación, potenciando la coordinación técnica y estratégica en ciberseguridad del Sistema de Seguridad Nacional.
2. Promover la aplicación de buenas prácticas en el Sector Público, las infraestructuras críticas, el sector empresarial y la ciudadanía.

3. Reforzar la cooperación público-público y pública-privada.
4. Alcanzar las capacidades tecnológicas necesarias, promoviendo un entorno que favorezca el I+D+i.
5. Promover el mantenimiento del talento de ciberseguridad que necesita España.
6. Contribuir a nivel internacional en la seguridad del Ciberespacio, fomentando la cooperación y el cumplimiento del Derecho internacional.

El Sistema de Seguridad Nacional y la Ciberseguridad

El sexto y último capítulo de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 describe el Sistema Nacional de Seguridad, ya creado en 2013 junto con la anterior versión de la Estrategia, estableciendo iniciativas para mejorar la coordinación y eficacia de la acción del Estado y la participación de la sociedad.



Figura 2. Sistema de Seguridad Nacional. Fuente: Gobierno de España, 2017.

Tal y como muestra la Figura 2, uno de los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional, es el Consejo Nacional de Ciberseguridad, enmarcado en el ámbito de los Espacios Comunes Globales del Sistema de Seguridad Nacional, junto con los Consejos de Seguridad Marítima y Aeroespacial, en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional. El Consejo Nacional de Ciberseguridad (DSN, 2013) se crea por Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional del 5 de diciembre de 2013. La misión del Consejo Nacional de Ciberseguridad es reforzar las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre las

distintas Administraciones Públicas con competencias en materia de ciberseguridad, así como entre los sectores públicos y privados, facilitando la toma de decisiones.



Figura 3. Composición del Consejo Nacional de Ciberseguridad. Fuente: DSN, 2013.

La Figura 3 muestra la composición del Consejo, que está presidido por el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y cuya Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente es ostentada por el Departamento de Seguridad Nacional. Además, se incluyen todos los departamentos, organismos y agencias de las Administraciones Públicas con competencias en materia de ciberseguridad. Se contempla, así mismo, que en el Consejo podrán participar otros actores relevantes del sector privado y especialistas, cuya contribución se considere necesaria.

ESTRATEGIA DE CIBERSEGURIDAD NACIONAL

La Estrategia de Ciberseguridad Nacional vigente³ fue aprobada en 2013 (Gobierno de España, 2013), y en sus primeros capítulos aborda la caracterización genérica del Ciberespacio, así como sus vulnerabilidades y amenazas para la Seguridad Nacional, y establece cuatro Principios Rectores que la alinean con la Estrategia de Seguridad Nacional. Sin embargo, las aportaciones

³ Aunque la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, ya establece la necesidad de llevar a cabo una revisión de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, y en diversos eventos y medios se han publicado informaciones (*La Vanguardia*, 2018) referentes al avanzado estado de revisión de la misma, a la fecha de publicación de este documento la Estrategia de Ciberseguridad Nacional vigente es la aprobada en 2013, por lo que procederemos a abordar el análisis del contenido de esta versión de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional.

más importantes de este documento se producen en los capítulos tercero y cuarto, en los que marca los “Objetivos” y las “Líneas de Acción de la Ciberseguridad Nacional”, respectivamente.

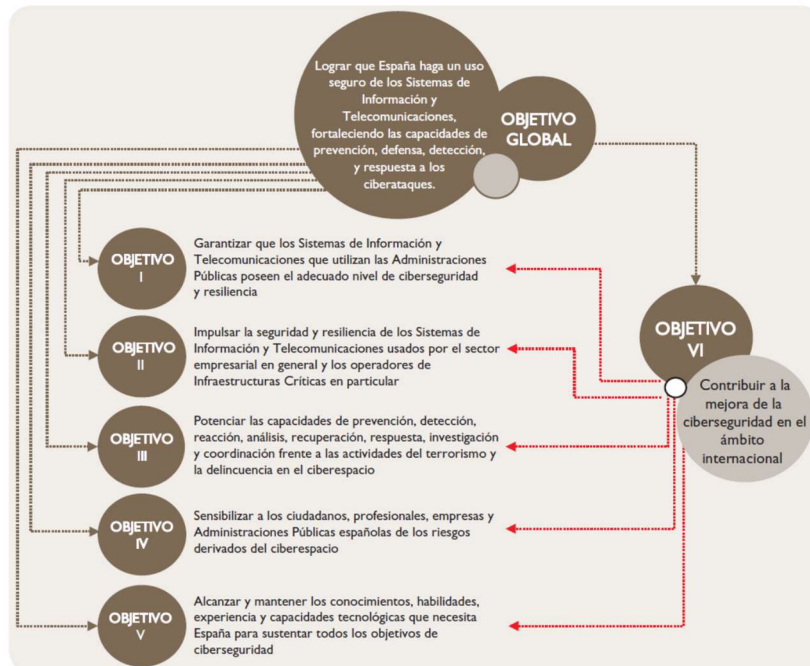


Figura 4. Objetivos de la Ciberseguridad. Fuente: Gobierno de España, 2013a.

Tal y como se muestra en la Figura 4, se establece un Objetivo Global que propugna fortalecer las capacidades nacionales de prevención, defensa, detección y respuesta a los ciberataques, y que posteriormente se desdobla en seis objetivos específicos, según el ámbito de la ciberseguridad que se propugne desarrollar:

1. En las Administraciones Públicas.
2. En las empresas e Infraestructuras Críticas.
3. Frente al terrorismo y la delincuencia en el Ciberespacio.
4. En la sensibilización de los riesgos del Ciberespacio.
5. Para mantener los conocimientos, habilidades, experiencia y capacidades tecnológicas que necesita España.
6. Para contribuir a la ciberseguridad internacional.

Para alcanzar los mencionados objetivos, la Estrategia de Ciberseguridad Nacional establece ocho líneas de acción:

1. Incrementar las capacidades de prevención, defensa, detección, análisis, respuesta, recuperación y coordinación ante las ciberamenazas, haciendo énfasis en las

Administraciones Públicas, las Infraestructuras Críticas, las capacidades militares y de Defensa y otros sistemas de interés nacional.

2. Garantizar la implantación del Esquema Nacional de Seguridad, reforzar las capacidades de detección y mejorar la defensa de los sistemas clasificados.
3. Impulsar la implantación de la normativa sobre Protección de Infraestructuras Críticas y de las capacidades necesarias para la protección de los servicios esenciales.
4. Potenciar las capacidades para detectar, investigar y perseguir las actividades terroristas y delictivas en el Ciberespacio, sobre la base de un marco jurídico y operativo eficaz.
5. Impulsar la seguridad y la resiliencia de las infraestructuras, redes, productos y servicios empleando instrumentos de cooperación público-privada.
6. Promover la capacitación de profesionales, impulsar el desarrollo industrial y reforzar el sistema de I+D+i en materia de ciberseguridad.
7. Concienciar a los ciudadanos, profesionales y empresas de la importancia de la ciberseguridad y del uso responsable de las nuevas tecnologías y de los servicios de la Sociedad de la Información.
8. Promover un Ciberespacio internacional seguro y confiable, en apoyo a los intereses nacionales.

CAPACIDADES NACIONALES DE CIBERSEGURIDAD

La Estrategia de Ciberseguridad Nacional, junto con la composición del Consejo Nacional de Ciberseguridad, enmarcado en el Sistema Nacional de Seguridad⁴, constituyen el marco institucional de la Gobernanza de la Ciberseguridad Nacional a nivel estratégico (Joaquín Castellón, 2017).

A partir de aquí, tal y como muestra la Figura 5, la gestión operativa de la Ciberseguridad Nacional se distribuye entre los departamentos ministeriales, organismos y agencias de las Administraciones Públicas, con competencias en materia de ciberseguridad., contribuyendo a facilitar y potenciar las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas, así como entre los sectores públicos y privados.

Por último, a nivel más táctico, aparecen las capacidades más técnicas en forma de Equipos de Respuesta a Incidentes de Ciberseguridad, los denominados con siglas anglosajonas CERT⁵ o

⁴ Como uno de los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional, en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional.

⁵ *Computer Emergency Response Team*.

CSIRT⁶, así como las capacidades de persecución y lucha contra el cibercrimen de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dentro del ámbito de las Administraciones Públicas, o los Centros de Operaciones de Seguridad (SOC⁷) de empresas e instituciones en el ámbito privado.

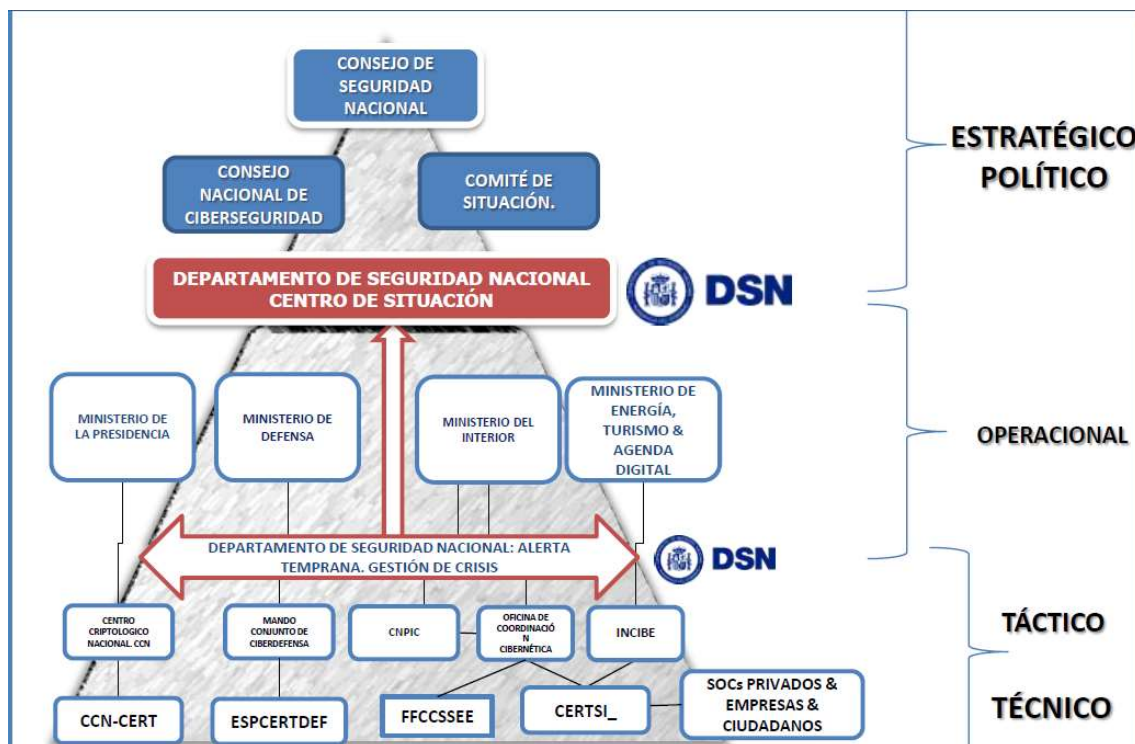


Figura 5. Estructura de la Gobernanza Nacional de Ciberseguridad. Fuente: Joaquín Castellón, 2017.

Revisando con más detalle cada una de estas capacidades técnicas de la Ciberseguridad Nacional (CCN, 2018), aparecería en primer lugar la Capacidad de Respuesta a Incidentes del Centro Criptológico Nacional⁸ (CCN-CERT), creado en el año 2006, como CERT Gubernamental Nacional español, y es el centro de referencia nacional para la ciberseguridad en las Administraciones Públicas, coordinando a nivel público estatal las distintas Capacidades de Respuesta a Incidentes o Centros de Operaciones de Ciberseguridad existentes (CCN-CERT, 2018).

A continuación estaría el CERT de Seguridad e Industria (CERTSI⁹), como centro de respuesta a incidentes de ciberseguridad operado por el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE¹⁰), trabaja para aumentar la capacidad de detección y alerta temprana de nuevas amenazas, la

⁶ Computer Security Incident Response Team.

⁷ Security Operation Center.

⁸ Adscrito al Centro Nacional de Inteligencia (CNI), comparte con el CNI medios, procedimientos, normativa y recursos. El RD 421/2004 regula sus funciones.

⁹ Recientemente ha cambiado su nombre para pasar a denominarse INCIBE-CERT.

¹⁰ Anteriormente, Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO), es una sociedad dependiente del Ministerio de Economía y Empresa a través de la Secretaría de Estado para el Avance Digital. Es la entidad de referencia para el desarrollo de la ciberseguridad y de la confianza digital de los ciudadanos, la red académica y de investigación española (RedIRIS) y las empresas, especialmente para sectores estratégicos.

respuesta y análisis de incidentes de ciberseguridad, aumentar la ciberresiliencia y las medidas de prevención de ciudadanos, empresas y la sociedad en general y, en colaboración¹¹ con el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC¹²), dando respuesta a las necesidades de ciberseguridad de las infraestructuras críticas, y de apoyo en la investigación y lucha frente a ciberdelitos y ciberterrorismo.

Dentro de las capacidades de lucha contra el cibercrimen de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, encontramos a la Unidad de Investigación Tecnológica (UIT) del Cuerpo Nacional de Policía, que actúa como Centro de Prevención y Respuesta *e-Crime*, y es la encargada de la investigación y persecución de las actividades delictivas que impliquen la utilización de la información y las comunicaciones (TIC) y el ciberdelito de ámbito nacional y transnacional; y el Grupo de Delito Telemáticos (GDT) de la Guardia Civil, creado para investigar, dentro de la Unidad Central Operativa, todos aquellos delitos que se valen de las redes y sistemas de información para su comisión.

Finalmente, dentro del Ministerio de Defensa, encontraríamos el CERT de Defensa Español (ESPCERTDEF), dependiente del Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD), que es el órgano de la estructura operativa, subordinado al Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), responsable del planeamiento y la ejecución de las acciones relativas a la Ciberdefensa en las redes y sistemas de información y telecomunicaciones del Ministerio de Defensa u otras que pudiera tener encomendadas, así como contribuir a la respuesta adecuada en el ciberespacio ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la Defensa Nacional, que revisaremos con más detalle posteriormente.

Todas las capacidades, antes mencionadas, actúan como partes fundamentales de la capacidad nacional de ciberseguridad, aportando prevención y respuesta a los ciberincidentes, siendo cada una de ellas el CERT/CSIRT de referencia para las diferentes comunidades de interés (Administraciones Públicas, ciudadanos, empresas e Infraestructuras Críticas y Defensa), garantizando la coordinación y el intercambio de información, que evite solapamientos innecesarios y maximice la eficacia en la respuesta ante las ciberamenazas.

¹¹ En virtud del Convenio de Colaboración suscrito entre la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior y la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

¹² Órgano responsable de la protección de las infraestructuras críticas españolas y la ciberseguridad en el seno del Ministerio del Interior. Depende del Secretario de Estado de Seguridad. Fue creado en el año 2007, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de noviembre, siendo sus competencias reguladas por la Ley 8/2011, de 28 de abril, y por el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo.

Directiva Network and Information Systems (NIS)

A esta situación ha contribuido, en buena medida, la Directiva UE 2016/1148, del Parlamento Europeo y del Consejo (Diario Oficial and de la Unión Europea, 2016), relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información de la Unión, que propugna llevar a un mismo nivel de desarrollo las capacidades de ciberseguridad de todos los Estados miembros, garantizando que el intercambio de información y la cooperación resulten eficientes, incluso a nivel transfronterizo. Por otra parte, establece que los operadores de servicios esenciales y los proveedores de servicios digitales estén sujetos a requisitos en materia de seguridad y notificación de incidentes, con el fin de fomentar una cultura de gestión de riesgos y garantizar que se informe de los incidentes más graves.

La correspondiente trasposición, de la conocida como Directiva NIS, al reglamento jurídico español, mediante el Real Decreto Ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información, tiene por objeto regular la seguridad de las redes y sistemas de información utilizados para la provisión de los servicios esenciales y de los servicios digitales, y establecer un sistema de notificación de incidentes en España, permitiendo identificar a los operadores de servicios esenciales, establecer medidas de seguridad y determinar las autoridades competentes y CERT/CSIRT de referencia asociados.

El contenido del Real Decreto Ley 12/2018 trasciende a la Directiva NIS y aborda determinados aspectos que permitirán reforzar la ciberseguridad a nivel nacional, extendiendo su aplicación a ámbitos que se consideran fundamentales para ofrecer un enfoque global y cohesionado, adaptado a las particularidades de España. Así, identifica los sectores en los que es necesario garantizar la protección de las redes y sistemas de información. Los operadores de servicios esenciales y los proveedores de servicios digitales deberán adoptar medidas adecuadas para gestionar los ciberriesgos, aunque su gestión esté externalizada. El real decreto-ley requiere que los operadores de servicios esenciales y los proveedores de servicios digitales notifiquen los ciberincidentes que sufran y tengan efectos perturbadores significativos, y perfila los procedimientos de notificación.

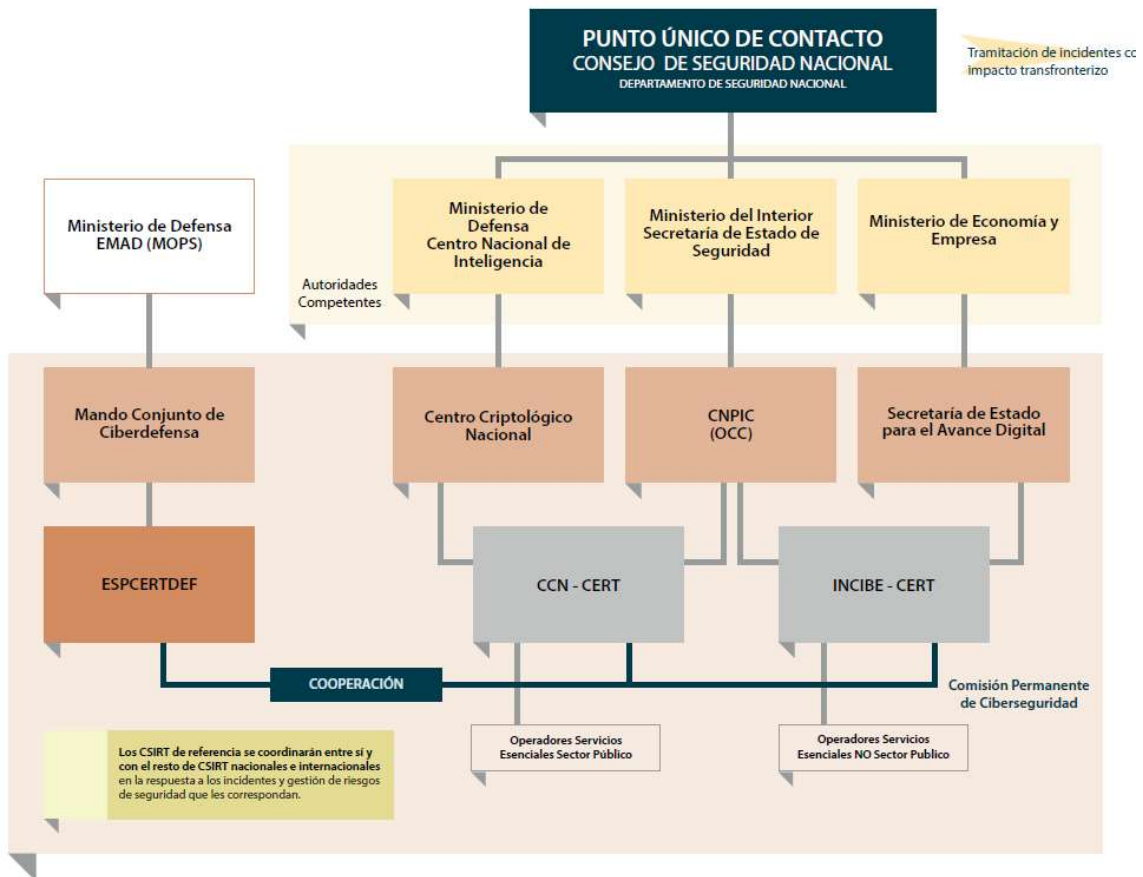


Figura 6. Coordinación Nacional de CERT/CSIRT. Fuente: CCN, 2018.

En el Real Decreto quedan definidos los CSIRT de referencia para las diferentes comunidades de operadores de servicios esenciales:

- CCN-CERT: las entidades del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
- INCIBE-CERT: entidades operadores de servicios no incluidas en el ámbito subjetivo anterior, así como proveedores de servicios digitales que no estuvieren comprendidos en la comunidad de referencia del CCN-CERT. El INCIBE-CERT será operado conjuntamente por el INCIBE y el CNPIC en todo lo que se refiera a la gestión de incidentes que afecten a los operadores críticos.
- El ESPDEF-CERT, del Ministerio de Defensa, que cooperará con el CCN-CERT y el INCIBE-CERT en aquellas situaciones que éstos requieran en apoyo de los operadores de servicios esenciales y, necesariamente, en aquellos operadores que tengan incidencia en la Defensa Nacional y que reglamentariamente se determinen.

La Figura 6 muestra de forma esquemática cómo quedaría la mencionada coordinación entre los diferentes CSRT/CSIRT nacionales. Los CSIRT desempeñarán, como mínimo, las funciones de supervisión de incidentes a escala nacional, difusión de alertas tempranas, alertas, avisos e información sobre riesgos e incidentes entre los interesados, respuesta a incidentes, análisis dinámico de riesgos e incidentes y de conocimiento de la situación, así como participación y coordinación en la red de CSIRT.

CIBERDEFENSA EN ESPAÑA

Perspectiva Histórica

Tal y como apuntan diversos estudios (Pastor Acosta, 2012), ya en enero del año 2011, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) recoge en su “Visión de la Ciberdefensa Militar” que las Fuerzas Armadas requieren de un conjunto equilibrado de Capacidades en el Ciberespacio, que contribuyan a garantizar la libertad de acción en las operaciones militares y proporcionen un adecuado nivel de seguridad en el empleo de los sistemas propios. Así, en una primera clasificación de lo que se debe contemplar se citan las Capacidades de:

- Defensa, que incluya las medidas para la prevención, detección, reacción y recuperación frente a ataques, intrusiones, interrupciones u otras acciones hostiles deliberadas, que puedan comprometer la información y los sistemas que la manejan.
- Explotación, que permita la recopilación de información sobre sistemas de información de potenciales adversarios.
- Respuesta, que incluya las medidas y acciones a tomar ante amenazas o ataques.

Además, el JEMAD establece que la amenaza en el Ciberespacio requerirá una respuesta coordinada entre diferentes actores, tanto nacionales como internacionales, en especial con las organizaciones de las que España forma parte, como la OTAN y la UE. El JEMAD finaliza su Visión de la Ciberdefensa estableciendo como líneas de acción a corto plazo la realización de un análisis de la situación de la seguridad en el Ciberespacio, la identificando de los riesgos y las capacidades necesarias para hacerles frente, así como la elaboración del “Concepto de Ciberdefensa Militar”, para definir un plan de acción para la obtención armonizada de las Capacidades de Ciberdefensa.

Como vemos, la Visión del JEMAD está alineada con la doctrina tradicional de nuestros aliados, como es la del Departamento de Defensa de los EE. UU. cuyo Estado Mayor Conjunto indica, dentro de la Doctrina de las Operaciones de Información (*Joint Chiefs of Staff*, 2006), que las capacidades de las ‘*Computer Network Operations*’ se componen de:

- ‘*Computer Network Defense*’ (CND), que incluye las medidas adoptadas a través del uso de redes de ordenadores para proteger, controlar, analizar, detectar y responder a la actividad no autorizada en los sistemas de información y comunicaciones. Las acciones CND no sólo buscan proteger los sistemas de un adversario externo, sino también de su explotación desde dentro de la propia organización.
- ‘*Computer Network Exploitation*’, que incluye las capacidades de recolección de inteligencia llevadas a cabo a través del uso de redes de computadoras para recopilar datos de los sistemas de información y comunicaciones del posible adversario.
- ‘*Computer Network Attack*’, que se compone de las medidas adoptadas a través del uso de las redes informáticas para interrumpir, negar, degradar o destruir la información manejada por los sistemas de información y comunicaciones (del posible adversario) o los propios sistemas de información y comunicaciones.

Asimismo, el JEMAD detalla posteriormente en su “Concepto de Ciberdefensa Militar” lo ya adelantado en su Visión sobre las Capacidades de la Ciberdefensa (de Defensa, de Explotación y de Respuesta) que deberán ser desarrolladas considerando todos los aspectos del espectro MIRADO (Material, Infraestructura, Recursos humanos, Adiestramiento, Doctrina y Organización) (Jorge Farré Basurte, 2015):

- Material: para garantizar la concordancia de los procesos de adquisición de material con la rapidez de los cambios tecnológicos y la adecuación a la normativa de protección de la información, prestando especial atención a las garantías de seguridad de toda la cadena de suministros (del *hardware* y del *software*).
- Infraestructura: para que las instalaciones y componentes de los sistemas de información y comunicaciones cuenten con las adecuadas medidas de seguridad física y de emisiones electromagnéticas no deseadas (TEMPEST).
- Recursos Humanos: para disponer de personal formado técnicamente y con continuidad adecuada para garantizar la eficacia y la eficiencia de la Ciberdefensa, donde el personal militar podrá ser complementado con personal civil cualificado, que forme parte de equipos multidisciplinares en donde se potencien las sinergias.
- Adiestramiento: para que el personal esté adecuadamente concienciado e instruido en la seguridad de la información y en la Ciberdefensa. Para ello, los ejercicios de ciberdefensa son fundamentales, debiéndose potenciar su realización a nivel nacional y fomentar la participación a nivel internacional. Además, se deberán incluir eventos e incidencias de ciberdefensa en todo tipo de ejercicios militares.

- Doctrina: puesto que la naturaleza de la ciberdefensa requiere de una doctrina conjunta y alineada con las de la OTAN y UE, para proporcionar a los mandos las bases tácticas, técnicas y de procedimiento, que les permita ejercer su misión de forma eficaz y eficiente.
- Organización: para permitir la implementación de una seguridad dinámica, en contra de la actual estructura de los sistemas TIC orientada hacia la protección estática, y el ejercicio de las actividades de explotación y respuesta. Además, la necesidad de una dirección, planificación y coordinación centralizada requiere adaptar la organización para alcanzar la adecuada eficacia de las capacidades necesarias.
- Colaboración Público-Privada: para fomentar acuerdos, nacionales e internacionales (*European Network and Information Security Agency*, 2011), entre los sectores público y privado, que permitan el intercambio de información y una adecuada coordinación de las acciones.

El 12 de julio de 2012, el JEMAD aprueba el “Plan de Acción para la Obtención de la Capacidad de Ciberdefensa Militar” (Zea Pasquín, 2013), en el que se identifican las acciones necesarias para la obtención de una capacidad de Ciberdefensa Militar que cumpla con los objetivos especificados en el “Concepto de Ciberdefensa Militar”. El Plan de Acción diseña una estrategia de obtención incremental que, empezando por una primera fase denominada Capacidad Inicial, relacionada directamente con la Capacidad de Defensa, obtiene la capacidad de resistencia ante los posibles ciberataques, así como a la recuperación de la funcionalidad de los sistemas ante los daños producidos por los mismos. Se pasará entonces a una segunda fase, denominada Capacidad Intermedia, en la que además de fortalecer la Capacidad de Defensa, se desarrollará la Capacidad de Explotación, orientada a la obtención de información sobre las capacidades de los posibles adversarios, unida a actividades de recopilación, análisis y explotación de la misma. Por último, la tercera fase denominada Capacidad final, se centra en la obtención de la Capacidad de Respuesta ante los ciberataques que se dirijan a los sistemas de telecomunicaciones e información de las Fuerzas Armadas.

Recientemente, el pasado 28 de septiembre de 2018, el JEMAD aprueba un nuevo “Concepto de Ciberdefensa” (CESEDEN, 2018), elaborado por el Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC)¹³, que sirve de guía para desarrollar las capacidades militares en el ciberespacio, un entorno global y dinámico que se ha convertido en el nuevo ámbito de las operaciones militares. Este nuevo Concepto aborda de forma integral todos los campos operativos de la Ciberdefensa, definiendo sus capacidades y coordinando a los actores que operan en el ciberespacio y en el espectro electromagnético. Asimismo, integra las operaciones

¹³ Organismo integrado en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN.)

militares en el ámbito del ciberespacio con el resto de capacidades operativas y define la estructura de Mando y Control, el marco legal de actuación y la imprescindible integración con el resto de actores civiles y militares a nivel nacional e internacional.

Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD)

Tras el desarrollo de la “Visión” y el “Concepto de Ciberdefensa”, en el año 2011, se estima necesaria una figura orgánica para llevarlo a cabo estas funciones dentro de las Fuerzas Armadas, creándose el Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD), mediante la Orden Ministerial 10/2013, de 19 de febrero.

La misión del MCCD se centra en el planeamiento y la ejecución de las acciones de Ciberdefensa Militar, siendo su ámbito de actuación inicial las redes y sistemas de información y telecomunicaciones de las Fuerzas Armadas, aunque también podrá actuar en otras redes que se le encomienden y puedan afectar a la Defensa Nacional (Zea Pasquín y Pastor Acosta, 2013). El Mando será el encargado de desarrollar las capacidades relacionadas con la Ciberdefensa en las tres áreas antes mencionadas: Defensa, Explotación y Respuesta. Entre sus cometidos destaca el garantizar el libre acceso al ciberespacio y la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información, y la disponibilidad e integridad de los servicios. Deberá también encargarse de la obtención, análisis y explotación de la información sobre ciberataques e incidentes que afecten a los sistemas de su responsabilidad, así como ejercer una respuesta oportuna en el Ciberespacio ante las amenazas que afecten a la Defensa Nacional.

Posteriormente, el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas, en su artículo 15, establece que el la misión del Mando Conjunto de Ciberdefensa es el “planeamiento y la ejecución de las acciones relativas a la ciberdefensa en las redes y sistemas de información y telecomunicaciones del Ministerio de Defensa u otras que pudiera tener encomendadas, así como contribuir a la respuesta adecuada en el ciberespacio ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la Defensa Nacional”, ampliando por tanto su ámbito de actuación, desde las Fuerzas Armadas a todo el Ministerio de Defensa, e integrándolo orgánicamente en el Estado Mayor de la Defensa (EMAD).

Posteriormente, la Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas, establece nuevas funciones para el MCCD, alineadas con las originales:

- Dirección y coordinación, en materia de Ciberdefensa, de la actividad de los centros de respuesta a incidentes de seguridad de la información de los Ejércitos.

- Ejercer la respuesta oportuna, legítima y proporcionada en el Ciberespacio ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la Defensa Nacional.
- Definición, dirección y coordinación de concienciación, formación y adiestramiento especializado en esta materia.

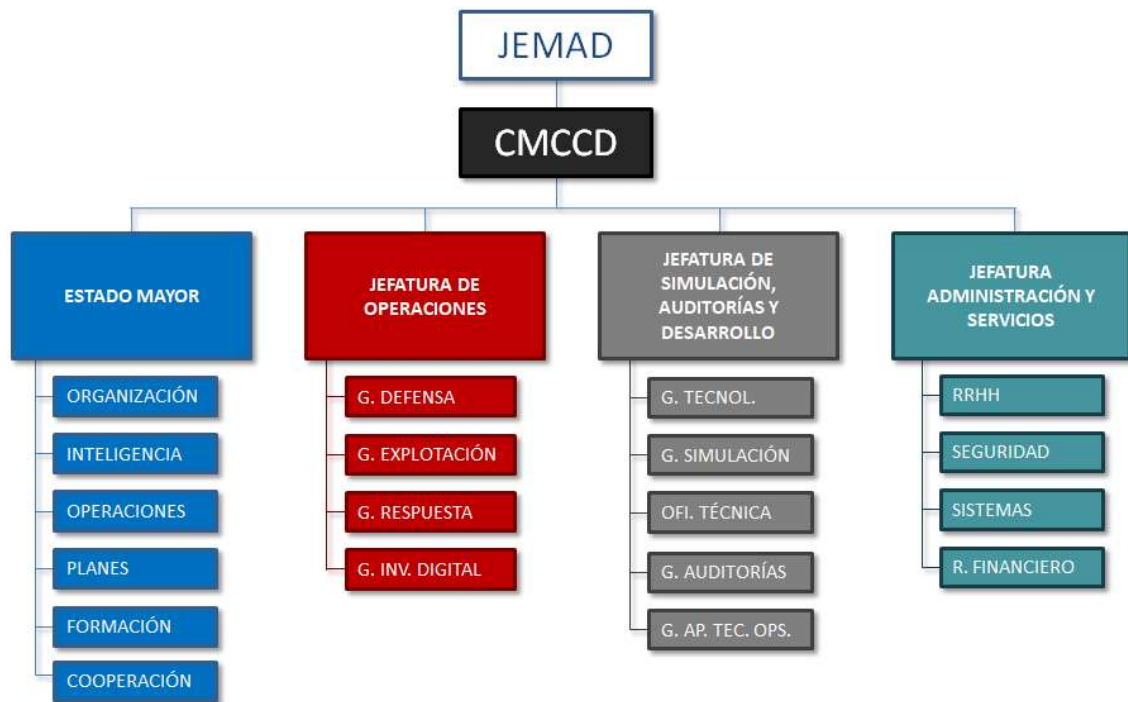


Figura 7. Estructura y dependencia del Mando Conjunto de Ciberdefensa. Fuente: Cubeiro Cabello, 2018.

La Orden DEF/1887/2015, de 16 de septiembre, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa, establece una primera estructura del MCCD con un Estado Mayor (EM), una Jefatura de Operaciones (JOPS), que se encarga de ejecutar las operaciones en el ciberespacio y una Jefatura de Administración y Servicios (JAS). La Figura 7 muestra la estructura y dependencia orgánica actual del MCCD (Cubeiro Cabello, 2018).

Capacidades de Ciberdefensa

Como ya se ha mencionado anteriormente, las capacidades que desarrolla el MCCD se estructuran en tres áreas: Defensa, Explotación y Respuesta.

- Dentro de las capacidades de Defensa, se encuentran la protección/prevención, detección, respuesta y recuperación. Normalmente, las capacidades de detección y de respuesta ante los incidentes son las más asociadas a la Ciberdefensa, focalizadas en la amenaza y donde se centran más las operaciones de defensa del MCCD o acciones de defensa interna. El resto de

capacidades de Defensa se identifican con la Seguridad de la Información y los Sistemas TIC como acciones de protección y seguridad.

- La capacidad de Explotación puede relacionarse con la inteligencia en el ciberespacio¹⁴ y la ciberinteligencia, más relacionada con la información sobre ciberamenazas, enfocada con las operaciones en el ciberespacio.
- Respecto a la capacidad de Respuesta o de Ataque, se trata dar una respuesta legítima, oportuna y proporcionada, enfocada a la demostración de poder militar, ante posibles ataques recibidos que puedan afectar a la Defensa o Seguridad Nacional.



Figura 8. Capacidades Operativas del Mando Conjunto de Ciberdefensa. (Fuente:(Cubeiro Cabello, 2018)).

Estas capacidades deben realimentarse de forma continua, ya que la información obtenida, analizada y tratada en cada una de ellas puede ser de gran utilidad para el resto, pues están íntimamente relacionadas en múltiples aspectos. De este modo, la colaboración entre los diferentes actores, tanto internos del MCCD como externos, debe ser continua y permanecer viva.

El MCCD posee dos Centros de Operaciones de Seguridad (COS), principal y de respaldo, con capacidad para monitorizar redes clasificadas y no clasificadas, así como varios COS desplegables y diferentes equipos de respuesta de distinta naturaleza (investigación digital, análisis forense, etc.). Entre los procesos de seguridad que se implementan en los diferentes COS del MCCD se

¹⁴ Obtención y análisis de todo tipo de información en el ciberespacio, proclive a ser utilizada en distintos ámbitos.

encuentran los de monitorización, análisis de amenazas e incidentes, respuesta ante incidentes, gestión de vulnerabilidades, administración y gestión de herramientas de seguridad, despliegue de sondas de monitorización, etc.

Una de las capacidades fundamentales del MCCD, que constituye además uno de los CERT de referencia nacionales, ya mencionados en este documento, es el ESPDEF CERT, acrónimo utilizado para denominar el Centro de Respuesta ante Incidentes del Ministerio de Defensa. Su ámbito de actuación son las redes y los sistemas de información y telecomunicaciones de las Fuerzas Armadas, así como aquellas otras redes y sistemas que específicamente se le encomienden y que afecten a la Defensa Nacional.

Con el objetivo de cumplir todas estas funciones en el MINISDEF (sobre todo las enfocadas a las capacidades de Defensa), se decidió crear, dentro del MCCD, el ESPDEF CERT, que junto con el CCN-CERT y el INCIBE-CERT, conforman los tres CSIRT de referencia a nivel nacional.

Uno de los puntos más significativos de las funciones que desempeña es la cooperación y colaboración con el resto de CERT nacionales en materia de Ciberdefensa, incluyendo las situaciones que se requieran para solventar amenazas que afecten a nivel nacional. También mantiene relaciones en el ámbito de la ciberdefensa con actores internacionales, como OTAN y UE. Asimismo, el ESPDEF CERT coordina todos los COS de la Defensa, incluyendo los del MCCD, que tienen una dependencia operativa con él.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI) *Information systems defence and security - France's strategy*. París, 2011. Disponible en: http://www.ssi.gouv.fr/IMG/pdf/2011-02-15_Information_system_defence_and_security_-_France_s_strategy.pdf (Accedido: 11 agosto 2012).

Cabinet Office: *The UK Cyber Security Strategy - Protecting and promoting the UK in a digital world*. Londres, 2011. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60961/uk-cyber-security-strategy-final.pdf (Accedido: 11 agosto 2012).

Castellón, Joaquín: 'Gestión de crisis y ciberseguridad', en. *ISACA - HIGH LEVEL CONFERENCE ON ASSURANCE 2017*, Madrid, 2017. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Yyg3-nuEhas&list=PL2oiefJLkAqSiiFFaaqoIH-bQRSUG3DI0&index=3> (Accedido: 16 noviembre 2018).

CCN-CERT: 'Informe Código Dañino CCN-CERT ID-17/17 - Ransom.WannaCry', Madrid, 2017.

CCN-CERT: *Misión y objetivos*. Madrid, 2018. Disponible en: <https://www.ccn-cert.cni.es/sobre-nosotros/mision-y-objetivos.html> (Accedido: 16 noviembre 2018).

Centro Criptológico Nacional: *Aproximación española a la ciberseguridad*. Disponible en: <https://www.ccn.cni.es/index.php/es/docman/documentos-publicos/16-decalogo-ciberseguridad-2018/file> (Accedido: 16 noviembre 2018).

CESEDEN: ‘Concepto de Ciberdefensa’. Madrid, 2018. Disponible en: http://www.emad.mde.es/Galerias/EMAD/files/Concepto_CIBER_Resumen_Ejecutivo.pdf (Accedido: 19 noviembre 2018).

Cubeiro Cabello, E: ‘El Mando Conjunto de Ciberdefensa’, in. *JORNADAS SOBRE CIBERSEGURIDAD Y CIBERDEFENSA*, Universidad de Granada. Granada, 2018. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=2ft3e8_EZWA&index=6&list=LLPKhqBbCSSgf9NT3T7zML_w&t=0s (Accedido: 15 noviembre 2018).

Diario Oficial de la Unión Europea: DIRECTIVA (UE) 2016/ 1148 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO - de 6 de julio de 2016 - relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión.

Departamento de Seguridad Nacional: *Consejo Nacional de Ciberseguridad*. Madrid, 2013. Disponible en: <http://www.dsn.gob.es/sistema-seguridad-nacional/comit%C3%A9-especializados/consejo-nacional-ciberseguridad#collapseSix> (Accedido: 15 noviembre 2018).

European Network and Information Security Agency: *Good Practice Guide – Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. Disponible en: http://www.enisa.europa.eu/act/res/other-areas/national-public-private-partnerships-ppps/good-practice-guide-on-cooperative-models-for-effective-ppps/at_download/fullReport.

Farré Basurte, Jorge: ‘Lo importante es el concepto’, *Revista Española de Defensa*, Madrid, 2015. Mayo, pp. 36–37.

Federal Ministry of Interior: *Cyber Security Strategy for Germany*. Berlín, 2011. Disponible en: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/cyber_eng.pdf?__blob=publicationFile (Accedido: 11 agosto 2012).

Gobierno de España: *Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos*, NIPO: 000-11-011-3. Madrid, 2011. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/D0D9A8EB-17D0-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/0/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf>

Gobierno de España: *Estrategia de Ciberseguridad Nacional*. Madrid, 2013. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/680D00B8-45FA-4264-9779-1E69D4FEF99D/256935/20131332EstrategiadeCiberseguridadx.pdf>

Gobierno de España: *Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido*, NIPO 002130347. Madrid, 2013. Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/5A600DAD-CFEF-45C1-84F0-DF5B06684E26/0/EstrategiaSeguridad_3105.pdf

Gobierno de España, *Estrategia de Seguridad Nacional 2017 - Un Proyecto Compartido de Todos y para Todos*, NIPO 785170411. Madrid, 2017. Disponible en: <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017> (Accedido: 12 noviembre 2018).

Gómez Bule, Juan Antonio et al.: *Necesidad de una conciencia nacional de ciberseguridad. La ciberdefensa: un reto prioritario*. Madrid: Ministerio de Defensa, Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural, Madrid 2013. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=537470> (Accedido: 28 octubre 2013).

Government of Canada: *Canada’s Cyber Security Strategy - For a stronger and more prosperous Canada*, ISBN. Ottawa, 2010. Disponible en: http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/sp-ps/PS4-102-2010-eng.pdf (Accedido: 11 agosto 2012).

Information Security Policy Council of Japan: *Information Security Strategy for Protecting the Nation*. Tokio, 2010. Disponible en: http://www.nisc.go.jp/eng/pdf/New_Strategy_English.pdf (Accedido: 11 agosto 2012).

Joint Chiefs of Staff: *Joint Publication 3-13 Information Operations*. Washington, Departamento de Defensa, 2006. Disponible en: http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_13.pdf (Accedido: 23 October 2011).

La Vanguardia, ‘El Gobierno redacta una nueva estrategia de ciberseguridad y seguridad aeroespacial’, 10 de agosto de 2018.. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180810/451277664087/gobierno-estrategia-ciberseguridad-seguridad-aeroespacial.html> (Accedido: 15 noviembre 2018).

Ministry of Security and Justice: *The National Cyber Security Strategy (NCSS)*. La Haya, 2011. Disponible en: <http://www.govcert.nl/binaries/live/govcert/hst%3Acontent/english/service-provision/knowledge-and-publications/factsheets/national-cyber-security-strategy-launched/national-cyber-security-strategy-launched/govcert%3AdocumentResource/govcert%3Aresource> (Accedido: 11 agosto 2012).

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Boletín Oficial del Estado, 29 de septiembre de 2015.

Natour, Lydia: ‘WannaCry: el ransomware que tiene «secuestrados» los sistemas de Telefónica y de otras empresas’, ABC. Digital, 12, de mayo de 2017. Disponible en: https://www.abc.es/tecnologia/redes/abci-wannacry-ransomware-tiene-secuestrados-sistemas-telefonica-y-otras-empresas-201705121910_noticia.html (Accedido: 15 noviembre 2018).

Orden Ministerial 10/2013, de 19 de febrero, por la que se crea el Mando Conjunto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial de Defensa, 26 de febrero de 2013.

Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del Estado, 10 de febrero de 2015.

Orden DEF/1887/2015, de 16 de septiembre, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa. Boletín Oficial del Estado, 18 de septiembre de 2015.

Pastor Acosta, O. et al.: *Seguridad Nacional y Ciberdefensa*. 1a. ed. Madrid: Fundación Rogelio Segovia para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (Cuadernos Cátedra ISDEFE-UPM), 2012. Disponible en: <http://catedraisdefe.etsit.upm.es/wp-content/uploads/2010/07/CUADERNO-N%C2%BA-6.pdf>

Pastor Acosta, O.: ‘Capacidades para la Defensa del Ciberespacio’, en *El Ciberespacio. Nuevo Escenario de Confrontación*. Madrid: Ministerio de Defensa, Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural (Monografías del CESEDEN, 126), 2012, pp. 196–241. Disponible en: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/126_EL_CIBERESPACIO_NUEVO_ESCENARIO_DE_CONFRONTACION.pdf

Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Boletín Oficial del Estado, 23 de julio de 2012.

Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. Boletín Oficial del Estado, 1 de junio de 2013.

Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

Real Decreto Ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información. Boletín Oficial del Estado, 8 de septiembre de 2018.

UK Office of Cyber Security: *Cyber Security Strategy of the United Kingdom Safety, Security and Resilience in Cyber Space.* Londres, 2009. Disponible en: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7642/7642.pdf> (Accedido: 11 agosto 2012).

White House (2011) *International Strategy For Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World.* Disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf

Zea Pasquín, F.: ‘Ciberdefensa militar - Las Fuerzas Armadas se preparan para afrontar con éxito los nuevos retos del siglo XXI en materia de ciberseguridad’, *Revista Española de Defensa*, marzo, Madrid, 2013. pp. 48–49.

Zea Pasquín, F. y Pastor Acosta, Ó: ‘La organización de la ciberdefensa militar en España y el perfeccionamiento de sus capacidades. Madrid, 2013. *Revista SIC*, abril, pp. 84–86.

EL FACTOR NUCLEAR Y LA SEGURIDAD NACIONAL DE ESPAÑA

D. CARLOS LLORENTE AGUILERA

NOTA BIOGRÁFICA

Nacido en Santa Cruz de Tenerife en 1971, es Capitán en activo del Ejército de Tierra, Licenciado en Psicología, Máster en Ciencias de la Seguridad y Criminología y Doctor en Historia Contemporánea. Es autor de diversos artículos relacionados con armas nucleares y seguridad internacional. En 2018 recibió el Premio Defensa de Trabajos de Postgrado por su tesis doctoral sobre política y armas nucleares.

INTRODUCCIÓN

El 16 de julio de 1945, el mundo, agitado y sumido en la vorágine de la Segunda Guerra Mundial, cambió sustancial y cualitativamente, y ya nada volvió a ser igual. Tanto las relaciones entre las naciones como la manera de hacer política y la forma en la que se conducía la guerra tuvieron que ser revisadas y reinterpretadas, y en algunos casos, desechadas para ser vueltas a crear. Ese día de julio tuvo lugar en el desierto de Alamogordo, en el estado de Nuevo México, el ensayo del primer dispositivo nuclear de la historia, conocido como *Trinity Test*, y que sería el preámbulo para el empleo de las bombas nucleares de Hiroshima y Nagasaki, el 6 y el 9 de agosto de ese mismo año. El efecto de los ataques nucleares sobre Japón fue inmediato, y precipitó la rendición subsiguiente de ese país en un breve lapso de tiempo.

La constatación del poder destructivo y definitorio de la bomba nuclear causó en los siguientes años el acceso a este armamento de las principales potencias que emergieron de la contienda mundial, como fueron la Unión Soviética, el Reino Unido, Francia y China, junto con el intento por hacer lo propio de otros muchos países. La Guerra Fría y el enfrentamiento de bloques no hicieron sino certificar el papel preponderante que las armas nucleares jugaban en la escena internacional en aquellos momentos, y su decisiva influencia en las políticas y estrategias defensivas de cada uno de los actores principales.

El final de la Guerra Fría y el desmembramiento de la Unión Soviética hicieron desaparecer, aparentemente, del foco de la atención principal las armas nucleares, siendo sustituidas por un mayor papel de la diplomacia, de la contención y de la reducción de armamento.

Con la aparición del terrorismo, fundamentalmente el de corte yihadista, como preocupación principal en la escena internacional a principios del siglo XXI, surge un nuevo matiz a tener en cuenta, y que es resultante de la asociación de esta amenaza con el empleo de armas nucleares o elementos radiactivos, el cual está dotado de unas características, como son la ubicuidad, la dificultad en su prevención y la falta de una estrategia de enfrentamiento, que lo hacen especialmente difícil de afrontar. Al mismo tiempo, la posibilidad de acceso a armas nucleares por parte de Estados significativamente beligerantes constituye un punto más de tensión en el panorama en el que se tienen que mover las organizaciones y países que conforman la comunidad internacional deseosa de desarrollar su existencia en un clima de paz y de seguridad.

España, como país activo de esta comunidad, se ha visto obligada a afrontar estos retos, siendo el resultado más tangible de su actividad en este sentido la aprobación de la Estrategia de

Seguridad Nacional de 2017, que entre otros asuntos, presta especial atención a la lucha contra el terrorismo, la no proliferación de armas de destrucción masiva y la protección de las infraestructuras críticas, entre las que se encuentran las centrales nucleares y otras instalaciones relacionadas con esta industria.

Antes de abordar las novedades incluidas en la Estrategia de Seguridad Nacional se hace necesario exponer un breve recorrido histórico de las iniciativas desarrolladas por España en el ámbito de la seguridad, con el fin de analizar los antecedentes y así poder contextualizar adecuadamente el objeto de estudio.

DESARROLLO HISTÓRICO

Los antecedentes de la actual Estrategia de Seguridad Nacional pueden encontrarse en las Directivas de Defensa Nacional aprobadas por los sucesivos gobiernos en los años 1980, 1984, 1986, 1992, 1996, 2000, 2004 y 2008 y en otros documentos de especial relevancia. El fin de estas directivas era el de establecer los objetivos principales a alcanzar para asegurar la defensa nacional, así como las líneas de acción que asegurasen el cumplimiento de esos objetivos, siempre teniendo en cuenta el ámbito geoestratégico como marco de referencia. Las tres primeras directivas tenían carácter reservado, por lo que no es posible acceder a su contenido. El factor nuclear aparecía ya contemplado en el preámbulo de la directiva de 1992, en el que se citaba el proceso de reducción de armamento nuclear como consecuencia de los importantes cambios habidos en aquellos momentos en el este de Europa y en la Unión Soviética. En lo tocante a las directrices para el desarrollo de la política de defensa se hablaba de modo genérico de mejorar la estabilidad en Europa mediante acuerdos de desarme y control de armamentos, y de la participación en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en iniciativas de semejante calado. Teniendo en cuenta el preámbulo y el contexto del momento es posible concluir que el término armamentos se refiere tanto al armamento convencional como al nuclear.

En la directiva de 1996 se hacía mención a que el clima de distensión, fruto del fin de la Guerra Fría, no había podido evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, como son las nucleares. De este modo, y dentro de las directrices para desarrollar la política de defensa, se impulsaba la cooperación para prevenir la proliferación nuclear en aras de un desarme nuclear total, manteniendo la condición de Estado no nuclear de España.

En 2000 se emitió una nueva directiva, aunque el documento de mayor relevancia de este año fue el Libro Blanco de la Defensa, publicado por primera vez en España con el objetivo de

presentar las líneas básicas de la política de defensa, teniendo en cuenta el contexto estratégico del momento, la posición de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Unión Europea (UE) respecto a ese contexto y, para finalizar, la propuesta de España para adaptarse a esa situación con garantías de éxito. En este Libro Blanco se hacía referencia al momento de entendimiento vivido entre los antiguos oponentes tras el fin de la Guerra Fría, poniendo como ejemplo el compromiso en la ampliación indefinida del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y la firma de acuerdos de reducción de armamento nuclear entre las superpotencias, abogándose por el entendimiento de modo que la amenaza de empleo de los arsenales mantenidos fuera mínima. Del mismo modo, se calificaba como un grave factor de inestabilidad el peligro, aún existente, de proliferación de armas nucleares, incidiéndose en la necesidad del control de las tecnologías de doble uso (civil y militar). Precisamente, y en consonancia con lo expuesto anteriormente, se incidía en la baja probabilidad de un conflicto generalizado en el que se empleasen armas nucleares, pero se añadía que una de las capacidades que debía caracterizar a las Fuerzas Armadas de España era la de poder sobrevivir en ambientes de riesgo nuclear, dada la pervivencia de estas armas en manos de diversas potencias. Finalmente, en el apéndice, se hacía mención a los numerosos tratados de control de armas nucleares en los que España participaba activamente en aquellos momentos.

Otro hito de relevancia en este breve recorrido es la publicación de la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003, derivada del mandato de la Directiva de Defensa Nacional de 2000, en la que se exponía la adecuación de las capacidades de defensa nacionales al cambiante panorama estratégico internacional, teniendo en cuenta la violenta y reciente irrupción del terrorismo internacional. Precisamente en esta revisión, en la primera parte correspondiente al Planteamiento General, se recalca que el terrorismo internacional y la proliferación de las armas de destrucción masiva, junto a sus vectores de lanzamiento, podían constituir las mayores amenazas para la estabilidad, por lo que se hacía necesario establecer medios colectivos de defensa para enfrentarse a ellas. Otro de los riesgos tenidos en cuenta era el comprendido en las agresiones al medio ambiente, en el que sería de especial relevancia la implicación de las centrales nucleares o buques de propulsión nuclear, o sistemas de armas nucleares. En la segunda parte, correspondiente a los Criterios Básicos, se incidía sobre la necesidad de protección de las Fuerzas Armadas frente a amenazas nucleares, el riesgo de proliferación de armas nucleares que había de ser afrontado mediante la cooperación internacional y el control de armamentos, la posibilidad del tráfico de elementos nucleares o de accidentes en instalaciones que empleasen estos materiales y el firme compromiso de España con la no proliferación.

Nuevamente en el ámbito de las Directivas de Defensa Nacional, la de 2004 calificaba la posibilidad de acceder a armas de destrucción masiva por parte de grupos terroristas como la amenaza más grave para la seguridad global.

En la Directiva de Defensa Nacional de 2008 se abundaba en lo reflejado en las anteriores publicaciones, calificando al terrorismo, crimen organizado y proliferación de armas de destrucción masiva como las amenazas globales de mayor importancia para la sociedad, añadiéndose que la combinación de esos elementos estaría dotada del mayor potencial de peligrosidad. Como es natural, se reincidía en el compromiso de España con la no proliferación y con las acciones negociadas para lograr un desarme efectivo.

En 2011 se publicó la Estrategia Española de Seguridad, cuyos objetivos era analizar riesgos a la seguridad e identificar las respuestas ante los mismos, asegurando la coordinación entre los distintos actores. Dentro de los riesgos identificados se encontraba, como no podía ser de otra manera, la proliferación de armas de destrucción masiva, especificándose la gran amenaza que podría resultar en caso de que estas armas cayeran en manos de organizaciones terroristas. Para hacer frente a esta amenaza se proponía la creación de planes y la asignación de recursos para prevención y respuesta. Del mismo modo, se reincidía en el compromiso de España con las iniciativas internacionales que abogan por el control de armamentos, como el TNP. También se hacía mención a la importancia de asegurar el funcionamiento de las infraestructuras críticas, entre las que se encuentran las centrales nucleares, de acuerdo con el Plan Nacional de Infraestructuras Críticas creado en 2007.

La Directiva de Defensa Nacional de 2012 es la que está actualmente en vigor, y en ella se volvía a calificar a las armas de destrucción masiva como amenaza global que ha de ser afrontada desde el ámbito de la cooperación internacional (OTAN y UE fundamentalmente).

En 2013 se publicó la Estrategia de Seguridad Nacional de España, la cual, y según la Ley de Seguridad Nacional de 28 de septiembre de 2015, es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Esta estrategia incluía en su capítulo 3.7, Riesgos y Amenazas para la Seguridad Nacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, a la que calificaba como grave amenaza para la paz y seguridad internacional. Se especificaba, además, que uno de los ámbitos prioritarios de actuación del Gobierno era el de la no proliferación de armas de destrucción masiva, marcándose el objetivo de impedir esta proliferación, evitando al mismo tiempo que terroristas o criminales pudiesen hacerse con estas armas. Se proponían, del mismo modo, siete líneas de acción estratégicas cuya esencia era el estímulo a la cooperación internacional en la lucha contra la proliferación y el terrorismo, fomentar esta misma

cooperación en el control de las exportaciones de materiales sensibles y tecnologías de doble uso y la implantación de planes nacionales orientados a la prevención de la proliferación y a la reducción de riesgos en el ámbito nuclear. Es de destacar la presencia en esta estrategia de la mención al programa nuclear de Irán, que en aquellos momentos se encontraba en el centro de la atención internacional hasta la firma, en 2015, del Plan de Acción Integral Conjunto.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE 2017

En este documento se detallan cinco objetivos de carácter general que sirven para orientar la acción del Estado en el campo de la seguridad, los cuales se desarrollan de manera particular en quince ámbitos, cada uno dotado con un objetivo específico y líneas de acción que aseguren su consecución. Dentro de estos ámbitos, se encuentra el de la no proliferación de armas de destrucción masiva, sustanciado en ocho líneas de acción que se detallan a continuación:

- Promoción del multilateralismo y cumplimiento de compromisos internacionales: En este aspecto es necesario resaltar el firme compromiso de España con la comunidad internacional en favor de la no proliferación. Destaca el compromiso español en el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares, Tratado del Espacio Exterior, Tratado de la Antártida, Tratado sobre Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y Subsuelo, TNP y Tratado para la Prohibición Completa de Ensayos Nucleares. Además, España es parte activa de las iniciativas de carácter operativo relacionadas, como la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación y la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear.
- Asegurar materiales e instalaciones nucleares y radiactivas: En España se ha realizado un importante esfuerzo normativo, aprobándose en los últimos años el Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas, modificado por el Real Decreto 1086/2015, de 4 de diciembre, en el que se regulan las medidas a adoptar para asegurar las centrales nucleares y se delimitan las competencias entre los principales responsables en materia nuclear como el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio del Interior y el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN). Es también digna de mencionar la Guía de seguridad 8.1 "Protección física de los materiales nucleares en instalaciones nucleares y en instalaciones radiactivas", del CSN. El Real Decreto de 2015 incluía la creación de una Unidad de Respuesta de la Guardia Civil con presencia en el interior de las centrales nucleares para dar respuesta inmediata a las amenazas de origen humano. Respecto al transporte de materiales, la normativa española cumple estrictamente lo establecido en el Reglamento para

el transporte seguro de materiales radiactivos, del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

- Lucha contra el tráfico de tecnologías y materiales relacionadas con armas de destrucción masiva y sus vectores: España participa en el Comité Zangger, que tiene por objetivo impedir el comercio de materiales susceptibles de ser empleados en la proliferación nuclear; el Grupo de Suministradores Nucleares, cuyo fin es el de evitar que el material nuclear producido por los países participantes sea empleado en fines no pacíficos; el Régimen de Control de Tecnología de Misiles, que pretende controlar las exportaciones de tecnología y materiales que pudiesen emplearse en la fabricación de vectores de armas nucleares; y el Arreglo de Wassenaar, que se instituyó con el fin de asegurar la transparencia en las ventas de armas convencionales y materiales y tecnologías de doble uso.
- Promoción de la cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de estos materiales para mejorar la seguridad de la cadena logística internacional y el control fronterizo: En este sentido, destaca el protocolo de actuación en caso de detección de movimiento inadvertido o tráfico ilícito de material radiactivo en puertos de interés general, conocido como Protocolo Megaport, que tiene como objetivo dotar de los sistemas adecuados para la detección de tráfico de material radiactivo en puertos de España, y de establecer el procedimiento de actuación de los diferentes actores. Este sistema se encuentra en funcionamiento en los puertos de Algeciras, Valencia y Barcelona. También se trabaja en estrecha colaboración con la Organización Mundial de Aduanas con el fin de que los controles aduaneros sean capaces de prevenir el tráfico de estos materiales a través de las cadenas internacionales de suministro.
- Fortalecimiento de la no proliferación nacional mediante el cumplimiento de la normativa en vigor: La normativa de aplicación en España es fiel cumplidora de las normas dictadas por los organismos internacionales en los que participa, como son el OIEA o la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). En España el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) regula el funcionamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas, incluidos los aspectos relativos a la seguridad nuclear y a la protección radiológica, y además hace al Gobierno propuestas de normativa en estas materias, encargándose al mismo tiempo de adaptar la legislación nacional a la internacional.
- Mayor control de los recursos financieros relacionados con la proliferación: Siempre en consonancia con la normativa de UE, como la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como son las resoluciones 1718 y

1737 de 2006, 1747 de 2007, 1803 de 2008 y 1929 de 2010 relativas a los programas nucleares de Irán y Corea del Norte.

- Control aduanero en el análisis de riesgos: Con una implementación de nuevas metodologías en el ámbito del análisis de riesgos de modo que se esté en condiciones de adoptar las medidas oportunas que garanticen un eficaz control de las mercancías en las aduanas, y se pueda afrontar las posibles amenazas a la seguridad.
- Programas de concienciación dirigidos a la población civil: Se ha realizado un importante esfuerzo en el ámbito internacional, estando pendientes las acciones nacionales a través de las universidades, los diferentes centros de investigación y la industria relacionada.

El factor nuclear se encuentra también recogido de manera implícita en varios de los restantes ámbitos recogidos en la estrategia, como son la lucha contra el terrorismo, en las cuatro líneas de acción referentes a prevención, protección, persecución y preparación de respuesta, en consonancia a lo expuesto en la anterior normativa analizada, que considera la posibilidad de acceso a las armas de destrucción masiva por parte de organizaciones terroristas como una grave amenaza; protección de infraestructuras críticas, entre las que se encuentran las centrales nucleares, de acuerdo con lo recogido en el Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas; seguridad energética, también en lo tocante a las centrales nucleares, que constituyen un objetivo atractivo para las organizaciones terroristas, teniendo la afectación de su servicio profundas implicaciones en el abastecimiento al resto de infraestructuras y a la población en general; y protección ante emergencias y catástrofes y preservación del medio ambiente, debido al importante impacto que podría tener cualquier incidente relacionado con la industria nuclear.

Queda, pues, suficientemente demostrada la importancia que el factor nuclear tiene en la actual estrategia y la relevancia que tiene en el mantenimiento de la seguridad en España y en el ámbito en el que se mueven sus intereses estratégicos. Es necesario añadir que España, como miembro de la OTAN, está protegida por el paraguas nuclear de la Alianza Atlántica, como queda recogido en el Concepto Estratégico de 2010, en el que se manifiesta que la última garantía de la seguridad de los aliados es la constituida por las fuerzas estratégicas nucleares, y en la Revisión de la Postura de Disuasión y Defensa de 2012, que reafirma el carácter nuclear de la Alianza en pro de una disuasión efectiva. Así pues, España, a pesar de ser un Estado no nuclear y de no albergar armas nucleares en territorio nacional, sí está implicada en la defensa nuclear, participando además en el Grupo de Planificación Nuclear (NPG, *Nuclear Planning Group*), principal organismo encargado de la defensa nuclear de la OTAN, con los restantes miembros de la Alianza.

EL INFORME ANUAL SOBRE SEGURIDAD NACIONAL 2017

Este informe tiene por objeto la descripción del entorno de Seguridad Nacional a lo largo del año, efectuando un análisis de los desafíos que deben ser afrontados por España y de las respuestas implementadas para poder actuar ante ellos de manera que quede garantizada la seguridad, todo ello de acuerdo con lo expuesto en la estrategia de 2017.

En el ámbito de lo nuclear se aprecian varios aspectos relevantes que vuelven a incidir en la importancia que este factor tiene para la seguridad integral de España.

Como primer hito, y dentro del ámbito de la No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, se recoge la preocupación por el programa nuclear de Corea del Norte, muy activo durante 2017, con numerosas pruebas de misiles balísticos y un ensayo nuclear de gran potencia. Quedan fuera del informe los logros habidos en 2018, con reuniones y acuerdos entre los primeros mandatarios de las dos Coreas, y de Corea del Norte y Estados Unidos. En este sentido es necesario señalar que, en el momento presente, la fluctuación de la situación es constante, debido a las exigencias entre los principales actores y las acusaciones mutuas de falta de cumplimiento de lo acordado.

Se señala también el éxito del Plan de Acción Integral Conjunto, firmado por Irán y diferentes actores de la comunidad internacional, cuyo cumplimiento ha podido ser verificado por los inspectores del OIEA. Igual que en el caso de Corea del Norte, la postura de la Administración estadounidense y su amenaza de retirarse del acuerdo puede suponer un impedimento para el feliz término de los acontecimientos.

También se hace mención a las recurrentes tensiones entre Estados Unidos y Rusia, que podrían afectar a los acuerdos de desarme firmados entre ambos países, como de hecho está ocurriendo con el Tratado para la Eliminación de los Misiles de Corto y Medio Alcance, conocido como Tratado INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces*).

Respecto a las acciones tomadas por España para enfrentarse a estos retos, se constata la eficacia del multilateralismo, como principal herramienta para rebajar la tensión entre los actores y así poder obtener acuerdos beneficiosos para las partes y para el resto de la humanidad, dadas las implicaciones globales que tendría un conflicto nuclear. Así mismo se reafirma el compromiso español con todos aquellos tratados relacionados con la no proliferación, considerados como medios imprescindibles para lograr el ansiado desarme nuclear. En lo tocante a la seguridad de materiales e instalaciones nucleares y radiactivos, España es firme cumplidora de la normativa al respecto dictada por el OIEA y además ha seguido

implementando la Unidad de Respuesta de la Guardia Civil, ya presente en algunas de las centrales nucleares. También en la lucha contra el tráfico ilícito de materiales se ha actuado con eficacia, participando en las iniciativas ya descritas y, además, a través de la Operación *Sea Guardian*, llevada a cabo por la Fuerzas Armadas en aguas del Mediterráneo.

Ya en el ámbito de la Protección de las Infraestructuras Críticas, es necesario recalcar la importancia del sector nuclear debido a su transversalidad respecto al resto de sectores, dados su peso en la producción energética nacional y las consecuencias de difícil reparación que causaría su inactividad. En 2017, además de adecuarse la normativa nacional a la europea, se ha procedido a la revisión de algunos de los planes estratégicos sectoriales, entre el que se encuentra el del sector nuclear.

En lo que respecta a la Seguridad Energética, se incide en la necesidad de aumentar la resiliencia de las infraestructuras de la industria nuclear, para que puedan recuperar su funcionalidad en caso de que se vean sometida a ataques, constatándose al mismo tiempo la robustez del sistema, que durante 2017 fue capaz de proporcionar la energía necesaria que se le requirió.

En cuanto al ámbito de Protección ante Emergencias y Catástrofes, en el informe se hace referencia a la firma del Protocolo con la Asociación de Municipios en Áreas de Centrales Nucleares con el fin de mejorar los planes de actuación municipales, y la constitución de la Comisión Mixta para realizar el seguimiento de este Protocolo.

Tras este análisis de los aspectos expuestos se pueden realizar diversas apreciaciones en lo que respecta al factor nuclear.

En primer lugar, no se detallan logros en el ámbito de la Lucha contra el Terrorismo, cuando en diversos foros y desde distintas organizaciones se califica la posibilidad de acceso de los terroristas a las armas de destrucción masiva como una seria amenaza para la seguridad. Precisamente en los aspectos destacados del informe nacional de progreso presentado por España en la Cumbre de Seguridad Nuclear de 2016 se ofrecían muestras de la actividad en este sentido, que sin duda habrán tenido continuidad a lo largo de 2017 y que podrían haber tenido cabida en el informe anual.

Respecto a la implementación de la Unidad de Respuesta de la Guardia Civil, en la página 40 del informe se especifica que se ha iniciado el despliegue en las centrales de Trillo y Ascó, y que en 2018, estaba previsto llegar a las de Vandellós, Cofrentes y Santa María de Garoña, mientras que en la página 74 se asegura que “se han concretado los criterios para finalizar el establecimiento en 2018 de las Unidades de respuesta de las centrales de Ascó, Almaraz, Cofrentes y Vandellós”.

Parece haber una cierta incoherencia entre estos datos, quizás fruto de la redacción de cada uno de los apartados por parte de equipos distintos.

Finalmente, en el ámbito de Preservación del Medio Ambiente, se echa de menos alguna referencia a la especial incidencia de la industria nuclear sobre el medioambiente, tanto en el aspecto positivo resultante de su escasa emisión de Dióxido de Carbono, como en el negativo debido a la problemática del tratamiento de sus residuos, máxime estando de plena actualidad el asunto del Almacén Temporal Centralizado de residuos radiactivos en la localidad de Villar de Cañas, el cierre de la central de Santa María de Garoña o la próxima reanudación de la actividad minera del Uranio en la provincia de Salamanca.

PERSPECTIVAS

En cuanto al desarrollo futuro de la Estrategia de Seguridad Nacional y las implicaciones del factor nuclear en la misma, es necesario estar pendientes del progreso en la implementación del Plan de Acción Integral Conjunto en Irán, tras el cambio de rumbo en la política exterior de Estados Unidos como consecuencia de la toma de posesión de la Administración Trump, que se ha manifestado en repetidas ocasiones contraria a este acuerdo y dispuesta a abandonarlo en cualquier momento. De ocurrir esto último, supondría un duro golpe al multilateralismo preconizado por España y a la pacificación de Oriente Medio, región en la que Irán juega un importante papel.

Sobre el programa nuclear de Corea del Norte es difícil ofrecer un adelanto sobre futuros desarrollos. La situación es volátil, y en ella influyen no sólo los actores principales, sino otros con un papel relevante como son Rusia, China, Corea del Sur o la ONU, en cuyo Consejo de Seguridad tiene una gran incidencia la postura de los miembros con carácter permanente y su capacidad de veto sobre las resoluciones a adoptar. De nuevo es necesario incidir en el necesario esfuerzo en pro de la negociación, vital para alcanzar acuerdos, como ha quedado demostrado en el caso de Irán.

Esta última apreciación se hace imprescindible en el caso de los tratados de desarme nuclear y de vectores de lanzamiento existentes, cuya vigencia, fruto de interminables negociaciones durante los años más duros de la Guerra Fría, es necesaria si se quiere avanzar en la disminución de las fricciones entre Estados Unidos y Rusia. España ha mantenido siempre una postura de negociación y entendimiento en este sentido y, según lo recogido en la Estrategia de Seguridad Nacional, pretende seguir haciendo gala de esta postura, algo que es coherente con sus esfuerzos dentro de la ONU y de la UE.

Respecto a la protección de las centrales nucleares se hace necesario el despliegue de la Unidad de Respuesta de la Guardia Civil, teniendo en cuenta el nivel de alerta antiterrorista y el potencial atractivo que estas instalaciones tienen para las organizaciones terroristas. Es así mismo necesario mantener convenientemente actualizados los planes estratégicos sectoriales, con el fin de prevenir los riesgos y adelantarse a las posibles amenazas, de modo que estas infraestructuras críticas se encuentren debidamente protegidas.

Finalmente, y respecto a la Protección ante Emergencias y Catástrofes y la Preservación del Medio Ambiente, es imprescindible un esfuerzo de coordinación entre las diversas administraciones implicadas, ya que el afrontamiento de los mayores desastres en estas áreas es más provechoso cuando cada uno de los actores tiene perfectamente delimitados sus cometidos y existe una armoniosa labor de planeamiento que evita la duplicidad de esfuerzos y el dispendio de recursos. Importantes pasos se han dado en este sentido, y las lecciones aprendidas ante actuaciones precedentes con ocasión de desastres y catástrofes medioambientales pueden servir como guía para futuros acontecimientos.

CONCLUSIONES

Si bien el fin de la Guerra Fría y la consiguiente y significativa reducción de armamento nuclear trajeron consigo un relajamiento de la tensión que vivía el mundo polarizado de aquellos momentos, el factor nuclear sigue presente y sigue afectando a las percepciones que sobre su seguridad tiene países de la importancia de España. Las armas nucleares siguen protagonizando la actualidad, como queda de manifiesto en los casos de Irán y Corea del Norte, o en la reciente postura estadounidense de retirarse del Tratado INF. Por otro lado, la amenaza que supone el terrorismo internacional y su potencial apetencia por atentar mediante el empleo de armas nucleares o elementos radiactivos, o contra instalaciones de especial relevancia como son las centrales nucleares, es manifiesta, y así es considerada por países y organizaciones internacionales. España no es ajena a este contexto e, imbuida del espíritu del momento, se ha visto obligada a tomar las medidas oportunas para poder garantizar su seguridad. Las diferentes directivas de defensa primero, y los posteriores documentos analizados, señalan la importancia dada a este factor nuclear, centrando la atención en sus diferentes acepciones para adaptar la respuesta al contexto. El panorama actual, recogido en la última estrategia de seguridad y en el posterior informe anual, no hace sino poner de manifiesto este extremo, dando la relevancia que merece todo lo relacionado con lo nuclear en el ámbito de la seguridad. Las medidas adoptadas parecen las oportunas, aunque se hace necesario mantener el impulso en este sentido y perseverar en el multilateralismo que España señala como uno de sus principales

esfuerzos, tanto en el plano nacional, como en el formado por aquellas organizaciones de las que forma parte, de manera que se haga bueno el lema de la estrategia “Un proyecto compartido de todos y para todos”

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Dirección General de Política de Defensa: *Política de Defensa y Seguridad*, Madrid: Ministerio de Defensa, 1993.

Gobierno de España: *Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos*, Madrid: Gobierno de España, 2011.

Ministerio de Defensa: *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2000.

Ministerio de Defensa: *Revisión Estratégica de la Defensa*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2003.

Artículos de revistas

Ministerio de Defensa: “Directiva de Defensa Nacional 1/96”, *Revista Española de Defensa*, 108 (1997), 34-37.

Recursos electrónicos

Departamento de Seguridad Nacional: “Infraestructuras Críticas” [en línea], <<http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qu%C3%A9-es-seguridad-nacional/%C3%A1mbitos-seguridad-nacional/infraestructuras>> [Consulta: 30/10/2018].

Iglesias Velasco, A. J.: “El rumbo marcado por la nueva Directiva de Defensa Nacional” [en línea], Valencia: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 9 (2005), <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1143404>> [Consulta: 26/10/2018].

North Atlantic Treaty Organization: “Deterrence and Defence Posture Review” [en línea], <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm> [Consulta: 29/10/2018].

“Nuclear Planning Group” [en línea], <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50069.htm> [Consulta: 10/11/2018].

“Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization” [en línea], <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf> [Consulta: 29/10/2018].

Otros recursos

Consejo de Seguridad Nuclear: “Guía de seguridad 8.1 Protección física de los materiales nucleares en instalaciones nucleares y en instalaciones radiactivas”, Madrid: CSN, 7 de marzo de 2000.

Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

“Directiva de Defensa Nacional 1/2004”, documento firmado por el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero en Madrid el 30 de diciembre de 2004.

“Directiva de Defensa Nacional 01/2008”, documento firmado por el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero en Madrid el 30 de diciembre de 2008.

“Directiva de Defensa Nacional 2012”, documento de Presidencia del Gobierno, julio de 2012.

“Estrategia de Seguridad Nacional de España: Un proyecto compartido”, documento del Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno, 2013.

“Estrategia de Seguridad Nacional 2017: Un proyecto compartido de todos y para todos”, documento de Presidencia del Gobierno, diciembre de 2017.

“Informe Anual de Seguridad 2017”, documento del Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno, 16 de julio de 2018.

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

Organismo Internacional de Energía Atómica: “Reglamento para el transporte seguro de materiales radiactivos”, 2005.

Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas (BOE núm.242 de 7 de octubre de 2011).

Real Decreto 1086/2015, de 4 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas (BOE núm. 302 de 18 de diciembre de 2015).

**LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017 Y LA NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE
SEGURIDAD TERRESTRE**

G.D. E.T. D. LUIS FELIU BERNÁRDEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Es Máster en Seguridad y Defensa por la Universidad Complutense de Madrid, Diplomado por el Colegio de Defensa de la OTAN en Roma, por la Escuela de Guerra Conjunta de la OTAN en Reino Unido, Diplomado en Altos Estudios Estratégicos por el CESEDEN y Diplomado de Estado Mayor por el Ejército de Tierra. Además, es Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo por la Escuela Diplomática.

Actualmente, es Subdirector de Asistencia Técnica del Ejército de Tierra desde enero de 2016 y también Director de Publicaciones y de la Revista Ejército. Egresó como Teniente de Artillería en 1976, acumulando 42 años de servicio en las Fuerzas Armadas. Ascendió a Oficial General en 2008.

INTRODUCCIÓN

Es muy probable que a esta ponencia se la denomine con el apelativo de “predicar al coro”, o lo que es lo mismo, hablar a una audiencia de expertos o convencidos. Es por ello que aprovechándome de la indulgencia de esta excelente audiencia sea en algunos aspectos algo provocador.

Como saben, la Seguridad Nacional tiene como finalidad garantizar la libertad y bienestar de los ciudadanos, la prosperidad y el desarrollo de la sociedad y la estabilidad y buen gobierno de las instituciones, fines que coinciden punto por punto con los tradicionales del Estado creado por la sociedad, a la que sirve, precisamente por motivos principalmente de seguridad. Es por ello que Estado y Seguridad son consustanciales. Nótese que las finalidades de la Seguridad Nacional se centran en los ciudadanos como individuos, en la sociedad como grupo social y en las instituciones del Estado como garantes de los derechos y libertades.

Naturalmente, la Seguridad Nacional garantiza la defensa de la Nación, de los principios y valores constitucionales y también de los valores comunes con Europa con la UE y contribuye a la consideración de España como Nación respetable y actor estratégico internacional. En efecto, la contribución a la paz, seguridad y estabilidad internacional de España es una realidad tangible y diaria íntimamente relacionada y superpuesta a la seguridad nacional. Es muy difícil perfilar una línea divisoria entre ambas seguridades que están íntimamente relacionadas.

Solamente por todo lo indicado, y que está recogido en la Ley de Seguridad Nacional 36/2015, la Seguridad Nacional debería ser la primera prioridad de los ciudadanos, consolidada mediante una sólida Cultura de Seguridad Nacional. Debería enseñarse en todas las escuelas junto con otras asignaturas sobre Europa y la UE. La formación como ciudadano responsable pasa por el conocimiento de estos aspectos básicos sobre Seguridad en cualquier nación respetable.

Sin embargo, hay un requisito previo para asumir el concepto de Seguridad Nacional y que la ciudadanía debe tener interiorizado, asumido, admirado e incluso querido, y es el concepto de pertenencia a la Nación, a España, como Patria común de todos los españoles. Si no se tiene claro el concepto de Nación, de Patria, de lengua común y universal como el español, de todo aquello que nos une y nos hizo ser el primer y único Imperio Universal en la Historia durante dos siglos, y que aportó más que ninguno a la historia y desarrollo del Mundo, de poco sirve hablar de la seguridad de la Nación, que para muchos parece ser una cosa de militares.

España se formó por un proceso de agregación de reinos por medios diplomáticos, políticos, económicos y militares que finalizó en 1512 con la anexión del reino de Navarra. Desde entonces, se han vivido algunas épocas como gran y único Imperio, de siglo de Oro, de guerras de sucesión y civiles desde el siglo XVIII, que parecían ser un mal endémico, y que como la de Independencia dejaron, a España yerma, desolada y fuera del contexto internacional. Sin embargo, más de cinco siglos después parece que se reactiva un proceso de segregación, que España ya sufrió en el pasado, y que podemos discutir en el coloquio si afecta o no a la Seguridad Nacional y, por ello, si debe ser objeto de atención por parte del Sistema de Seguridad Nacional que integra, como veremos, a una serie de herramientas, no solo, ni principalmente militares.

POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL

Lo cierto y verdad es que la Política de Seguridad Nacional, es una política de Estado. Es más, por sus características debería ser la principal política de Estado, y, por ello, no es cortoplacista, todo lo contrario, es de largo plazo y requiere continuidad, perseverancia e innovación. Por su importancia la Política de Seguridad Nacional la dirige personalmente el Presidente de Gobierno. Para ello, se basa en un marco de referencia que es la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) que se revisa cada 5 años para adaptarse al cambiante entorno geoestratégico. La primera ESN se aprobó en el 2011, desarrollada por Javier Solana, y fue adaptada con pequeños cambios a primeros de 2013 por el Gobierno. En diciembre de 2017, para aplicación a partir del año 2018, se revisó a los cinco años la ESN del 2013.

Al ser la política de Seguridad Nacional esencial y básica para la sociedad y el Estado, es preciso establecer un Sistema de Seguridad Nacional cuyos componentes básicos son la Defensa Nacional, la Seguridad Interior o Seguridad Pública, la acción Exterior del Estado y los Servicios de Inteligencia, englobando a los Ministerios de Defensa, Interior, Asuntos Exteriores y Presidencia del Gobierno. En este sentido, considerando el proceso actual que vivimos en España con claras tendencias, por un lado, disgregadoras, como he mencionado en la introducción y, por otro, radicalmente transformadoras del modelo democrático de Monarquía Parlamentaria derivado de la transición democrática, modelo similar al de algunas de las naciones más avanzadas de Europa, el Sistema de Seguridad Nacional es una herramienta clara en manos del Estado para preservar los ámbitos de seguridad interior relativos a la defensa de los derechos y libertades, del marco constitucional y de la integridad de la Nación. Luego veremos que este no es un ámbito de interés o preocupación, al menos por el momento, de la ESN.

Actualmente, la Seguridad Nacional ya no es el resultado y consecuencia de una eficaz Defensa Nacional, como en el pasado, y ello probablemente es por influencia del entorno de Seguridad Internacional, por el uso de diferentes herramientas, no solo militares, para la resolución de los conflictos y quizá porque las FAS están más involucradas en la Seguridad Internacional que en la Defensa como en el pasado. La Seguridad Nacional no se queda en los componentes esenciales que he mencionado antes, sino que incluye otras seguridades como son la Energética, la Económica, la Financiera, la Sanitaria, la Alimentaria y la Protección del Medio Ambiente y cambio climático, afectando con ello a prácticamente todos los Ministerios del Gabinete.

Es importante darse cuenta de que la Defensa Nacional es uno de los varios componentes, herramientas o líneas de acción para conseguir la Seguridad Nacional, desde luego no es el único y quizás no el más importante. En este sentido, hay que hacer una gran labor de formación y educación para que este aspecto esencial sea asumido no solo por los alumnos sino por muchos profesionales de diferentes ámbitos, en particular en el de la enseñanza y en el de los medios de comunicación.

En estos comentarios me he referido a todos los componentes de la Seguridad Nacional y a la Seguridad Internacional. En el mundo global actual las líneas que separan ambas seguridades son muy tenues, muy difusas y las interacciones entre ambas son permanentes. Casi todo lo que pasa más allá de nuestras fronteras tiene un efecto dentro. Es por ello que la pertenencia a organizaciones internacionales de seguridad como UE, OTAN, ONU, u OSCE, es fundamental. Hoy en día la seguridad es compartida, es colectiva, nos afecta a todos por igual. Muy pocas naciones son capaces de proporcionar seguridad con sus propios medios y adquirir y desarrollar capacidades de todo tipo por sí solas. Esto es esencial para entender cómo funcionan los mecanismos de seguridad internacionales a los que España pertenece y en los que hay que tener voz e ideas propias como actor relevante y no hacer seguidismos de posiciones de naciones más fuertes en aspectos de seguridad y defensa.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD TERRESTRE

En este punto destaquemos los cinco ámbitos o dominios en los que la Seguridad Internacional y la Seguridad Nacional operan, que son el Marítimo, el Aéreo, el Aeroespacial o ultraterrestre, el Ciberespacio y el Terrestre. Cito en último lugar el terrestre porque siendo en el que se desarrollan la mayoría de las crisis y conflictos en cualquier lugar del mundo, es el menos reconocido al no disponer de estrategia de seguridad propia, como sí disponen los otros cuatro dominios. Quizá el olvido es debido a que los cuatro primeros dominios son reconocidos internacionalmente como los “*global commons*”, o espacios comunes globales donde se dirime

la supremacía de las grandes potencias, de ahí su influencia en el desarrollo de las Estrategias derivadas de la ESN. En ese sentido quizá sepan que China tendrá en 2050 seis grupos aeronavales, y que la red de puertos de apoyo e infraestructura de comunicaciones que está pagando o controlando, entre ellos el puerto de Valencia, es espectacular. China se está pre posicionando para garantizarse el abastecimiento de recursos naturales y, desde luego, alimenticios. La Estrategia de Seguridad Marítima será muy importante, sin duda, pero las crisis y los conflictos se dirimirán entre la población de las naciones afectadas y sobre el terreno. La mayoría de los recursos naturales están hoy por hoy en el terreno.

Naturalmente, los citados espacios comunes lo son porque en su mayor parte no tienen dueño, no tienen propietario, son espacios internacionales sujetos a normativa internacional en algunos casos. Por el contrario, los espacios terrestres suelen estar bajo la soberanía de algún Estado, y ahí radica precisamente su complejidad. Pero esa complejidad no es excusa para no llenar el vacío que hay en la ESN, y por ello, desde esta tribuna reivindico la necesidad de desarrollar una Estrategia de Seguridad Terrestre. Las razones principales en las que me apoyo para ese desarrollo podrían ser:

- El territorio nacional está disperso en dos archipiélagos, dos ciudades en el norte de África, Islas en el Mar de Alborán y la península, además, uno de los dos archipiélagos está situado a 1000 km de la península en un área de interés estratégico. Esto supone presencia y vigilancia permanente terrestre.
- El norte de África, Marruecos, el SAHEL, Malí, países del Golfo de Guinea son áreas terrestres en la periferia de España y lugares de potenciales crisis que pueden afectar a España. La prevención y detección de crisis en esas áreas es vital, y el Ejército de Tierra (ET), junto al Centro Nacional de Inteligencia (CNI) realizan vigilancia 24/7, todo el año.
- La vigencia del terrorismo yihadista en el triángulo Argelia-Túnez-Libia, de nuevo en la periferia de España, obliga a actuar en apoyo de los gobiernos de esos países y prevenir y detectar las posibles amenazas.
- El 80% de los compromisos de seguridad internacionales de España se realizan en espacios terrestres, con la población como centro de gravedad de los mismos. En los *global commons* no hay población y eso marca la diferencia.
- Por último, el ET a través del Requerimiento de Guerra Electrónica 32, el Mando de Canarias, y las tres COMGEL, junto con el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), realizan misiones permanentes de vigilancia y presencia en espacios terrestres de soberanía nacional.

ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Para finalizar, es preciso hacer un repaso sobre los 15 ámbitos en donde actúa la Política de Seguridad Nacional para hacernos cargo de su envergadura e importancia. Me detendré solo en seis de los quince ámbitos por el interés para esta ponencia.

- **Defensa Nacional.** Las misiones en este ámbito, salvo las permanentes dentro del Sistema de Seguridad Nacional, se desarrollan principalmente dentro del Sistema de Seguridad Internacional y dentro de acuerdos bilaterales principalmente con Francia y los EEUU. El nuevo Mando de Vigilancia y Presencia Terrestre del ET es el responsable de las misiones permanentes del ET.
- **Lucha contra el Terrorismo y la Radicalización violenta.** El carácter global de la amenaza hace necesario que la respuesta sea global dentro del Sistema de Seguridad Internacional o de acuerdos bilaterales. Desde junio de 2015 vivimos de forma permanente en un estado 4 sobre 5 niveles de alerta terrorista, lo que es muy significativo. Casi 30 ataques terroristas han tenido lugar en Europa en el último año.
- **Lucha contra el Crimen Organizado.** El carácter global del mismo hace preciso una respuesta dentro de Organizaciones Internacionales.
- **No proliferación de armas de destrucción masiva.** De nuevo se realiza dentro del Sistema de Seguridad Internacional.
- **Contrainteligencia.** Ayuda a conseguir la superioridad en la información y en la toma de decisiones, denegando el acceso a la información relevante, y permitiendo anticiparse a los acontecimientos.
- **Ciberseguridad.** El uso fraudulento de las redes sociales, las herramientas virtuales de suplantación de personalidad, la amenaza de las noticias falsas expandidas por las redes, la desinformación, la influencia negativa en sectores de la población configuran junto con ataques sobre los sistemas e instituciones del Estado, una amenaza virtual pero absolutamente real. Quizá es la primera y principal amenaza.
- **Seguridad Marítima.**
- **Seguridad Aérea y Ultraterrestre.**
- **Protección de Infraestructuras Críticas.** Esta área es de gran importancia para la sociedad y agrupa a infraestructuras de doce sectores esenciales del Estado: administración, agua, alimentación, energía, sanidad, sistema financiero y tributario, industrias química y nuclear, investigación y desarrollo, tecnologías de información y comunicación, transporte y espacio.

- Seguridad Económico-Financiera. Por su impacto en las crisis financieras que derivan en crisis económicas y estas en crisis sociales por fractura de la justicia social y del contrato social y por último en crisis políticas, este es un aspecto de la mayor relevancia
- Seguridad Energética. Asignatura pendiente en España donde la dependencia energética es brutal y donde la competitividad de las industrias con gran dependencia energética nos sitúa en la cola de Europa con una energía casi un 30% más cara que en Alemania. La necesidad de una Política Energética o de Seguridad Energética realista y lejos de posiciones ideológicas y nada técnicas es prioritario para España.
- Flujos Migratorios. En 2013 llegaron unos 7.000 migrantes, en tres años, en el 2016, se duplicó llegando 14.000 y en solo un año más se ha vuelto a duplicar pasando de los 28.000. En el 2018 volveremos a batir *records* de migrantes. El impacto económico, social y sanitario en España de este crecimiento espectacular de la inmigración coloca a este ámbito de la Seguridad Nacional en uno de los de mayor impacto con consecuencias políticas que podemos ver en otros países de Europa.
- Emergencias y Catástrofes. La Unidad Militar de Emergencias (UME) es modelo y referencia internacional de una estructura militar perfectamente organizada, instruida, dotada y motivada para atender a cualquier tipo de emergencia y catástrofe. Es la única certificada por la ONU como estructura apta para atender catástrofes internacionales y está siendo imitada por países teóricamente más avanzados que el nuestro.
- Pandemias y Epidemias. Con el recuerdo del ébola es preciso conocer que la mutación de un virus extendida sin control puede ser una amenaza inasumible.
- Medio ambiente y cambio climático.

Me permito destacar, una vez más, que la Defensa Nacional es solo un ámbito de los 15 de acción prioritaria de la Política de Seguridad Nacional, pero que los medios y capacidades del Ministerio de Defensa y de las FAS pueden actuar en al menos 11 de los restantes ámbitos, representando las FAS, no solo el pilar de la defensa nacional, sino el necesario apoyo en la mayor parte de los ámbitos indicados de la seguridad nacional. En la aproximación integrada de las herramientas necesarias para la resolución de conflictos, la herramienta que representan las FAS en sus múltiples facetas puede no ser condición suficiente pero sí necesaria.

CONCLUSIONES

Para terminar, recuerden que la seguridad es un bien público global, bien público necesario para lograr la seguridad y estabilidad internacional y es un bien público nacional, desde luego, porque garantiza un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, y sin lugar a dudas, un espacio de

valores, derechos y libertades que se proyecta al exterior proporcionando estabilidad y seguridad. Es un bien público global y, desde luego, un bien público nacional.

Pero además, las FAS son la mayor empresa pública (una vez que la seguridad social se troceó) y además multinacional, integrada y con presencia permanente en organizaciones internacionales del seguridad, con presencia operativa o de otro tipo en muchos países y ámbitos y la que emplea a servidores públicos comprometidos con la libertad y el bienestar de sus conciudadanos, que sacrifican derechos fundamentales, la disponibilidad permanente y el destino donde sea preciso, afectando muchas veces a la familia. Servidores públicos que desde el soldado que entra por oposición como empleo público, al igual que los oficiales o suboficiales, o los cabos o cabos 1º que ascienden por concurso oposición con ocasión de vacante, al igual que los oficiales y suboficiales, muestran una formación en títulos superiores propios o ajenos, técnicas, tácticas y procedimientos o idiomas muy superior a la media de la administración del Estado. Servidores públicos, en fin, que juran solemnemente dar la vida por sus conciudadanos y que tienen como finalidad estar alistados y preparados operativamente para reaccionar con rapidez a los requerimientos del Gobierno de España en defensa de la libertad y seguridad.

El fin del Estado es asegurar el bienestar, el desarrollo social y económico de la Nación y, como se decía en la Ilustración, la felicidad de sus ciudadanos. Pero sin seguridad no hay desarrollo, (aunque la proposición inversa es cierta también, sin desarrollo no hay seguridad), sin seguridad no hay bienestar y, lo que es más importante, sin seguridad no hay libertad ni se puede aspirar a la paz. Para finalizar voy a compartir con el lector las dinámicas que más nos deberían preocupar y que afectan a la seguridad nacional e internacional.

- La competición entre actores estratégicos donde China principalmente disputa la hegemonía a los EEUU.
- El proteccionismo económico en una economía globalizada.
- La lucha por los recursos naturales, la alimentación, el agua y la energía entre ellos, donde China realiza una agresiva política en África e Iberoamérica.
- Las grandes migraciones descontroladas.
- Los nacionalismos, populismos o supremacismos, origen de todas las guerras en Europa y de la falta de estabilidad en la que vivimos en el siglo XXI.
- La transformación digital en el ámbito de la ESN y las FAS.
- El uso de la evolución tecnológica en las redes de crimen organizado y terrorismo.

En definitiva, considero a la Seguridad Nacional como un bien público a preservar, así como la Seguridad Internacional como bien público global a mantener, junto con la estabilidad económica, financiera y comercial, la protección del medio ambiente, la asistencia humanitaria y el desarrollo. La Seguridad como bien público es la clave de la ESN a la que falta por añadir la Estrategia de Seguridad Terrestre, pues sin ella las poblaciones afectadas por crisis y conflictos, y centro de gravedad de las operaciones, no serán visibles como actor necesario.

¿AFIANZANDO IDENTIDADES NACIONALES? LA VUELTA AL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

Dr. LUIS VELASCO MARTÍNEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Luis Velasco actualmente es profesor de la Universidad de Málaga. Ha desarrollado su investigación doctoral en el grupo de investigación HISPONA (Historia Política y del Nacionalismo) de la Universidad de Santiago de Compostela, centrándose en el análisis de las Fuerzas Armadas como vector de nacionalización en la España contemporánea. Anteriormente ha sido profesor de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla e investigador visitante en Columbia University, Barnard College y el Center for War Studies del University College Dublin entre otros. Coordina el máster en Seguridad, Paz y Conflictos Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela y el CESEDEN, donde también imparte clase de historia del mundo actual y geopolítica.

INTRODUCCIÓN

Las identidades colectivas, y en concreto las identidades nacionales, han sido una de las principales herramientas con las que las sociedades se han homogeneizado a lo largo de la edad contemporánea, al igual que en otros momentos lo han podido ser las identidades religiosas o las lealtades dinásticas. La aparición de los Estados-Nación y la propagación de las ideologías nacionalistas permitieron que las sociedades se hicieran culturalmente muy compactas. Actualmente, las sociedades son enormemente plurales. Esto es un producto de la denominada globalización, de la movilidad de individuos, de la universalización de la red, de la nueva sociedad de la información, la generalización de las tecnologías de información y comunicación, y la aparición de un mercado de identidades en el que los individuos pueden elegir su adscripción identitaria de una manera completamente libre, entre aquellas a las que pueden tener acceso. La falta de homogeneidad de la sociedad actual produce tensiones que sólo pueden superarse con la creación de nuevos consensos que ordenen su pluralidad, estableciendo a la vez límites y garantías para el libre desarrollo de los individuos. Actualmente, algunos gobiernos están planteando viejas recetas para superar estas crisis.

A lo largo de las próximas líneas vamos a plantear algunas cuestiones acerca de cómo, en la actualidad, la principal identidad colectiva que ha cohesionado las sociedades contemporáneas está mutando. También vamos a hacer referencia a otras, pero sin duda el eje de nuestro planteamiento se centrará en la identidad nacional y en su expresión política: los nacionalismos. No obviaremos la existencia de otras identidades colectivas de gran importancia como elementos cohesionadores de las sociedades modernas, como pueden ser las identidades religiosas, las dinásticas,¹ etc. Como tampoco obviaremos otras identidades más recientes y ligadas a los movimientos sociales y sus agendas de reivindicaciones postmateriales de las últimas décadas del siglo XX.

Nuestro planteamiento será el siguiente. Hoy por hoy las identidades con las que los individuos se asocian en gran medida son elegidas por éstos, y se eligen entre un abanico de posibilidades mucho mayor que el que tradicionalmente un individuo podría tener a su disposición durante los siglos anteriores. Así pues, existiría una oferta, o un mercado de identidades. También plantearemos que existen identidades incluyentes, o compatibles con otras, e identidades excluyentes. Las últimas pueden ser una amenaza para la seguridad y para el libre desempeño

¹ Pensemos en algunas monarquías asiáticas y africanas o en la Commonwealth of Nations antes de relegar estas lealtades al pasado.

de nuestras libertades. Los mecanismos con los que las identidades se expanden y se fortalecen necesariamente han tenido que cambiar frente a los modelos anteriores, y es aquí donde vamos a centrar brevemente nuestro foco sobre un vector de construcción nacional muy concreto dentro de los nacionalismos de los siglos XIX y XX. Acto seguido, plantearemos que el retorno a viejos modelos de homogeneización cultural, política e identitaria que algunos Estados de nuestro entorno están planteando no tienen por qué ser útiles en el siglo XXI, e incluso cómo pueden ser contraproducentes.

IDENTIDADES COLECTIVAS ANTES Y DESPUÉS DEL SIGLO XXI

Benedict Anderson (1983) definió a las naciones como comunidades imaginadas, así la identificación de los individuos con una serie de valores o aspiraciones tenían como resultado la creación de esta construcción social. Los individuos se sentían, por tanto, parte de una comunidad que no existía materialmente, sino que respondía a la voluntad de los individuos de construirla, y era sobre esta proyección donde se organizaban los lazos de solidaridad que la sustentaban social y políticamente. Se trataría de crear un consenso en forma de ideología nacionalista, aspirando a la construcción de una comunidad política, capaz de reflejarse en una serie de valores culturales aceptables para un amplio grupo de individuos y con capacidad para extenderse en el imaginario colectivo a través de una serie de mecanismos que se irían construyendo y adaptando sobre la marcha. Dependiendo de la capacidad de estos valores y mecanismos para atraer individuos a una determinada comunidad imaginada, podríamos hablar de éxito o fracaso de ésta. Asumiendo la teoría de que los nacionalismos facilitan cierta congruencia a las formas de organización política y social de las que se ha dotado la modernidad (Gellner, 1983), y que en general lo hacen recurriendo a la invención o a la reelaboración de los discursos sobre el pasado (Hobsbawm, 1990), esta identidad colectiva ha sido el origen de los grandes consensos políticos de la edad contemporánea. Aunque también lo ha sido de sus grandes conflictos. Su papel protagonista es indiscutible en este sentido. Hasta las ideologías internacionalistas aceptaron de una manera u otra las aspiraciones de los movimientos nacionalistas (Velasco, 2017). De esta manera incluso el socialismo real aspiró a ordenar éstas en su seno de una manera racional (Stalin, 1913); cuando fracasó en su empeño (Gledjura, 1973) planteó una suerte de nacionalismo *ex novo* con la propuesta de una utopía identitaria basada exclusivamente en la mejora del proletariado y en la superación de las diferencias étnicas y de clase en un viaje de vuelta a sus orígenes (Plokhy, 2014).

Hoy en día el nacionalismo es una más entre las muchas identidades colectivas que existen y tienen capacidad para movilizar a los individuos y a los grupos. Las identidades de origen étnico

volvieron a acaparar la atención internacional traumáticamente en algunas zonas del planeta durante las últimas décadas del siglo XX; un par de ejemplos podrían ser la disolución de la URSS o el desmembramiento de la República Federal Socialista de Yugoslavia, entre otras. Antiguas identidades de origen religioso también recuperaron vigencia y capacidad de incidir en la agenda política; por ejemplo, en Francia, a través de las segundas y terceras generaciones de inmigrantes que no se sentían representados en el consenso republicano, pero también en Turquía, donde un islamismo a priori moderado ha sido capaz de poner contra las cuerdas al tradicional nacionalismo laico vigente desde los tiempos de Mustafa Kemal Atatürk. Lo mismo podemos decir de las identidades étnicas y tribales, que generaron conflictos de infausto recuerdo en el continente africano durante la década de 1990 en lugares como Ruanda (Mamdani, 2001). Estos casos no pretenden ser expuestos como paradigmáticos, ni excluir a otros, por el contrario, sólo aspiran a ejemplificar con algunas muestras muy presentes en la memoria colectiva la tesis que plantearemos a lo largo de estas breves líneas.

La capacidad de los seres humanos para asociarse en torno a valores o interpretaciones comunes ha sido un factor indispensable para la creación de sociedades complejas desde la protohistoria (Keen, 2012: 304). Los amplios consensos para pactar ese mínimo de valores y rasgos comunes que deben compartir los individuos para formar parte del grupo, permitieron crear progresivamente cuerpos sociales cada vez más amplios y complejos, hasta conformar las sociedades contemporáneas. Estas sociedades han logrado sobrevivir y perpetuarse gracias a unos contratos sociales que les han permitido autoreproducirse y defender sus formas culturales frente a modelos alternativos, diferenciándose y facilitando que otros también los pudieran identificar como colectivos.

La creación de un "nosotros" frente a un "otros" que supone toda identidad colectiva, así como la pervivencia de ésta entre las sucesivas generaciones de un grupo, se ha convertido en un proceso mucho más complejo que antes en el mundo actual. La globalización ha desligado a los individuos de sus orígenes sociales, culturales, geográficos y religiosos, mientras que las propias prácticas sociales han variado mucho, ganando en complejidad dentro del seno de las sociedades. Esto no ha supuesto que los individuos carezcan de identidad, todo lo contrario, ha permitido que tengan un gran catálogo de identidades disponibles a su antojo. Pudiendo elegir entre ellas en función de sus necesidades y circunstancias, de una manera más o menos racional. La identidad a la que el individuo quiera asociarse ya no se reduce a una o dos opciones, prefijadas por los marcos –geográficos, lingüísticos o religiosos– en los que el individuo se ha desarrollado, sino que las alternativas son enormes. Además, los propios grupos han abierto su receptividad a integrar a personas de orígenes heterodoxos. En este sentido, los sistemas

democráticos occidentales han pretendido ser un ejemplo de voluntarismo: desde la identidad estadounidense creada por diferentes aluviones de inmigrantes durante más de dos siglos, hasta los intentos del republicanismo francés por integrar en la identidad de la Francia metropolitana a los inmigrantes procedentes de su antiguo espacio colonial, o la receptividad, no exenta de problemas, con que España o el Reino Unido han recibido inmigración de la más variada procedencia durante los últimos lustros. Unos procesos en los que, no nos engañemos, también han emergido esencialismos nacionalistas que pretenden limitar la capacidad de asimilación de nuevos grupos e individuos en el seno de la comunidad imaginada (Eger & Valdez: 2014). Así, la amenaza de perder esencias por la llegada de nuevos grupos de individuos con características culturales ajenas a las tradicionales, se convierte en un acelerador de un proceso de autoidentificación y exclusión.

NACIONALISMOS E IDENTIDADES COLECTIVAS

A lo largo de las últimas décadas el estudio de la asimilación de identidades colectivas por parte de los miembros de las sociedades, ya sea de manera individual o gregaria, se ha convertido en un importante campo de estudio en todos los ámbitos de análisis de las Ciencias Sociales. Estos acercamientos se han realizado desde una perspectiva eminentemente interdisciplinar: politólogos, antropólogos, psicólogos e historiadores han identificado en el ámbito de creación y difusión de las identidades colectivas el origen de un gran número de conflictos políticos y sociales. A este respecto, el estudio sobre las ideologías nacionalistas, impulsadas por un Estado o por agentes subestatales o paraestatales, han centrado la mayor parte de los esfuerzos a la hora de problematizar y deconstruir el funcionamiento de estos procesos de identificación de los individuos con un colectivo (Thiesse, 2001). El análisis historiográfico se ha centrado, ante todo, en el estudio de los procesos de creación y arraigo de las identidades nacionales durante la edad contemporánea a partir de las revoluciones atlánticas. El marco geográfico de estos estudios ha sido amplísimo, aunque los análisis acerca de la creación de los nacionalismos estatales y subestatales en la Europa de los siglos XIX y XX probablemente hayan sido los mayoritarios.

Algunos estudios clásicos sobre esta temática han insistido en el papel del Estado como elemento homogeneizador –cuasi insustituible– de los rasgos culturales que permiten esta autoidentificación por parte de los individuos con un sujeto colectivo. A su vez, en estos estudios se han identificado cuáles han sido los agentes creadores de identidades nacionales y algunos de los principales elementos facilitadores de su propagación. No obstante, las explicaciones que nos sirvieron para comprender estos procesos complejos a lo largo del siglo XIX y de una parte

del siglo XX no son completamente extrapolables al contexto posterior a la aparición del socialismo real y el fascismo, como tampoco lo son al mundo posterior a la revolución en los medios de comunicación y las infraestructuras, posterior a los cambios en los modelos productivos de las últimas décadas, o posterior al cambio en la agenda de los movimientos sociales con la aparición de las demandas postmateriales durante el último tercio del siglo XX.

A este contexto debemos sumarle los cambios que se han producido en el seno de los estados a lo largo de las últimas décadas, especialmente en el contexto europeo. En el viejo continente los estados han dejado de prestar determinados servicios a los individuos cediendo el monopolio de los recursos a nivel sub y supraestatal. El caso paradigmático al que nos podríamos referir en este último sentido es la Unión Europea; aunque si bien su capacidad para crear identidad ha sido muy limitada, más allá de algunas acciones concretas y de enorme visibilidad como han podido ser los programas de intercambio académico Erasmus o la ampliación de la Unión hacia los países del antiguo espacio soviético. De la misma forma, la cesión de competencias a nivel subestatal también ha servido para que los entes administrativos mesoterritoriales desarrollaran políticas identitarias, no siempre compatibles con la identidad estatal. En este nivel los ejemplos son conocidos y muy numerosos. El problema se evidencia cuando las legítimas aspiraciones de los actores políticos incluyen políticas identitarias de negación del contrario, de imposición de una identidad frente a otra, o cuando directamente se defienden planteamientos supremacistas.

En un contexto en el que las libertades individuales, y especialmente las políticas, forman parte de unas normas mínimas de convivencia, no se puede pretender limitar la libertad de los individuos por sentirse parte de un colectivo u de otro, pero pese a ello, la existencia de identidades contrarias a estos valores comunes exige establecer límites que a la vez sean garantía para la defensa de los derechos de los ciudadanos. Las identidades no exclusivas, compatibles con otras y con nuestro marco compartido de derechos y libertades, deben ser respetadas y deben encontrar nuevos vectores para extenderse por la sociedad, respetando la libertad de los individuos pero fomentando espacios de entendimiento y de creación de consensos. Quizá el papel del Estado moderno, en un mundo complejo, identitariamente muy plural y en gran medida postnacional, no pueda ser el de fomentarlas, pero, sin duda, deben vigilarse todos aquellos procesos de proselitismo identitario que puedan afectar a los derechos y libertades de los individuos.

Frente a la vieja idea de la democracia de la identidad (Schmitt, 1928), que puede tener connotaciones autoritarias y aspira a una homogeneización de la identidad nacional inalcanzable

en nuestro marco democrático, las nuevas identidades deben ser necesariamente incluyentes y compatibles para asegurar su disposición a encajar con nuestro sistema de valores y nuestros respetos por las minorías. Nuestro sistema democrático, por tanto, debe estar en situación de respetar en su seno aquellas identidades colectivas que acaten nuestro sistema de garantías de derechos y deberes, siendo compaginables con otras identidades compatibles o alternativas que no se excluyan entre sí y que guarden ese mismo respeto por el marco común.

NUEVOS ELEMENTOS DE CREACIÓN DE IDENTIDADES

Hoy en día, los tradicionales vectores que extendieron las identidades nacionales en el pasado y que fueron desarrollados por los propios estados como agencias transmisoras de una identidad nacional determinada han cambiado sustancialmente: el servicio militar, la educación pública o las redes de comunicación (Weber, 1976) ya no pueden justificar por sí mismas la asimilación de una identidad por parte de la población, como tampoco pueden hacerlo únicamente los elementos banales de nacionalización (Billig, 1995). Estos elementos secundarios de nacionalización, que pudieron tener un papel relevante durante el siglo XX, han ido perdiendo su capacidad movilizadora, pasando en algunos casos de la banalidad a la intrascendencia. Aún así, hay que reivindicar la vigencia de por lo menos uno de ellos: el deporte. Las grandes citas deportivas se han convertido en acontecimientos de masas en los que la rivalidad y la competitividad han servido como catalizadores de sentimientos identitarios, ya sean de carácter local o nacional. Por otra parte, también han demostrado cómo entidades privadas pueden desarrollar un importante papel a la hora de materializar una agenda identitaria ajena a la estatal, aún en contextos de falta de libertades. Así, agentes privados tendrían la posibilidad de ofertar una determinada identidad colectiva, generalmente de carácter nacional, en el mercado identitario, aún en contra del nacionalismo de Estado. Recientemente Alejandro Quiroga Fernández de Soto (2014) ha realizado un estudio acerca del papel que en este sentido tuvieron determinados clubs deportivos durante la dictadura franquista.

Por supuesto, existen otros espacios en los que también se difunden y desarrollan identidades colectivas; aunque quizá las competiciones deportivas sean el ejemplo más evidente, en tanto en cuanto suponen la visibilización de viejas formas de reivindicaciones nacionalistas: la bandera, el himno, el *enemigo secular*, la revancha, etc. Estas nuevas identidades colectivas no tienen por qué ser responder a la dinámica nacional tradicional que se hizo mayoritaria con la llegada de la Edad Contemporánea.

En este sentido, las grandes concentraciones religiosas, sociales, musicales, de ocio en general, las letras de canciones, el flujo de información por las redes, la participación en actividades

sociales, etc. pueden suponer efectivos mecanismos para que los individuos muestren, o desarrollen, su adhesión a una determinada identidad colectiva. En muchos casos, se trata de identidades vinculadas a reivindicaciones postmateriales nacidas durante las últimas décadas del siglo XX. El caso de los movimientos ecologistas y LGTBI son dos ejemplos evidentes, pero también lo pueden ser la expansión de movimientos cristianos evangélicos en Iberoamérica, la reaparición de un fuerte cristianismo ortodoxo en el espacio postsoviético, los movimiento pro derechos democráticos en Hong Kong, los nuevos movimientos islamistas o la reaparición de formas de populismo y nacionalismo xenófobo en EE.UU y Europa. Para muchos individuos, la pertenencia a uno de estos grupos resulta más natural que su asociación al viejo concepto de Nación.

LAS NUEVAS IDENTIDADES

En el mundo actual, los individuos están expuestos a un amplio abanico de identidades. Las identidades en gran medida se han convertido en un objeto más de consumo, al que libremente pueden acceder los individuos, podríamos hablar de la existencia de un mercado de identidades en el que los individuos pueden seleccionar con qué grupo quieren identificarse. La tradición, el origen étnico, geográfico o la extracción social han dejado de convertirse en los transmisores de identidades colectivas heredadas que habían sido durante siglos. En la nueva sociedad de la información, en la que el conocimiento es accesible desde cualquier lugar del mundo y en cualquier momento, y en el que el multiculturalismo se ha convertido en una seña básica de las sociedades, las personas tienen una gran facilidad para elegir en qué grupos quieren integrarse y en cuáles no, en definitiva, pueden seleccionar identidades. Es cierto que lo harán en función a una experiencia vital, o a unos intereses y/o aspiraciones individuales o colectivas, pero pueden hacerlo. Incluso fuera de las sociedades democráticas, la elección de una identidad diferente a la tradicional puede convertirse en una opción plausible.

MERCADO DE IDENTIDADES

Este nuevo mercado de las identidades hace muy complejo entender las dinámicas sociales de la actualidad. Además, nos cuesta entender la razón por la que un individuo puede renunciar a la identidad de sus antepasados a favor de otra, o a parte de ella, o incluso luchar por hacer compatibles identidades a priori incompatibles. Aún así, es innegable que la elección de una identidad supone la inclusión, voluntaria o accidental, de su poseedor en un determinado grupo, con el que compartirá no sólo un vínculo emocional, sino también una agenda de aspiraciones materiales y/o postmateriales.

Analizar hasta qué punto existe racionalidad detrás de estas decisiones no es nuestra aspiración, aunque plantearnos esta pregunta nos resulta un paso indiscutible para lograr continuar con nuestra argumentación. La respuesta más sencilla que se nos ocurre es evidente: porque pueden hacerlo. La facilidad con la que los individuos pueden construir un relato de sí mismos en la actualidad resulta indiscutible; el conocimiento y los recursos para saber más y estrechar relaciones interpersonales son infinitos, y ligarlos con las aspiraciones personales o con la imagen que se quiere proyectar hacia el exterior también.

A su vez, este mercado facilita que los ciudadanos puedan elegir su pertenencia identitaria, de tal forma que el ambiente se convierte en el adecuado para la multiplicación de las opciones disponibles. Por otro lado, la laxitud de estas identidades, mucho más maleables que otrora, también facilita la aceptación de sus normas o, incluso, que sean mutables en varias ocasiones a lo largo de la vida de los individuos. Un caso evidente de este ejemplo puede ser el dinamismo en los porcentajes de identificación de los ciudadanos con identidades nacionales de carácter estatal y subestatal en determinadas zonas en los que la competencia entre estas se ha disparado. En poco tiempo podemos ver como un porcentaje muy alto de individuos renuncian a una identidad a favor de la otra, o dejan de ver ambas como compatibles y complementarias en un flujo dinámico y muy voluble. La propia existencia de mercado favorece la demanda, y viceversa.

NUEVOS MECANISMOS DE IDENTIFICACIÓN: LA PARADOJA DEL SERVICIO MILITAR

Como planteábamos más arriba, los mecanismos por lo que las viejas identidades nacionales de los siglos XIX y XX se expandían entre la población han desaparecido o han perdido parte, o la práctica totalidad, de su vigencia. Aun así, el temor con el que algunos Estados-Nación contemplan la pérdida de la homogeneidad identitaria los ha hecho recurrir a viejos modelos para intentar revertir una dinámica compleja y poliédrica. Quizá el ejemplo más evidente a este respecto, aunque no el único, sea el renovado interés por el Servicio Militar Obligatorio que han demostrado algunos países de nuestro entorno. En apenas un año Suecia, Francia y Marruecos han planteado recuperar el servicio militar, extendiéndolo también al género femenino, tradicionalmente excluido de sus modelos. Sin embargo, el principal argumento para solicitar su reimplantación no ha sido una urgencia bélica, o la necesidad de adiestrar y alistar rápidamente un amplio número de fuerzas con los que engrosar su músculo militar. Al contrario, alejar a los jóvenes del radicalismo islámico, atraerlos hacia la identidad nacional de sus respectivos Estados, hacerles conocer jóvenes de otras procedencias, mostrarles los efectos positivos de la acción del estado para favorecer sus vínculos con él, servir de herramienta de ascenso social,

complementar errores y carencias del sistema educativo, vaciar las calles de jóvenes ociosos o integrar a las mujeres en el ámbito militar y hacerlas corresponsables de la defensa nacional pueden resultar argumentos atractivos para los gobiernos que han dado este paso, pero hay muchos otros aspectos que deben tenerse en consideración e integrarse en el análisis. En estas breves líneas no podremos dar más que unas breves pinceladas de un tema especialmente denso y complejo.

Como decíamos al principio, la sociedad digitalizada y superinformada de la segunda década del siglo XXI se diferencia mucho de la de hace dos decenios; cuánto más no lo hará de las sociedades del tránsito del siglo XIX al XX donde el servicio militar tuvo su máxima capacidad de homogeneización social y construcción nacional. Además, cuando el servicio militar fue puesto a prueba como agente de nacionalización en un contexto de competencia entre varias identidades nacionales éste perdía gran parte de su capacidad nacionalizadora (Velasco, 2017), fomentando incluso procesos de nacionalización negativa (Quiroga, 2007). Por otro lado, la expansión del radicalismo islámico o del radicalismo ultraderechista en el seno de las fuerzas armadas es un fenómeno perfectamente conocido y sometido a permanente vigilancia, además, la utilidad del servicio militar como herramienta para formar militarmente fue utilizado en su propio beneficio por organizaciones terroristas en el pasado, aumentando a su vez las suspicacias frente a los reclutas con determinados orígenes y favoreciendo, por tanto, esa nacionalización negativa que acabamos de exponer (Velasco, 2017).

En sí mismo, el servicio militar, por lo menos durante el siglo XX, también se convirtió en un caldo de cultivo para que nuevas ideologías encontraran una rápida forma de expansión. Los cuarteles, donde jóvenes procedentes de diversas regiones geográficas de un Estado determinado se hacinaban, podían servir para que se crearan asociaciones de individuos únicamente en torno a los que tuvieran unas características culturales o lingüísticas semejantes, o incluso como elemento propagador de planteamientos revolucionarios: recordemos la utilidad que los cuarteles tuvieron para el éxito de la revolución rusa de 1917, o la difusión de propaganda política en los cuarteles españoles durante los últimos estertores del franquismo. Así pues, sería conveniente pensar que el retorno de la conscripción por la que abogan algunos Estados de nuestro entorno en la actualidad también traerá consigo la aparición de riesgos. Si bien la capacidad de nacionalización, o de homogeneización cultural y de creación de lealtades oficiales que mantenga en la actualidad un nuevo servicio militar obligatorio puede ponerse en entredicho al albur de las experiencias más recientes, quizá pueda ser visto como una ventana de oportunidades por otros actores con otros intereses. En ese caso, no sólo nos encontraríamos con que la vieja herramienta ya no sirve para desarrollar eficazmente un trabajo; además se

habrá convertido en un nuevo elemento de desestabilización para el que se tendrán que dotar recursos extraordinarios si se quiere controlar.

RETOS PARA EL FUTURO: LA CREACIÓN DE NUEVOS CONSENSOS Y LA IDENTIFICACIÓN DE NUEVOS VECTORES

No se puede encarar una realidad del siglo XXI con herramientas del siglo XIX, como tampoco se pueden negar los cambios a los que se enfrenta nuestra sociedad. Algunos de los viejos consensos identitarios que fueron válidos por más de doscientos años hoy parecen obsoletos, o por lo menos, necesitan una fuerte actualización. La eclosión de identidades colectivas a las que estamos expuestos, así como el exponencial crecimiento de los mecanismos por los que se difunden y se popularizan han venido para quedarse. Si tuviéramos que hacer una prospectiva sobre la situación hacia 2050, hoy por hoy, deberíamos suponer que el mercado de identidades colectivas se habrá consolidado. Así mismo, es probable que algunas de las identidades colectivas que se habrán extendido entonces favorezcan interpretaciones excluyentes frente a otras. La única manera que nos parece posible de evitarlo es crear nuevos consensos. Proponer una solución no es nuestra intención, ni mucho menos ofrecer un modelo nuevo de convivencia para las sociedades del futuro. Sin embargo, sí que parece evidente que la necesidad de generar nuevos consensos deberá afrontarse, y los Estados, tal y como los conocemos, deberán ser muy cautelosos si quieren asegurar su supervivencia al medio y largo plazo. En nuestra opinión, la capacidad de éxito de los nuevos consensos se basará en su potencial éxito para promover identidades que sean compatibles entre sí, y de que su expresión política, si la hubiere, sea respetuosa con el marco del Estado de Derecho, el respeto a las libertades democráticas y a los propios consensos que existan o puedan existir.

Fuera como fuere, esta potencial creación de nuevos consensos, en base a identidades compatibles entre sí y con nuestro marco democrático, deberá reforzarse a través de algún tipo de mecanismo. ¿Cuáles serán estas herramientas? Es una pregunta para la que no tenemos respuesta. Al igual que nadie podría haber pensado en 1918 que los grandes eventos deportivos podrían convertirse en un reservorio de los símbolos nacionales y del nacionalismo de Estado con una capacidad de movilización y convicción mucho mayor que el servicio militar.

BIBLIOGRAFÍA

Benedict, A.: *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Vero, 1983.

Billig, M: *Banal nationalism*. New York: SAGE, 1995.

Eger, Maureen A.; Valdez, Sarah: "Neo-nationalism in Western Europe". *European Sociological Review*. 31. 2014- (1): 115–130.

Gellner, E.: *Nations and nationalism*. Cornell: Cornell UP, 1983.

Gledjura, S.: «Nacionalidades en la URSS". *Revista de Política Internacional*. Nº125. 1973. Pp 159-180.

Hobsbawm, E.: *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*. New York: Cambridge UP, 1992.

Keen, D: *Useful enemies: When waging wars is more important than winning them*. New Haven and London: Yale University Press, 2012.

Mamdani, M.: *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton U.P: Princeton, 2001.

Plokhly, S.: *The last empire: the final days of the Soviet Union*. New York: Perseus, 2014.

Quiroga Fernández de Soto, A.: *Making spaniards. Primo de Rivera and the nationalization of the masses, 1923-30*. London: Palgrave-McMillan, 2007.

Quiroga Fernández de Soto, A.: *Goles y banderas. Fútbol e identidades nacionales en España*. Madrid: Marcial Pons, 2014.

Schmitt, C.: *Verfassungslehre*. Duncker & Humbolt: Berlín. 1993.

Stalin, I.: *El marxismo y la cuestión nacional*. Anagrama: Barcelona, 1977.

Thiesse, A.M. : *La creation des identites nationales. Europe XVIII-XIX*. Points: Seuil, 2001.

Velasco-Martínez, L.: "¿Uniformizando la nación? El servicio militar obligatorio durante el franquismo". *Historia y política: ideas, procesos y movimientos sociales*. 2017. Pp, 38: 57-89.

Weber, E.: *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914*. Stanford: Stanford UP, 1976.

PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL

COORDINADO POR DR. ALFONSO IGLESIAS

SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL “SEGURIDAD INTERNACIONAL”

El panel dedicado a la seguridad internacional está compuesto por artículos dedicados a estudiar la paz y seguridad internacionales desde ángulos y espacios muy diversos, con enfoques atractivos para lograr captar la atención de quien se sumerge en su lectura. El resultado permite compartir una comprehensiva visión sobre la seguridad internacional en los tiempos actuales.

Para comenzar, nos encontramos con la evocación sugerente al inicio de la institucionalización de la sociedad internacional aportada por el Embajador Servando de la Torre Fernández del Pozo, “Recordando cien años después los catorce puntos de Wilson”. A continuación, ya nos encontramos con estudios sobre distintos ámbitos geográficos, de gran actualidad y verdadera relevancia para nuestro país. Así, el General Juan Antonio Moliner explica “La Política de Defensa de España en relación con Estados Unidos a través de las Directivas de Defensa Nacional”; mientras, Carlos Penedo nos avisa de los riesgos que, dentro de la misma región, conlleva el trinomio “Unión Europea, desinformación y realidad”; Guillem Colom se plantea la inquietante cuestión de las “¿Guerras híbridas a la rusa?”; y Santiago Miñano explica “La nueva política de seguridad de Japón”.

Con respecto al artículo del Embajador de la Torre sobre los catorce puntos de Woodrow Wilson, hay que recordar que este Presidente estadounidense entre 1913 y 1921 tuvo una influencia decisiva en la configuración del orden mundial del siglo XX: con bagaje de formación cristiana y heredero de la doctrina Monroe de no intervención, tuvo que navegar entre influencias contrapuestas para mantener la neutralidad en la Primera Guerra Mundial, y auspició conferencias de paz y mediación hasta que la guerra submarina le empujó finalmente a entrar en esa contienda contra los imperios centrales.

Con todo, Wilson pretendió alcanzar una “paz duradera” tras la guerra, para lo que propuso sus famosos “catorce puntos”, que diseñaban una estructura internacional institucionalizada para la gestión de crisis, concretada en la Sociedad de Naciones (SDN), un programa de desarme y la canalización de las ambiciones territoriales extra-europeas de los vencedores mediante un sistema de mandatos coloniales controlados internacionalmente. Si bien el Senado estadounidense -controlado por los republicanos- no ratificó el acuerdo que constituía la SDN, a Wilson se le concedió el Premio Nobel de la Paz y dejó como herencia el reemplazo del “derecho de conquista” por un Derecho internacional más consolidado.

En cuanto al artículo del General Moliner sobre la influencia en nuestra política de defensa de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, el estudio realizado destaca su relevancia

creciente durante el período democrático instaurado con la Constitución de 1978. Para calibrar el peso de la superpotencia estadounidense en la política española de defensa, el autor toma como referencia las Directivas de Defensa Nacional, desde la primera aprobada en 1980, pues son documentos esenciales que definen los objetivos y elementos de la Defensa Nacional, así como los recursos y acciones necesarios para obtenerlos. De su análisis, el General extrae la conclusión de que los sucesivos convenios bilaterales de defensa entre ambos Estados han contribuido a lograr una relación equilibrada entre ellos, colaborando en plano de igualdad a la defensa colectiva representada por la Alianza Atlántica.

Sin salir del marco de la Unión Europea, Carlos Penedo aborda la polémica relación entre la desinformación y la realidad. En este sentido, la UE ha adoptado en 2018 un conjunto de iniciativas relevantes de investigación sobre la desinformación, como un grupo de expertos que difundió un informe en marzo de ese año, una consulta pública, una encuesta y el encargo de un informe sobre la transformación digital de los medios de comunicación. Asimismo, la Comisión Europea emitió en abril una comunicación enfocada hacia las plataformas tecnológicas de internet, en la que propone un conjunto de medidas para combatir la desinformación, y, entre ellas, un código voluntario de buenas prácticas, de septiembre de 2018. La UE está evaluando estas medidas con vistas a la regulación normativa pues, como dice el autor, este fenómeno tiene tres enfoques destacados, como desafío para la profesión periodística, batalla empresarial y etiqueta utilizada en el debate político sobre seguridad.

Guillem Colom, con el interrogante de “¿guerras híbridas a la rusa?”, propone en su artículo examinar el mito de la “Doctrina Gerasimov”, ahondar en la percepción rusa sobre la transformación de la guerra, su interpretación sobre las amenazas híbridas, las “zonas grises”, la guerra informativa, y debatir sobre su *modus operandi* en los conflictos recientes (Crimea, Este de Ucrania o Siria), que parece la adaptación del tradicional estilo militar soviético a la actual era de la información. Para ese objetivo, el autor considera que el análisis no debe partir del enfoque estratégico occidental para intentar comprender la cultura estratégica rusa, sino que hay que releer a los teóricos militares soviéticos (que a su vez recogen elementos de la Rusia zarista) y reflexionar sobre la continuidad doctrinal existente entre la Unión Soviética y la actual Federación de Rusia en conceptos como las operaciones en profundidad (con una perspectiva sistémica y totalizadora del esfuerzo nacional para combinar elementos diplomáticos, informativos, sociales, económicos o militares), las medidas activas (que emplean medios, tácticas y procedimientos ambiguos para dificultar la atribución y facilitar la denegabilidad) o el

control reflexivo (fundamento de sus operaciones de información que sirve para manipular los procesos de toma de decisiones).

Para completar el panel sobre seguridad internacional del V Congreso ADESyD del que trae origen la presente publicación, Santiago Miñano explica la nueva política de seguridad de Japón, lo que resulta especialmente interesante debido a la complejidad y volatilidad del panorama internacional de Asia Oriental. El autor nos recuerda que en el año 2016 se produjo la entrada en vigor de la relevante reforma de la política de seguridad de Japón, con el objetivo principal de erigirse en un socio activo, sólido y fiable en la búsqueda de soluciones a los grandes retos de seguridad del siglo XXI. De este modo, ha renovado su acuerdo de seguridad con Estados Unidos y ha reformado su legislación para habilitar a sus Fuerzas de Autodefensa a tener un papel más activo en operaciones internacionales de paz y seguridad, vigilancia marítima o lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

Santiago Miñano desgrana esa nueva legislación de paz y seguridad de Japón, que pretende adaptar este país a un entorno regional y global cambiante, a la par que dotarle de los instrumentos necesarios para una contribución más activa a la paz global. Pero han sido mantenidas importantes limitaciones en la seguridad de Japón que prueban que es un Estado totalmente orientado a la paz, como que sus fuerzas militares se siguen denominando de Autodefensa y no Armadas, o la pervivencia de restricciones a la adquisición de capacidades militares de proyección de fuerza como, por ejemplo, aviones bombarderos o misiles de crucero.

RECORDANDO CIENTOS DE AÑOS DESPUÉS LOS CATORCE PUNTOS DE WILSON

DR. SERVANDO DE LA TORRE FERNÁNDEZ DEL POZO

NOTA BIOGRÁFICA

Ingresó en la Carrera Diplomática en 1973 tras estudiar Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Complutense. Es doctor por la Universidad Rey Juan Carlos.

Ha estado destinado en las Embajadas en Dar Es Salaam, Ottawa, Tokio, Moscú, Roma y en París/Unesco. Ha venido siguiendo especialmente el proceso de relaciones Este-Oeste y temas de Seguridad Internacional y Desarme en destinos en OTAN (Bruselas), OSCE y en OIEA (Viena), y de análisis y prospectiva en el Gabinete en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Ha publicado diversos artículos y, concretamente, dos Estudios sobre la OSCE y el sistema de seguridad Europeo.

Ostenta el grado de Embajador y fue designado como tal en Misión Especial para los Estados del Cáucaso a raíz del conflicto de Georgia con sede en Tbilisi.

INTRODUCCIÓN

En este artículo destacamos cómo la doctrina cristiana iba a jugar papel esencial, si no exclusivo, en el pensamiento del Presidente Wilson. En Princeton, aún estudiante escribe, *“si Dios me da la gracia le serviré hasta la perfección”*. Los presbiterianos, de donde alimenta su fe, habían establecido una relación entre Dios, la Providencia y Estados Unidos.

La guerra civil había ensombrecido su primera juventud en Saunton, Virginia, donde nace en 1856. A los ocho años era testigo del confinamiento de soldados del norte en la iglesia de su padre, el influyente reverendo Joseph Ruggles Wilson, ardiente simpatizante confederado. Es luego en Princeton donde se despierta su inquietud por los *Covenant* y allí presenta un ensayo, *“The modern democratic state”* (1885). Wilson cree que la posibilidad de gozar la vida democrática en EEUU se debe a la ausencia de tradiciones e instituciones, no estar enredado en la maraña de las alianzas, según describe a la política europea. Wilson, sin embargo, limita la democracia al entorno de los que están educados, quienes están abiertos al debate, acostumbrados al compromiso, no al hábito de la revolución.

América asiste al virar el siglo a un auge de los Capitanes de Industria, y ello suscita la reacción de movimientos agrarios y obreros. Wilson lee el ensayo de Richard T. Elly *“Labor movement in America”* (1886) y concluye: *“Está claro que en su fundamento teórico socialismo y democracia son casi, por no decir completamente lo mismo”*. Luego afirmará, *“la organización industrial moderna ha distorsionado la competencia que llega al poder de unos para tiranizar sobre muchos, a combinar los ricos y los fuertes contra los pobres y débiles. Y ello por la falta de escrúpulos de hombres sin corazón”*.

En los movimientos sociales de las depresiones de 1892 y 1894 Wilson gira hacia Edmund Burke. Hay que quitarse la venda de los ojos del *laissez faire* y responder a las demandas de cada día. Es preferible reformar de antemano que destruir para reconstruir, la revolución en ocasiones es necesaria y productiva de bien, afirmará.

Siendo profesor en Princeton profundiza en el estudio del derecho internacional, y llega a replantearse su misión en clave cristiana: *“el resultado de principios abstractos establecidos por costumbre en su aplicación; la ley de las naciones es como la ley de la naturaleza. El Cristianismo, a partir del concepto de hermandad de los hombres, da base a la comunidad de Naciones al proporcionar visiones standard de moralidad y ética: el comercio, la ley de Roma y el espíritu cristiano son los elementos en que se basa la Comunidad de Naciones”*.

Estas son las bases intelectuales sobre las que va a edificarse la *Nueva Diplomacia* de Woodrow Wilson: el consenso, el debate libre, la primacía de la razón sobre la pasión. En 1887 ya propone en un ensayo una “Federación Mundial”, la unión amplia de gobiernos con un propósito común.

CONTEXTO POLÍTICO PREVIO A LA GRAN GUERRA

EEUU está entonces, a caballo entre siglos, desarrollándose en una inercia progresiva de consolidación, afirmación y expansión. Con Abraham Lincoln y Andrew Johnson, el Secretario de Estado, Seward, emprende la construcción de bases económicas en todo el continente: canales, ferrocarriles, compra de Alaska, anexión de Midway, el control del Orinoco. De igual manera lo están haciendo el Reino Unido y Francia en Nicaragua, Trinidad, Santo Domingo, Brasil. Todas estas potencias propician el establecimiento de una política populista de expansión internacional, lo que lleva a McKinley a la guerra con España por Cuba, Puerto Rico y Filipinas.

Las elecciones de 1896 habían puesto fin a la edad dorada de los partidos de salón y habían abierto el camino a ejecutivos fuertes. La *Doctrina Monroe* (con formulación teórica de 1823) reservaba América para Washington y, en contrapartida, excluía a Estados Unidos de intervenir en asuntos europeos. El éxito político de republicanos y demócratas reside en ligar expansión territorial a democratización, basado todo ello en el modelo económico de Nueva Inglaterra.

En el ámbito de la política exterior, Cuba es un hito importante para el gobierno estadounidense. Se abre un periodo de *cow boy diplomacy*, “hablar suave y llevar un gran garrote”. La ejemplifica el presidente Theodore Roosevelt, que sucede a McKinley tras su asesinato y prosigue un papel activo internacional: intervención en Venezuela, apertura de bases en Panamá (Tratado Hay Herran de 1903, revisión del Clayton Bulwer sobre el istmo de 1850 con el Buneau Varilla). La “espléndida guerrita”, *splendid Little war*, en el Caribe, permite que Panamá constitucionalice el derecho de intervención americana. Las mismas directrices políticas sigue su sucesor, el Presidente William Howard Taft. Aplica la diplomacia del dólar iniciada en China: anima a empresas a invertir en nuevos territorios, garantizando la intervención militar en apoyo de tales inversiones. Sin embargo, la carencia de una flota adecuada mantiene a la América de Roosevelt alejada de áreas de conflicto de valor geoestratégico como los Balcanes, o de los mares del norte europeos.

Un país fraccionado por la pasada guerra civil y la crisis económica de los 1890s ahoga la protesta política y el conflicto social en la expansión internacional imperialista. La clase media anglosajona protestante, WASP, se aglutina en causas morales tales como la promoción de casas de acogida a los recién llegados, la prohibición del alcohol, la corrupción denunciada por los

muckrackers – McLuree’s magazine- y el sufragismo, que era la lógica evolución del papel de la mujer.

Hay una respuesta social potente. Se inicia desde 1901, y se prolonga hasta la Guerra Mundial, una época progresista aceptando el capitalismo corporativo como núcleo de transformación del Estado Federal. Para los pequeños productores y los populistas los monopolios eran la causa de precios artificiales y requerían intervención, para la elite industrial la superproducción era estructural: la caída de precios procedía del exceso de oferta por lo que se requería reestructurar el mercado evitando el exceso de competencia.

En 1911, la *Rule of Reason* del Tribunal Supremo comenzó a regular el mercado restaurando la Ley Sherman antimonopolio de 1890. La Ley dejaba a los intereses privados regular el mercado y reconocía al Gobierno acción ejecutiva o judicial secundaria en mantener límites razonables.

Theodore Roosevelt reaccionó con vistas a las elecciones de 1912 proponiendo la intervención directa del Gobierno Federal. Tras las elecciones de 1904 había logrado mayoría electoral, pero su partido republicano era conservador y se oponía a la expansión de la presidencia, postura representada por el Senador Taft, al que le valió aislarse de los republicanos moderados y de los progresistas que se unieron a los demócratas.

Ello produjo una ruptura en el Partido Republicano. Theodore Roosevelt había evolucionado hacia el *Nuevo Nacionalismo*: en una sociedad industrial solo el gobierno nacional podía asegurar la democracia política y económica (un estatismo populista corporativista), y ello daría lugar al nacimiento del Partido Progresista *The Bull Moose Party*. La crisis republicana propicia un trasvase de votos y una aplastante victoria de Wilson y los demócratas en 1912, que se repetirá en 1916.

A diferencia de Roosevelt, Wilson creía que, si bien el Estado debía intervenir para crear las condiciones que hicieran tolerable la vida, tocaba al sector privado gestionar el mercado y al poder judicial ser autoridad suprema para arbitraje y regulación. Esta filosofía inspiraría la legislación económica de Wilson: rebaja de aranceles -aspiración demócrata-, impuesto sobre renta, Reserva Federal y legislación antimonopolio.

Las grandes empresas venían aplicando la cláusula *open shop* para excluir la presencia sindical. La Ley Clayton de Wilson 1914 deja de considerar a los sindicatos como “*combinaciones ilegales que limitaban el comercio*”.

CONTEXTO POLÍTICO DURANTE LA PRESIDENCIA DE WILSON

Los trabajadores americanos venían apelando a los textos fundacionales de la Unión para reclamar sus derechos. A partir de los años 30/40 los varones blancos tenían ya voto: los trabajadores eran ciudadanos.

A partir de 1898, Samuel Gompers, fundador de la *American Federation of Labor* (AFL) basándose en las Enmienda I y XI, había perseguido la jornada de ocho horas, la supresión del uso indiscriminado de mandatos judiciales, la erradicación de trabajo barato -abusando de la inmigración-, la restricción de la llegada de trabajadores chinos y la prohibición del trabajo presidiario e infantil.

La izquierda demócrata de William J Bryan venía intentando variar la posición del partido desde el *laissez faire* hacia la intervención gubernamental, pero habían sido los republicanos de Taft, artífices de la recuperación de 1908, tras la crisis de 1893, los que seguían teniendo el apoyo de una parte de los votantes obreros.

En 1912, tras la victoria de Wilson, se impuso el ala izquierda demócrata y consiguió el apoyo formal de la *American Federation of Labour* (AFL). Frank Walsh va a ser el autor del informe federal que señala cuatro causas del descontento de la población: injusta distribución de la riqueza, desempleo, desigualdad judicial, ausencia de derecho a negociación colectiva. El informe será instrumento decisivo en la plataforma demócrata en las elecciones de 1916 junto al compromiso de no entrar en guerra y mantener la neutralidad internacional.

Pero la AFL era anti-socialista. Aceptaba el capitalismo y defendía a los trabajadores blancos cualificados. Los negros de las minas, los errantes *blindlestiffs* o *blanketstiffs* de las minas de metales preciosos del noroeste, muchos de Irlanda, Escandinavia, Inglaterra, ya ciudadanos integrados, se agruparon en sindicatos de mineros: el conflicto violento con sus empleadores dio lugar al nuevo *Industrial workers of the world* (IWW). La guerra social en el oeste había despertado una ideología de clase, los *wooblies*. Sus líderes fueron Eugene V. Debs, Mary Jones, Bill Haywood. Su objetivo político era poner a la clase obrera en posesión del control de la maquinaria de producción y de la distribución sin tener en cuenta a los propietarios capitalistas.

La desobediencia civil, dejarse detener para colmar las comisarias, la apelación a la Primera Enmienda, eran sus armas, principalmente las de Bill Haywood. Pero el recurso a actos violentos, la acción directa y el sabotaje causaron la ruptura del IWW con los socialistas.

Bill Highwood, en 1914, gracias a los delegados de trabajo y al romanticismo, llegó a encabezar a 100.000 cotizantes sindicales. Al llegar la Gran Guerra a Europa, decidiría no resaltar la posición contraria a la guerra, simplemente decidió no cooperar.

Entre 1905 y 1913 había habido una conjunción entre el IWW y los socialistas del *Socialist Party of America* (SPA), un avance del socialismo gracias a Eugene Debs que procedía de los sindicatos de ferrocarriles. El socialismo de Debs entroncaba con la revolución y hacia compatible el individualismo sin aludir a mujeres ni negros.

Desde 1904 el SPA registraba avances importantes, sobre todo en California, Illinois, Iowa, Kansas, Dakota, Minnesota y sus diarios, *The appeal to reason* y *Wilshires Magazine* superaban los 250.000 ejemplares.

Con un tren de tres vagones, *The Red Special*, lleno de libros y una banda de música, Debs hizo campaña por 33 estadios y 300 localidades. En las legislativas de 1912, gracias al suroeste y el este, consiguió el 6% de los votos presidenciales.

Paralelamente, los campesinos empobrecidos adaptaron el republicanism y el evangelismo al socialismo, en un segundo despertar religioso en acampadas socialistas en el verano. El impulso religioso profético en el socialismo generó una actitud anticapitalista y la escisión de un sector capitaneado por Víctor Berger, que no compartía la visión de Debs, cuando se decidió excluir a los militantes que practicaran el sabotaje o la acción directa. Muchos siguieron votándole, otros se pasaron al Partido Progresista de Roosevelt, pero en el fondo, la mayoría rechazó el socialismo como no-americano.

Nos conviene conocer bien todo este marco político, porque, en realidad, el progresismo sudista realizó algunas reformas importantes y llevó al poder a Woodrow Wilson, gracias a Josephus Daniels, su jefe de campaña.

Cuando Woodrow Wilson se presenta a las elecciones, Theodore Roosevelt propone regular los monopolios y salvaguardar los derechos de los trabajadores, entonces Wilson ataca el paternalismo gubernamental. Frente al *New Nationalism* propone una *New Freedom* legislación antimonopolio.

En 1912, Roosevelt, Wilson, o Debs representan el voto contra el *status quo*. Los socialistas de derecha quieren gas y electricidad como los republicanos y demócratas; los de izquierda, el control de municipios. Wilson no ahorra su elogio público a los rivales socialistas Max Eastman

y Florence Kelly: *“cuando se habla de justicia socialista apenas puede distinguirse de la justicia cristiana”*.

En resumen, Wilson basó sus victorias electorales en lo económico (Fondo Federal, aranceles, una comisión federal de comercio). Siguiendo la izquierda demócrata de Robert M. La Follette garantiza condiciones laborales muy beneficiosas a los marineros, hasta el punto de que algunos considerarían que el partido demócrata se había pasado al nuevo nacionalismo populista de Roosevelt.

POLÍTICA EXTERIOR DE WILSON PREVIA A LA GRAN GUERRA

Data de 1911 la amistad de Wilson con Edward Mandell House y encuentra en él su alter ego. Mandell era para algunos un manipulador. En política exterior contemplaba eliminar aranceles y armamentos, a la que vez que constituir una vasta entente a cuatro con Gran Bretaña, Francia y Alemania para frenar el militarismo y la carrera naval europea (EEUU no tiene flota). House entendía que se lograría disminuir tensiones entre naciones con el establecimiento de prácticas comunes para el comercio universal y de un sistema de préstamos para aliviar a las más necesitadas.

Wilson nombra a Bryan Secretario de Estado y confía a House como su enviado personal. Así, en un primer periplo por Europa como enviado de Wilson, llega House a Berlín el 26 de Mayo de 1914. Allí declarará: *“la capacidad autodestructiva del equilibrio europeo es una pila de cartas que una ráfaga puede llevarse por el aire”*. Consigue algunos éxitos diplomáticos. En Londres, el Primer Ministro, Lord Asquith, traslada a través de House a Wilson su aquiescencia a una conferencia de desarme. De regreso de su misión europea House encontró indiferencia. La batalla del Marne había ocasionado medio millón de bajas, la del Somme producirá la muerte de 400.000 soldados británicos. A finales de 1916, más de tres millones y medio de soldados rusos habían perecido en los frentes.

Recordemos un poco la sucesión de acontecimientos que condujeron a la conflagración. Tras el atentado de Sarajevo, el 28 junio 2014, se abrían las hostilidades el 1 de agosto; Gran Bretaña declara la guerra el 4 de agosto; ese día Wilson estaba junto al lecho de muerte de su primera esposa, Ellen.

EEUU declara la neutralidad. La política de neutralidad traía dificultades, la principal de ellas era estar sometido al bloqueo británico en el Mar del Norte. La armada inglesa comenzó a confiscar los navíos americanos sospechosos de contrabando. Por otra parte, merodeaban los submarinos

alemanes. En ese contexto, el objetivo de Wilson sería hacer valer el derecho internacional de los neutrales y mantener a EEUU fuera del conflicto. No se habían disuelto en la memoria colectiva americana las matanzas de Gettysburg y el medio millón de muertos de la guerra civil.

A fines de 1914, Wilson lamentaba en una entrevista al *New York Times* la futilidad de emplear la fuerza para resolver las diferencias. Se inclinaba por buscar un *arrangement*. Para Wilson, el imperialismo es la otra gran causa de las guerras, la carrera naval y de armamentos, otra causa. Su visión era que el concierto de naciones tenía que sustituir al equilibrio de potencias, contenida en estos cuatro puntos:

- Ninguna nación deberá adquirir territorios por conquista.
- Hay que reconocer la igualdad de derechos entre grandes y pequeñas naciones.
- Solo las naciones pueden fabricar armamento, no las empresas particulares.
- Debe constituirse una asociación de naciones protegiendo la integridad de cada una; la que se aparte traerá sobre sí la guerra, es decir el castigo automático.

En Inglaterra se había constituido, en agosto de 1914, un grupo de intelectuales denominado *Union of Democratic Control* (UDC), que preconizaba el arreglo pacífico de las disputas. Cuáqueros, liberales y socialistas fabianos se unieron a este grupo. Su filosofía residía en que, dada la interdependencia comercial, vencedores y vencidos perderían lo mismo, es decir, todo.

Bertrand Russell, Ramsay McDonald y Charles Trevelyan, desde Oxford y Cambridge, promueven un movimiento antibelicista. Sostienen que los ministerios de exteriores inglés, francés y ruso, eran los responsables de la deriva, y no solo Alemania. Publicaron un manifiesto que contenía los siguientes puntos:

- Ningún territorio será sometido al control de un gobierno sin el consentimiento de su población.
- El gobierno británico no entrará en guerra sin consentimiento del parlamento.
- La política exterior británica evitará alianzas para mantener equilibrio de poderes, más bien buscará una acción concertada determinada por deliberaciones públicas en un Tribunal Internacional.
- No puede continuar la guerra económica, debe promoverse el libre comercio entre naciones y una economía de puertas abiertas.

La idea de constituir una Liga de Naciones se presenta por vez primera en, “*The war and the way out*”, escrito por Lowes Dickinson. Así lo publica *Atlantic Monthly*, pero, por supuesto, no es compartido por los colegas del gobierno británico. Lowes no entraba a analizar las causas económicas. Su artículo fue revelador a los ojos de Wilson.

Wilson concebía por su lado, y al mismo tiempo, en 1914, un Pacto Pan Americano, y deseaba reestructurar las relaciones con Latinoamérica siguiendo los criterios de Burke, estableciendo un sistema garantizado de elecciones. Andrew Carnegie propone el ejemplo de la Unión Americana: 21 repúblicas unidas en paz. Wilson añadió ahora dos nuevos puntos a los cuatro que hemos mencionado más arriba:

- Garantía mutua de independencia política bajo la forma de república, y garantía de integridad territorial.
- Mutuo acuerdo de mantener completo control de la manufactura y venta de munición de guerra.

El Secretario de Estado Bryan venía negociando un paquete *de cooling off treaties* que sometían los conflictos a previa mediación. House los había negociado con Brasil y Chile, y parecían funcionar en el problema de Tacna y Arica y los nitratos. Bryan había introducido adicionalmente una cláusula de arbitraje y ello conmocionó a los querellantes.

Pero la marcha de la guerra europea interfirió la visión del panamericanismo que propiciaba Wilson, una mezcla de *New Freedom* conjugada con *Pan Americanism*, basada en la igualdad de los estados. La conjunción de la tesis *Open doors* con *Manifest Destiny* industrial parecía reclamar ampliación ilimitada del mercado americano.

House comenzó conversaciones en noviembre 1914, en Washington, con el embajador británico, Lord Cecil Rice, y el alemán, Graf von Bernstorff. El canciller alemán Von Berthmann Hollweg no ocultó su aprensión por una mediación americana, viéndola como “*un peligro que nos llevará a un Congreso Internacional*”. El Secretario de Estado Bryan, un poco celoso de House, añadió un matiz: “*proponer una segunda conferencia de paz global tras una primera solo entre beligerantes*”.

El Coronel House cruzó el Atlántico a bordo del Lusitania, el 6 de febrero de 1915, y se entrevistó en Londres con Sir Edward Grey, que sorprendentemente acogió las ideas wilsonianas, pero bajo la condición de que EEUU fuera parte del Pacto. Ello implicaría una revulsión de la Doctrina Monroe de no implicación en Europa, algo que no había sido siquiera planteado al Congreso.

Aunque House fue fiel a las instrucciones de Wilson, fue más allá por su cuenta en este momento, expresando sin recato sentimientos pro aliados, deseando su victoria y entendiendo que la paz se basaría en la entente angloamericana. En su visita a Berlín intentó mediar con Hollweg, Zimmermann y Von Jagow, para evacuar el norte de Francia a cambio de un compromiso británico por la libertad de los mares. La impresión de la misión House para Wilson es que los beligerantes estaban más interesados en la victoria que en la negociación.

Frente a Wilson, Theodore Roosevelt -premio Nobel 1910- elabora en The New York Times un concepto de equilibrio de poder basado en el interés propio: las alianzas son cambiantes e inciertas.

Wilson encontró eco político en algunos movimientos sociales y políticos coetáneos. Una serie de activistas feministas pacifistas, socialistas y liberales, como Crystal Eastman, del entorno del Eastman Wellesley College, conforman un espectro de internacionalistas progresistas: su *raison d'être* es lograr un arreglo negociado; su objetivo es la lucha por los derechos de la mujer, los niños, la justicia social. Paul Kellog, con Lilian Wald, organizan el *Woman Peace Party* (WPP) con un programa de reconstrucción de la paz paralelo al británico de UDC. En La Haya celebran un Congreso y consiguen audiencias con Lord Asquith, Lord Grey, Von Jagow y Bethman Hollweg. La guerra submarina empaña sus buenos propósitos, al tiempo que da alas a Roosevelt, que también acude invitado para denunciar la cobardía internacional, *“cualquiera que les aplauda es cómplice del éxito de la otra causa”*.

Eugene Debs, líder socialista como hemos visto, defiende la estricta neutralidad, el despotismo en Rusia, la monarquía en Alemania, los republicanos en América, son substancialmente lo mismo para la clase trabajadora. En 1914 propone el “Programa y Manifiesto del Partido Socialista Americano por el Desarme y la Paz Mundial”. Los principios socialistas se oponen al pacifismo burgués de las sociedades liberal reformistas.

Los términos socialistas son los siguientes:

- No indemnizaciones.
- No transferencia de territorios.
- Todo país bajo dominio extranjero recibirá la independencia que pidan sus habitantes.
- Un parlamento internacional con poder legislativo y administrativo, y comités permanentes, sustituirán a la diplomacia secreta.
- El desarme universal cuando sea posible.

- Democracia política e industrial (esto es nacionalización de industrias y mejora trabajo).

El programa va a ser entregado a Wilson con expreso requerimiento de mantenerse fuera de la guerra e insinuando una mediación diplomática.

Por otro lado, hay un grupo de internacionalistas conservadores en torno a la *Carnegie Endowment for International Peace* y *American Society for Judicial Settlement of Disputes*, nucleados en la Universidad de Columbia, con apoyo de la *New York Peace Society* y de Hamilton Holt y el Independent

En este mismo espectro ideológico se encuentra la *League to Enforce Peace* (LEP), que agrupa hombres de Taft y de Mc Kinley, y pretende centrarse en la estabilidad, más que en buscar un cambio en la relación contemplando el concepto paz a través del prisma de la ley internacional. La LEP sintoniza con el grupo conservador británico *Bryce Group* y con la *League of Nations Society*.

Wilson se va a mantener a distancia de estos posicionamientos políticos, pues si bien en algún punto podía converger (*cooling off treaties*, sanciones e incluso garantías integridad e independencia política), en otros fundamentales no hay coincidencia (como derecho auto determinación, control democrático en política exterior, desarme y el objetivo de consecución de la paz). El slogan es determinante, la LEP “*does not seek to end the present war*”, mientras para Wilson y los progresistas internacionalistas se trata encontrar una “*lasting peace*”.

Los conservadores buscaban la estabilidad en la derrota alemana, parten de un darwinismo social, según el cual, algunos están hechos para mandar. La diplomacia era producto de una élite educada que sabía gestionar los delicados equilibrios de poder que la realidad internacional imponía. Enfrente, los reformistas sociales o liberales buscaban revolver el *status quo*, lo que da idea del complejo y diverso panorama político en el que debía desenvolverse la política exterior de Wilson.

MOVIMIENTOS DIPLOMÁTICOS PREVIOS A LA ENTRADA DE ESTADOS UNIDOS EN LA GUERRA

La realidad en América no estaba en la discusión académica, sino que estaba condicionada por el concepto *preparedness*, es decir, la falta de preparación para abordar el conflicto.

Henry Cabot Lodge lo había suscitado en 1914. Pero Wilson aún lo argumentó más extensamente: “*nunca tendremos un gran ejército desplegado. No pediremos a nuestros jóvenes gastar los mejores años de sus vidas para hacerse soldados*”.

La guerra submarina va a conmocionar estos criterios. La difusión del *Bryce Report* crispa a todos, los ataques indiscriminados a mercantes como *Lusitania* (7 mayo 1915) enervó a la población, que empezó a buscar una respuesta del Presidente. Pero el trasatlántico navegaba por zona declarada de guerra, no maniobraba en zigzag como exigida el Almirantazgo, estaba junto a Irlanda y una doble explosión podría indicar que estaba armado o llevaba munición. La respuesta se basará en conseguir el compromiso alemán de respetar mercantes desarmados según la ley del mar.

Tras el *Lusitania*, se produce un nuevo hundimiento, el del *Arabic*, que da lugar a un complicado mundo de interpretación jurídica sobre lo acordado. Roosevelt no dudó en acusar a Wilson de debilidad y timidez, e inició un programa de entrenamiento militar en las escuelas de Nueva York. Los republicanos confiaban en que la disensión de los demócratas hundiría a Wilson, que en principio reacciona y substituye a Bryan por Lansing en la Secretaria de Estado.

En abril de 1916 se constituyó la *American Union Against Militarism* (AUAM), que popularizó un dinosauro como mascota, JINGO. John Reed denuncia la colusión entre la industria de armamentos y la *National Security League*. Un nuevo movimiento de liberalismo pragmático encabezado por Walter Lippmann y *The New Republic*, reprocha a Wilson la confusión entre falta de preparación y neutralidad.

Preparedness what for? Irónicamente el nacionalismo de Roosevelt y los antimilitaristas de AUAM coincidían en el aislacionismo. La complacencia en Jefferson sustituye mal la destreza de Hamilton, le dice *The New Republic* a Wilson. Y el debate se encona, teniendo a Wilson como centro del mismo. AAUAM, dice Kellogg, “no está por la paz a cualquier precio ni contra la preparación sana y razonable”. Para *The Masses*, “cuando Wilson se refiere al AUAM lo hace como si formase parte del mismo”. En la controversia media el Decano de Stanford.

Mientras tanto, en el campo de la diplomacia internacional los ingleses contemplan la idea de convocar una conferencia. Lord Grey pregunta a House por su propuesta de una Liga de Naciones que vinculara a todos contra el que quebrara un tratado. Wilson contesta, las únicas garantías que racionalmente podrían aceptarse serían desarme militar y naval y liga de naciones.

Grey estipula que, a petición británica y francesa, Wilson convocaría una conferencia de paz y si Alemania no acude EEUU entraría probablemente en guerra. El Coronel House llega a insinuar que EEUU entrará en guerra si los aliados dulcifican el bloqueo inglés.

Un nuevo hundimiento, el del *Susex*, se solventa con el compromiso alemán resumido en el concepto *visit and search*. Parece que Washington puede ahora encabezar una propuesta de paz, pero Wilson aclara que EEUU no tiene nada que ver con la condiciones de paz sino con una alianza universal que mantenga la libertad de los mares y sirva para prevenir una guerra contraria a tratados o acuerdos sin anuncio ni prevención, sin garantía de integridad territorial e independencia política.

Wilson decide dirigirse a la LEP, la más influyente entonces, para defender su proyecto de Liga de Naciones y se sienta en Willard Hotel -vecino a la Casa Blanca- con Cabot Lodge, Taft y Lawrence Lowell. De ese encuentro sale una declaración política:

“El pueblo americano cree que cada pueblo tiene derecho escoger la soberanía bajo la que quiere vivir; los pequeños estados tienen igual derecho que los grandes; en el respeto a soberanía e integridad territorial; el mundo tiene derecho a estar libre de que se disturbe su paz que tiene su origen en la agresión y el desprecio a los derechos de los pueblos y las naciones”.

Para Walter Lippman se trataba del documento diplomático más importante conocido en su generación. Pero para *The New York Tribune*, la fantástica idea de autodeterminación era ilustración de la inestabilidad del Sr Wilson como estadista: sentimentalismo fluido en palabras volanderas. Su propuesta sobre la Liga de Naciones recibe opiniones encontradas. Para Roosevelt, marginado por Taft, es propaganda y educación para el mal. Cabot Lodge la admitiría siempre que se disponga de ejército y flota, y esté basada en la cooperación angloamericana.

Aunque el Gabinete británico estudia un memorándum del Lord Canciller, Haldane, influido por el Bryce Group, concluye que no se puede contar con EEUU para una Sociedad de Naciones dada su acrisolado aislacionismo. Lord Grey, sin embargo, aún confía en una conferencia de paz por mediación de Wilson, mientras Lord Balfour, más cauto, lo limita a una secuencia de conferencias informales periódicas.

El 14 de noviembre de 1916 se distribuyó una nota a todos los aliados. Hollweg, en el Reichstag, había manifestado la disposición de Alemania a unirse a una Liga de Naciones. El intercambio de notas y la contestación de Wilson fueron criticadas por su nuevo Secretario de Estado, Lansing, porque *“ponía a todos en el mismo plano”*.

En esos momentos, en Reino Unido se producía la caída del gobierno Asquith – Grey. En diciembre 1916 cedía el paso a Lloyd George y Balfour. Balfour era receptivo a la idea de la Liga de Naciones, que llegó también al Kaiser por boca de Berthman Hollweg. La respuesta alemana

resulta ambigua, y Lloyd George remataría en los Comunes, *“sentarse en una conferencia sin saber para qué es ponerse la soga al cuello”*.

Lansing discrepó entonces con la táctica de Wilson y por su cuenta desautorizó la propuesta de su Presidente ante la prensa, reduciéndola a un paso táctico para ver la reacción de los otros. Wilson pensó destituirle ante *“uno de los más egregios actos de traición de la historia americana”*. House intentó una reacción positiva clara de Berlin, pero sin éxito.

La rebelión irlandesa comienza a inquietar a Londres, que comienza a interceptar buques correo americanos sospechosos de llevar correspondencia a los poderes centrales. En Méjico, agentes alemanes intrigan con Pancho Villa, que contemplaría con inquietud un supuesto acuerdo de Venustiano Carranza con Wilson para extender un protectorado americano sobre Méjico. Carranza guardaba cierta gratitud a Wilson porque le había reconocido tras el golpe contra Huerta, pero sus aliados populistas a la izquierda recelaban, pues los intereses petroleros estaban en manos inglesas y americanas.

Los socialistas y progresistas, Jack London, Upton Sinclair, Charles Edward Russel, entre otros, lanzan la plataforma *Social Workers for Wilson*. En *Literary Digest* dicen que *“le prefieren a un socialista porque hace más que si lo fuera”*. Le apoyan con la promesa de que EEUU no irá a la guerra. Wilson es reelegido porque mantiene a EEUU fuera de la guerra. La comunión izquierda-liberalismo, híbrido de socialismo y perspectivas liberales, era la versión americana de la social democracia.

El 22 de enero de 1917, en el Senado, presenta de nuevo el Presidente Woodrow Wilson su programa, *“peace without victory”*, basado en los siguientes puntos:

- El Destino Americano, es inconcebible que EEUU no tenga su presencia en esta gran empresa mundial.
- Igualdad de naciones.
- Consentimiento de los pueblos a sus gobernantes.
- Acceso al mar para cada pueblo en lo que sea practicable.
- No puede haber seguridad ni igualdad en una carrera de armamentos.
- La doctrina Monroe como doctrina del mundo.

La paz sin victoria fue acogida en principio positivamente por Taft, en la derecha republicana, o *La Follette*, en la izquierda demócrata, y por LEP, los internacionalistas liberales. Pero Cabot Lodge guardó silencio y Roosevelt irrumpió, *“es la idea que sale de un hombre demasiado*

orgulloso para luchar”. Los laboristas británicos, los socialrevolucionarios de Petrogrado, muchos comentaristas alemanes aceptaron la imparcialidad de Wilson y lo positivo de su iniciativa.

En el curso de las hostilidades los duros del ejército alemán redoblan la lucha submarina, hunden tres mercantes americanos. El episodio del telegrama Zimmerman derrumba toda esperanza en las buenas intenciones y hace virar la opinión incluso del área liberal pacifista: el prusianismo es un peligro para el internacionalismo progresivo.

Posiblemente Wilson cree que la guerra europea está en su fase final y la intervención americana lo acelerará. Lloyd George le pide entrar en guerra, así lo dice Sir Charles Trevelyan en una carta abierta a los americanos, “*..la neutralidad no tiene sentido si no es para conseguir una seguridad colectiva; Una paz punitiva sembraría las semillas de una nueva guerra*”.

Walter Lippman envía un memorándum a Wilson que resume, “*en cuanto Alemania abandone sus presentes políticas podrá constituirse una Liga de Naciones. El reto será someter el espíritu de beligerancia al orden liberal*”.

En febrero de 1917, Wilson establece unas *Bases of Peace* y en ellas lo que sería el artículo X del *Covenant* final de Versalles: la garantía mutua de independencia política e integridad territorial no obligaría a un miembro de la Liga en particular a destacar sus tropas sobre el terreno cuando se quebrantara la paz, ni la Liga podría obligar a hacerlo. La Liga para Wilson era un medio, no un fin, un compás de espera más que un destino.

Taft, con la LEP, comenzó a enturbiar el proyecto. Los senadores republicanos Cabot Lodge y Borah se pronunciaban firmemente en contra de las concesiones jurídicas implícitas de la Liga, defendiendo por el contrario la soberanía nacional. Walter Lippmann presentó a Wilson un programa de racionalización de la guerra y confió a amigos socialistas, en mayo de 1917, que en realidad se encontraban en el umbral de un colectivismo aún mayor que el que pudiesen proponer los socialistas. Pero en la convención de San Louis los socialistas denunciaron la participación en la guerra como un crimen contra EEUU, resistiendo a la movilización y los bonos de guerra. Sin embargo, un *Minority Report* de la facción de Spargo apoyaba la guerra contra el imperialismo y la derrota del militarismo. Los socialistas pro-guerra denunciaron el documento de San Louis como no neutral, no americano y progermano, alegando que los entusiastas con la liga abogaban por un Estado armado mientras en lo doméstico no aceptaban reformas sociales.

El frente progresista se rompió: para Kellogg, oponerse a la guerra y al militarismo no era lo mismo que oponerse a esta guerra. Wilson pudo así emerger con una síntesis clave, *“una guerra para acabar con todas las guerras”*, a la postre, título del magnífico libro de Thomas J Knock que estamos siguiendo en esta redacción. El 2 de abril de 1917, Wilson pide al Congreso que declare la guerra a Alemania, *“no contra el pueblo alemán, contra el que no hay querella, sino contra el poder autocrático egoísta que violenta la libertad y autogobierno de los pueblos”*.

Las divergencias de propósito entre EEUU y los aliados eran amplias, y dentro de EEUU también entre republicanos y demócratas, porque pervivía el argumento primordial de los aislacionistas. Paradójicamente, eran los demócratas y progresistas el hilo conductor de la razón de incorporarse a la guerra, mientras la animadversión republicana, tanto a intervenir bélicamente, como a un compromiso en un mecanismo internacional de seguridad como la Liga de Naciones era total.

Las consecuencias prácticas sobre la coalición de inspiración y apoyo de Woodrow Wilson no pueden ser más lamentables. La declaración de guerra gravita sobre los progresistas liberales y socialistas que habían apoyado a Wilson. Pero la ley de espionaje, y la de sedición, la de comercio con el enemigo, y otras, imponen censura de medios y publicaciones como *The Masses*. Líderes socialistas pro guerra, como Upton Sinclair o Reed, son arrestados y se decreta prisión para los desertores. De hecho, la resistencia pacífica, o la protesta y acción sindical en la economía de guerra se pagan en la cárcel. Y, además, los aislacionistas de todos los bandos reprochan que Wilson no haya puesto condiciones a la participación en la guerra.

El Papa Benedicto X propone como mediación en el conflicto volver al status quo ante *bello*. Wilson se vio obligado a reaccionar, la iniciativa era prematura si el objetivo de la guerra era librar a los pueblos de la amenaza del poder de los militares. *“Appel to Reason”* se llama el texto de respuesta, que se articula en las ideas de que si no hay daños punitivos, no hay desmembramiento de imperios, ni reivindicación de soberanías, y todo queda en el establecimiento de ligas económicas exclusivas, no hay bases para una paz firme y duradera.

En la paz de Brest Litovsk, el 3 marzo 1918, los rusos implementarán aspectos de la *New Diplomacy* wilsoniana de “paz sin anexiones”, salidas al mar, y autodeterminación que bien lamenta llorando el negociador ruso Joffre cuando ello significa la pérdida de los países bálticos.

LOS CATORCE PUNTOS

El Coronel House convoca un *think Tank*, *The Inquiry*, para elaborar detalladamente las propuestas que presentará el Presidente Wilson ante la Conferencia interaliada. Trabajan sobre dos mil documentos y mil quinientos mapas, con la coordinación ejecutiva de Walter Lippmann.

Al mismo tiempo, los laboristas británicos publican “*Memorandum on War Aims*”:

The Inquiry elabora los conocidos 14 puntos:

- 1 - Convenios abiertos y abolición acuerdos diplomacia secreta.
- 2 - Libertad de navegación en la paz y guerra fuera de las aguas jurisdiccionales, excepto cuando los mares quedasen cerrados por un acuerdo internacional.
- 3- Supresión tanto como sea posible de las barreras económicas.
- 4- Garantías adecuadas para la reducción de los armamentos nacionales.
- 5 -Reajuste imparcial de las reclamaciones coloniales, de tal manera que los intereses de los pueblos merezcan igual consideración que las aspiraciones de los gobiernos cuyo fundamento habrá de ser determinado.
- 6 - Evacuación de todo el territorio ruso, dándose a Rusia plena oportunidad para su propio desarrollo con la ayuda de las potencias, y autodeterminación de sus instituciones políticas
- 7 - Plena restauración de Bélgica en su completa y libre soberanía.
- 8 - Liberación de todo el territorio francés y reparación de los perjuicios causados por Prusia desde 1871; devolución de Alsacia y Lorena a Francia.
- 9 - Reajuste de las fronteras de Italia siguiendo líneas reconocibles de nacionalidad.
- 10 – Oportunidad para un desarrollo autónomo de los pueblos del Imperio Austro Húngaro.
- 11 - Evacuación de Rumania, Serbia y Montenegro; concesión de un acceso al mar a Serbia y arreglo de las relaciones entre los estados balcánicos de acuerdo con sus sentimientos y el principio de nacionalidad.
- 12 - Seguridad en el desarrollo autónomo de las nacionalidades turcas del impero otomano. El estrecho de los Dardanelos debe quedar libre para toda clase de barcos.

13 - Declarar a Polonia como un estado independiente con acceso asegurado y libre al mar.

14 - La creación de una Asociación General de Naciones, a constituir mediante pactos específicos, con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial tanto de los Estados grandes como de los pequeños.

Los puntos servían para conmover la oposición en Alemania y Austria, y para devolver Rusia a la guerra. Para Wilson, la revolución de Lenin, como la mejicana antes, constituían un legítimo, aun cuando indeseable instrumento de cambio. Solo en la primavera de 1918, cuando se atisba la posibilidad de victoria alemana, Lenin se convertirá en claro objetivo de hostilidad para Wilson.

En el interior de Estados Unidos, Spargo en *“Apple to reason”*, Eastman en *“Wilson and the world’s future”*, y Randolph Bourne en *“Twilight of Idols”* apoyan las ideas de Wilson. Sin embargo, Taft y Lowell dicen que el Senado no va a aceptar un acuerdo en que los demás digan a EEUU lo que tiene que hacer.

En el exterior, el conocido *“Phillimore Report”*, dirigido al gabinete británico propone:

- Subordinar todo conflicto a previo arbitraje.
- Dilatar las hostilidades en un proceso de enfriamiento (*cooling off treaties*).
- Invitar a no miembros a unirse a esta “Alianza” (en vez de Liga).

Lord Cecil se entusiasmó con el informe, y House y Huter Miller, de *The Inquiry*, comenzaron la redacción de la constitución de la Liga de Naciones. Al menos, en cuatro aspectos el proyecto de Phillimore y los 14 puntos coincidían: arbitraje obligatorio, auto determinación, independencia política e integridad territorial, desarme.

Wilson viajó a Magnolia, en Massachusetts, para preparar un texto con House, quien estaba disconforme con el principio de igualdad de los estados: no era práctico, ni a efectos de *enforcement*, ni de pago. La Convención de Magnolia creó la impresión de que los catorce puntos eran los objetivos americanos en la guerra.

El Tratado de Brest-Litovsk planteó una serie de problemas al proyecto de Wilson. La paz cartaginesa privaba a Rusia de un tercio de su territorio, la paz sin victoria no era creíble y el encharcamiento con bolsas imperialistas dentro del territorio entorpecía el ejercicio de la libre determinación.

Trotsky aceptaba presencia exterior en Múrmansk, Arcángel y en Vladivostok. House vacilaba ante los bolcheviques pero Lansing era virulentamente contrario. Los japoneses estaban dispuestos, así como Ferdinand Foch, respecto a Siberia.

Una legión de abandonados checos vagaba por los vastos territorios y Wilson temía que el movimiento intervencionista pasara a ser sea controlado por amigos del antiguo régimen imperial, convertidos en un movimiento antisoviético que impida la libre determinación.

La postura de Wilson no fue comprendida por sus aliados progresistas que entendían que cualquier intervención era política conservadora del status quo. La censura de *The Nation* por “civil liberty deed”, el procesamiento de Eugene Debs por espionaje, la actitud “halcón” del *Postmaster General*, completamente separado del Presidente, constituían “la prusianización de la opinión pública”, advirtió el más leal a Wilson : *The World*. Para hacer frente a esta marea de la derecha internacional y la LEP, Paul Kellogg, constituyó en la primavera de 1917 la *League of Free Nations Association*. Los laboristas británicos eran su mayor apoyo.

Wilson reaccionó apoyado en su activa e inteligente segunda esposa, Edith. En el Metropolitan Opera House patrocinó el 27 septiembre 1918 el *Fourth Liberty Loan*, y ya con 120.000 hombres desplegados en Europa enunció cinco particularidades:

- Justicia imparcial, para vencedores y vencidos por igual.
- Los intereses particulares de una nación no pueden prevalecer sobre los de todos.
- No preferencias en la nueva familia de naciones.
- No boicots, ni combinaciones aparte.
- Todo acuerdo internacional debe hacerse conocer a los demás.

No gustaron estos puntos, los críticos no vacilaron en considerar que Wilson quería la paz a cualquier precio. Cabot Lodge reclamaba la rendición incondicional de Alemania, Roosevelt diría, “sustituir con internacionalismo al nacionalismo significa prescindir del patriotismo. El pacifista profesional y el internacionalista son igualmente ciudadanos indeseables”.

El 12 de octubre 1918, los alemanes aceptaban los 14 puntos y se mostraban dispuestos a una evacuación bajo supervisión de una Comisión Mixta. Los primeros ministros de Francia, Gran Bretaña e Italia, comunicaron que aceptaban los términos de un armisticio siguiendo las recomendaciones de los expertos militares y navales.

Una tercera nota alemana, el 20 de octubre, aseguraba reformas y pedía un armisticio. Ante el temor de que el armisticio pudiera permitir el rearme alemán en los frentes, Wilson envió una tercera nota reclamando garantías a los verdaderos representantes del pueblo alemán, pues de continuar hablando con los militares no se podría pedir negociaciones de paz sino rendición.

Desde la oposición política Ted Roosevelt precisó, *“dictemos la paz con el crepitar de nuestras ametralladoras, no con el repiquetear de las maquinas de escribir”*. Buscaba la presidencia en 1920 y comenzaba una tenue aproximación hacia Taft y LEP, lo que anticipa las dificultades políticas de la posición de Wilson.

House en París habla con Orlando, Clemenceau confesaría que *“nunca les pidió su opinión Wilson sobre los 14 puntos”*. Aceptando la ocupación del Rhin, y posponiendo la libertad de los mares que desea Lloyd George, así como la compensación alemana por todos los daños ocasionados a civiles y sus propiedades, House salva los Puntos con meros compromisos verbales de Clemenceau de retirarse del Rhin una vez se produzca el cumplimiento de las condiciones impuestas a Alemania.

La guerra había producido daños en el algodón y su comercio, los precios bajos del trigo perjudican las circunscripciones de los progresistas demócratas y ello se hace sentir en las *mid term elections*, en que los republicanos se afianzan en el Congreso de EEUU.

Wilson constituye la comisión americana para negociar la paz con House, Lansing, el General Jefe del Estado Mayor Bliss y el diplomático Henry White. La exclusión de Taft y de Root- un reaccionario del lado republicano- lastran el futuro de la aprobación de sus ideas en la Conferencia de Paz en la que el Presidente americano tiene gran peso.

WILSON DURANTE LA CONFERENCIA DE PAZ DE VERSALLES

Wilson viaja a Europa encabezando la delegación norteamericana. Desde el 14 diciembre de 1918 al 18 de julio de 1919, gira por Londres, Manchester e Italia. Son los trabajadores de Milán los que le brindan la mejor acogida, donde pronuncia el discurso más radical.

En París, Clemenceau anula un encuentro con mujeres trabajadoras para que no haya demasiadas manifestaciones. Permite la reunión con una comisión de mujeres a cambio de que no hable de la Sociedad de Naciones. París marca una relación antagónica entre Wilson y el tigre Clemenceau.

En Roma visita al Papa. Orlando y Sonimo invocan el Tratado para que se les pague su participación con la anexión del Tirol del Sur, más las islas y costa de Dalmacia. En Londres encuentra apoyo en Sir Robert Cecil y el sudafricano Jan Christian Smuts, así como argumentos en el *Phillimore Report*. Aceptarían una Liga de Naciones con conferencias regulares de cinco grandes –Italia, Japón, Francia, Gran Bretaña y EEUU-. Están excluidos los bolcheviques y Alemania. Un secretariado en Ginebra daría continuidad.

William Hughes, de Australia, y Robert Borden, de Canadá, ponen en duda los argumentos protagónicos de Wilson rescatando la vieja diplomacia y las reglas de equilibrio que intenta imponer Clemenceau. Cuestionan que la mejor alianza de la Commonwealth no sea con Francia en vez de EEUU. El laborista Barnes apoya la colusión con EEUU frente a la alianza con Francia.

Wilson resiste contra las reparaciones, *war guilt clause*, de Alemania que reclama Lloyd George. En “*The League of Nations, a practical suggestion*”, el General Smuts secunda los conceptos *no annexation* y *self determination*. La idea latente de Smuts era conseguir que EEUU se uniese a Gran Bretaña en una tarea de supervisión global de la seguridad. El texto sigue las propuestas de Magnolia y también el *Phillimore Report*. Admite el ejecutivo internacional, pero con algunas matizaciones: tres votos podrían vetar en el Consejo y, sin endosar enteramente la igualdad de los estados de Wilson, marca distancias con Lord Cecil admitiendo que se sienten en el Consejo otras naciones además de los cinco grandes.

Wilson llega a presentar el segundo borrador del Tratado Constitucional de la Liga, que es el más elaborado, donde se recogen completamente sus ambiciones:

- Más allá de solventar disputas, se debería propiciar reajustes a través de la autodeterminación.
- El respeto de principio a los derechos básicos de los individuos prevalecería en las situaciones coloniales.
- La Liga de Naciones no sería un fin, sino un medio abierto a soluciones.

El Secretario de Estado Lansing y el General en Jefe americano Bliss objetan el arbitraje obligatorio y la seguridad colectiva porque infringe la Doctrina Monroe. Lansing sugiere formular negativamente la garantía territorial, Bliss opina que el sistema de *cooling off* podría violentar el derecho de los parlamentos a declarar la guerra. También objeta contra el sistema de mandatos que excluye a las naciones pequeñas que no podrán pagar. De igual modo, quiere que se precisen las garantías, si se refieren a agresión extranjera, o no intervención en

levantamientos. Y añade prohibición de la persecución religiosa y derecho de la Liga a cerrar los mares.

El 18 de enero de 1919 comienza la conferencia de París. Wilson preside, en ambiente informal, iniciando un discurso que soñaba como el *“Sermón de la Montaña puesto al día por Lenin”*.

Contra las anexiones propone los mandatos, y House va recogiendo las peticiones: Nueva Guinea para Australia; África alemana del sudoeste para Louis Botha, Samoa para William Masey, de Nueva Zelanda; los franceses toman Togoland y Camerún; Japón, Kiaochew de China; Smirna para Venizelos; Ruanda y Burundi para Bélgica.

Con Balfour, cuyo hogar palestino acepta, chocaba en lo que se refiere al principio de autodeterminación siguiendo una línea étnica; con el liberal Prinze von Baden para implantar férrea disciplina al vencido alemán, al tiempo de permitir expresión a las repúblicas revolucionarias emergentes, cuando es así que los 14 puntos introducían un vacío de legitimidad; con Masaryk para Checoslovaquia.

También choca con sus aliados, *Big Three o Four*, respecto a las drásticas condiciones impuestas a Alemania que, una vez rendida y legitimada por un nuevo sistema democrático, veían troceado su territorio (Eupen, Malmedy Silesia, Poznan Dantzig), perdidas sus colonias y disuelta su flota en Scapa Flow. No era esa la idea de la Paz sin Victoria que arbolaba Woodrow Wilson.

EEUU no había declarado la guerra al Imperio Otomano y Wilson se desentendió de los arreglos en sus restos en Oriente Medio, Anatolia, Tracia, el país de los kurdos, Macedonia y las pérdidas de Bulgaria, que sí interesaban a Francia y Gran Bretaña. La autodeterminación se aplicaría a los aliados de la entente (polacos, checos, yugoslavos, rumanos y griegos), pero no a húngaros, austriacos, alemanes, búlgaros y turcos.

El conocido como *pequeño Tratado de Versalles*, firmado a la vez que el principal, contemplaba las minorías subsumidas en espacios multiétnicos dentro de estados sucesores. Teschen y los Sudetes serían dos casos claros, los judíos, otro. Masaryk sería persistente en sus demandas, D'Anunzio las preparaba, Ho Chi Min pediría ya a Wilson la autodeterminación e independencia de su patria. Wilson ayudaría diseñar Armenia y en base a sus criterios se disgregaría Hungría y Bulgaria.

Fue cuando Wilson se encontró aislado. El borrador *Cecil Miller* daba una vuelta a los 14 puntos, sentaba a cada dominio en el Consejo y marginaba la Corte Internacional de Justicia. Tras un *riffi*

raffe apareció el llamado *Hurst Miller Draft*. Wilson se vio limitado a defender la Liga como mero marco institucional y renunció a otras batallas particulares, pues Lord Cecil era el único que podía salvarla en el Gobierno británico.

Artículos conflictivos resultaron ser el XIII, por la que el Consejo podía oír disputas diferentes del arbitraje, la admisión de Alemania y los vencidos, el básico X, sobre garantía integridad y asistencial que padece agresión. Y también lo fueron el VIII sobre desarme, XV sobre sanciones comerciales.

Las enmiendas francesas iban hacia transformar la Liga en un convenio del Atlántico Norte con ejército y estado mayor, algo que Wilson no podía aceptar, pues implicaba poner sus tropas bajo otro mando territorial e independencia.

El “*control*” se refería, según Bourgeois, al de que no habría fabricación secreta de armas y el ejército internacional serviría para la defensa rápida frente al agresor; Francia y Bélgica no compartían la idea con británicos y americanos.

El Baron Makino y el vizconde Chinda pretendieron introducir un artículo sobre igualdad racial. Wilson los asimiló dividiéndolo: uno sobre libertad de religión y otro sobre igualdad de las naciones. Lord Cecil lo esquivó no incluyéndolos hasta ocasión posterior.

Los críticos en casa suscitaron una serie de problemas. La crítica más virulenta fue, ya de regreso en Washington, la de Roosevelt: que si bien se alegró de que EEUU saliera de su concha, añadió: “*Que los europeos cuiden sus territorios desordenados y débiles, y nos dejen a los americanos cuidar el hemisferio occidental.*” El republicano Knox pidió que se separase la Liga del tratado de paz, y Cabot Lodge, en el Senado, temiendo la disolución de la doctrina Monroe vio la Liga como mero idealismo.

Otras de sus objeciones residían en la igualdad de los estados, el derecho a salir de la Organización, la obligación de aceptar arbitrajes, las reparaciones alemanas. Respecto al artículo VIII, desarme, interpretó que solo el Congreso establece la configuración del ejército.

Al final, Cabot Lodge condicionó el debate sobre las ideas formuladas en sus *Round Robin*:

- Preservar la Doctrina Monroe y el control sobre la inmigración.
- Dejar saber a los aliados que al menos 1/3 de la Cámara no lo aprobaría, debilitando así la posición negociadora-

- Dividir la discusión evocando cuestiones reaccionarias aislacionistas, conservadoras deslindadas de las posiciones en apoyo de la Liga de seguidores de Taft y Wilson.

Mientras tanto, los internacionalistas progresistas reclamaban una amnistía y la reconstrucción, pero Wilson lo retrasaba para no dejarlo en manos de los republicanos. Y, por otra parte, recomendaron no revisar el texto para no privarle de contenido. En París, Wilson se vio en batalla naval con los británicos, que deseaban parar el programa de construcción naval americano, y también frente a los apetitos de los Cuatro, que querían el carbón del Saar. Para lograr el acuerdo final, cambió a Clemenceau la ocupación del Rhin por la autodeterminación de territorios; aceptó el tratado de garantía militar británica a Francia como caso particular del art X; ofreció al Barón Makino un párrafo preambular diluido sobre igualdad de naciones a cambio de subrogar a Japón en las concesiones chinas en Shantung.

Wilson capituló el 5 de abril, vía pensiones a los aliados, que era *leit motive* de Smuts, aceptando el artículo 231 que afirmaba la responsabilidad de Alemania en las pérdidas y daños, en contra de lo recomendado por *The Inquiry* y de su propio parecer. Lo había aceptado para superar el obstáculo republicano, pero se alejaba del proyecto ideado por socialistas liberales y progresistas internacionalistas.

El artículo X era para los más revolucionaristas una puerta abierta al cambio, para otros más realistas, como Thorstein Veblen, una posición de *realpolitik* a imagen del imperialismo. Wilson cedió a las enmiendas republicanas que desvirtuaban el *Magnolia Draft* y el segundo borrador de París. No atendió a sus apoyos progresistas. No se embarcó aprovechando la economía de guerra, teniendo los socialistas que esperar al *New Deal*.

La desilusión cundía: los amigos progresistas estaban en la cárcel, y ahora, salían fortalecidos los grupos de reservacionistas que pretendían no someter las disputas internacionales en que estuviese presente EEUU al procedimiento de la Liga de Naciones; no asumir obligaciones que vinculasen a EEUU a para preservar la independencia o integridad de otro país; retirarse en cualquier momento del Tratado; y otras varias cuestiones respecto a la Oficina Internacional del Trabajo y los mecanismos para imposición de sanciones internacionales.

Wilson era un hombre agotado que rebajó ante el Congreso el significado de lo acordado, “*el artículo X obliga en conciencia, no jurídicamente, es una obligación moral*”. Aún pudo, en un tour por la Nación, destacar la importancia de la Oficina Internacional de Trabajo, ensalzó el arreglo pacífico de controversias, defendió el desarme y preconizó una preparación para la seguridad

nacional. Pero previno contra el aparato militar industrial, adelantándose así a Eisenhower, evocando el peligro de un estado militarizado controlador omnipresente.

El 2 de octubre de 1919 sufrió una trombosis. Su muy inteligente mujer, Edith, estaba a su lado, dicen que le filtraba los documentos como virtual Jefe de Gabinete y que tomaba decisiones de Estado. En febrero estaba recuperado, pero ya el Senado, por 53 /38, había echado abajo su criatura: la ratificación del Tratado de la Sociedad de Naciones. Su fiel Edith, siempre a su lado, le aconsejó a los dos años del infarto dimitir.

Como legado nos dejaría un sistema internacionalista liberal abierto, institucionalizado y el principio de autodeterminación como instrumento para la resolución de conflictos.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Anderson, Perry: *Imperium et consilium. La política exterior americana y sus teóricos*. Madrid, Alkal, 2014.

Bosch, Aurora: *Historia de Estados Unidos 1776-1945*. Barcelona, Critica, 2005.

Gerwarth, Robert: *The vanquished. Why the world war failed to end 1917-1923*. Londres, Penguin Books, 2017.

Knock, Thomas J: *To end all wars, Woodrow Wilson and the quest of new world order*. Princeton, Princeton University press, 1992.

Macmillan, Margaret: *Paris 1919*, Barcelona, Tusquets Ediciones, 2017.

**LA POLÍTICA DE DEFENSA DE ESPAÑA EN RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS A TRAVÉS DE LAS
DIRECTIVAS DE DEFENSA NACIONAL**

GD. E.A. D. JUAN ANTONIO MOLINER

NOTA BIOGRÁFICA

General de División del Ejército del Aire (reserva), es actualmente Subdirector del Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”. Diplomado de Estado Mayor y Defensa Nacional del CESEDEN, es Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación (Psicología) por la Universidad de Granada. Ha ocupado, entre otros, los puestos de Ayudante de Campo de SM el Rey, Subdirector de Enseñanza del Ejército del Aire y Director del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Política de Defensa. Ha estado destinado en el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (Bruselas) y ha ejercido como Observador Militar de Naciones Unidas en Bosnia.

INTRODUCCIÓN

Los componentes esenciales de nuestra Seguridad Nacional son la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior. Los tres interrelacionan de forma constante en la consecución de los objetivos esenciales de proporcionar a los ciudadanos un marco estable en el que pueden vivir en libertad, disfrutar de sus derechos apoyados en los principios y valores constitucionales y contribuir a la seguridad internacional.

En el esfuerzo por lograr esos objetivos la acción exterior, tanto en el ámbito multilateral como bilateral, resulta esencial junto a la Defensa Nacional, y ambos interaccionan muy a menudo para coordinar sus esfuerzos y objetivos.

Aunque es el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación el responsable de la política internacional y de las relaciones bilaterales, las llevadas a cabo por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, que siempre han sido importantes, han ido alcanzando progresivamente mucha mayor trascendencia.

Para España, como para cualquier otro país, las particulares relaciones con los Estados Unidos de América, especialmente tras la consolidación de este país como superpotencia al finalizar la Segunda Guerra Mundial, han sido¹, son y serán fundamentales.

Aunque, sin duda, la influencia de EE.UU. va mucho más allá de la política de defensa, influyendo en lo económico, político, social y cultural, de igual modo que lo ha hecho y lo hace en la inmensa mayoría de los países occidentales, se pretende con este trabajo analizar la influencia de las Directivas de Defensa Nacional en las relaciones bilaterales de política de defensa con EE.UU.

El ámbito temporal considerado se centra en el periodo transcurrido tras la transformación de nuestro sistema político en una democracia consolidada y en línea con las más avanzadas de nuestro entorno europeo y occidental. En concreto, tras unas breves consideraciones sobre la época anterior, se examina la que va desde 1980, año de publicación de la primera Directiva de Defensa Nacional, hasta la actualidad.

¹ Desde finales del siglo XIX, la guerra con EE.UU. supuso la pérdida de nuestras últimas colonias en Cuba y Filipinas. Desde entonces, las relaciones bilaterales con la potencia americana han tenido una enorme influencia en la política española, tanto en el ámbito interno como en el de nuestras relaciones internacionales. En el ámbito interno, el desastre del 98 originó una auténtica catarsis nacional y en el internacional significó el final de nuestra consideración de potencia colonial.

El objetivo de las páginas siguientes será analizar cómo esas relaciones, a partir de las sucesivas Directivas de Defensa Nacional y su planteamiento, se han desarrollado y plasmado en acciones concretas. Es decir, la influencia (mayor o menor) de las DDN en la política de Defensa de España a través de los objetivos, líneas de acción y directrices que en ellas se marcaban y su grado de incidencia en la relación bilateral con EE.UU.

Además, y dado que para España la importancia de las relaciones bilaterales con EE.UU., en la política de la defensa, no se puede separar de la consecución de objetivos bilaterales y multilaterales de seguridad estrechamente conectados con otros ámbitos, se relacionarán los contenidos de las DDN con otros instrumentos que han marcado nuestra relación defensiva bilateral.

En particular, resultan esenciales los relativos a la Alianza Atlántica y los acuerdos bilaterales firmados con EE.UU. En consecuencia, nos referiremos también, aunque sea concisamente, a la OTAN y al proceso de integración de España en esa organización y a los acuerdos y convenios bilaterales en Defensa firmados con Estados Unidos.

ANTECEDENTES

La relación con Estados Unidos en el campo de la defensa se remonta a Carlos III, teniendo un punto relevante en la crisis de 1898. Llegado el siglo XX y tras el fin de la Guerra Civil, el régimen franquista inicia contactos con EE.UU. en 1948, relaciones que se consolidan con la firma del «Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de Norteamérica» de 1953, uno de los tres acuerdos firmados tras los Pactos de Madrid (Aznar Fdez.-Montesinos, F., 2016, p. 24).

EE.UU. valoraba la posición fuertemente anticomunista del régimen y el valor estratégico de España (Ortega Martín, J., 2008, pp. 32-37). Las Fuerzas Armadas se beneficiaron del desarrollo profesional adquirido a través de intercambios y cursos, llegada de equipos, sistemas y construcción de infraestructuras. Entre otras, adquirieron especial relevancia las bases aéreas de Zaragoza, Torrejón y Morón, la base aeronaval de Rota y el oleoducto Rota-Zaragoza.

En esa época *«la propaganda oficial desarrolló una amplia campaña tras la firma de los acuerdos militares entre España y Estados Unidos el 26 de septiembre [1953], que fueron anunciados como el final efectivo del aislacionamiento internacional»* (Sevillano Calero, F., 1977, p. 340). Con este acuerdo España, a través de la política de defensa, se abría al mundo occidental.

Sin embargo, la consideración general que se hace es que se estableció una relación asimétrica y desequilibrada, sin que EE.UU., a través del Convenio, proporcionara un compromiso de apoyo a nuestra política de seguridad y a nuestra defensa. «*La principal preocupación, algunos dirán que la única, eran las bases*» (Chislett, W., 2006, p. 7).

El Convenio se renovó en 1963 (las bases pasan a ser de “utilización conjunta”) y posteriormente se acordó uno nuevo en 1970 (las bases y el oleoducto pasan a ser de titularidad española), en la que por primera vez se «*incluía una cláusula de consultas urgentes entre gobiernos en caso de su utilización para situaciones de ataque*» (Ortega Martín, 2008, p. 7).

Con todas esas peculiaridades y desventajas para España, concluimos que las relaciones establecidas con EE.UU. en el régimen franquista, a través de los acuerdos con USA, sirvieron para asociar nuestra seguridad y defensa, si bien no de forma concluyente, a la de los países occidentales agrupados en la OTAN, organización a la que nos incorporaríamos en 1982.

LA POLÍTICA DE DEFENSA EN LA ÉPOCA DE LA TRANSICIÓN HASTA 1980

Ante las dificultades que planteaba la transición a la OTAN, España volcó sus esfuerzos en reforzar la relación con EE.UU. En esa tarea se considera importante mencionar el papel desempeñado por Marcelino Oreja, tanto desde su puesto como Subsecretario de Exteriores como desde el posterior de Ministro de Asuntos Exteriores en el primer gobierno de Adolfo Suárez.

De estos esfuerzos surgió el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos, que se firmó en enero de 1976 con ocasión de la visita del Secretario de Estado Henry Kissinger a España y que elevaba los acuerdos previos al rango de Tratado. Contenía, además, siete Acuerdos Complementarios (tres de ellos relativos a asuntos militares) y siete Canjes de Notas.

Aunque concebido como un intento de dar un paso previo a la integración de España en la OTAN, recibió muchas críticas, en particular por parte del estamento militar, algunos de cuyos miembros habían participado en la Comisión Militar Española de negociaciones presidida por Gutiérrez Mellado. Estos perseguían, al menos, dos aspectos que se consideró no encontraron respuesta, en ese momento, a sus pretensiones. Así, «*el equipo español manifestó su rechazo a la oferta estadounidense, e insistió en su deseo de forjar una relación más directa con la OTAN o de obtener una garantía de seguridad formal*» (Powell, C., 2011, p. 230).

Ante la negativa, España solicitó que se redujeran las bases y efectivos USA. Cuando con alguna sorpresa se cerró el acuerdo, se constata que en lo positivo, además de haberse elevado al rango de Tratado, se consiguió introducir en el preámbulo algunos elementos que recordaban a otros del tratado de la Alianza Atlántica como «*la definición de un espacio de interés común comprendido entre los paralelos de Brest y Trópico de Cáncer y los meridianos de Azores y Baleares*» (Ortega Martín, 2008, p. 51). También se confirmó el compromiso de no almacenar armas nucleares ni componentes en territorio español; y se puso fecha a la retirada de los submarinos nucleares de Rota; además, se obtuvieron préstamos para adquirir material militar y para instrucción.

No se consiguió con el Tratado, sin embargo, la deseada garantía de solidaridad formal, aunque se puede considerar que la relación bilateral de España y EE.UU. permitía a nuestro país, a través de la importante relación bilateral con EE.UU., formar parte del sistema defensivo occidental.

DIRECTIVAS DE DEFENSA NACIONAL

La importancia y utilidad de considerar las Directivas de Defensa Nacional (DDN) viene dada, entre otras razones, por la falta de una cultura estratégica en España que se formalizara en documentos de esa naturaleza. Recordemos que la primera estrategia, denominada Estrategia Española de Seguridad, data de 2011. Posteriormente se publicará la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, que se actualizará con la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017.

La política de seguridad y defensa ha tenido, en estos cuarenta años, una serie de aproximaciones sucesivas para lograr un sistema organizado y coherente de objetivos, medios, directrices y recursos. Para ello, ha habido un desarrollo normativo progresivamente más completo y estructurado y que en el momento actual tiene en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, en las estrategias de segundo nivel que la desarrollan y en la normativa que regula la defensa nacional y las bases de la organización militar, sus pilares normativos.

Pero en estos cuarenta años si algo ha contribuido a funcionar como marco y guía para esa política de seguridad y defensa han sido las DDN. Hasta la fecha, se han publicado Directivas de Defensa Nacional en 1980, 1984, 1986 (clasificadas) y en 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 y la última, aún en vigor en 2012. Todas éstas de conocimiento público.

Recordemos que esas directivas, desde la publicada en 1980, han sido el documento esencial, de naturaleza estratégica, que ha definido «*los objetivos de la Defensa Nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos*» (Moliner González, J.A. y Caracuel Raya, M.A., 2018, p. 1).

Como recogerá la DDN 1/2004, las directivas han servido para encauzar la política de defensa española y su evolución de acuerdo con los cambios en la situación estratégica internacional, la presencia cada vez mayor de España en el mundo, el desarrollo de nuestra sociedad y los sucesivos Gobiernos de la Nación.

Con ellas, cada Presidente de Gobierno ha plasmado su programa de legislatura para llevar adelante la Política de Defensa que creía más conveniente, estableciendo en ellas *«las líneas generales de actuación y las directrices precisas para el desarrollo de la Política de Defensa del Gobierno»*². Si se estudia su contenido se observa la inexistencia de normas ejecutivas, incluyéndose en ellas directrices, líneas generales de actuación y propósitos estratégicos.

Su importancia, añadida a la consideración anterior, es que también constituyen el documento de referencia para el proceso de planeamiento de la defensa. A partir de ella el Ministro de Defensa elabora la Directiva de Política de Defensa con la que, además de valorar la situación estratégica, determina los objetivos a alcanzar, incluyendo el esfuerzo exigible a las Fuerzas Armadas y el escenario presupuestario y de recursos.

En relación con EE.UU., las Directivas de Defensa Nacional son muy útiles para analizar el desarrollo de nuestras relaciones bilaterales con ese país, dado que constituyen un documento esencial que ha contribuido a conformar los ejes esenciales de nuestra política de defensa.

LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL DE 1980

La Directiva de Defensa Nacional 01/80, fue la primera promulgada por un Presidente del Gobierno (Adolfo Suárez) en nuestra entonces joven democracia. La directiva, que inauguraba este tipo de documentos, planteaba unos objetivos para la Defensa Nacional y unas líneas generales de acción para potenciar las Fuerzas Armadas y la política de defensa, que quizá se pueden considerar como demasiado ambiciosos.

En esos objetivos y líneas de acción la DDN 01/80 establece la necesidad de atender, dentro de las relaciones bilaterales, y dar toda la importancia precisa al Tratado de Amistad y Cooperación con EE.UU. y a los acuerdos militares derivados del mismo. Sin duda, no solo por el contenido en sí del tratado y sus acuerdos complementarios, que llegaban a septiembre de 1981, sino también considerando su valor futuro en relación con su renovación, que ya se estaba planteando en esas fechas.

² Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa, BOD Núm. 240, de 10 de diciembre de 2015, artículo 3.

De cara a esa transformación pretendida del Tratado, la Directiva 01/80 fijaba que las alianzas y acuerdos militares, especialmente dentro del Bloque Occidental, debían contribuir a respaldar la seguridad exterior, debiendo prestarse atención a la revisión de esos Tratados o Acuerdos especialmente con Estados Unidos y Francia.

Vinculada con la relación bilateral con EE.UU., la Directiva de Defensa Nacional 01/80 también indicaba como línea de acción el avanzar en la integración en la OTAN, dada la influencia en la política de defensa y la necesidad de cooperar con la Defensa de Occidente. Ello a pesar de las dudas que en relación con la Alianza, y en aquella época, esta asociación planteaba tanto a los dirigentes políticos del momento como en general a la sociedad española.

A este respecto, son muchas las fuentes que han analizado el significado político del ingreso en la OTAN, pero merece la pena reseñar las palabras de Martínez Paricio y Sánchez Navarro cuando, al referirse a esos momentos, consideran que el interés de la Defensa Nacional no era tenido en cuenta, pues «...*ha primado lo partidista sobre los intereses nacionales...se discutía sobre temas de partido, no de seguridad y defensa*» (Martínez Paricio, J. y Sánchez Navarro, E. 1999).

Era evidente que en esa época se contemplaba la desaparición de los bloques y que en caso de conflicto entre ambos, España tendría muy difícil, por no decir imposible, permanecer en su neutralidad. Por esto, prima la búsqueda de alianzas o acuerdos bilaterales que reforzaran la seguridad.

En cuanto a la renovación del Tratado de 1976, se rebajó el rango volviendo a pasar a la condición de acuerdo ejecutivo, visto que ese rango no había aportado ninguna ventaja. En las negociaciones del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación de 1982, se advirtió que EE.UU. había disminuido su interés respecto a la adhesión de España a la Alianza occidental y quería aumentar las capacidades de utilización de las bases, incluso para misiones fuera de área.

De hecho, la mayor discrepancia en las negociaciones fue la relativa al «*uso de las instalaciones españolas por parte norteamericana que excedieron el ámbito bilateral o multilateral de la relación*» (Powell, C., 2011, p. 580).

Quizá por todo esto el gobierno de Calvo Sotelo se convenció de la necesidad de complementar la relación bilateral con EE.UU., que se había mostrado insuficiente, con la relación multilateral integrando a España en la OTAN.

Cuando en julio de 1982 se firmó el nuevo Convenio, España ya es miembro de la Alianza tras la firma del instrumento de adhesión el 2 de julio, la aprobación por el Congreso el 29 de octubre de 1981, la firma el 10 de diciembre del Protocolo de Adhesión y *«por fin, el 30 de mayo de 1982, se deposita dicho Protocolo, lo que nos convierte en miembros de pleno derecho de la Alianza Atlántica»* (Ortega Martín, 2008, p. 88).

Esa condición de miembro de la OTAN nos hacía ser parte de la seguridad occidental de manera decisiva, algo que se había intentado en los sucesivos acuerdos bilaterales que habían mantenido una relación desequilibrada y que se había manifestado, por ejemplo, en que en los sucesivos tratados, EE.UU. había rechazado consignar una cláusula de seguridad en los mismos.

LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL DE 1984

La primera Directiva del gobierno socialista de Felipe González tras su llegada al gobierno de la Nación es un documento que manifestaba claramente su intención de ampliar su campo de acción, implicando, además del ministerio de Defensa, a otros departamentos y organismos estatales en la Defensa Nacional. Es significativo reconocer su valor en un momento crítico, tras el ingreso de España en la Alianza Atlántica y su propósito, en coherencia con ese hecho, de revisar la política de defensa.

La Directiva 1/84 señalaba unos objetivos de la Defensa Nacional y establecía toda una serie de acciones (veinte) y cometidos (más de doscientos cuarenta) que conformaron el que se denominó “Plan General de la Defensa Nacional”. También se aprobó un Plan Estratégico Conjunto (Ortega Martín, 2008, p. 108).

En su texto no se menciona ni una sola vez a los EE.UU., aunque sí se recoge como actuación a desarrollar el establecimiento de acuerdos con países de nuestro entorno para mejorar la seguridad y defender los intereses de España. Por otro lado, se establecía como objetivo la contribución a la paz mundial y a la seguridad y defensa de occidente, para lo que se propugnaba fijar un modelo de seguridad que nos comprometiera con la del mundo occidental.

LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL DE 1986

A diferencia de la directiva anterior, en la DDN 1(86) se menciona a Estados Unidos en dos ocasiones. La primera en los antecedentes, cuando al mencionar el referéndum de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN, también se recoge la reducción progresiva de la presencia militar de EE.UU. en territorio español.

La segunda mención se hace al considerar las líneas generales de Defensa, Paz y Seguridad, en una de las cuáles se reitera esa condición aprobada en el referéndum, de reducción militar de EE.UU. en el marco de la relación bilateral entre ambos países.

En estas dos últimas directivas es clara la influencia política del momento por el debate nacional sobre el ingreso en la OTAN que, desde el ingreso formal en la Alianza en 1982 y hasta el referéndum de 1986, había estado teniendo lugar en España.

El anclaje, no siempre satisfactorio, que la relación bilateral a través de los acuerdos con EE.UU. significaba, siguió siendo guía de acción en la política de defensa. Sin embargo, hasta que no se concretó con la aprobación por la sociedad española el ingreso en la Alianza Atlántica, y a pesar de las peculiaridades de nuestra participación en la misma, esta presencia en la defensa de las naciones, sistema y cultura occidentales, se había llevado a cabo de forma indirecta.

En realidad, la política de defensa de estos años viene marcada por la DDN 1/86, *«que no es sino una revisión de la 1984, pero incluyendo ahora todos los puntos del Decálogo [del Presidente del Gobierno Felipe González] que va a ser, por otra parte, la guía de la reforma de toda la década»* (J. Ortega Martín, 2008, p. 111).

Por tanto, estas primeras DDN de los gobiernos socialistas de nuestra democracia, regidas en la política de defensa por la recuperación de soberanía en nuestras relaciones con EE.UU., estuvieron marcadas por el ingreso en la OTAN y sus vicisitudes.

La política bilateral en materia de defensa que España mantuvo con EE.UU. se dirigía, en mayor o menor medida, desde las DDN y se plasmaban posteriormente en los acuerdos bilaterales que se fueron negociando desde 1976. Entre ellos, y por su directa relación con el periodo considerado, merece la pena profundizar en el Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y Estados Unidos de 1988.

Buscaba España una relación de igualdad y recuperar la plena soberanía sobre las instalaciones conjuntas. No fue fácil la negociación que duró más de dos años, pero se firmó el uno de diciembre de 1988, siendo ratificado por las Cortes el año siguiente.

Además de que el Convenio *«supuso un gran capital en las relaciones hispano-norteamericanas, al romper con aspectos claves de la filosofía que había inspirado los acuerdos anteriores»* (Powell, 2011, p. 633), con él se consiguió el objetivo marcado en la DDN 1/86 de reducción progresiva de fuerzas norteamericanas en España. Así, en un periodo establecido de ocho años, EE.UU. retiró sistemas de armas, se retrocedieron centros de comunicaciones y los americanos

abandonaron diversas estaciones y otros centros. En todo caso, la importancia del Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988 viene dada porque impulsa una relación especial entre ambos países que frecuentemente llama la atención de forma positiva de otros socios y aliados.

Importante concreción de esa relación bilateral con EE.UU fue el apoyo a la primera guerra de Irak de 1990, materializado en el uso de las bases españolas de gran trascendencia logística.

LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL DE 1992

En esta directiva no hay tampoco ninguna mención directa a Estados Unidos, como en la de 1984. Sin embargo, aparecen novedades en relación con el modelo de paz y seguridad contenido en el Decálogo del Presidente Felipe González ya que los acontecimientos vividos en el final de la década de los ochenta y principios de los noventa no podían dejar de tenerse en consideración (fin de la Guerra Fría, acuerdos de Maastricht, Tratado *Strategic Arms Reduction Talks*).

En la DDN 1/92³ aparece por primera vez y de forma decidida la constatación del apoyo a Naciones Unidas tras la reciente participación, por vez primera en 1989, de operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria auspiciadas por esa organización. Esas misiones serán, a partir de ese momento, una de las tareas fundamentales de las Fuerzas Armadas españolas.

Con ellas también emerge, como ámbito relevante de actuación, la dimensión europea de la seguridad y la defensa, indicándose como directriz en la directiva la de impulsar las políticas de seguridad y defensa que pudiera ir asumiendo la Comunidad Europea y mantener la participación en la Unión Europea Occidental (UEO) en el proceso de desarrollo de la Unión Europea (UE).

En el objetivo tercero de la DDN 1/92 se recoge la contribución a la seguridad y defensa colectiva con nuestros aliados, según los compromisos internacionales suscritos por España.

En esa redacción se manifiesta, si bien de forma indirecta, la relación bilateral con EE.UU. y sobre todo se ancla el modelo de participación de España en la Alianza Atlántica, cuando una de las directrices para el desarrollo de la política de defensa en el ámbito internacional, determina continuar, de acuerdo con nuestro modelo, la participación de España en la Alianza Atlántica en su adaptación a las nuevas circunstancias.

³ Dirección General de Política de Defensa: *Política de Defensa y Seguridad. 14. La Directiva de Defensa Nacional 1/92*, Madrid: Ministerio de Defensa, 1993.

LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL DE 1996

Tras el regreso del Partido Popular al poder, en diciembre se aprueba la DDN 1/96. Con ella se van a fijar las líneas maestras de su política de defensa *«que pretenden transformar sustantivamente el modelo de defensa español»* (Ortega Martín, 2008, p. 131).

Estados Unidos tampoco aparece referenciado directamente y debemos buscar en la primera directriz, cuando al referirse a la consolidación de la participación de España en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, se recoge que se impulsarán las relaciones bilaterales y multilaterales en materia de defensa con las naciones con las que mantenemos vínculos históricos.

Esa directriz es consecuencia de que ya se anuncia en el Preámbulo de la DDN 1/96 el convencimiento de que la seguridad de España está indisolublemente vinculada a la de los países vecinos, a la de aquellos que comparten un mismo modelo de sociedad y a la de aquellos otros situados en áreas de nuestro interés estratégico.

Consecuencia de ello es que España se integró en 1999, de forma plena, en todas las estructuras y mandos de la OTAN, participando activamente en todos los organismos de planeamiento y toma de decisiones.

Conviene recordar que de 1995 a 1999, por primera y hasta ahora única vez, el español Javier Solana fue Secretario General de la Alianza. Tras esto, pasó a ser el primer Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, cargo en el que estuvo hasta 2009, lanzando una política de seguridad y defensa de la Unión que sentó las bases de lo que ha ido construyendo Europa en estos ámbitos.

La relación bilateral con EE.UU. en estos años no tuvo elementos demasiado significativos, aparte de la firma de algún Memorándum, Acuerdo Técnico y Declaración de Intenciones sobre sistemas de armas y otros servicios.

LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL DE 2000

Una vez más, en esta directiva la relación bilateral con EE.UU. no se explicita y hay que ver reflejadas sus consecuencias a partir de la definición de uno de sus objetivos prioritarios que se establecen, como es garantizar la seguridad y defensa de España y de los españoles en el marco de la seguridad compartida y la defensa colectiva con socios y aliados.

Sin embargo, a pesar de esa ausencia de mención a EE.UU. en la Directiva, es a partir del comienzo de siglo, y adoptamos en este análisis como referencia la DDN 1/2000, cuando las relaciones bilaterales en la política de defensa de España con EE.UU. empiezan a dar un salto cualitativo que se mantendrá hasta nuestros días.

También interesa reseñar que una línea de acción menciona el abordar una Revisión Estratégica de la Defensa, encaminada a integrar la defensa en el marco más amplio de la seguridad compartida, documento que se aprobaría en el año 2003.

La referencia a reforzar la seguridad y defensa con aliados tuvo, en el caso de EE.UU., un importante desarrollo con la firma en diciembre de 2002 del Primer Protocolo de Enmienda al Convenio de 1988, que entró en vigor a partir de febrero de 2003.

Entre sus aspectos más relevantes hay que destacar que para la gestión del Convenio de Cooperación para la Defensa se estableció un Comité Permanente, constituido por dos secciones, una española y otra americana, que asegura la coordinación entre las partes y estudia y resuelve las cuestiones que plantee su ejecución. Se creó el Comité Bilateral de Alto Nivel, presidido por el Ministro de Defensa de España y el Secretario de Defensa de los EE. UU., o por los altos cargos en quienes deleguen, como órgano responsable de las consultas políticas entre ambos países en el ámbito de la seguridad y la defensa. Su Órgano Ejecutivo se ha reunido en 2003, 2005, 2007, 2008, 2009, 2011 (Washington) y 2013 (Madrid).

Se llevó a cabo el fin de la presencia norteamericana en las bases de Torrejón y Zaragoza – quedando solo así esa presencia en la base aeronaval de Rota y la Base aérea de Morón-, así como la necesidad de autorización de España para utilización de esas bases.

Finalmente, es muy reseñable la Declaración Conjunta de enero de 2001 para el desarrollo de una colaboración en materia de equipamiento e industrias de defensa. *«Este último aspecto señala el punto más alto de las relaciones entre España y Estados Unidos, ya que esta declaración de principios solo la ha firmado el país americano con el Reino Unido y Australia»* (Ortega Martín, 2008, p. 147).

En este periodo, por su directa implicación en la relación bilateral con USA y su trascendencia en la política nacional e internacional, hay que referirse a la Segunda Guerra de Irak, que comenzó el 20 de marzo de 2003.

España se integra en una *coalition of the willing* liderada por EE.UU., con un contingente que participa en esa guerra con la misión de no participar en misiones de combate y otro contingente para ejecutar una misión humanitaria, finalizada en julio.

LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL DE 2004

Tras varias directivas sin que la mención a Estados Unidos apareciese en sus textos, en la DDN 1/2004 se recoge en dos momentos. Al enmarcar la seguridad y defensa de España, se afirma que España mantiene una relación estrecha y consolidada con los Estados Unidos; una relación que debe estar articulada sobre la lealtad, el diálogo, la confianza y el respeto recíprocos.

Más adelante, una de las directrices que determinan el desarrollo de la política de defensa en el ámbito internacional establece el privilegiar una relación sólida y equilibrada con los Estados Unidos, basada en el Convenio de Cooperación para la Defensa, y guiada por los objetivos y fines de la Declaración Conjunta de 11 de enero de 2001, que contempla, entre otros, la cooperación política, científica, industrial y tecnológica.

También hay que destacar que, apoyándose en el Convenio de Cooperación, en abril de 2007 se acordaron unas Normas Reguladoras de la actuación en España del Servicio de Investigación Criminal Naval (NCIS) y de la Oficina de Investigaciones Especiales de la Fuerza Aérea (AFOSI) de los Estados Unidos de América. Posteriormente, el 16 de noviembre de 2007, se aprobó en Consejo de Ministros el Real Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de la Sección Española del Comité Permanente, derogando el existente de 1989.

Esta intensificación de la relación bilateral con EE.UU. no estuvo exenta de dificultades durante estos años. Los soldados españoles recibieron la orden de retirarse de Irak en cuanto el nuevo gobierno socialista, recién salido de las urnas, llegó al poder. Así se ordenó el 18 de abril de 2004, llegando en mayo todo el contingente a territorio español. Esto trastocó *«la relación con EE.UU. que tan cuidadosamente había cultivado el anterior Gobierno, produciendo una gran división con Washington»* (Chislett, 2006, p.9). Más tarde, ya en mayo de 2006, pudo decirse que *«se han superado las diferencias surgidas por la decisión del Gobierno español de retirar las tropas españolas de Irak»* (Moratinos, M.A., 2006, Intervención en el Congreso, p. 126).

Otros ejemplos de esas diferencias en el periodo que va hasta 2008 son las dudas planteadas por la inclusión de una fragata española F-100 en un grupo de combate estadounidense; la renuncia al traslado de la base de Rota como base principal de la VI Flota norteamericana; el veto americano a la venta de determinado material militar a Venezuela; o la falta de apoyo en la selección fallida de un General español a Presidente del Comité Militar de la OTAN. Todas ellas

son ejemplos de una cierta tensión en esa colaboración bilateral que se intentaba sólida y equilibrada, pero que no llegó a cortarse en ningún momento pues *«aun así, a pesar de las diferencias en torno a Irak y otras cuestiones, los fundamentos seguían siendo sólidos»* (Chislett, p. 9).

En esa búsqueda de equilibrio en la relación bilateral, acorde al peso político, económico y social a nivel internacional de España, se argumentaba la importancia de las bases de Rota y Morón para las fuerzas americanas, en las que el apoyo logístico y operativo era muy valioso⁴. Sin embargo, en 2005, EE.UU. retiró un tercio de los militares y unidades de la Base de Rota.

De gran importancia en la DDN 1/2004 fue incluir la participación activa del Parlamento en relación con la participación de Fuerzas Armadas españolas en operaciones en el exterior, algo que se recogió en la legislación mediante la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional. Entre otros importantes aspectos que se recogen en esta ley⁵, se estableció la necesidad de autorización por el Congreso para enviar tropas en esas operaciones o para modificar sustancialmente la naturaleza de su misión.

LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL DE 2008

En el asunto que nos ocupa de las relaciones bilaterales con EE.UU, la DDN 01/2008 firmada por el Presidente del Gobierno en diciembre de 2008, mantiene una línea de continuidad con su predecesora y, así, una de las directrices en el ámbito internacional establece la intención de intensificar la diplomacia de defensa y la cooperación con los países vecinos y los de las áreas de

⁴ Una muestra significativa de la importancia de la relación con EE.UU. se deduce del apoyo que España ha prestado: una media de 1,25 operaciones aéreas por hora en territorio o espacio aéreo español; 4 escalas a la semana de buques de la marina de los EEUU han hecho escala en puertos españoles; diversas estimaciones indican que en los últimos diez años se han realizado más de 6.000 contratos en materia de defensa por valor superior a los 10.000 millones de dólares.

⁵ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, BOE Núm. 276, de 18 de noviembre. Las novedades más importantes que introduce son: el proporcionar un marco de garantías para la actuación de nuestras Fuerzas Armadas en el exterior, que se traduce en una doble legitimidad, la derivada del cumplimiento de la legalidad internacional y la autorización parlamentaria específica para cada operación; la creación del Consejo de Defensa Nacional, órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa; el establecimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas que, además la tradicional, recogida en el art. 8.1 de la Constitución, deben: contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria; preservar, junto a las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas; llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses.

interés estratégico de España, potenciando con los Estados Unidos una relación sólida y equilibrada de cooperación.

Fue la primera Directiva que no se elaboró en el ámbito exclusivo del Ministerio de Defensa, sino en el de la Comisión Interministerial de Defensa, órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional, con el esfuerzo colegiado de Presidencia del Gobierno, de los Ministerios del Interior, Asuntos Exteriores y de Cooperación, Economía y Hacienda, del Centro Nacional de Inteligencia, Estado Mayor de la Defensa y los Estados Mayores de los Ejércitos y la Armada.

También incluyó una directriz para la elaboración de una Estrategia Española de Seguridad (EES), que fue aprobada en Consejo de Ministros el día 24 de junio de 2011.

En el esfuerzo indicado por la DDN 01/2008 para intensificar las relaciones bilaterales con EE.UU., en la última reunión del Comité Bilateral de Alto Nivel celebrada en Washington en 2011, se acordó introducir ciertas mejoras, en el ámbito del desarrollo del Convenio, en tres áreas: autorización de escalas y sobrevuelos de aeronaves militares de los Estados Unidos; almacenamiento de munición y explosivos en las instalaciones de apoyo estadounidense existentes en las bases españolas de Rota y Morón; adopción de medidas conjuntas para la protección medioambiental. Dichas mejoras se empezaron a aplicar desde el 1 de febrero de 2012.

LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL DE 2012

Firmada por el presidente del Gobierno en julio, esta DDN 2012 es la que está actualmente en vigor.

La referencia a Estados Unidos se recoge en el planteamiento que hace del panorama estratégico y su repercusión para España. En el mismo se recoge el mantenimiento del liderazgo de ese país en la lucha contra los riesgos y amenazas globales, así como la necesidad de tener en consideración el análisis estratégico que USA hace de los nuevos equilibrios mundiales y los nuevos actores globales.

También recoge, al tratar los objetivos de la política de defensa, y como uno de los rasgos que caracterizan nuestra seguridad, la búsqueda de un vínculo trasatlántico más sólido, vínculo que es a su vez un elemento esencial de la cohesión y credibilidad de la Alianza.

A partir de esta Directiva se da un fuerte impulso a la cooperación bilateral, autorizándose el despliegue de fuerzas americanas en las bases de Rota y Morón, se incrementa el adiestramiento conjunto bilateral y se acuerdan instrumentos para aumentar la interoperabilidad.

Ese reforzamiento parece la lógica consecuencia de la adaptación a las nuevas situaciones estratégicas, políticas, económicas y militares de dos países, Estados Unidos y España, que comparten unos valores y principios que en esos momentos estaban (y aun lo están) amenazados.

La plasmación de ese reforzamiento de nuestra relación bilateral en defensa con EE.UU. se materializó en la firma progresiva del Segundo y Tercer Protocolo de Enmienda.

El Segundo Protocolo de Enmienda del Convenio de Cooperación para la Defensa se hizo en Bruselas el 12 de octubre de 2012 y entró en vigor desde el 21 de mayo de 2013. Su importancia viene dada porque confirma la autorización del despliegue permanente de cuatro destructores en la Base de Rota para contribuir a la defensa antimisil de la Alianza, autorización efectuada en octubre de 2011 por el presidente socialista Rodríguez Zapatero. Es, por tanto, una muestra clara del reforzamiento del vínculo trasatlántico, y muestra del apoyo simultáneo de España tanto a la relación bilateral como a la solidaridad en el marco de la OTAN, a cuya defensa colectiva se contribuye.

En cuanto al Tercer Protocolo de Enmienda del Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos, que entró en vigor en septiembre de 2015, convirtió en indefinido el despliegue de una Fuerza de Tarea Aire-Tierra de Respuesta a Crisis, presente en la Base de Morón desde 2013, y se estableció un sistema ágil de consultas entre el Ministerio de Defensa y el Departamento de Defensa americano. También significó el compromiso de EE.UU. para desarrollar proyectos de mejoras de infraestructura de relevancia en la base de Morón.

Con ambos Protocolos se pretende contribuir de forma significativa a la estabilidad regional y a la seguridad común en África, Europa y Oriente Próximo.

En paralelo a este Tercer Protocolo se negoció un Memorándum de Entendimiento para reforzar el diálogo político y estratégico y asegurar la participación española en los procesos de consulta sobre operaciones de respuesta a crisis en África y el Mediterráneo.

Iniciativas concretas de cooperación, con la participación de España, se plasmaron en el ámbito de la Alianza Atlántica en la actividad de adiestramiento de las Fuerzas Armadas de Irak, de gran interés para EE.UU. o la iniciativa multilateral de la Coalición anti-DAESH.

Se ha indicado que esta Directiva es la que está en vigor. Parece legítimo preguntarse, dado que es el documento que fija los objetivos de la Defensa Nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos, así como encauzar la política de defensa española, por qué no se ha producido

el desarrollo de una nueva. Además, es el punto de partida para el proceso de planeamiento de la defensa, pues a partir de la DDN el Ministro de Defensa elabora la Directiva de Política de Defensa y tras ella ese planeamiento militar.

Pues bien, se considera que aunque su ausencia pueda justificarse en la situación política surgida tras las elecciones de finales de 2015, con Gobiernos en funciones o en minoría parlamentaria, la consideración que debe hacerse de la política de defensa como una auténtica política de Estado debería haber llevado a la elaboración y promulgación de una nueva DDD que sustituyera a la de 2012.

CONCLUSIONES

La década de los ochenta estuvo marcada en nuestra política de defensa, a pesar de la publicación de la primera Directiva de Defensa Nacional -la DDN 01/80-, por la adhesión a la OTAN y todas sus vicisitudes, pasando la relación bilateral de defensa con EE.UU. a segundo plano en el devenir político español.

En todo caso, la relación con EE.UU., a través de los sucesivos acuerdos bilaterales de defensa, siguió siendo desequilibrada, sin que tampoco se hubiera conseguido introducir en ellos una cláusula de seguridad que nos diera garantías.

A pesar de ese desequilibrio, la relación con EE.UU. había contribuido a mantenernos de forma indirecta en la defensa de las Naciones, cultura y forma de vida occidental.

La década de los noventa y las DDN en ella aprobadas contribuyeron a anclar la participación de España en la defensa occidental a través de la OTAN, primero con un modelo propio y desde 1999 de forma plenamente integrada.

Los sucesivos Convenios y, con la llegada del nuevo siglo, los Protocolos de Enmienda que se han ido firmando, contribuyen a que en nuestras relaciones con EE.UU. en el ámbito de la defensa se dé un salto cualitativo mantenido hasta nuestros días. Progresivamente España alcanza a mantener una relación equilibrada con EE.UU., recuperándose la plena soberanía sobre las instalaciones conjuntas y contribuyendo en plano de igualdad a la defensa colectiva que representa la Alianza Atlántica.

En esas relaciones bilaterales de defensa ha habido momentos de dificultades y tensiones, pero el interés que aportan las bases españolas de utilización conjunta por sus capacidades, situación geográfica y permanente estado de operatividad, ha tenido un peso decisivo para mantener una cooperación que, también para España, ha sido esencial.

Durante más de 50 años España ha apoyado, especialmente mediante la autorización de empleo de las bases españolas, las principales operaciones norteamericanas en Europa, África y Oriente Medio.

En el campo de la Seguridad y la Defensa *«la ubicación del país [España] le sitúa hoy en primera línea ante algunos de los retos geopolíticos más importantes en esta nueva era, como pueden ser la gestión de los flujos migratorios, el control de las rutas que recorren los hidrocarburos o la droga, así como la seguridad frente al terrorismo global»* (Méndez, R. y Marcu, S., 2010, p. 123).

Si a ello le añadimos la crisis actual de la OTAN, la relación bilateral con EE.UU. adquiere mucha más importancia desde la perspectiva estratégica. Significa, para ambos países, un apoyo mutuo no desdeñable.

Actualmente, con los Estados Unidos se mantiene una relación especial, cimentada sobre la base de la lealtad, el diálogo, la confianza y el respeto recíproco. Ningún país puede dejar de considerar esencial la relación con la superpotencia global, y no solo militar, que es los Estados Unidos.

Aunque con el Presidente Trump hay aspectos contradictorios en su política internacional, cabe esperar que algún día vuelva a enfocar los problemas de la humanidad con un espíritu más multilateralista y alejado de su aparente tendencia aislacionista actual.

La influencia de los Estados Unidos seguirá manifestándose a escala global. La nueva orientación de la política internacional norteamericana y el reconocimiento de la actual multipolaridad, están redefiniendo la relación de Estados Unidos con sus aliados en el ámbito de la Seguridad y la Defensa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

Martínez Paricio, J. y Sánchez Navarro, E.: *Las Fuerzas Armada en las acciones internacionales. Un recorrido por los ejércitos europeos*, Madrid: Colección ADALID, Artegraf, 1999.

Ortega Martín, J.: *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, Madrid: IUGM, 2008.

Powell, C.: *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Madrid: Galaxia Gutenberg, 2011.

CAPÍTULOS DE LIBROS

Méndez R. y Marcu, S.: “La posición geoestratégica de España”, en Pereira, J.C.: *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona: Ariel, 2010.

Sevillano Calero, F.: “Propaganda y política exterior en el Franquismo (1945-1955)”, en Tusell, J. (dir.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid: UNED, 1999.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

Aznar Fdez-Montesinos, F.: “Una aproximación a los acuerdos entre España y EE.UU.”, *Tribuna norteamericana*, 21 (2016).

<https://www.ieee.es/.../FAFM_Tribuna_Norteamericana_España_marzo2016.pdf> [Consulta 10/11/2018]

Chislett, W.: “España y Estados Unidos; tan cerca y, sin embargo, tan lejos”, *Real instituto Elcano, Documento de trabajo 2006/3*, (2006).

Moliner González J.A. y Caracuel Raya, M.: “Apuntes para una conceptualización de Defensa Nacional y Política de Defensa”, *Análisis GESI 13/2018*, (2018), pp. 1-10.

Moratinos, M.A.: “La política exterior de España: Enlaces y debates parlamentarios (2004-2008)”, *Real Instituto Elcano*, 2007.

LA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE JAPÓN

D. SANTIAGO MIÑANO MEDRANO

NOTA BIOGRÁFICA

Santiago Miñano Medrano nació, el 17 de julio de 1968, en Madrid. Estudió en el Colegio Hermanos Amorós de Madrid. Cursó estudios de Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Complutense de Madrid, especializándose en Relaciones Internacionales y obteniendo el título de licenciado en 1992. Realizó estudios complementarios de Relaciones Internacionales en la Universidad de Newcastle Upon Tyne, en el marco del programa ERASMUS. Posteriormente, se incorporó como responsable de relaciones internacionales en la Confederación de Asociaciones de Vecinos del Estado Español. Tras este cometido, desempeñó labores de periodista en la agencia de prensa Plana Editorial, realizando reportajes monográficos sobre distintos países.

En junio de 2002, se incorporó a la plantilla de la Embajada de Japón en España como Asesor Político Encargado de Seguridad y Defensa. Durante el año 2018, fue comisario de la exposición itinerante del 150 Aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Japón y España. Ese mismo año coordinó, junto a la Secretaría Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el libro *Tratado de 1868: los cimientos de la amistad entre Japón y España*. Es miembro de la asociación ADESyD desde el año 2014.

INTRODUCCIÓN: LOS MOTIVOS DE LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN DE SEGURIDAD JAPONESA

Los cambios que se han producido en la legislación de seguridad en Japón se deben a la complejidad del contexto internacional y regional que rodea al país. De hecho, la gran mayoría de países ha llevado a cabo adaptaciones en su política de seguridad atendiendo a los nuevos condicionantes que afectan a la seguridad de todos. Sin duda, hay amenazas no tradicionales como los ciberataques, la piratería, el terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva que requieren de instrumentos adecuados para hacerles frente.

Por otro lado, el contexto regional en el que convive Japón es muy complejo y requiere igualmente de mecanismos de seguridad adaptados a las amenazas de origen regional, entre las que destaca la proliferación nuclear del régimen norcoreano. Ningún país puede asumir esta amenaza sin dotarse de mecanismos legales y capacidades defensivas para proteger a sus propios ciudadanos.

En este marco tan cambiante, ninguna nación puede mantener su seguridad por sí misma debido a la propia naturaleza global de las nuevas amenazas. De ahí que la reforma de seguridad japonesa hiciera especial hincapié en mejorar la capacidad de Japón de participar más activamente, junto a sus aliados o las Naciones Unidas, en operaciones que tienen como objetivo garantizar la seguridad de Japón, pero también la seguridad global.

CRONOLOGÍA DE LOS CAMBIOS

Podemos situar el origen de los cambios en la aprobación, a finales de 2013, de la Estrategia Nacional de Seguridad, que dio origen al Consejo de Seguridad de Japón, que, bajo la presidencia del Primer Ministro, tiene como objetivo coordinar a los distintos agentes con competencias en la materia.

También a finales de 2013 se aprobaban las Directrices del Programa de Defensa Nacional, con el fin de adaptar las capacidades defensivas del país a las nuevas amenazas regionales y globales. Estas Directrices fueron renovadas el pasado 18 de diciembre de 2018 y nos referiremos a sus líneas básicas al final de este artículo.

Posteriormente, en abril de 2014, se aprobaba la flexibilización de los tres Principios para la Transferencia de Material y Tecnología de Defensa. El objetivo de esta flexibilización es poder

participar más activamente junto a países amigos en programas conjuntos para desarrollar capacidades de defensa.

Otro paso importante tuvo lugar en julio de 2014, cuando el Gobierno de Japón adoptó una nueva interpretación del artículo 9 de la Constitución japonesa de 1947 con el fin de posibilitar la participación de Japón en mecanismos de “autodefensa colectiva” bajo una serie de requisitos perfectamente tasados.

Prácticamente un año después, en abril de 2015, Japón y EE.UU acordaron la renovación de sus directrices para la cooperación en materia de defensa. Hay que destacar que esta fue la primera reforma de estas directrices en dieciocho años. Estas nuevas directrices permiten una cooperación más estrecha en distintas operaciones ampliando, asimismo, el ámbito de la cooperación en materias como la ciberseguridad, la defensa antimisiles, desastres naturales o la cooperación aeroespacial.

Por último, en septiembre de 2015, la Dieta japonesa aprobaba la conocida como reforma de la legislación de paz y seguridad que entraría en vigor en abril de 2016 coincidiendo con el año fiscal japonés. Estamos hoy, por lo tanto, en los primeros años de aplicación de las nuevas medidas aprobadas hace apenas tres años y, como cualquier reforma, todavía es pronto para hacer una evaluación global.

En cuanto al contenido concreto de la reforma, hay que destacar que fue bastante amplio y complejo al reformarse, bajo el amparo de una ley paraguas denominada *Bill for the Development of Legislation for Peace and Security*, más de un docena de leyes entre las que destacan la Ley Reguladora de las Fuerzas de Autodefensa, la Ley de Inspección de Buques o la Ley de Cooperación para la Paz, entre otras.

LOS CAMBIOS CONCRETOS TRAS LA APROBACIÓN DE LA NUEVA LEGISLACIÓN DE PAZ Y SEGURIDAD

Pero, en concreto, ¿qué novedades concretas traen los cambios legislativos acometidos por Japón? ¿Qué repercusiones podrían tener estos cambios en las actuales o futuras operaciones en las que participen las Fuerzas de Autodefensa de Japón?

Como dijimos anteriormente, hay dos grandes objetivos globales en esta reforma: mejorar la seguridad de Japón y contribuir más activamente a la paz y seguridad internacionales. Por lo tanto, es en relación a estos dos grandes objetivos en donde podrían producirse, eventualmente, cambios en relación a la situación previa a la reforma.

En cuanto al refuerzo de la propia seguridad de Japón, tenemos que volver brevemente a recordar la nueva interpretación del artículo 9 de la Constitución japonesa que permitiría al país participar en acciones de “autodefensa colectiva”. Esto implicaría en términos prácticos la posibilidad de defender a un país aliado, como EE.UU. Se podría, por poner un ejemplo, defender a un buque de la *US Navy* que fuera atacado, o incluso derribar un misil balístico que tuviera como destino alguna ciudad norteamericana. Hasta la entrada en vigor de esta reforma, un buque japonés que estuviera integrado en una escuadra de EE.UU y que presenciara cómo un buque de *US Navy* es atacado, no podría prestar auxilio alguno a su aliado. Tras la entrada en vigor de la reforma esto ya sí que será posible bajo tres condiciones, eso sí:

- Que ese eventual ataque a un aliado de Japón implicara una amenaza contra el país y el derecho a la libertad de sus ciudadanos.
- Que no haya otro medio que repeler el ataque para salvaguardar la integridad de Japón y la seguridad de sus ciudadanos.
- Que el uso de la fuerza sea el mínimo necesario.

Otra novedad, referida a la seguridad de Japón y sus nacionales, es la habilitación de las Fuerzas de Autodefensa de Japón para participar en operaciones de rescate y escolta de sus nacionales en un país extranjero, siempre con el consentimiento del país en cuestión. En el pasado, Japón sólo podía participar en operaciones de transporte de sus nacionales en situaciones de emergencia.

Junto a la propia seguridad de Japón, el otro gran objetivo de la reforma fue posibilitar una participación más activa de Japón en misiones internacionales, bajo el amparo de las Naciones Unidas o de otra organización de seguridad regional reconocida internacionalmente.

Así, gracias a la reforma de la legislación de seguridad, Japón podrá prestar apoyo logístico a sus aliados en determinadas operaciones sin necesidad de que la Dieta apruebe una ley específica para cada operación como sucedía anteriormente.

Por otro lado, desde abril de 2016, las Fuerzas de Autodefensa de Japón tendrán más margen de acción en el marco de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en las que participen. Con anterioridad a la reforma, apenas podían hacer uso de sus armas para salvar sus propias vidas frente a un ataque evidente. Ahora podrán ayudar a sus compañeros de misión de otros países si sus unidades sufren un ataque.

LAS NUEVAS DIRECTRICES DEL PROGRAMA DE DEFENSA NACIONAL

El pasado 18 de diciembre de 2018, el Gobierno de Japón aprobó las nuevas Directrices del Programa de Defensa Nacional, documento que marca las prioridades del Ejecutivo en materia de Defensa.

En realidad, las nuevas Directrices son una adaptación de la política de Defensa a las circunstancias geopolíticas, que presentan algunos matices en relación a las que fundamentaron las Directrices de 2013, y muy especialmente a los rápidos cambios tecnológicos que se han producido en los últimos años.

Asimismo, las actuales Directrices del Programa de Defensa Nacional debían incorporar los ejes básicos de la renovación del acuerdo entre Japón y EE.UU para la cooperación en materia de defensa rubricado, como vimos antes, en el año 2015. No olvidemos que la alianza con EE.UU sigue siendo la clave de bóveda de la política de seguridad de Japón.

Las nuevas Directrices vuelven a resaltar el carácter exclusivamente defensivo de la política de defensa de Japón y su énfasis en la protección de todo el territorio de Japón, incluyendo las islas más remotas. En función de esas necesidades defensivas, y de forma puntual, se podrán embarcar aviones de despegue vertical en los actuales destructores portahelicópteros de la clase “Izumo”.

No obstante, las principales novedades tienen que ver con los rápidos cambios tecnológicos y la influencia de los mismos, tanto en los equipamientos como en la definición de las futuras amenazas para la seguridad de Japón. Así, las nuevas Directrices hacen hincapié en el reforzamiento de las capacidades defensivas de Japón en el ámbito espacial, la ciberdefensa y las comunicaciones.

Por lo demás, se mantienen las líneas básicas de las Directrices de 2013 en cuestiones como reforzar el enfoque conjunto (tierra, mar, aire y ciberespacio) en las operaciones y en la planificación, o la importancia de la cooperación internacional, incluyendo por supuesto a los países europeos.

CONCLUSIONES

Por lo tanto, podemos afirmar que la reforma de la política de paz y seguridad de Japón ha sido en realidad, una adaptación a un entorno regional y global en constante cambio.

Por supuesto, Japón permanece ligado a su política de “*peace loving country*”, pero, incluso con las novedades introducidas, siguen existiendo importantes limitaciones en la seguridad de Japón. Por ejemplo, el hecho de que sus Fuerzas de Autodefensa no puedan llamarse Fuerzas Armadas, o las significativas limitaciones para adquirir ciertas capacidades militares de proyección de fuerza como bombarderos o misiles de crucero.

En definitiva, Japón sigue siendo un país totalmente orientado a la paz y estas reformas buscan, principalmente, dotar al país de los instrumentos necesarios para contribuir más activamente a esa paz global.

UNIÓN EUROPEA, DESINFORMACIÓN Y REALIDAD

D. CARLOS PENEDO COBO

NOTA BIOGRÁFICA

Carlos Penedo Cobo es licenciado en Filología Árabe por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), máster en Periodismo (Escuela de Periodismo UAM-El País) y en Dirección de Marketing y Comunicación (UOC). Ha realizado cursos especializados en comunicación empresarial y redes sociales (UNED), Operaciones de Paz (Escuela de Guerra del Ejército), Gestión Internacional de Crisis (Instituto Universitario Gutiérrez Mellado), Inmigración (CESEDEN), Terrorismo y Organizaciones Internacionales (CESEDRN) y Árabe (Instituto Bourguiba de Túnez).

Cuenta con experiencia profesional como analista encuadrado en gabinetes políticos, en el Gobierno de Castilla-La Mancha y en el Ministerio de Defensa. Ha desarrollado su labor profesional también como periodista especializado en defensa y seguridad en *Estrella Digital* e *infoLibre*, entre otros medios.

Es responsable del *Blog Contextos*, sobre comunicación, política de defensa y mundo árabe.
<https://contextospnd.blogspot.com/>

Es coautor del monográfico *Seguridad y derechos*, Valencia, Titant Lo Blanch, 2018, contribuyendo con el capítulo dedicado a control social y político de las intervenciones militares.

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha puesto en marcha a lo largo de 2018 una serie de iniciativas muy relevantes en relación con el fenómeno de la desinformación, empezando por una aclaración terminológica, prefiriendo esa denominación a la expresión popular *fake news* traducida habitualmente como *noticias falsas*.

Partiendo de un pequeño grupo de periodistas dedicado a desmentir bulos, que continúa activo registrando información defectuosa que se relaciona con el Gobierno ruso, la UE dio el salto adelante a comienzos de 2018 creando un grupo de especialistas, que en marzo difundió un informe con sus recomendaciones; al mismo tiempo, entre noviembre de 2017 y febrero de 2018 la Comisión realizó una consulta pública en la que participaron cerca de 3.000 personas entre profesionales de medios de comunicación y ciudadanos; el tercer elemento ha sido una encuesta del Eurobarómetro, más de 26.000 entrevistados en febrero de este 2018.

Al tiempo, se encargó al denominado Centro Conjunto de Investigación (JRC –*Joint Research Center*- en sus siglas en inglés, dependiente de la Comisión Europea) la elaboración de un informe sobre “la transformación digital de los medios de comunicación y el crecimiento de la desinformación en internet”, con aportaciones muy esclarecedoras sobre la dimensión empresarial del fenómeno.

Un nuevo paso adelante se produce en abril con la difusión de una Comunicación, documento no vinculante, pero que marca claramente el posicionamiento político, muy enfocada hacia las plataformas tecnológicas de internet, en donde se propone un conjunto de medidas para combatir la desinformación en línea, entre ellas un código voluntario de buenas prácticas que vio la luz en septiembre.

Finalmente, en el discurso anual sobre el Estado de la Unión, el presidente de la Comisión anunció una serie de medidas para garantizar la limpieza de las próximas elecciones europeas previstas para mayo de 2019, al tiempo que se amenazaba a los actores con regulación normativa si las actuaciones voluntarias no tenían efectos¹.

¹ “Estado de la Unión 2018: La Comisión Europea propone medidas para garantizar unas elecciones europeas libres y justas” [en línea], comunicado de prensa, 12 de septiembre de 2018.
<http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5681_es.htm> [Consulta: 10/02/2019].

El análisis de los pasos dados por la UE y en especial el de los materiales elaborados en el proceso permite alcanzar dos objetivos: conocer cómo la Unión va definiendo una posición sobre la desinformación; y aprovechar al tiempo estos materiales para acercarse con rigor a un fenómeno al que se propone aplicar tres enfoques de interpretación: la desinformación es un desafío para la propia profesión periodística, para los profesionales encargados habitualmente de dar forma y difundir información, sector que vive una crisis de credibilidad sin precedentes; al mismo tiempo es un campo donde se juega una sorda batalla entre plataformas de internet, editores de noticias y los reguladores públicos; en tercer lugar, la desinformación es una etiqueta utilizada con generosidad en el debate político, un gancho de actualidad donde se pueden enmarcar las referencias en circulación como una de las principales amenazas a la seguridad.

DE LA COMEDIA A LA TRAGEDIA

Cuentan algunas crónicas bien fundamentadas, parciales como casi todas, que la etiqueta *fake news* se populariza allá hacia el cambio de siglo con un programa de humor de la televisión norteamericana, *The Daily Show*, emitido desde 1996 por *Comedy Central* y conducido la mayor parte de sus emisiones por el cómico Jon Stewart, un espacio de sátira política presente también en España con formatos cercanos como *El Intermedio* en *La Sexta*². El programa norteamericano combina tanto la crítica de informaciones defectuosas publicadas en medios de comunicación, también declaraciones de políticos, como la propia creación de informaciones falsas con un aspecto de realidad, práctica luego continuada por medios escritos como el norteamericano *The Onion* o el español *El Mundo Today*.

Sin duda, la etiqueta *fake news* acaba rompiendo a nivel internacional, ya sin ninguna connotación humorística, y es considerado un problema político y social con la campaña electoral que llevó finalmente a la presidencia de Estados Unidos a Donald Trump y el referéndum de salida del Reino Unido de la Unión Europea, ambos en 2016, que se suman a las acusaciones hacia Rusia como origen de la mayor parte de las campañas de desinformación conocidas. El Diccionario Oxford eligió en 2017 *fake news* como expresión del año, después de escoger *posverdad* como palabra de moda el ejercicio anterior.

Se ha creado en estos años un clima de opinión pública y publicada que ha convertido las *fake news* en un fenómeno generalizado y peligroso, capaz de alterar el resultado de elecciones democráticas, de amenazar la soberanía de los Estados, incluso la cohesión de nuestras

² Harsin, Jayson. “Un guide critique des fake news: de la comédie à la tragédie”, *Pouvoirs*, vol. no 164, no. 1, 2018, pp. 99-119. <<https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2018-1-page-99.htm>> [Consulta: 06/02/2019].

sociedades, y algunos llegan hasta ver en peligro los valores de Occidente, de alterar el juicio de los ciudadanos y manejarlos a su voluntad.

Por ser algo más concretos, llega al lector a través de redes y de medios de comunicación, algunos desconocidos y otros muy respetados, que “*la trama rusa empleó redes chavistas para agravar la crisis catalana*”³, que las feministas son más feas que las mujeres normales⁴, el presidente de Estados Unidos acusa a los que denomina “*fake news media*” de crear el ambiente de crispación que hizo posible el ataque de un radical de extrema derecha contra una sinagoga, y son continuas sus descalificaciones hacia periódicos de referencia como *The New York Times*, *The Washington Post* y las cadenas de televisión NBC y CNN como difusores de noticias falsas; la entonces ministra española de Defensa, De Cospedal, alertó en la solemne celebración de la Pascua Militar de 2018 de la capacidad de las noticias falsas para desestabilizar países⁵; recordemos, hace un tiempo, la acusación de que Obama no había nacido en Estados Unidos, lo que le descalificaba para ser presidente de su país, que le obligó a enseñar su partida de nacimiento y, aun así, se dice que un porcentaje no pequeño de compatriotas lo sigue dudando.

La interpretación de todo lo anterior es que se trata de un terreno confuso, donde confluyen elementos que pudieran compartir ropaje pero de naturaleza muy diferente, tanto en contenido como en intención. Para tratar de comenzar a desbrozar el asunto acudamos a un símil en ocasiones utilizado en asuntos de inteligencia como método para afrontar un problema, por ejemplo, para describir una figura geométrica.

Para definir un círculo un primer método podría ser dibujar la circunferencia, delimitar el asunto. En el caso que nos ocupa de las *fake news*, o noticias falseadas, se trata de información manipulada voluntariamente y con un objetivo, que se difunde masivamente por medios electrónicos.

Un segundo método para saber de qué hablamos sería apuntar lo que no es desinformación, a menudo las descripciones en negativo se ven más claras y si fuéramos exhaustivos dibujando de qué no hablamos quedaría la forma del círculo que nos interesa. En este sentido, existe también

³ Alandete, D.: “La trama rusa empleó redes chavistas para agravar la crisis catalana” [en línea], en *El País*, 11 de noviembre de 2017. <https://elpais.com/politica/2017/11/10/actualidad/1510341089_316043.html> [Consulta: 05/02/2019].

⁴ Escobar, P.: “¿Por qué las feministas son más feas que las mujeres normales?” [en línea], en *Mediterráneo Digital*, 24 de enero de 2017. <<https://www.mediterraneodigital.com/espana/politica/por-que-las-feministas-son-mas-feas-que-las-mujeres-normales.html>> [Consulta: 05/02/2019].

⁵ Lázaro, F.: “Cospedal alerta de las noticias falsas para desestabilizar países durante la Pascua Militar” [en línea], en *El Mundo*, 6 de enero de 2018. <<https://www.elmundo.es/espana/2018/01/06/5a50c11a268e3e30618b4603.html>> [Consulta: 05/02/2019].

consenso entre especialistas en que habría que descartar los delitos que figuran ya en el código penal o en la legislación, es decir, distinguir como asuntos distintos a la desinformación figuras delictivas como los discursos de odio, incitaciones directas a la violencia o la protección de datos personales. Por acudir a ejemplos concretos, actuaciones como reventar el servidor informático que aloja el correo electrónico de un partido político no es desinformación, es un delito, como lo es vender los datos personales de miles de internautas sin su consentimiento o interceptar las comunicaciones privadas de millones de ciudadanos. Tampoco entraría dentro de la categoría de la desinformación las variantes del humor, parodia, sátira, o manifestaciones culturales aunque sean críticas que deforman la realidad.

Y, luego, podemos dibujar lo que conocemos del círculo. La definición sería la manipulación deliberada de la información con un objetivo, que en la mayor parte de las ocasiones es económico o político. Por tanto, tenemos información manipulada voluntariamente, o contenidos de apariencia informativa que pretenden un beneficio. El objetivo final de los difusores y los contenidos que clasificamos como desinformación no suele ser en muchos casos convencer, sino confundir, generar dudas sobre la explicación oficial de los acontecimientos.

Cabe comenzar apuntando que la desinformación no es una novedad. Se pueden buscar y acabar encontrando antecedentes históricos de desinformación utilizada con objetivos políticos o bélicos viajando hasta Sun Tzu, general, estrategia militar y filósofo de la antigua China (cinco siglos antes de nuestra era); algún pasaje que enfrentara a griegos y persas hace 25 siglos, o acudir a un teórico prusiano de la ciencia militar como Carl von Clausewitz (principios del siglo XIX), autores de frases célebres de uso frecuente en los campos de la seguridad, el marketing y la gestión empresarial, referencias que pretenden añadir prestigio al que las reseña más que luz sobre el asunto objeto de análisis.

No resulta en cualquier caso novedad la información falseada con algún motivo y, sin embargo, esta desinformación del siglo XXI tiene aspectos muy novedosos, siendo el principal la revolución tecnológica que ha pulverizado el tiempo y el espacio, que permite la difusión de un mensaje de forma inmediata a cualquier rincón informático del planeta, incluidas las omnipresentes redes sociales como canal de distribución.

El acelerador tecnológico ha propiciado, al mismo tiempo, que el coste de la elaboración y difusión de mensajes haya caído a prácticamente cero, con lo que se rompe el histórico monopolio con el que contaban los emisores favorecido por el poder, aunque fundamentalmente, también, por la factura económica de contar con un método de impresión

o difusión de ondas. Aunque la realidad es más compleja, al menos en teoría, hoy cualquiera puede emitir y marcar la agenda del debate público, lo que implica una amenaza para los acostumbrados a manejarla o intentarlo.

Asociado al coste aparece el volumen de contenidos que se ha disparado hasta un punto difícilmente gobernable, aspecto también novedoso en comparación con fechas muy recientes.

Volviendo al símil referido, el tamaño de este círculo es muy grande, y su contenido además circula a una velocidad vertiginosa. En la determinación de respuestas a la desinformación existe un límite señalado como peligroso tanto por especialistas como por ciudadanos cuando son preguntados, que es la censura.

Siguiendo a Daniel Innerarity, catedrático de Filosofía Política en la Universidad del País Vasco, *“el combate contra la falsedad solo puede librarse en un entorno de pluralismo garantizado”,* porque *“la clave es el conflicto de distintas versiones, no la imposición de una ‘descripción correcta’ de la realidad”*. Sugiere este investigador, *“protejámonos de los instrumentos a través de los cuales pretendemos protegernos frente a la mentira”*⁶.

HIPERACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

La desinformación ha ofrecido la oportunidad única de contemplar el espectáculo de la maquinaria de la Unión Europea en movimiento, recursos técnicos y políticos trabajando al mismo tiempo y con los mismos objetivos, la Comisión pilotando y el Consejo más el Parlamento apoyando de inmediato, varios comisarios coordinados con un mismo fin, y además, el proceso permite tomar todos los materiales producidos en 2018 y ponerlos a trabajar a nuestro servicio.

Boletín de bulos rusos

Uno de los cometidos tradicionales de cualquier departamento de comunicación, ya sea en organizaciones políticas o económicas, públicas o privadas, ha sido la verificación de informaciones a consultas directas del periodista (práctica al parecer a la baja) y en casos más graves el desmentido de informaciones publicadas que se consideraban falsas.

La Unión Europea (léase Comisión) cuenta desde 2015 con un grupo de trabajo compuesto por docena y media de periodistas encargado de recopilar bulos con un enfoque geográfico centrado

⁶ Innerarity, D.: “La democracia como interpretación” [en línea], en *El País*, 9 de mayo de 2018. <https://elpais.com/elpais/2018/05/08/opinion/1525790580_635517.html> [Consulta: 06/02/2019].

en Rusia, por medios que se vinculan a su Gobierno y su presencia mediática en países de la Europa oriental principalmente.

Enmarcado en el Servicio Europeo de Acción Exterior, este equipo llamado *East Stratcom*⁷ identifica información averiada y elabora respuestas a través de su página web⁸, su presencia en redes sociales y un boletín semanal en inglés y ruso, que extrañamente incluye por precaución la advertencia de que los contenidos referidos no tienen necesariamente que ser identificados con el Kremlin, ni el mismo boletín como una fuente oficial de la UE⁹.

Este servicio de la UE tiene un antecedente directo que centraba sus esfuerzos en localizar y desmentir informaciones consideradas falsas relacionadas con la Unión Europea publicadas en prensa sensacionalista británica¹⁰, iniciativa llamada “Euromitos” –*Euromyths* en inglés-, contenidos que se empieza a elaborar ya en 1992, y que se encuentran alojados en la web de la representación de la Comisión Europea en el Reino Unido. En este apartado figuran clásicos como la voluntad perversa de la burocracia bruselense de regular la curvatura de los plátanos o prohibir las patatas fritas con sabor a cóctel de gambas¹¹.

Grupo de expertos e informe

La Comisión Europea designa a comienzos de 2018 un denominado Grupo de Expertos de Alto Nivel con carácter asesor, compuesto por 40 miembros entre especialistas procedentes de la sociedad civil, las plataformas de medios sociales, organizaciones de medios, periodistas y mundo académico, entre los que figura la española Clara Jiménez, colaboradora del programa televisivo *El Objetivo* de Ana Pastor (en *La Sexta*) y creadora de la web *Maldita.es* especializada en verificación de datos e información.

Este Grupo entrega a la Comisión -en concreto a la comisaria de Economía y Sociedad Digitales, Mariya Gabriel-, y difunde el 12 de marzo, un informe en el que destaca su contenido orientado hacia temas de comunicación, así como unos criterios generales que permiten encuadrar el fenómeno de las *fake news*, considerado como un asunto multidisciplinar que requiere medidas

⁷ *Questions and Answers about the East StratCom Task Force* [en línea], página informativa de la Comisión. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-stratcom-task-force_en> [Consulta: 10/02/2019].

⁸ www.EUvsDisinfo.eu/

⁹ “It does not necessarily imply however that the outlet concerned is linked to the Kremlin or that it is pro-Kremlin, or that it has intentionally sought to disinform. (The newsletter) Cannot be considered an official EU position”.

¹⁰ *Euromyths* <<https://blogs.ec.europa.eu/ECintheUK/>>

¹¹ Ver *Euromitos* en *El País* de 23 de mayo de 2016, una recopilación sobre este tipo de disparates que han circulado por la prensa británica. <https://elpais.com/internacional/2016/05/20/actualidad/1463755551_605722.html> [Consulta: 06/02/2019].

a medio y largo plazo y análisis incluso académico, con lo que implícitamente desaconseja soluciones simplistas o unidireccionales.

Los especialistas comienzan en su informe por la propia denominación, a la que se refieren como desinformación en línea. Evitan deliberadamente el término "noticias falsas", por considerarlo inadecuado para reflejar los problemas complejos de la desinformación, cuyos contenidos pueden también combinar información ficticia con hechos reales. Define este informe la desinformación como *“información falsa, inexacta o engañosa diseñada, presentada y promovida para obtener un beneficio o para causar intencionadamente un perjuicio público”*.

El campo de actuación no incluye la creación y difusión online de contenidos ilegales (difamación, discursos de odio, incitación a la violencia), que ya están regulados por normativa europea o de los Estados miembro; tampoco contemplan la deliberada distorsión de hechos, sin ánimo de engañar, que se encuentra en variantes del humor, la sátira o la parodia.

Advierten a la Comisión Europea contra soluciones simplistas y de corto plazo, apuestan por fortalecer gradualmente tanto a instituciones como a la propia sociedad contra la desinformación; y señalan directamente que se debe evitar cualquier tipo de censura de contenidos o canales, reiterando el respeto absoluto a la libertad de expresión, de prensa y de pensamiento.

Incluyen una serie de recomendaciones, como promover la alfabetización mediática (de estudiantes, docentes, ciudadanos) a fin de contrarrestar la desinformación; desarrollar instrumentos que fortalezcan a usuarios y periodistas para hacer frente a la desinformación – verificadores, *fact-checking*–; o proteger la diversidad y la sostenibilidad de los medios informativos europeos (probable referencia a reducción de impuestos).

Recomiendan un acercamiento multidimensional –*“problema multifacético que no tiene una sola causa y por lo tanto no puede ser abordado por una sola medida”*–; autorregulación; e investigación académica sobre los efectos de la desinformación en Europa.

En resumen, los especialistas movilizados por la Comisión sugieren reaccionar con formación e información de calidad a la desinformación; enseñar a jóvenes y adultos a interpretar un texto informativo (alfabetización mediática); y proteger de alguna forma el ecosistema de los medios europeos.

Encuesta y consulta pública

Por las mismas fechas que el informe del Grupo de Expertos la Comisión Europea presenta los resultados de una encuesta: 26.576 entrevistados en febrero de 2018 (Eurobarómetro). Más del 80% de las respuestas indican que la desinformación supone un problema real y afecta al funcionamiento de la democracia.

Los ciudadanos consideran los medios de comunicación tradicionales como la fuente de noticias más fiable (radio 70%, televisión 66%, medios impresos 63%). Por el contrario, las fuentes de noticias en línea y los sitios web de alojamiento de vídeos son las que suscitan menos confianza (únicamente el 25% se fía). Los encuestados trasladan la opinión de que en las plataformas digitales circula todo tipo de contenidos, pero prima el entretenimiento.

España aparece como el país de la UE donde el ciudadano más frecuentemente se encuentra con noticias falsas (la mitad de los encuestados, a diario) y destaca, también, como el Estado donde la gente muestra menos confianza para identificar estas informaciones falseadas (un 55% se siente capaz, frente al 71% de media europea).

Otro dato destacable de la encuesta es que los europeos consultados, a la pregunta de quién debería actuar para evitar la propagación de noticias falsas, señalan en primer lugar a los propios periodistas, seguidos de los autoridades públicas nacionales y a continuación las empresas de comunicación.

Un tercer material que la Comisión Europea pone en marcha a través de sus portales en la web es una consulta pública, de carácter más cualitativo que cuantitativo, en la que participaron 2.986 personas entre profesionales de medios de comunicación o representantes de organizaciones -202- y ciudadanos -2.784-, que enviaron sus consideraciones entre noviembre de 2017 y febrero de 2018. Los participantes en la consulta dicen desmontar la desinformación comparando medios (90%), buscando la fuente (82%), fiándose de la reputación de medios (70%) o periodistas (55%). La mitad no confía en exceso en *fact-checking*. Los profesionales son más partidarios del cierre de cuentas falsas y de la autorregulación.

Las dos categorías en las que la mayoría de las respuestas considera probable que las noticias falsas perjudiquen a la sociedad son la desinformación intencionada para influir en las elecciones y en las políticas migratorias. En este apartado sorprende encontrar la seguridad como el sexto ámbito más amenazado, sobre nueve planteados (salud y economía, por delante).

La desinformación se propaga fácilmente a través de las redes sociales porque las noticias falsas apelan a las emociones del lector (88%), se difunden para orientar el debate público (84%) y están concebidas para generar ingresos (65%).

Investigación del *Joint Research Centre* (JRC)

Uno de los materiales elaborados durante 2018 por la Comisión Europea que abre más numerosas y sugerentes vías de interpretación del fenómeno de la desinformación lo firma su *Joint Research Centre* (JRC), que difunde en abril un informe sobre el impacto de la transformación digital de los medios sobre la calidad de la información. Entre sus principales conclusiones figura que las plataformas controladas por algoritmos dan forma en la actualidad al panorama de las noticias.

Argumenta con datos contrastados que el coste de la publicación de noticias ha caído casi a cero, lo que facilita la entrada de nuevos actores e incrementa el volumen de contenidos hasta niveles desconocidos y muy difícilmente manejables.

Para este centro de investigación el modelo tradicional se ha transformado, hoy con tres partes interactuando: noticias, lectores y anunciantes, unidos por las plataformas digitales.

Una gran proporción de los contenidos son de acceso gratuito, lo que ha provocado un escaso porcentaje de ciudadanos dispuestos a pagar, que se calcula en torno al 5% en los países del sur y este de Europa.

El informe recoge, además, que dos terceras partes de los consumidores de noticias en línea acceden a ellas a través de plataformas que funcionan con algoritmos, como los motores de búsqueda y los agregadores de noticias, así como por medio de las redes sociales.

Los problemas de calidad en las noticias son para el JRC resultado del cambio desde el acceso directo a los periódicos a la distribución indirecta de noticias impulsada por algoritmos. Esto se caracteriza por la combinación de artículos de noticias editados, contenido generado por el propio usuario y desinformación, lo que suma un volumen de contenidos desmesurado que dificulta su correcta identificación por parte del ciudadano. La confianza del usuario en los medios de comunicación, especialmente en las fuentes de noticias en línea, es baja. Las noticias tradicionales siguen siendo las fuentes más confiables.

Del informe del JRC se deduce que el objetivo principal de las plataformas de distribución, como los motores de búsqueda, los agregadores de noticias y los sitios de redes sociales, no es

proporcionar noticias de calidad, sino maximizar el tráfico de contenidos y los ingresos por publicidad.

Comunicación y Código de Conducta

Todos los trabajos anteriores fructifican en el mes de abril en la presentación por parte de la Comisión Europea de una Comunicación, documento no vinculante, aunque marca prioridades políticas y de actuación, bajo el título “La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo”. Señala el documento que *“en Europa, los medios de comunicación tradicionales están sujetos a una amplia serie de leyes sobre imparcialidad, pluralismo, diversidad cultural, contenido perjudicial, publicidad y contenido patrocinado. La democracia en la UE depende de la existencia de medios de comunicación libres e independientes”*.

Propone un conjunto de medidas para combatir la desinformación en línea, que incluyen un Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación a nivel de la UE, el apoyo a una red independiente de verificadores de información (*fact-checkers*), medidas destinadas a fomentar el periodismo de calidad (se entiende que ayudas públicas) y promover la alfabetización mediática. Contempla, también, medidas complementarias al Reglamento General de Protección de Datos de mayo 2018.

El Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación que la Comisión sugería a las plataformas digitales en su Comunicación de abril ve la luz finalmente el 26 de septiembre, firmado por Facebook, Google, Twitter y Mozilla, quienes se comprometen a realizar lo que la Comisión les sugería que hicieran voluntariamente bajo la amenaza de regularlo con normativa.

Adquieren el compromiso de hacer más transparente la publicidad política e introducir mecanismos para contrastar datos a fin de luchar contra la desinformación de cara a las elecciones europeas de mayo de 2019.

Se comprometen, además, a cerrar cuentas falsas o a desacreditar a proveedores de desinformación, así como a invertir en tecnologías y programas para *“ayudar a la gente a tomar decisiones informadas cuando se encuentren en internet noticias que puedan ser falsas”*, mediante el apoyo, incluso, de unos *“indicadores de confianza”*.

Se comprometen estas plataformas a utilizar medios tecnológicos para *“dar prioridad a información relevante, auténtica y de autoridad”* en búsquedas o canales de distribución

automáticos, y a facilitar a los internautas el acceso a "*diversas perspectivas sobre asuntos de interés público*".

A lo largo de 2018, la Comisión Europea ha pasado de un planteamiento centrado fundamentalmente en la comunicación, en el informe del grupo de expertos, a orientar su actuación hacia las plataformas digitales, con el código de conducta voluntariamente forzado, y se marca como horizonte crítico las elecciones europeas de mayo de 2019 para tener toda la maquinaria funcionando, especialmente las restricciones físicas a la desinformación, reducir la velocidad de difusión y su alcance, desactivar la automatización de contenidos dudosos (*bots*) y penalizar las cuentas desde donde se realiza, sin entrar en contenidos que colocaría sus iniciativas en el campo de la restricción de la libertad de expresión.

A partir de los materiales elaborados por la Unión Europea cabe hacer una interpretación sobre el fenómeno de la desinformación, ya desligado de los intereses de las instituciones comunitarias, a través de tres enfoques que explican la proliferación de contenidos voluntariamente falseados desde el ámbito profesional de la comunicación, desde el mundo empresarial y desde la política.

ENFOQUE: TRES ÁMBITOS ENTREMEZCLADOS

En el supermercado de la comunicación digitalizada se ofrece una amplia sección de productos etiquetados como desinformación, como novedad ya aparece algún lineal con verificadores de datos –algo así como la comida *kósher* o *delicatessen* ecológico-, pero cuesta encontrar explicaciones a por qué se produce la desinformación, que resultan imprescindibles en la dieta para encontrar medidas correctoras (este caso sería el de la comida *halal*).

Existen tres ámbitos desde los que se puede iluminar algo el fenómeno de la desinformación y ayudar a interpretarlo: por una parte, supone un desafío para la profesión periodística, directamente afectada; se libra además una lucha por la supervivencia entre medios tradicionales editores de noticias y plataformas digitales por donde hoy circulan mayoritariamente los contenidos; en tercer lugar, la desinformación se ha convertido en un gancho de actualidad aprovechado claramente desde el ámbito del debate político, también por el sector de la seguridad y la defensa.

Se podría afirmar que de estos tres enfoques para iluminar la oscuridad que envuelve la desinformación el periodístico y relacionado con la comunicación es el más sugestivo, sobre todo, para quienes se dedican a la comunicación; el relacionado con la competencia empresarial

sería el más importante, de acuerdo al volumen económico en juego; y el político sería el enfoque más visible y también engañoso, porque a menudo disfraza los intereses bajo la música de la defensa de la libertad de expresión y de los valores democráticos.

Desafío profesional para el periodismo

Los periodistas, quienes trabajan profesionalmente con la información, se deben sentir directamente apelados por el fenómeno de la desinformación.

El problema es que el incremento de la desinformación en línea se ha producido en paralelo al derrumbe de la credibilidad de la profesión periodística, la creciente desconfianza del ciudadano hacia su trabajo; descrédito que viven también otras profesiones y mediadores como los políticos o los registradores de la propiedad.

Las causas son múltiples y entre ellas figura, por supuesto, la década de crisis iniciada en 2008, en este caso los medios de comunicación han sido identificados muy a menudo como una extensión del poder político o el económico y, en cualquier caso, con su independencia muy condicionada.

Se vive además el fantasma del periodismo ciudadano, el espejismo de que cualquiera con un móvil y un tuit se convierte en periodista, favorecido por la relativa facilidad técnica del proceso.

En el planteamiento de una respuesta desde la profesión a esta crisis de credibilidad en los contenidos habrá que tener en cuenta que se vive unos niveles de precariedad laboral sin antecedentes registrados, y así aparece durante los últimos años como principal preocupación del gremio en los informes anuales que realiza la Asociación de la Prensa de Madrid. Muchos de los males de la profesión son consecuencia de que se ha roto el modelo tradicional de negocio de los medios de comunicación convencionales, la inversión publicitaria se ha hundido en estos soportes y aún no han encontrado alternativa, acostumbrado el ciudadano a no pagar por ser informado.

En la búsqueda de ingresos, una mayoría de medios de comunicación han reaccionado practicando lo que se puede denominar como periodismo de mercado. El objetivo final ya no es un ciudadano al que informar, sino un cliente que clique en un enlace, condición imprescindible para tener ingresos por publicidad, lo que ha favorecido el sensacionalismo y el periodismo espectáculo, como muestran a diario debates gritones en televisión o titulares escandalosos en prensa escrita.

En descargo de la profesión hay que decir que no todo lo que circula por redes sociales y plataformas digitales se puede calificar de información; existe mucho entretenimiento con formato informativo; que no todo el periodismo puede ser de calidad, no todos los medios de comunicación cuentan con 1.600 periodistas en plantilla como *The New York Times*, ni es exigible racionalmente a los becarios que llenan las redacciones el rigor periodístico estudiado en las facultades; existen además multitud de formatos, desde revistas de pensamiento político a gacetillas locales, cuya función es la de soporte publicitario y de la que también vive parte de la profesión.

A pesar de todo lo anterior, es posible ser optimista sobre el futuro: ante el tremendo volumen de contenidos en circulación son más necesarios que nunca intermediarios, con formación adecuada, que filtren, interpreten y elaboren contenidos fiables. En este sentido, al menos, algunos de los medios de comunicación deberán unir su futuro a la credibilidad, más allá del tráfico, o buscando tráfico con el rigor periodístico.

Competencia empresarial

Los medios de comunicación tradicionales, especialmente los periódicos impresos –en papel o en pantalla-, han perdido el control de la distribución del producto que elaboran, circunstancia que surge como una de las principales conclusiones del informe de la Comisión Europea elaborado por su centro de investigación JRC. Siguiendo esta fuente, el 66% de los internautas acceden a la información de los medios tradicionales a través de redes, buscadores o plataformas que seleccionan sus contenidos con algoritmos.

Señala el informe que el poder de mercado y los flujos de ingresos han pasado de estar en manos de los editores de prensa a las de los operadores de plataformas, que disponen de los datos para concordar a lectores, artículos y anuncios de la forma más eficiente. Esta capacidad tiene una constatación en la realidad como es el casi duopolio que detentan en publicidad *online* Google y Facebook.

El caso es que la distribución digital de noticias ha disminuido el papel de los editores, se ha separado la función de editor y gestor de contenidos, y en gran medida, se ha transferido la segunda hacia la publicidad conducida por algoritmos, que maximiza tráfico e ingresos.

Dos movimientos empresariales significativos que muestran la relación de fuerzas entre actores digitales y de comunicación fueron la compra en 2013 por parte de Jeff Bezos, fundador de Amazon, del periódico *The Washington Post* por 190 millones de euros. Un año más tarde el

fundador, de eBay, Pierre Omidyar, financió la creación del periódico digital *The Intercept*, y el fichaje de periodistas especializados en investigación y relacionados con grandes filtraciones como la del antiguo empleado de la CIA Edward Snowden.

Los dos ejemplos referidos muestran el interés personal por la información convencional de dos empresarios enriquecidos por las plataformas digitales que aparentemente la amenazan. Por otra parte, se observa también que estos gigantes digitales han aparcado planes para la elaboración directa de contenidos, evitando convertirse ellos mismos en medios de comunicación.

Buena parte de las acusaciones de desinformación y los movimientos por regular la actividad de las grandes plataformas digitales, ya sea con argumentos de competencia, de protección de datos, de tasas Google e incluso de circulación de noticias averiadas, tiene detrás una guerra empresarial en la que los reguladores públicos, nacionales o comunitarios, suelen tomar partido a favor de los medios de comunicación tradicionales.

Argumento de ocasión en política y seguridad

Que la desinformación sea un desafío profesional para el periodismo y un desafío empresarial para medios y plataformas no ha provocado su primera línea en la actualidad, sino el protagonismo alcanzado en la política y, relacionado con él, su carácter amenazante como instrumento empleado por Estados en su política exterior y de defensa.

Existe un estado de opinión inducido que ha llevado a considerar la desinformación como un arma de intoxicación masiva en la que todos los caminos llevan a Moscú, y como arma entra de lleno entre las competencias de las Fuerzas Armadas y organizaciones de Defensa como la OTAN.

Para confirmar o no la realidad del alarmismo en circulación habría que calibrar el poder destabilizador de la desinformación, empezando al menos por su peso cuantitativo y cualitativo. En relación con el primero, la socióloga española Belén Barreiro apunta en una de sus últimas investigaciones que *“hoy por hoy sigue habiendo más ciudadanos que consumen política en la prensa y en la radio que en internet (...); en nuestro país, para hacer llegar la política al mayor número posible de personas, la gran aliada sigue siendo la televisión, sin parangón con cualquier otro medio de comunicación”*.

Sostiene Barreiro, fundamentado con datos y estadísticas, que internet se expande con rapidez y lo seguirá haciendo en el futuro, pero no resiste la comparación con el consumo de noticias

políticas en la televisión. Dicho de otro modo, nadie parece preocuparse en exceso de los contenidos políticos manipulados emitidos por televisión, en claro contraste con el pánico provocado hacia la capacidad desestabilizadora de la desinformación política en soportes digitales.

Acudiendo al informe del JRC de la Comisión Europea, señala que el consumo real de noticias procedentes de medios tradicionales es muy superior al consumo de noticias falsas, que parece más un complemento que un sustituto de noticias reales, como lo muestra que el tiempo empleado en estas últimas duplica al de las primeras.

Si cuantitativamente la incidencia de la desinformación en soportes digitales no supera ni alcanza a los soportes tradicionales, quizá se podría pensar que no es tan abundante pero sí muy peligrosa.

En este sentido de influencia cualitativa, la socióloga Barreiro defiende que las personas más familiarizadas con la comunicación digital son las menos propensas a creerse una información sorprendente o dudosa, porque están acostumbradas a contrastar lo que leen. *“La audiencia digital, debido a esa voracidad informativa que la caracteriza, es menos manipulable”*, señala, *“la evidencia empírica, con todas sus limitaciones, va en contra de la idea de ‘posverdad’*”.

Por su parte, la mayoría de los estudios analizados en el informe del JRC encuentran un impacto limitado de las noticias falsas sobre las opciones políticas. La exposición a diversidad de contenidos favorece la moderación política, añade, en contra de la idea muy repetida de la existencia de burbujas en las que el internauta se retroalimenta de opiniones políticas parecidas a la suya, circunstancia que aun existiendo en determinados nichos no resulta mayoritaria.

Desinformación y seguridad

La *guerra de la información* ha traspasado con frecuencia su significado metafórico para entrar de lleno en la militarización de los mensajes, no está claro si como recurso dialéctico, gancho de actualidad o realmente se plantea como una novedosa rama de combate hasta ahora no practicada, si bien los indicios se inclinan hacia las primeras posibilidades.

Aclaremos que el uso de operaciones de información en todo tipo de conflictos armados es tan antiguo como las guerras¹², desde Vietnam, al menos, es una prioridad de cualquier Gobierno,

¹² Ver, por ejemplo, Bauluz de la Iglesia, A.: *Prensa y manipulación. El Pentágono y las operaciones de información*, Madrid, Editorial Fragua, 2018.

ante la evidencia de que se puede vencer en el campo de batalla y perder en la opinión pública (también ocurrió en Argelia), que las Fuerzas Armadas de todo el mundo han incluido con mayor o menor éxito la comunicación en su funcionamiento, y todo lo anterior parece confundirse interesada y erróneamente con la manipulación informativa de la actualidad.

La interpretación mayoritaria de la desinformación la relaciona con el Gobierno ruso como emisor, omnipotente en sus efectos y en su alcance, una amenaza conocida, verosímil y además capaz de entrar en cada uno de los domicilios y dispositivos electrónicos que nos acompañan las 24 horas del día.

La militarización aparente del fenómeno explica y provoca la excepcionalidad en su tratamiento, también la escasez de las explicaciones o la no presentación de pruebas que respalden las graves acusaciones, siempre justificable estando en juego la Seguridad Nacional.

En el texto de la Estrategia Seguridad Nacional, presentada en diciembre de 2017, puede leerse que *“la manipulación de la información por parte de agentes externos ejerce de factor de influencia en la era de la posverdad, con efectos negativos en cohesión social y la estabilidad política”*. En las líneas de acción que contempla la Estrategia no se dice ni una palabra sobre el asunto, lo que puede ser un indicio de inclusión a última hora.

La ministra de Defensa del último Gobierno de Rajoy, María Dolores de Cospedal, se mostró especialmente activa en declaraciones sobre el tema. En la celebración de la Pascua Militar de enero de 2018, ante el rey Felipe VI y los responsables de las Fuerzas Armadas, De Cospedal destacó *“un aspecto de la seguridad que considero de especial importancia: como es la amenaza que las campañas de injerencia y desinformación o el uso delictivo del ciberespacio suponen para la Defensa Nacional y para el propio ciudadano”*. La exministra alertó que *“nos enfrentamos a la consolidación de un nuevo campo de batalla en el que la influencia sobre la toma de decisiones del titular de la soberanía, en nuestro caso el pueblo español, es el objetivo de las acciones que en él se llevan a cabo”*.

¿De dónde proceden los ataques? *“No debemos llamarnos a engaño; esas injerencias externas sólo pretenden desestabilizar los países y llevarlos a un clima más propicio para intereses geopolíticos y geoestratégicos que no son los propios de las naciones afectadas. Ante ello, debemos tomar conciencia de que no estaremos completamente seguros si no consideramos esta nueva forma de enfrentamiento como uno de los dominios más peligrosos; ese será uno de*

*los retos más importantes que tendremos que abordar. Y para ello, la labor conjunta y coordinada de toda la comunidad de inteligencia es clave*¹³.

Campo de batalla, injerencias externas, soberanía amenazada, democracia en peligro... La única propuesta concreta que se conoce de la exministra fue la creación de un grupo de trabajo de parlamentarios y responsables de medios de comunicación en el marco de la Comisión de Defensa del Congreso sobre noticias falsas, que no llegó a celebrar reunión alguna¹⁴.

Las declaraciones públicas del jefe de Estado Mayor de la Defensa con De Cospedal y su sucesora Margarita Robles, Fernando Alejandro, apuntan a un interés militar, no tanto en la desinformación como en las redes digitales, que soportan el mando y control militar o las infraestructuras críticas. Una de las últimas novedades de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas españolas ha sido la creación en febrero de 2013 de un Mando Conjunto de Ciberdefensa, enfocado más hacia ciberamenazas y redes, menos a información¹⁵.

El mundo de la defensa y la seguridad no es ajeno al interés general de la política por encontrar ganchos de actualidad y argumentos de ocasión como éste de las noticias falsas, aún más cuando el terrorismo yihadista parece mostrar síntomas de agotamiento tras veinticinco años como principal argumento para justificar presupuestos y actuaciones de todo tipo. La militarización reciente de políticas públicas tradicionalmente bajo control de autoridades civiles también se observa en este campo y en otros como la seguridad interior o el rescate de náufragos en el Mediterráneo¹⁶.

Desinformación y política

El senador republicano por Arizona, John McCain, rival de Barack Obama en las elecciones presidenciales norteamericanas de 2008, publica un artículo en enero de 2018 en el periódico

¹³ Ministerio de Defensa, Discurso de la Ministra de Defensa en la Pascua Militar [en línea], 6 de enero de 2018. <http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/2018/Discurso_de_Cospedal_en_la_Pascua_Militar_de_2018.pdf> [Consulta: 07/02/2019].

¹⁴ “Cospedal insiste en el peligro de las ‘fake news’ y propone crear un grupo de trabajo en el Congreso para combatirlas” [en línea], en *El Diario.es / EFE*, 30 de noviembre de 2017. <https://www.eldiario.es/politica/Cospedal-propondra-crear-Congreso-trabajo_0_713579835.html> [Consulta: 07/02/2019].

¹⁵ “Alejandro ha señalado que las Fuerzas Armadas no deben dedicarse a perseguir la proliferación de las *fake news*, sino que deben ‘reforzar sus capacidades’ en el ámbito de la ciberseguridad. El Estado, ha añadido, ya cuenta con otras herramientas para combatirlas, entre las que citó al Ministerio del Interior y al Centro Nacional de Inteligencia”, en *El Mundo / Servimedia*, 12 de febrero de 2018. <<https://www.elmundo.es/espana/2018/02/12/5a8177b6ca4741835e8b45c8.html>> [Consulta: 07/02/2019].

¹⁶ Penedo Cobo, C.: “Derechos fundamentales no tripulados”, en González Cussac J.L. y Flores Giménez F. (coord.): *Seguridad y derechos. Análisis de las amenazas, evaluación de las respuestas y valoración del impacto en los derechos fundamentales*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 2019, 301-346.

The Washington Post titulado “Señor Presidente, deje de atacar a la prensa”¹⁷: “El Presidente Trump ha amenazado con continuar sus intentos de desacreditar a la prensa libre otorgando ‘premios de noticias falsas’ a los reporteros y medios de noticias con quienes no está de acuerdo (...). Trump continúa sus incesantes ataques a la integridad de los periodistas y medios de comunicación estadounidenses. Esto ha proporcionado cobertura para que los regímenes represivos sigan su ejemplo. La expresión ‘noticias falsas’ -legitimada por el presidente de EEUU- es utilizada por los autócratas para silenciar a los periodistas, socavar estado de la unión a los opositores políticos, evitar el escrutinio de los medios y engañar a los ciudadanos”.

El periódico que publicó el artículo al senador McCain había documentado en diciembre de 2018 un total de 7.645 mentiras pronunciadas por el presidente Trump en algo menos de dos años de mandato, revelando que sus ataques a la prensa parecen dirigidos a silenciar medios de comunicación críticos y reducir su contacto directo con los ciudadanos a través de redes sociales¹⁸.

DESPEJANDO LA NIEBLA

Porque la desinformación se ha convertido en un cajón grande y oscuro donde conviven materiales y voluntades de muy diverso signo se hace necesario también un esfuerzo de explicación, más allá de la denuncia o la comprobación de contenidos falseados.

Conviene advertir que en asuntos de desinformación los denunciantes a menudo no dicen la verdad y ocultan sus verdaderos intereses: los medios de comunicación tradicionales están alarmados en realidad por la competencia publicitaria de las plataformas digitales, el mundo de la seguridad piensa más en redes que en mejorar su comunicación digital, algunos políticos quisieran ver desaparecer un contrapoder crítico; y abundan en canales digitales contenidos informativos que no lo son, sino entretenimiento o materiales ideados para generar tráfico y publicidad. A lo anterior se suman alianzas coyunturales entre algunos de los actores que acrecientan la confusión.

¹⁷ McCain, J.: “Mr. President, stop attacking the press” [en línea], en *The Washington Post*, 16 de enero de 2018. <https://www.washingtonpost.com/opinions/mr-president-stop-attacking-the-press/2018/01/16/9438c0ac-faf0-11e7-a46b-a3614530bd87_story.html?utm_term=.212aa6cedf5a> [Consulta: 05/02/2019].

¹⁸ “President Trump has made 7,645 false or misleading claims over 710 days” [en línea], en *The Washington Post*, 21 de diciembre de 2018. <https://www.washingtonpost.com/politics/2018/12/21/president-trump-has-made-false-or-misleading-claims-over-days/?noredirect=on&utm_term=.de781202f397> [Consulta: 10/02/2019].

La desinformación está desempeñando una función parecida a los canarios en la mina o los rosales en la cabecera de los hilos de las viñas en La Mancha, testigos que alertan de una enfermedad mayor.

El fenómeno permite aflorar desafíos del máximo interés que afectan a la profesión periodística, a la competencia empresarial en un entorno digital, a la comunicación política, sin caer necesariamente en alarmismos que la convierten en amenaza principal de los sistemas democráticos; si así fuera la rotundidad de las pruebas que respaldan las acusaciones debiera subir muchos enteros.

La Unión Europea lleva realizado un intenso trabajo a través de un proceso en marcha que previsiblemente alcance y supere las elecciones de mayo de 2019. La actuación de las instituciones comunitarias contiene además una lección añadida a la hora de interpretar la comunicación: la importancia de tener en cuenta quién habla y las competencias de quien emite el mensaje.

Si el secretario general de la OTAN afirma en una entrevista que *“necesitamos prensa libre e independiente, periodistas que hagan preguntas incómodas”*, cabe preguntarse si la Alianza Atlántica tiene entre sus objetivos impulsar la incomodidad de las entrevistas que realizan a su secretario general¹⁹, o quizá esconda otro objetivo más relacionado con la tensión con Rusia.

La Comisión Europea ha demostrado una capacidad importante de análisis en este asunto de la desinformación, pero a la hora de concretar actuaciones las propone lógicamente en terrenos donde tiene competencias, entre las que aún no se encuentra la defensa militar, aunque sí aflore su reconocida capacidad de elaborar normativa, vinculante muchas veces muy lejos de las fronteras de sus miembros; capacidad de la UE también en materia de competencia empresarial, protección de datos, confidencialidad de las comunicaciones, derechos de autor, también la capacidad de incrementar recursos públicos gravando con impuestos la actividad digital, que se mueve mejor y más rápido que los inspectores de Hacienda.

El alarmismo con el que se ha arropado la desinformación como amenaza casi existencial de regímenes democráticos tiene el inconveniente de que eleva la capacidad de influencia de estos materiales hasta un límite difícil de creer, aún no ratificado por estudios científicos. Asimismo, se desvía el foco del interés económico muy a menudo presente en estas campañas de

¹⁹ “Tomamos muy en serio los informes sobre la injerencia rusa en Cataluña” [en línea], en *El País*, 26 de enero de 2018. <https://elpais.com/politica/2018/01/25/actualidad/1516908171_150484.html> [Consulta: 10/02/2019].

desinformación, el fomento de tráfico de contenidos para la generación de ingresos por publicidad o como ejecutores de campañas, que alguien lo tiene que hacer.

Se puede afirmar que es económica la causa de la degradación de las condiciones laborales de los periodistas, es económico el beneficio que se busca con la publicación de noticias falseadas en muchos de los casos²⁰ y es económica la preocupación de fondo de los medios de comunicación tradicionales cuando tratan el tema de la desinformación. En economía piensa la UE cuando pretende regular la actividad de las plataformas digitales que hoy ocupan los primeros puestos a nivel planetario en capitalización bursátil y los últimos en pago de impuestos

Afortunadamente, comienzan a aparecer las primeras reacciones a la desinformación. Desde el periodismo, van surgiendo comprobaciones de declaraciones y de cifras, verificadores de datos; y el rigor periodístico como una alternativa al periodismo espectáculo, los principales periódicos españoles especulan con el próximo estableciendo de sistemas de pago por contenidos que solo serán rentables si se ofrece credibilidad y profesionalidad a cambio. El periodismo riguroso suele ser lento y caro, mientras que la información distorsionada suele ser de rápida elaboración y bajo coste.

Desde la empresa, tras los bandazos primeros en un escenario novedoso, se aprecia la necesidad de regular la coexistencia entre medios de comunicación tradicionales –quizá con figuras de protección e incluso financiación pública, como los teatros, la ópera o las bibliotecas- y las plataformas digitales, que no parece que contribuyan al fisco como el resto de actividades económicas.

Por su parte, gigantes como Google o Facebook, que han crecido aceleradamente en tres lustros hasta su relevancia actual, dependen aún más de la reputación que otros sectores económicos, y se moverán en favor del usuario aunque sea perezosamente por interés interesado.

Desde la comunicación política no parece que tenga un largo recorrido la utilización de la desinformación como argumento de reemplazo al terrorismo internacional como gran amenaza existencial.

²⁰ “El negocio de la manipulación digital en España. Cómo las páginas de desinformación y propaganda ganan dinero aprovechándose de Google y otras redes de publicidad 'online” [en línea], en *El País*, 23 de mayo de 2018. <https://elpais.com/politica/2018/05/17/actualidad/1526571491_535772.html> [Consulta: 10/02/2019].

A medio y largo plazo, en estos temas de desinformación que son en el fondo asuntos de información, la UE demostrará la firmeza de su compromiso si avanza en iniciativas generalizadas y relacionadas con la alfabetización digital y la promoción de información rigurosa.

Se sorprende Daniel Innerarity del cambio cultural que ha supuesto haber pasado “*de celebrar la ‘inteligencia distribuida’ de la Red a temer la manipulación de unos pocos; de un mundo construido por voluntarios a otro poblado por haters; de celebrar las posibilidades de colaboración digital a la paranoia conspirativa; de la admiración por los hackers a la condena de los trolls; de la utopía de los usuarios creativos a la explicación de nuestros fracasos electorales por la intromisión de poderes extraños (más creíble cuanto más rusa sea dicha intromisión)*”. Añade Innerarity que “*en una sociedad avanzada el amor a la verdad es menor que el temor a los administradores de la verdad*”; y alerta contra la “*imagen exagerada de tres poderes que son más limitados de lo que suponen: el de los conspiradores, el del Estado y el de los expertos. Por supuesto que hay gente conspirando, pero esto no quiere decir que se salgan siempre con la suya, entre otras cosas porque conspiradores hay muchos y generalmente con pretensiones diferentes, que rivalizan entre sí y que de alguna manera se neutralizan*”²¹.

La desinformación es, principalmente, un problema que atañe a la información, categoría a la que no pertenecen todos los contenidos digitales, y el panorama se aclara algo si lo enfocamos desde los campos de la comunicación, de la competencia empresarial y del argumento político.

El digital aparece claramente como uno de esos espacios comunes con soberanía difusa que requieren una mayor regulación, evitando la censura y legislando a favor de los ciudadanos, tres condiciones difícil de compaginar; añadiendo que la tecnología que ha disparado la difusión de todo tipo contenidos también lo ha hecho con los de calidad y puede ayudar además a identificar y reducir los manipulados interesadamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barreiro, B.: *La sociedad que seremos*, Barcelona, Planeta, 2017.

Bauluz de la Iglesia, A.: *Prensa y manipulación. El Pentágono y las operaciones de información*, Madrid, Editorial Fragua, 2018.

Comisión Europea. Materiales por orden cronológico.

- *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation* [en línea], 12 de marzo de 2018.

²¹ Innerarity, D.: “La democracia como interpretación”, en *El País*, 9 de mayo de 2018.

http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271 [Consulta: 05/02/2019].

- *Final results of the Eurobarometer on fake news and online disinformation* [en línea], 12 de marzo de 2018.
< <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-results-eurobarometer-fake-news-and-online-disinformation> > [Consulta: 06/02/2019].
- *Results of the public consultation on fake news and online disinformation* [en línea], 26 de abril de 2018.
<<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>> [Consulta: 06/02/2019].
- JRC: *The digital transformation of news media and the rise of disinformation and fake news* [en línea], abril de 2018. <<https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc111529.pdf>> [Consulta: 05/02/2019].
- *La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones* [en línea], 26 de abril de 2018.
<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>> [Consulta: 06/02/2019].
- *Code of Practice on Disinformation* [en línea], 26 de septiembre de 2018.
<<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>> [Consulta: 06/02/2019].
- *Plan de Acción contra la desinformación. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones* [en línea], 5 de diciembre de 2018.
<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0036&from=EN>> [Consulta: 05/02/2019].

Harsin, J.: “Un guide critique des fake news : de la comédie à la tragédie”, *Pouvoirs*, vol. 164, no. 1, 2018, 99-119.
<https://www.cairn-int.info/article-E_POUV_164_0099--a-critical-guide-to-fake-news-from.htm> [Versión en inglés, consulta: 05/02/2019].

J.-B. Jeangène Vilmer, J.B.; Escorcía, A; Guillaume, M; Herrera, J: *Information Manipulation: A Challenge for Our Democracies*, report by the Policy Planning Staff (CAPS) of the Ministry for Europe and Foreign Affairs and the Institute for Strategic Research (IRSEM) of the Ministry for the Armed Forces, Paris, Agosto de 2018.
<https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf> [Consulta: 10/02/2019].

Penedo Cobo, C.: “Derechos fundamentales no tripulados”, en González Cussac J.L. y Flores Giménez F. (coord.): *Seguridad y derechos. Análisis de las amenazas, evaluación de las respuestas y valoración del impacto en los derechos fundamentales*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 2019, 301-346.

Penedo Cobo, C.: artículos sobre desinformación publicados en varios medios de comunicación, como *Estrella Digital* e *infoLibre* [en línea], agrupados en *Blog Contextos*.

<<http://contextospnd.blogspot.com/search/label/Desinformaci%C3%B3n>>
05/02/2019].

[Consulta:

¿GUERRAS HÍBRIDAS A LA RUSA?

DR. GUILLEM COLOM PIELLA

NOTA BIOGRÁFICA

Guillem Colom Piella es profesor del Área de Ciencia Política de la Universidad Pablo de Olavide, investigador asociado de la Universidad Autónoma de Chile y codirector de THIBER, *The Cybersecurity Think Tank*. Es licenciado en Sociología y en Ciencias Políticas, máster en Relaciones Internacionales y doctor en Seguridad Internacional. Antes de incorporarse a la universidad, prestó sus servicios en la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas del Estado Mayor de la Defensa, apoyando los procesos de transformación militar, planeamiento de la defensa, generación de capacidades o desarrollo y experimentación de conceptos. También participó como *subject matter expert* en proyectos europeos, aliados o multinacionales. En materia académica, ha combinado la docencia de grado y posgrado con cursos de perfeccionamiento militares. Además, ha sido ponente invitado en numerosas universidades, centros militares, instituciones públicas y centros de investigación españoles e internacionales, así como en organizaciones multilaterales.

INTRODUCCIÓN

Si a finales de 2018 tenemos que pensar en un concepto militar que ha trascendido las fronteras del análisis estratégico para convertirse en un vocablo de uso común en artículos periodísticos, productos de *think tank* generalistas o declaraciones políticas, este es, sin ningún tipo de duda, el de guerra híbrida. No obstante, mientras muchos expertos consideran que la guerra híbrida es el producto natural de la adaptación de la guerra asimétrica al mundo actual, otros subrayan que la idea no está consolidada ni tampoco existe ninguna definición aceptada más allá del mínimo común denominador de la combinación de medios, procedimientos y tácticas convencionales y asimétricas. De hecho, muchos países y organizaciones internacionales tienden a adoptar este enfoque pero sin calificarlo de guerra, sino de amenaza híbrida, más aceptable política, diplomática y académicamente. Sin embargo, quizás la mayor crítica procede de los que temen que la guerra híbrida corra el riesgo de perder su valor explicativo al haberse popularizado para explicar las intervenciones rusas en Crimea y en el este de Ucrania, sus acciones de desestabilización en su área de influencia directa o las operaciones de influencia y las medidas activas en muchos puntos del planeta, argumentando que se trata de la plasmación práctica de la doctrina Gerasimov o que Moscú ha adoptado los preceptos de la guerra híbrida.

Teniendo estos elementos en cuenta, esta comunicación pretende enmarcar brevemente las ideas que el general Valeri Gerasimov expuso en su controvertido artículo publicado en 2013 y que tanto revuelo continúa generando entre la comunidad estratégica occidental. Ello permitirá ahondar en la percepción rusa sobre la transformación de la guerra, su interpretación sobre las amenazas híbridas y debatir sobre su *modus operandi* en los conflictos recientes, donde más que revolucionario parece la adaptación del tradicional estilo militar soviético a la actual era de la información.

En 2013, un año después de ser nombrado jefe de Estado mayor de la Defensa, el general Valeri Gerasimov publicó el controvertido ensayo titulado “El valor de la ciencia en la anticipación”, en la revista *Voyenno Promyshlennyy Kurier*, de amplia difusión entre la comunidad militar rusa¹. Este trabajo, que pasó bastante desapercibido entre los analistas de Defensa occidentales hasta los sucesos de Crimea de 2014, exponía su punto de vista sobre el entorno de seguridad de la posguerra fría. Para ello, repasaba las principales lecciones identificadas de las grandes crisis y

¹ Gerasimov, V.: “Ценность науки в предвидении” (El valor de la ciencia en anticipación). *Военно-промышленный курьер*, vol. 8 núm. 476 (2013), s.n. <<https://vpk-news.ru/articles/14632>> [Consulta: 24/10/2018].

conflictos acontecidos desde 1991 (año de disolución del Pacto de Varsovia) como la guerra del Golfo, la guerra contra el Terror o la invasión de Georgia, pero también los ciberincidentes de Estonia, las revueltas llamadas Primaveras Árabes o la intervención aliada en Libia bajo la controvertida doctrina de “responsabilidad de proteger” (R2P), para especular sobre los conflictos futuros y alertar de la creciente importancia de las herramientas no militares en la gestión de las crisis.

El artículo comenzaba afirmando que *“...las “reglas de la guerra” han cambiado. El valor de los medios no militares para lograr los fines políticos y estratégicos no solo se ha incrementado, sino que en algunos casos excede la efectividad de las armas”*. Sin embargo, uno de los pasajes más controvertidos hace referencia a las Primaveras Árabes, consideradas por muchos teóricos militares rusos como casos de guerra híbrida provocados o iniciados por Occidente. Además, entendiendo la intervención internacional en Libia como el paradigma de guerra del siglo XXI, Gerasimov argumentaba lo siguiente: *“...las medidas políticas, económicas, informativas, humanitarias y no militares se han empleado junto con el potencial de protesta popular. Todo ello ha sido apoyado por medios militares de carácter clandestino realizando actividades informativas y operaciones especiales. El empleo abierto de unidades militares (a menudo bajo la apariencia de fuerzas de mantenimiento de la paz y gestión de crisis) se ha realizado en cierto momento con el objetivo de contribuir al logro de la situación deseada en el conflicto...”*.

Además, refiriéndose implícitamente a la transformación militar estadounidense, el general Gerasimov exponía que el incremento de la modularidad, movilidad, interconexión en red y conciencia situacional de las fuerzas no solo permitía combatir en todo el espectro y evitar los choques frontales, sino que también *“...se han generalizado las acciones asimétricas, integradas estas con capacidades de ataque global [el concepto de *global strike* está presente en la doctrina del Pentágono desde el auge de la Revolución en los Asuntos Militares (RMA)] contratistas militares privados y un amplio abanico de elementos no militares del poder nacional que pueden suponer un serio reto para la Federación Rusa...”*. Para continuar sobre la RMA, Gerasimov exponía una idea recurrente en el pensamiento militar ruso desde mediados de los 90²: que internet había revolucionado el espacio informativo y había abierto infinitas posibilidades para degradar tanto la capacidad militar como erosionar el liderazgo político y la opinión pública del adversario³. Así, alertó de que *“...en el norte de África se han empleado las tecnologías de la*

² Thomas, T.: “Dialectical versus Empirical Thinking: Ten Key Elements of the Russian Understanding of Information Operations”. *Journal of Slavic Military Studies*. Vol. 11 núm. 1 (1998), 40-62.

³ Ello es posible porque, para las fuerzas armadas rusas, el espacio informativo engloba la dimensión informativa-técnica (las infraestructuras que posibilitan este dominio) y la informativa-psicológica (el uso de la información para influir sobre las audiencias propias, neutrales y adversarias) y entraña el empleo de guerra electrónica, operaciones

información [en este caso, redes sociales y sistemas de mensajería] para influir sobre el Estado y la población. Debemos perfeccionar nuestras actividades en el espacio informativo, incluyendo la defensa de nuestros propios objetivos”.

Tras analizar los rasgos definidores del entorno de seguridad del siglo XXI, Gerasimov subrayaba la necesidad de que Rusia, siguiendo los pasos de la Alianza Atlántica o la Unión Europea con su Enfoque Integral, que es considerado por los teóricos rusos como el habilitador para la guerra híbrida que Occidente está librando contra muchos países⁴, establezca un enfoque gubernamental que integre el esfuerzo militar con las actividades de otros departamentos y agencias gubernamentales del país. Precisamente, esta cooperación civil-militar constituye la base de las medidas no militares en la resolución de conflictos, la principal y más controvertida aportación de Gerasimov al debate estratégico contemporáneo. Basándose, supuestamente, en las experiencias recientes, el general expuso que los conflictos del siglo XXI podrán dividirse en seis etapas (gráfico 1):

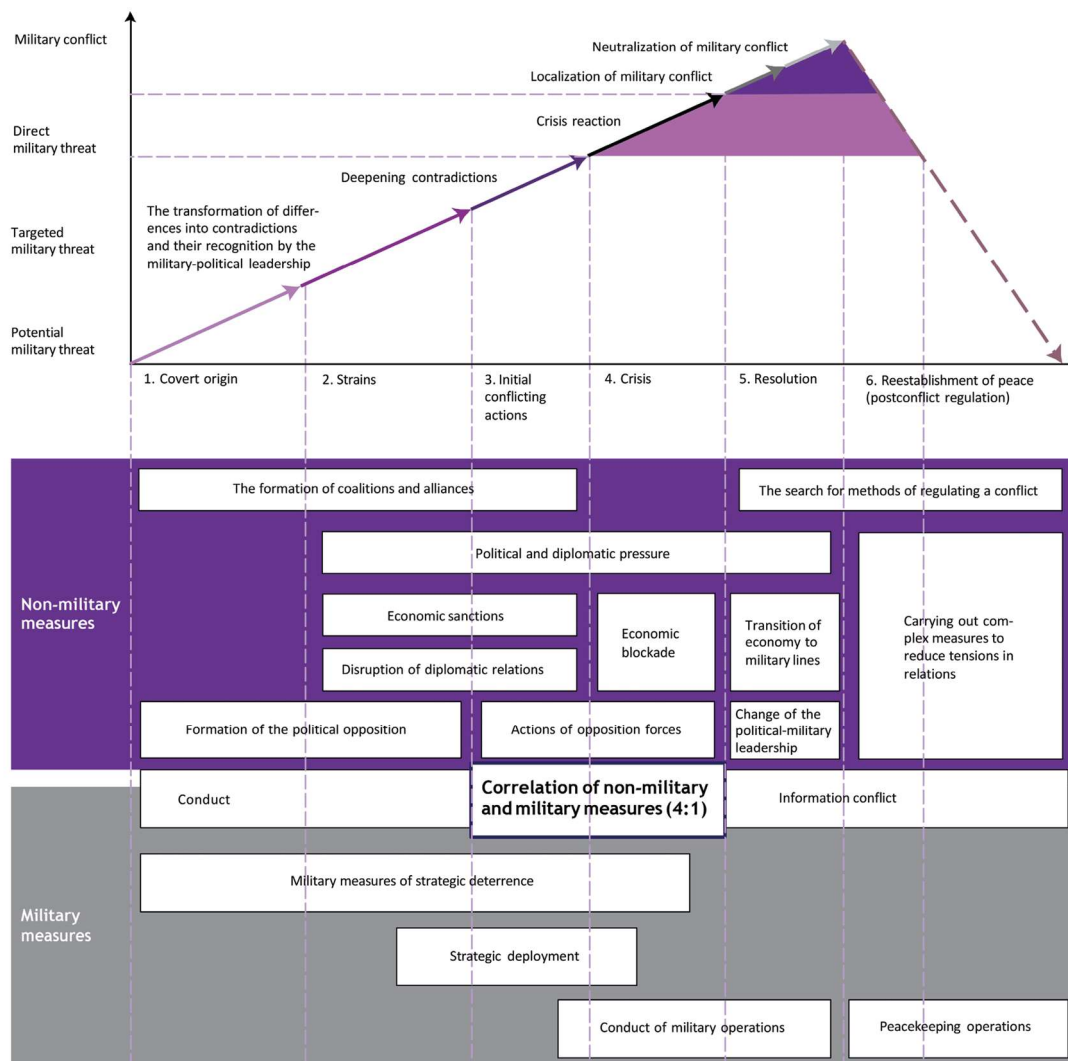
- Origen encubierto: el conflicto se inicia tiempo antes del arranque de las hostilidades mediante una ambiciosa campaña informativa que emplea todos los instrumentos del poder nacional para influir sobre los gobernantes y la opinión pública, a la vez que se identifica y recluta personal clave que pueda servir a los intereses del adversario.
- Escalada: si las tensiones entre ambos contendientes aumentan el adversario intentará aislar diplomáticamente y sancionar económicamente al país objetivo, a la vez que intensifica su propaganda para erosionar a su Gobierno y alentar el descontento entre la población.
- Inicio de las actividades de conflicto: el adversario incrementa la presión militar y no militar para ampliar el descontento entre la oposición y estimular su organización política, debilitar al Gobierno y conseguir un estallido de la violencia que permita justificar la intervención exterior.
- Crisis: el adversario interviene militarmente argumentando razones humanitarias e incrementa los movimientos diplomáticos, sanciones económicas y actividades propagandísticas para justificar la invasión.
- Resolución: tras la consecución de los objetivos estratégicos, el adversario utiliza todos los instrumentos del poder nacional para restablecer la paz y la estabilidad en el país objetivo en línea con los intereses propios.

psicológicas, inteligencia, *maskirovka*, ciberoperaciones e instrumentos de control social, manipulación de la información, chantaje, extorsión o presión en los medios y en las redes sociales.

⁴ Korybko, A.: *Hybrid Wars: The Indirect Adaptive Approach to Regime Change*. Moscú: People's Friendship University of Russia, 2015.

- Restauración de la paz: la última etapa de la intervención busca salvaguardar los logros del adversario legitimando a los grupos locales afines y estableciendo lazos diplomáticos, comerciales, culturales y económicos con el país, a la vez que mantiene una campaña propagandística, económica y diplomática en el ámbito exterior para que la comunidad internacional acepte el nuevo *statu quo* creado sobre el terreno.

Gráfico 1: las etapas del conflicto según Valeri Gerasimov



Fuente: Gerasimov (2015, s.n.), traducido del original en ruso por Bartles (2016, p. 35)

Tras detallar la configuración de los conflictos del siglo XXI y el importante papel que tienen los medios no militares en su desarrollo, Gerasimov concluye alentando a la comunidad estratégica rusa que acepte esta nueva realidad que tantos efectos podría tener sobre el planeamiento de

la defensa del país. Y es que “...no importa qué fuerzas tenga el adversario ni cuál sea su nivel de desarrollo, ni tampoco los medios empleados en el conflicto, porque siempre se podrán hallar formas y métodos para superarlos. Siempre tendrá vulnerabilidades [...] No debemos copiar las experiencias extranjeras y seguir a los países líderes, pero debemos superarlos y ocupar posiciones de liderazgo nosotros mismos”.

Como puede observarse, muchas de las ideas expuestas por Gerasimov estaban en línea con los debates académicos, técnicos y estratégicos surgidos en la década de 1990 sobre la transformación de la guerra, la Revolución en los Asuntos Militares o el Enfoque Integral a la gestión de crisis internacionales. Sin embargo, tras los acontecimientos de Crimea y Ucrania, cada vez más analistas occidentales consideraron este artículo como profético del nuevo estilo militar ruso y centraron su atención en las siguientes reflexiones:

- La tradicional frontera entre paz y guerra sería sustituida por una amplia zona gris.
- Los conflictos futuros no serían declarados y arrancarían antes de que el oponente tomara consciencia de que las hostilidades se habían iniciado.
- Las operaciones combinarían el uso de medios cinéticos (letales) y no cinéticos y estos últimos podrían provocar mayores daños que el armamento.
- La distinción entre el elemento militar y civil de los conflictos desaparecería y los instrumentos no militares adquirirían un papel predominante para el logro de los objetivos estratégicos.
- Las batallas, en el futuro, tendrían lugar tanto en el mundo físico como en el mundo virtual.

Su antecesor en el cargo, el general Nicolai Makarov, ya había identificado varias de estas tendencias y, en cierta medida, Rusia las había experimentado en Estonia o Georgia, y Estados Unidos durante la guerra contra el Terror. Igualmente, militares de otros países (como el británico Rupert Smith, en *La utilidad de la fuerza*⁵, el francés Vincent Desportes, en *La guerra probable*⁶, los estadounidenses Gordon Sullivan y James Dubik, en *la Guerra en la Era de la Información*⁷, James Mattis y Frank Hoffman, con *La guerra del futuro: el advenimiento de la guerra híbrida*⁸ y los chinos Qiao Liang y Wang Xiangsui, con su *Guerra sin restricciones*⁹ también

⁵ Smith, R.: *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. Londres: Penguin, 2005.

⁶ Desportes, V.: *La guerre probable*. Económica, París. 2007.

⁷ Sullivan, G. y Dubik, J.: *War in the Information Age*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 1994.

⁸ Mattis, J. y Hoffman, F.: “Future warfare: the rise of hybrid wars”. *U.S. Naval Institute Proceedings* vol. 132 núm. 1233 (2003), 18-19.

⁹ Liang, Q. y Xiangsui, W.: *Unrestricted warfare: China’s master plan to destroy America*. Nueva York: Filament Books, 2004.

habían llegado a similares conclusiones acerca de la naturaleza y características de los conflictos del tercer milenio y la importancia de los medios no militares en la resolución de conflictos.

En consecuencia, mientras varios expertos consideraban que Gerasimov simplemente estaba realizando una interpretación del estilo occidental de combatir y una llamada de atención a la comunidad estratégica rusa sobre la necesidad de adaptar su pensamiento al nuevo entorno operativo¹⁰, otros especularon sobre la posibilidad de que el artículo fuera una presentación oficiosa de los nuevos planteamientos militares rusos y el plan para la invasión de Crimea y la intervención en el este de Ucrania¹¹.

Y así fue como se fraguó el concepto de doctrina Gerasimov¹². Sus paralelismos con algunos de los elementos definidores de las guerras híbridas y su aparente adopción por parte de Moscú para enfrentarse a los adversarios de Rusia, sus supuestas similitudes con la guerra no lineal (fraguada en el relato distópico *Bez Neba*, escrito en 2014 por Vladislav Surkov, uno de los asesores áulicos de Vladimir Putin, donde se percibe la guerra como un continuo sin que exista un inicio o un final identificables)¹³, su presumida aplicación en crisis recientes, e incluso sus acciones en el espectro de las redes e informativo, parecían demostraciones palmarias de la existencia de esta doctrina.

No obstante, la percepción occidental sobre la doctrina Gerasimov parecía lógica. Los sucesos de Crimea y en el este de Ucrania no solo parecían replicar las tesis del general, sino que parecían constituir una manifestación práctica de la guerra no lineal que se popularizaría poco después y que Gerasimov pudo dotar de contenido con su famoso artículo. Sin embargo, también es cierto que las ideas del jefe de Estado mayor de la Defensa continuaban la estela de los influyentes generales soviéticos Georgii Isserson (1898-1976) y Nicolai Ogarkov (1917-1994), ampliaban la doctrina de operaciones en profundidad trazada durante el período de entre guerras y parecían constituir la plasmación de la quinta etapa del arte operacional ruso que, vinculada con el empleo de medios no militares, se fundamentaría en la explotación y en conseguir superioridad

¹⁰ Bartles, C.: “Getting Gerasimov Right”. *Military Review* vol. 96 núm. 1 (2016), 30-38.

¹¹ Galeotti, M.: “The ‘Gerasimov Doctrine’ and Russian Non-Linear War”. In *Moscow’s Shadows* (6 de julio de 2014). <<https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war>> [Consulta: 23/10/2018]

¹² Foy, H.: “Valery Gerasimov, the general with a doctrine for Russia”. *Financial Times* (15 de septiembre de 2017). <<https://www.ft.com/content/7e14a438-989b-11e7-a652-cde3f882dd7b>> [Consulta: 24/10/2018]

¹³ Dubovisky, N. (seudónimo): “Без неба” (‘Sin cielo’). *Русский Пионер* núm. 46 (2014), 12. <<http://ruspioneer.ru/honest/m/single/4131>> [Consulta: 12/10/2018]

en los nuevos dominios, como el ciberespacio o la información (considerados por la doctrina rusa como un solo dominio, el informativo)¹⁴.

A día de hoy, muchos trabajos continúan refiriéndose a la doctrina Gerasimov o están utilizando el concepto de guerra híbrida para describir las acciones de Moscú en el este de Ucrania, sus actividades en la zona gris o sus operaciones de información y medidas activas digitales contra Occidente. Sin embargo, no parece que Rusia haya oficializado ninguna doctrina militar basada en las ideas del general, ni tampoco puede afirmarse que Moscú haya codificado la guerra híbrida. Los documentos rusos que hacen alusión al concepto relatan el debate occidental, argumentan que éste carece de sentido porque la guerra híbrida (definida por ellos como cualquier acción militar o no militar [política, cultural, diplomática, económica, informativa o medioambiental, algo que también estaría en línea con las tradicionales técnicas de subversión de la KGB] encaminada a debilitar un oponente) existe desde la Antigüedad clásica, infravalora el papel de los ejércitos convencionales en la consecución de los objetivos estratégicos y obvia el valor de la manipulación política e informativa, a la vez que sugieren que Estados Unidos y la Alianza Atlántica están librando una guerra híbrida contra Rusia¹⁵. Esta afirmación debe interpretarse en función de la conceptualización sistémica de la guerra que existe en el pensamiento militar ruso y no según el debate occidental sobre las guerras híbridas, equivalente en cierta medida (y con salvedades) al concepto de guerra no lineal, más abundante en los textos rusos y utilizado para explicar el empleo por parte de un Estado de fuerzas regulares e irregulares en conjunción con medios psicológicos, económicos, políticos e informativos¹⁶.

En este sentido, antes de considerar a Gerasimov como el Maquiavelo posmoderno o afirmar que Moscú ha integrado la guerra híbrida en su doctrina militar, quizás sería interesante dejar de lado el cartesianismo estratégico occidental para intentar comprender la cultura estratégica rusa, releer a los teóricos militares soviéticos (que a su vez recogen elementos de la herencia zarista) y reflexionar sobre la continuidad doctrinal que existe entre el pasado soviético y la actualidad rusa. Conceptos como las operaciones en profundidad (basadas en una concepción

¹⁴ Se establecen los siguientes cinco períodos: (1) 1920-40, articulado en torno a operaciones frontales con grandes unidades; (2) 1941-53, basado en la batalla en profundidad junto con la potencia de fuego; (3) 1954-85, fundamentado en las armas nucleares y los misiles; (4) 1986-2000, basado en las armas de precisión y, por último, (5), desde 2001 la integración y creciente importancia de los instrumentos no militares (Копытко, В. “Эволюция оперативного искусства” (‘La evolución del arte operacional’), *Военная мысль* núm 12 (2007), 60-67.

¹⁵ Renz, B.: “Russia and ‘hybrid warfare’”. *Contemporary Politics* vol. 22 núm. 3 (2016), 283-300 y Veljovski, G., Taneski, N. y Dojchinovski, M.: “The danger of ‘hybrid warfare’ from a sophisticated adversary: the Russian ‘hybridity’ in the Ukrainian conflict”. *Defense and security analyses* vol. 33 núm. 4 (2017), 292-307.

¹⁶ Duncan, A.: “New ‘Hybrid War’ or Old ‘Dirty Tricks’? The Gerasimov Debate and Russia’s Response to the Contemporary Operating Environment”. *Canadian Military Journal* vol. 17 núm.3 (2017), 6-16.

sistémica y totalizadora del esfuerzo nacional para combinar elementos diplomáticos, informativos, sociales, económicos o militares), las medidas activas (que emplean medios, tácticas y procedimientos ambiguos para dificultar la atribución y facilitar la denegabilidad) o el control reflexivo (que pretenden manipular los procesos de toma de decisiones y constituyen la base para sus operaciones de información), ampliamente arraigados en la tradición rusa, se han revisado siguiendo los debates sobre la RMA y las guerras posmodernas y se han actualizado a la era de la información.

A pesar de que muchos historiadores militares hayan obviado las aportaciones soviéticas al arte de la guerra y los analistas occidentales hayan descuidado el estudio del arte operacional soviético, el pensamiento militar ruso es más sistémico, complejo, sofisticado, solvente y estable de lo que nos sugieren los grandes titulares. No subestimemos su capacidad para codificar sus propias ideas ni intentemos interpretar sus acciones basándonos en nuestros conceptos y categorías; vayamos a las fuentes primarias y no abusemos de titulares simplones y vacíos de contenido. El debate estratégico, el análisis académico y la comprensión de los hechos mejorarán sensiblemente.

PANEL III: SEGURIDAD PÚBLICA

COORDINADO POR DR. ALFREDO CRESPO ALCÁZAR

SÍNTESIS DEL PANEL “SEGURIDAD PÚBLICA”

El panel de seguridad pública contó con la participación de cinco ponentes, procedentes tanto del ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como de la Universidad y de la empresa privada. Se discutieron abundantes temas, tanto en las presentaciones como en el posterior debate, sobre los cuales hacemos una breve síntesis en las siguientes líneas.

Jesús Javier Castán Areso expuso la ponencia titulada “Evolución de la Yihad Global: la amenaza presente del terrorismo yihadista contra España y sus ciudadanos”. Al respecto, partió de una premisa fundamental: *“la amenaza del terrorismo yihadista persiste y cometeríamos un grave error ignorándolo”*. Así, subrayó que la caída de Mosul y Raqqa no debe interpretarse, como se hace desde determinados círculos políticos, académicos y mediáticos, como la consiguiente ausencia de atentados. Por el contrario, la posibilidad de que el Daesh atente de nuevo en y contra Occidente es real y no debe descartarse, de ahí la importancia de aumentar las medidas anti-terroristas: *“si tras el 11M hubo toda una batería de medidas de seguridad, legales, procesales y políticas en la actualidad sólo ha habido un número limitado de readaptaciones policiales que parecen quedar en segunda fila ante otras amenazas a la seguridad, como el independentismo catalán. Siguen existiendo profundas deficiencias de coordinación antiterrorista, como demostraron los atentados de Cataluña, y son necesarias nuevas medidas que fuercen la actuación conjunta de los servicios de información e inteligencia”*.

El Inspector Castán Areso también reflejó el liderazgo del Daesh frente a Al Qaeda en lo que a la yihad global se refiere. También insistió en la importancia, de cara a la comisión de posibles atentados, de aquellos *freedom terrorist fighters* que retornen a sus países de origen procedentes de Siria e Irak.

Por su parte, el Doctor Miguel Peco presentó la ponencia titulada “Un enfoque sistémico y conductual para la radicalización violenta: identificando vínculos a través de diferentes contextos”. Durante su intervención expuso la complejidad que encierra el concepto de “radicalización violenta”, puesto que en él confluyen numerosos factores. Para su estudio, consideró que la psicología sería una disciplina muy adecuada ya que la radicalización es una transformación interna del individuo: *“dentro de un enfoque un enfoque cognitivo-conductual, el modelo VEPR (Vía Épica en el Proceso de Radicalización) mantiene el hilo conductor de un componente épico en el proceso de radicalización y es capaz de transitar transversalmente desde un contexto con raíces políticas revolucionarias hasta otro con raíces yihadistas”*.

Nieves Sánchez Guitán, en su ponencia titulada “La ética y la seguridad nuclear”, defendió la importancia de la ética en la formación diaria, no como algo puntual. En íntima relación con este argumento, reivindicó el rol de la transparencia frente a la opacidad. Al respecto, particularizó que tal premisa resultaba de vital importancia en el ámbito de la energía nuclear de cara a generar confianza entre la ciudadanía y la posterior participación de la misma en los debates: *“no debemos confundir transparencia con el mero hecho de atiborrar de información una web o poner datos a disposición de la ciudadanía”*, subrayó.

En opinión de la autora, estas premisas generales deberían aplicarse a un sector como el de la energía nuclear que ha venido funcionando de una manera un tanto endogámica, justificando la no aportación de información a la sociedad tanto por la complejidad de la materia como por no crear alarma social, una práctica que Sánchez Guitán rechazó.

El panel se completó con dos ponencias que no son publicadas en esta ocasión.

Juan José Soriano Azorín presentó la ponencia titulada “Innovación en el procedimiento de protección, extinción y regeneración del medio en incendios forestales”. Explicó los tres elementos que integraban ese nuevo sistema y lo puso en relación con las consecuencias negativas (pérdida de biodiversidad, despoblación...) que se derivan de los numerosos incendios que tienen lugar todos los años, sin olvidar los costes económicos de los mismos (ocio, turismo).

Finalmente, el Doctor Gustavo Díaz presentó la ponencia titulada “Sobre la inteligencia económica para el Estado y la inteligencia empresarial para la empresa”. Durante su intervención explicó cómo históricamente las cuestiones relativas a la economía se han empleado tanto para condicionar decisiones gubernamentales como para desestabilizar a los propios gobiernos. Subrayó el carácter estatal de las acciones relacionadas con la inteligencia económica, diferenciando posteriormente la inteligencia económica de la inteligencia empresarial y de la inteligencia competitiva.

LA ÉTICA Y LA SEGURIDAD NUCLEAR

DÑA. MARÍA NIEVES SÁNCHEZ GUITIÁN

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Ciencias Geológicas y Máster en Ingeniería Geológica por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1991 pertenece al Cuerpo de seguridad nuclear y protección radiológica del Consejo de Seguridad Nuclear. Entre 2004 y 2009 fue Directora de la Escuela Nacional de Protección Civil del Ministerio del Interior. Es presidenta de la Asociación Profesional de Técnicos en Seguridad Nuclear y Protección Radiológica. Ha sido vicepresidenta de la Federación Europea de Geólogos, siendo en la actualidad secretaria del Ilustre Colegio Oficial de Geólogos.

INTRODUCCIÓN

Mi experiencia como funcionaria pública del Consejo de Seguridad Nuclear y del Ministerio del Interior me lleva a iniciar este recorrido empezando por la ética pública como base fundamental de nuestro servicio a la sociedad. Cuando me examiné, en las oposiciones no se pedía ningún conocimiento a este respecto ni había ningún ejercicio que permitiera conocer el grado de madurez personal de la persona que iba a realizar tareas públicas. Todavía a día de hoy existe una carencia, que además no se cubre después mediante la formación en el periodo de prácticas. Esta visión ética es fundamental para cambiar culturas y asimilar la función reguladora independiente que debe prestarse a la sociedad en lo que afecta a la seguridad nuclear. Los valores que deben presidir la actuación funcional no vienen ya adquiridos, sino que se deben fomentar en toda organización pública, reflexionando para ello y planteando debates con ejemplos concretos que ayuden a tomar la mejor decisión. Si no se actúa desde el principio se corre el riesgo de que se inculquen otros valores que posteriormente resulten más complicados de cambiar.

Debemos distinguir entre principios éticos para el ejercicio de la función pública de lo que son deberes en el cumplimiento. Las exigencias éticas hacia los funcionarios en nuestro ordenamiento jurídico son instrumentos que en ocasiones acaban teniendo un efecto placebo *“que terminan por tranquilizar a los espíritus y dan imagen de seriedad y honradez a la correspondiente organización pública, mientras permanecen inalteradas las reglas que permiten cuando no favorecen los comportamientos indeseables”*.

La ética está en la base de la credibilidad de los gobiernos y de las instituciones públicas. Todo ejercicio que hagamos de revisión de los principios éticos que deben regir el comportamiento y las decisiones de los funcionarios públicos creo que es beneficioso para el conjunto de la sociedad. Esta alerta permanente, con actitud crítica constante respecto al ejercicio profesional, es conveniente y debería existir en toda institución pública.

La Agenda 2030 de la que tanto se habla me parece un magnífico instrumento para disponer de una visión a largo plazo. Sin el largo plazo no tenemos motivación. Sin estrategias no se puede tener la misma motivación que con ellas. Cuando uno atiende el día a día no puede quedarse en eso y ya está. Se necesita disponer de un rumbo con el que uno esté de acuerdo y haya asumido sus líneas de trabajo.

En España no conseguimos tener estrategias que definan el rumbo a 20 o 30 años. Esta carencia muy grave, con consecuencias económicas en términos de productividad y de avances en conocimiento, solo puede arreglarse hablando más de ética. Diríamos que hurgando en lo profundo del alma. M. Jesús Álava Reyes, gran divulgadora de psicología y que ha estado muy vinculada al sector nuclear, buscando crear nuevas culturas y liderazgos, me ha hecho pensar que, para todo este avance que propongo, necesitamos transformar la variable emocional de las personas, de las organizaciones y de las sociedades.

Esta experta, en una jornada sobre “Motivación y Función Pública”, explicó que en un proceso de selección el conocimiento mostrado no debe ser lo más relevante, sino otras habilidades emocionales que te permitan crecer, aprender de los demás, hacer equipo, etc.

Nos encontramos ante una transformación importante en las administraciones públicas. La Agenda 2030 busca un referente ético de carácter universal. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una meta que aplica a todas las personas y a todas las instituciones públicas y privadas. Marcan una senda que todos debemos seguir. Destaco las siguientes:

5- Promover la igualdad de género y empoderamiento de la mujer. La mujer será una oportunidad de cambio en todas las instituciones públicas. Debe pasar a formar parte de la toma de decisiones.

15- Paz, justicia e instituciones sólidas responsables y eficaces a todos los niveles. Es necesario que se establezcan reglamentaciones más eficientes y transparentes, y presupuestos gubernamentales integrales y realistas. Mayor participación ciudadana en todos los procesos.

16- Alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para lograr los objetivos. Todos los países deberán elaborar regularmente exámenes de los progresos realizados, que contarán con la participación de la sociedad civil, las empresas y representantes de los distintos grupos de interés.

FORMACIÓN ÉTICA Y DESARROLLO ORGANIZATIVO

La condición de profesional nos acompaña a todos los funcionarios de cuerpos superiores, quienes debemos ejecutar nuestro trabajo atendiendo al código deontológico que nos aplique. En este sentido, la pertenencia a un Colegio profesional aporta ya una praxis que debe servir como guía, aunque el trabajo se haga para la administración pública.

Actuar siempre bajo el prisma ético aportará valor a nuestros servicios y legitimará a la Administración pública ante la ciudadanía. La falta de credibilidad hacia el sistema solo puede mejorarse mediante transparencia y explicando bien el fundamento de las decisiones reguladoras. Para gozar del respeto y de la confianza de los ciudadanos debemos exigir un comportamiento ético que anteponga el interés colectivo de la sociedad a cualquier otro interés particular.

“La integridad pública se refiere a la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público.”

En este sentido, dentro del regulador nuclear debería existir un sistema de cumplimiento (“*compliance*” en inglés) que supervise y garantice de forma independiente y permanente la aplicación de la normativa técnica, y que además, de forma transparente, impida que se gestionen discrepancias sin los criterios que fortalezcan la cultura interna en lugar de debilitarla.

Se debe disponer de indicadores de gestión en transparencia que de forma continuada visualicen los avances en todo lo que se denomina “autodiagnóstico en el cumplimiento normativo”. Existen indicadores que abordan desde los niveles de medición de la transparencia corporativa en cumplimiento normativo, en buen gobierno corporativo, en prevención de la corrupción, en información pública, etc.

Desde un punto de vista jurídico, la normativa de actuación funcional contiene determinados elementos preventivos a la hora de considerar el desempeño profesional, como es la valoración de la conducta precedente del aspirante. Sin embargo, esta valoración de conducta no debería ser igual para quien da apoyo administrativo que para funcionarios cualificados que deban tomar decisiones que tienen su efecto en la seguridad. La rehabilitación de funcionarios también puede tener consecuencias negativas en la motivación o estímulo para el cumplimiento de la norma, pues repercute directamente sobre la imagen y reputación del conjunto del sistema de empleo público.

Por otra parte, el código ético no debe ser un documento que está en el estante para presumir de que se tiene. Debe ser un elemento activo con debates continuos que ayuden a formar conciencia de la responsabilidad que se tiene. Sin un ejercicio permanente no se crea cultura de la seguridad. F. Izurzun lo explica así: *“El papel de la ética profesional no es tanto el servir de freno al comportamiento abiertamente ilegal, sino el de procurar que el funcionario cuente en*

su trabajo diario con las herramientas necesarias para decidir en un caso concreto por el comportamiento que resulta más conforme a lo que de él espera una sociedad democrática.”

Para cumplir con la misión encomendada al empleado público se necesita cultivar un sentido de la trascendencia de la responsabilidad pública, que necesariamente va acompañado de un sentimiento de orgullo de pertenencia a una organización dirigida a la satisfacción de los intereses generales de la sociedad. Sin esta apreciación positiva resulta difícil estar motivado como para que el resultado sea excelente, que es la aspiración última que debe estar presente en todo servicio público. En este sentido, es fundamental crear un liderazgo cercano que fomente la excelencia tal y como lo indica el Organismo Internacional para la Energía Atómica.

La rendición de cuentas ante el Congreso de los Diputados permite visualizar el resultado de los funcionarios ante la sociedad. Los informes anuales y las comparecencias públicas de los responsables del regulador nuclear deben ser el reflejo de ese trabajo bien hecho. Realizarlo con la máxima transparencia y sin generar dudas en cuanto a la calidad institucional es un elemento crítico para la imagen pública.

La elección de consejeros debe estar fundamentada y no partir de la base de que se trata de algo sencillo que no tiene grandes complicaciones y que cualquiera puede hacerlo. Liderar un cuerpo superior altamente especializado y donde existen debates técnicos de gran complejidad, y con aspiraciones a ser referencia internacional, no resulta una tarea fácil para cualquier persona cuyo conocimiento en el ámbito de la seguridad nuclear y la protección radiológica no esté debidamente acreditado. En este sentido, disponer de un programa previo, exponiéndolo públicamente, en el cual se plasme un conocimiento sobre qué papel debe jugar el regulador, ayuda a dotar de independencia el nombramiento y, por ende, de mayor credibilidad al regulador nuclear.

Los funcionarios no estamos sólo preocupados por nuestra retribución. Somos personas que acudimos muchas veces al puesto de trabajo sin el estímulo de saber que quienes dirigen nuestra organización y la sociedad española aprecian la contribución que hacemos a la defensa de los intereses generales. Para un buen funcionario lo que resulta más frustrante es la percepción de que, para el alto cargo de turno, es igual el funcionario excelente, dedicado a su trabajo y que tiene por ello actitud crítica para mejorar sus procesos, que el funcionario al que le da lo mismo no cumplir mejor o peor con sus obligaciones morales.

El funcionario no debe aceptar ni poseer ningún interés que haga dudar de su imparcialidad y de su celo en el servicio hacia la comunidad. Esto debe quedar claro que afecta también a la

propia jerarquía cuando se dan indicaciones que no atienden a los principios reguladores, debiendo existir un mecanismo interno de denuncia para estos casos en los que aparecen dudas.

El compromiso del funcionario con el respeto por la legalidad y su actitud de combate contra la corrupción (cualquier tipo de corrupción, no solo la económica), no debe poner nunca en cuestión su condición profesional. También hay que indicar al empleado público lo que se espera de él para combatir la corrupción y los comportamientos indeseables, y la forma en que la propia Administración le asistirá en esa tarea. Luego la naturaleza humana hará el resto, pues a nadie se le podrán exigir actos de heroísmo, pero el mensaje de conciencia colectiva de compromiso y estímulo en la lucha contra la corrupción debe también transmitirse al funcionario.

“Si de fortalecimiento ético o moral de las Administraciones hablamos, no basta con pedir al funcionario público que aspire a respetar la legalidad y un mínimo de honestidad en su conducta, sino que el objetivo debiera ser conseguir funcionarios guiados por la idea de que frente “al “ethos burocrático” de quien se atiene al mínimo legal pide el “ethos profesional” la excelencia, porque su compromiso fundamental no es el que le liga a la burocracia, sino a las personas concretas, a las personas de carne y hueso, cuyo beneficio da sentido a cualquier actividad e institución social. Es tiempo, pues, no de despreciar la vida corriente, sino de introducir en ella la aspiración a la excelencia.” (Adela Cortina, 1998).

PRINCIPIOS REGULADORES

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su estudio “La ética de los servidores públicos” ya describía cómo desarrollar una “Infraestructura Ética”, integrada por ocho componentes:

1. Compromiso político con líderes ejemplarizantes que, con los recursos adecuados, destaquen la importancia de la ética y apoyen las buenas conductas.
2. Un marco legal efectivo, eso es: leyes y regulaciones que establezcan y hagan cumplir una serie de estándares de comportamiento.
3. Mecanismos de rendición de cuentas eficientes que dispongan de procedimientos administrativos, auditorías, evaluaciones del desempeño de las agencias, consultas, etc.
4. Códigos de conducta factibles que recojan una serie de valores, roles, responsabilidades, obligaciones y restricciones.

5. Mecanismos de socialización profesional que incluyan, con especial hincapié, la formación.
6. Condiciones de apoyo al servicio público con un trato justo e igualitario, con seguridad laboral y un sueldo adecuado.
7. Un órgano de coordinación de la ética.
8. Una sociedad civil activa que controle al Gobierno y a la Administración pública.

Al ver todos estos pilares en los que se debe apoyar la gestión pública, de manera rápida concluimos que hace falta mucho desarrollo todavía en España para alcanzar una cota adecuada de utilización de la democracia.

En sectores como el nuclear se necesita un cambio radical de planteamiento. De un contexto endogámico y que apela a que *“no se debe aportar información para no crear alarma dado que es complejo de entender”* se debería pasar a un nuevo esquema de funcionamiento: *“toda decisión está fundamentada científica y técnicamente y es explicada de forma adecuada ante la ciudadanía”*.

La administración pública española (el Estado como entidad de derecho) ha sido gestor de muchas instalaciones nucleares en el pasado: Reactor de la Junta de Energía Nuclear-JEN (ahora, Centro de Investigaciones Energéticas Medioambientales y Tecnológicas, CIEMAT)-; iniciador de proyectos de construcción y puesta en marcha de centrales nucleares cuando la electricidad era estatal; gestor de los residuos radiactivos desde la creación de la empresa nacional ENRESA en 1985; gestor de la producción de uranio en España a través de la empresa nacional ENUSA. Pero, además, el mismo Estado español es supervisor de todas las tareas reguladoras tras la creación del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) en 1980. El CSN empezó su andadura contando con los expertos procedentes de la propia JEN. Necesariamente ha sido un sector endogámico, en el cual se han producido intercambios de expertos entre distintas instituciones públicas. Las denominadas “puertas giratorias” están reguladas del regulador al regulado, pero no al revés, habiendo tenido el CSN un presidente durante unos seis años que había sido antes presidente de ENRESA, y también un vicepresidente del CSN durante otros seis años había sido presidente de ENRESA durante 8 años anteriores.

Todo eso es conforme a la ley, pero genera que no haya una posición claramente definida desde el regulador nuclear en determinadas materias, lo que a su vez le impide ser un referente y

marcar los criterios reguladores con anticipación suficiente y con la debida transparencia. La captura del regulador resta credibilidad a todo el sistema nacional de gestión de la energía nuclear.

Esta realidad tiene consecuencias en la motivación de los funcionarios públicos y en la propia motivación de la sociedad civil que, para ejercer su papel, debe antes creer en la función pública. En la medida en que no se ataje el problema de la politización y captura del regulador nuclear estaremos más a merced de los populismos y de las demagogias frente al uso de la energía nuclear.

De esta situación solo se puede salir hablando de ética y de valores, transformando así una cultura todavía del miedo, de la conformidad, de la jerarquía sin debate, por otra en la que haya liderazgo, motivación, transformación y actitud crítica. Solo así la prosperidad permitirá poner en valor todo el conocimiento técnico y científico que podemos aportar como país.

El cambio hacia una sociedad del conocimiento debe empezar por un reconocimiento explícito a los expertos. Pero, además, que ellos busquen su espacio de participación en la sociedad civil, sin sentirse incómodos haciendo otras cuestiones ajenas a las propias de su ejercicio profesional. Explicar de forma sencilla lo que uno hace, exponer ante los políticos inquietudes o ideas, trasladar a la sociedad para qué estamos, no debe ser algo que “hagan otros” sino que debemos ser nosotros mismos quienes lo articulemos. Esta participación de lo público es un salto fundamental para hablar más de ciencia y no tanto de ideología.

En la gestión de riesgos las probabilidades son lenguaje común con el que, en muchas ocasiones, podemos ver que solo los científicos están familiarizados. En sentencias como la de Biescas, o cuando un coche circula a 250 km/hora, vemos que se manejan términos probabilísticos pero que al final es el daño lo único que parece tener interés, esto es, las consecuencias. Ello dificulta que los principios con los que se trabaja puedan ser evaluados de forma sencilla. Decimos que con resultados de probabilidades para un accidente severo inferiores a 10^{-6} la planta es segura. El papel del regulador debería ser demostrar con transparencia que se ha llegado a ese dato aplicando los criterios reguladores y sus incertidumbres de una forma conservadora.

Me gustaría que para las organizaciones se establecieran niveles de desarrollo ético de forma similar a los niveles de desarrollo moral que estableció Kohlberg en 1984. Según esta clasificación habría seis niveles de desarrollo moral. Tendríamos desde un nivel 1, propio de seres humanos que apenas distinguen el bien del mal, que huyen del dolor y que buscan el poder o la complacencia del poder establecido; hasta un nivel 6 donde se encuentra una minoría que

hace de la integridad un componente esencial de su vida y que trata de ser coherente en su comportamiento con los principios éticos universalmente válidos, como el respeto a la dignidad de cada persona y a su autonomía, la defensa de la verdad y la búsqueda del bien común.

En los niveles 3 y 4 se encuentra la mayoría de la población. Son los niveles propios de la ética convencional, el buen compañero y el buen ciudadano, respetuosos de las leyes y del orden establecido, que no se plantean la justicia última de éste y, si se la plantean, no siempre son capaces de actuar de forma coherente si su reflexión exige implicarse en el cambio, luchar por la transformación, enfrentarse al *statu quo*. (M. Villoria, 2010).

ÉTICA DE LA TRANSPARENCIA

Podemos definir la transparencia como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (Kauffman y Kraay, 2002), información que, en el ámbito de lo público, debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión (M. Villoria, 2010).

La transparencia es un instrumento de control democrático del poder (R. Jiménez Asensio, 2016). No debemos confundir transparencia con el mero hecho de atiborrar de información una web o poner datos a disposición de la ciudadanía. La transparencia debe ser gestionada como algo que contribuye a trabajar mejor y a tener mejores los resultados. Las propias organizaciones deben implantar los sistemas de autoevaluación y autocontrol para que mejore su propia cultura de seguridad.

Las relaciones de los servidores públicos con grupos de interés, cuando se mantienen en secreto, provocan que se generen múltiples incentivos al abuso de la posición pública para favorecer un interés privado del agente, ya sea directo o indirecto. La transmisión de información reservada o la toma de decisiones politizada, sin estar fundamentada técnica y científicamente, deriva en un sistema que acaba generando proyectos frustrados o fraudulentos con costes elevados, tanto en lo económico como en la credibilidad institucional. En este sentido, es importante que los *lobbies* tengan su regulación y los reguladores mantengan su posición independiente, para lo cual es importante divulgar las agendas y hacer públicos todos los pasos de los procesos de decisión.

La transparencia es clave para la participación y es la primera fase de toda rendición de cuentas, que exige, además, justificación y un sistema de sanciones. La transparencia puede calificarse

como opaca o clara. Cuando es opaca, aporta información aislada, sin integrar, estadísticas innecesarias, montones de datos sin sentido. Cuando es clara aporta datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados, comparables. Además, la transparencia puede ser activa o pasiva. La primera, que es la necesaria para avanzar, aporta bases de datos compatibles, junto con toda la información necesaria para conocer y controlar el funcionamiento del Estado. Cuando por el contrario es pasiva, funciona a demanda y aplicando el derecho de acceso a información.

El sector nuclear debe aplicar la transparencia como filosofía de gestión, en todas sus variables y empezando por el regulador nuclear para con ello crear la confianza necesaria. Avanzar hacia un planteamiento de Gobierno Abierto resulta interesante para hacer partícipes a los ciudadanos de qué decisiones se toman.

En este sentido, deben hacerse debates del Pleno del CSN que sean públicos. Cuando se aprueben criterios que se van a aplicar como normativa técnica en determinadas decisiones, los debates deberían ser públicos para garantizar que los principios reguladores son aplicados de forma adecuada. Y posteriormente, se deberían someter dichos criterios a una fase de alegaciones públicas para abrir a la ciudadanía el conocimiento técnico en el que se vaya a fundamentar la decisión. Además, si el proceso se hace con antelación se hará transparente, de forma que los titulares de las instalaciones puedan de antemano conocer los criterios que el regulador finalmente ha aprobado para su toma de decisiones.

CONCLUSIONES

La palabra ética proviene del griego *ethos*, que significa costumbre, hábito. Podemos decir que está relacionada con la “cultura de seguridad” en nuestro ámbito de acción.

Estas reflexiones no son más que el uso de la democracia para plantearnos nuevos retos y reconsiderar nuestra misión ante la sociedad. Salir de la zona de confort en la que nos encontramos muchos funcionarios y pasar a un debate sereno público con el cual poder plantear nuestras inquietudes forma parte de nuestro compromiso ético con la sociedad, que adquirimos el día en que aprobamos la oposición.

Disponer de un código ético no es suficiente si no se trabaja de forma continuada la formación ética y se trabaja en cambiar la cultura de la opacidad por la de la transparencia. La energía nuclear necesita un regulador que trabaje estas variables para crear confianza en la ciudadanía.

Hacer partícipe a la sociedad de los procesos reguladores es fundamental para que se asuman las decisiones posteriores que se tengan que tomar. Los residuos radiactivos son un problema ético en el que la forma de abordarlo será crucial para conseguir la aceptación de su largo desarrollo y de la solución.

Un sistema de control regulador bien estructurado, no capturado, y que trabaje desde la ética con la mayor independencia y transparencia, puede ser muy útil para el avance en este reto. Hablar más de “ética aceptable”, con indicadores y niveles establecidos, es necesario para que la sociedad civil tenga credibilidad en sus reguladores.

6.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álava Reyes, M. Jesús: *Lo mejor de tu vida eres tú*. Madrid, La Esfera de los Libros, 2018.

Camps, V: *El gobierno de las emociones*. Barcelona, Herder, 2011.

Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública: “Integridad Pública, una estrategia contra la corrupción”. París, OCDE, 2017. Recurso en línea:

<https://search.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> (Consulta, 28/11/2018)

Cortina, Adela: *Hasta un Pueblo de Demonios. Ética Pública y Sociedad*. Barcelona, Taurus, 1998.

Díez, J.E. S. Torija: “Modelo de estrategia para fomentar la integridad y prevenir la corrupción”. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 2016. Recurso en línea

<https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/12/Jos%C3%A9-Enrique-Diez-y-Susana-Torija.pdf> (Consulta 28/11/2018).

Irurzun Montoro, F: “Ética y responsabilidad en la Administración Pública”. *Revista Documentación Administrativa*, nº 286-287, enero-agosto 2010, pp. 79-111.

Jiménez Asensio, R: “Integridad y transparencia, imperativos de una buena gobernanza”. Blog *La mirada institucional*, 2016. Recurso en línea

<https://rafaeljimenezasensio.com/2016/08/30/integridad-y-transparencia-imperativos-de-la-buena-gobernanza-1/>

Marco, G: *Claves éticas en la toma de decisiones*. Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2001.

Molina, J: “Los Organismos Independientes en la democracia representativa”. Blog *economistas frente a la crisis*, 2017. Recurso en línea

<https://economistasfrentealacrisis.com/los-organismos-independientes-en-la-democracia-representativa/>

Morales, R: “Hacia una ética global y una ética pública”. Organización de Estados Iberoamericanos, 2001. Recurso en línea

<https://www.oei.es/historico/valores2/morales.htm> (Consulta 28/11/2018).

Naessens, Hilda: “Ética pública y transparencia”. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, 2010. Recurso en línea

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document>. (Consulta, 28/11/2018).

Observatorio Nacional de las Comunicaciones y Sociedad de la Información; *Estudio sobre la demanda y uso del Gobierno Abierto en España*. Madrid, ONTSI, 2013.

OECD: “Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance”. París, 2010.

Recurso en línea <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf> (consulta, 28/11/2018)

OIEA; “Marco gubernamental, jurídico y regulador para la seguridad”. Viena, OIEA, 2017.

Recurso en línea https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1465s_web.pdf (Consulta, 28/11/2018)

Oughton, D.H.: (2016). “Ethical foundations of environmental radiological protection”. SAGE Journals, 2016. Recurso en línea

<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0146645316639836>

Oughton, D.H. “Ethical Issues in Nuclear Waste Management”. Agricultural University of Norway, 2001. Recurso en línea

https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/_Public/34/086/34086362.pdf (Consulta, 28/11/2018).

Presidencia del Gobierno de Aragón: *Ley 5/2017, de 1 de junio de Integridad y Ética Públicas*. Boletín Oficial de Aragón, 16 de junio, 2017.

Taus, G: *Creación de infraestructura ética: elemento esencial para el desarrollo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Transparencia Internacional España: *Guía práctica de autodiagnóstico y reporting en cumplimiento normativo, buen gobierno corporativo y prevención de la corrupción*. Madrid, Transparencia Internacional España, 2017.

Villoria, M: “Ética en el sector público: una reflexión desde la ética aplicada”. Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2010. Recurso en línea

[file:///C:/Users/Contabilidad/Downloads/Etica en el Sector publico Una reflexion desde la .pdf](file:///C:/Users/Contabilidad/Downloads/Etica%20en%20el%20Sector%20publico%20Una%20reflexion%20desde%20la%20etica.pdf) (Consulta, 28/11/2018).

**UN ENFOQUE SISTÉMICO Y CONDUCTURAL PARA LA RADICALIZACIÓN VIOLENTA:
IDENTIFICANDO VÍNCULOS A TRAVÉS DE DIFERENTES CONTEXTOS**

Dr. MIGUEL PECO YESTE

NOTA BIOGRÁFICA

Miguel Peco Yeste, investigador independiente, es licenciado en Psicología y doctor en Seguridad Internacional. Durante los últimos años ha sido profesor asociado de la Universidad Complutense de Madrid y ha publicado decenas de artículos en revistas profesionales y científicas. En la actualidad centra su labor investigadora en la influencia de los factores humanos en el campo de la Seguridad Internacional.

INTRODUCCIÓN

Uno de los contextos de radicalización violenta más preocupantes en la actualidad está enraizado en el movimiento yihadista, y su repercusión en las sociedades occidentales se materializa en lo que algunos han denominado “*cuarta ola de militantes y aspirantes a combatientes*” (Coolsaet, 2016). Algunas de las características distintivas de este contexto son la magnitud en las cifras de los llamados *foreign fighters* –occidentales que se unen a la organización yihadista para combatir en sus teatros de operaciones-, la importancia de los agentes de radicalización, la menor influencia de la religión que en anteriores oleadas, las particularidades de las comunidades musulmanas, el profuso empleo de Internet y, sobre todo, la capacidad de las organizaciones yihadistas para extender el movimiento no sólo de manera organizada, sino también indirectamente a través de fomentar en las sociedades occidentales la generación espontánea de células y grupos locales con los que eventualmente pueden llegar a vincularse.

Independientemente de sus particularidades, la radicalización individual en el contexto yihadista podría no ser tan diferente de la correspondiente a otros contextos. De hecho, algunos autores como Olivier Roy ya sostienen que, si bien las células yihadistas no se parecen en su organización a aquellas de movimientos radicales inspirados en el marxismo o en el nacionalismo, sus miembros no son diferentes de los militantes de otros movimientos: “*This is not, then, the radicalization of Islam, but the Islamization of radicalism. [...] The terrorists therefore are not the expression of a radicalization of the Muslim population, but rather reflect a generational revolt that affects a very precise category of youth*” (Roy, 2016).

Esta comunicación da cuenta de cómo el enfoque sistémico, junto con una aproximación basada en la psicología cognitivo conductual, permite identificar vías y elaborar modelos de radicalización individual adaptables a diferentes contextos. Estos modelos, a su vez, permiten explicar el proceso en su conjunto, acomodar las observaciones empíricas, inspirar líneas de acción encaminadas a contrarrestar el fenómeno y, finalmente, hacer las oportunas predicciones.

LA PERSPECTIVA SISTÉMICA

En este trabajo se adopta una perspectiva sistémica en el sentido de la Teoría General de Sistemas (von Bertalanffy, 1968). De hecho, el término “contexto de radicalización” se puede considerar como sinónimo de “sistema de radicalización”. Dentro de este sistema, el fenómeno

de la radicalización violenta se concibe como un proceso resultante de la interacción de los elementos estructurales (organización yihadista, grupo radical y entorno social) sobre el individuo. Los dos primeros, a través de sus actividades habituales, son capaces de ejercer una serie de funciones que afectarán tanto al entorno social como al individuo y que, finalmente, producirán el efecto de incrementar el nivel de radicalización individual de este último. La variable dependiente fundamental es el nivel de radicalización individual (NRI), un constructo suficientemente elaborado como para permitir contemplar su variación a lo largo de un diagrama de flujo. El sistema de radicalización, por tanto, es un sistema abierto a las influencias del mundo exterior, con un mecanismo de realimentación principal –el bucle de radicalización– y que integra subsistemas como los de desradicalización y estabilización.

LA APROXIMACIÓN COGNITIVO-CONDUCTUAL: UNA VALIOSA ALTERNATIVA

Uno de los problemas que presenta el estudio de la radicalización violenta es que las disciplinas utilizadas para ello de manera preferente son las mismas que han sido utilizadas para estudiar a su “hermano mayor”, esto es, el terrorismo. Este sesgo a la hora de abordar el fenómeno ha llevado a dejar en un segundo término el nivel de análisis centrado en la conducta individual en favor de aspectos políticos y sociales y, por consiguiente, a sobreestimar los factores externos que podrían influir en el proceso. De este modo, y siendo la radicalización al fin y al cabo una transformación interna del individuo, la psicología constituye una de las disciplinas más apropiadas para llevar a cabo una aproximación rigurosa al fenómeno.

Dentro de la psicología en su conjunto, la escuela cognitivo-conductual basada en la Teoría del Aprendizaje posee una ventaja de primer orden: reduce al mínimo la necesidad de utilizar constructos intermedios que, si bien son útiles para una comprensión no especializada del fenómeno, tienen el inconveniente de que son difíciles de operativizar. Un ejemplo de ello es la dicotomía entre factores “*push*” y factores “*pull*”. Así, el proceso de radicalización es visto por algunos como “[...] *a product of interplay between push- and pull-factors within individuals*” (*Radicalisation Awareness Network*, 2016). Entre los primeros se encontrarían agravios sociales, políticos o económicos, sentimientos de injusticia, discriminación o exclusión, marginalización, etc., mientras que los factores *pull* englobarían a sentimientos de pertenencia a una causa, ideología o grupo social, búsqueda de identidad, lealtad, compromiso, aventura o posibilidad de convertirse en un héroe, entre otros. Este concepto es relativamente sencillo de asimilar, pero técnicamente hablando es difícil de operativizar, es decir, de identificar variables y parámetros que los puedan identificar y dar cuenta de su evolución. Sin embargo, utilizando el enfoque

cognitivo-conductual se puede dotar de base científica a conceptos tales como los anteriores y conseguir una explicación satisfactoria del fenómeno.

De este modo, la conducta radical violenta es vista como una conducta aprendida, cuya adquisición y mantenimiento están sujetos a los principios de la Teoría del Aprendizaje. En particular, en este trabajo se ha hecho uso de las siguientes teorías: el paradigma del condicionamiento operante (Skinner, 1938); el principio de autorregulación de la conducta y su consideración en el triple sistema de respuestas: cognitivo, fisiológico y motor (Lang, 1968); la teoría de la disonancia cognitiva (Festinger, 1957); y el paradigma del aprendizaje social, Bandura (1997).

EN BUSCA DE UN CONTEXTO DE RADICALIZACIÓN (RELATIVAMENTE) SIMPLE

El problema a la hora de encontrar analogías entre diferentes contextos de radicalización es la cantidad de variables implicadas o, dicho con otras palabras, la cantidad y variedad de factores de conflictividad que confluyen en cada uno de ellos. En realidad, la mayor parte de los escenarios donde ocurren fenómenos de radicalización son terriblemente complejos. No pensemos en Europa, sino por ejemplo en Siria, Irak, Afganistán, o en situaciones de conflicto bélico, con asesinatos a la orden del día, carencias de productos básicos, etc. La presencia de factores de conflictividad hace difícil establecer relaciones causa-efecto, identificar patrones de radicalización coherentes, predecir la evolución del proceso y, en definitiva, implantar estrategias encaminadas a combatirlo.

Sin embargo, una excepción a dicha complejidad puede encontrarse en el contexto del autodenominado Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV) entre los años 1987 y 2003, los años de apogeo de la violencia callejera. Así, en septiembre de 2010 la cadena BBC actualizaba un artículo, previamente publicado en 2009, en el que se preguntaba: “¿Por qué sigue existiendo ETA?”. En dicho artículo se reflejaban los resultados de las entrevistas a una serie de especialistas y se vertían opiniones acerca de varios aspectos. Así, en cuanto a la organización, resultaba que ETA se había convertido en “ (...) *una especie de reducto último de la pureza revolucionaria que va a ser inmune a las tentaciones reformistas*”. En concreto, señalaba:

“(...) con más de medio siglo de existencia y más de 800 víctimas fatales después, con un País Vasco que goza de un margen de autonomía mayor que ninguna otra región europea (su propio gobierno, medios, policía y sistema de impuestos), ¿por qué sigue existiendo ETA (...) cuando todos los demás grupos radicales armados europeos, como el IRA en Irlanda del Norte, las

Brigadas Rojas en Italia o el grupo Baader-Meinhof en Alemania, ya desaparecieron?” (BBC, 2010)

La ventaja comparativa del contexto de radicalización centrado en el MLNV con respecto a otros es la ausencia de factores que habitualmente contribuyen o han contribuido a generar violencia. En efecto, durante dicho periodo de tiempo el País Vasco era una de las regiones más ricas y con uno de los mayores niveles de autogobierno de Europa, las sucesivas plataformas políticas del MLNV podían concurrir libremente a las elecciones y las actuaciones tanto de la Justicia como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de Estado se ajustaban estrictamente a la legalidad. Los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) para entonces ya habían cesado su campaña de asesinatos contra el entorno de la ETA y sus miembros estaban siendo detenidos, enjuiciados y encarcelados. En definitiva, que fuera de consideraciones subjetivas no existía un clima de represión real capaz de generar las típicas dinámicas de acción-reacción ni necesidad de satisfacer necesidades básicas –de seguridad incluidas- que en otros tiempos y/o escenarios han contribuido a la aparición de fenómenos de violencia organizada semejantes. (Peco, 2014)

De este modo, la ausencia de factores de conflictividad hacía del entorno del MLNV y, en particular de sus organizaciones juveniles, un caso relativamente exento de la habitual complejidad que caracteriza a otros contextos de radicalización violenta y, por tanto, proporcionaba las condiciones adecuadas para identificar una vía de radicalización que pudiera posteriormente aplicarse a contextos más complejos. En efecto, independientemente de que las actividades violentas en su conjunto fueran fomentadas e impulsadas por el núcleo de ETA a través de dichas organizaciones juveniles, a nivel del individuo el ejercicio de la violencia en este contexto podía contemplarse como el resultado de un proceso de aprendizaje que tenía lugar a través de la interacción natural con el resto de militantes, sin necesidad de otras prácticas de influencia agresiva deliberadas (Peco, 2011)

No obstante, la relativa simplicidad del contexto, en su momento fue necesario introducir un supuesto polémico: que el ejercicio de algunas actividades que incluyen el uso la violencia, en determinadas circunstancias puede ser fascinante y atractivo. Contra ello, además de razones morales, se podría argumentar que la violencia en las sociedades desarrolladas no es adaptativa, aparentemente, porque no es necesaria para satisfacer las necesidades básicas del individuo y, por el contrario, la trasgresión de la ley suele llevar aparejadas sanciones considerables de privación de libertad. Sin embargo, lo cierto es que el ejercicio de la violencia en circunstancias especiales, como las propiciadas por los ambientes radicales, puede llegar a resultar muy adaptativa a la hora de conseguir la aceptación del individuo en el grupo e incluso la admiración

por parte de los camaradas, constituyendo adicionalmente una fuente de satisfacciones internas para el individuo. De hecho, el aún reciente fenómeno de las abultadas cifras de *foreign fighters* viajando desde Europa a los teatros de operaciones del autodenominado Estado Islámico, constituye una constatación de dicho atractivo.

EL MODELO “VÍA ÉPICA EN EL PROCESO DE RADICALIZACIÓN” (VPR) APLICADO AL CONTEXTO DEL AUTODENOMINADO MLNV

Aplicando la anteriormente mencionada interacción entre factores *push* y *pull* al contexto de las organizaciones juveniles del MLNV, resulta que la ausencia objetiva de los primeros (ej. agravios sociales, políticos o económicos, sentimientos de injusticia, discriminación o exclusión, marginalización, etc.) y, como contraposición, la primacía de los segundos (ej. sentimientos de pertenencia a una causa, ideología o grupo social, búsqueda de identidad, lealtad, compromiso, aventura o posibilidad de convertirse en un héroe) permitió identificar el modelo que se denominó “Vía Épica en el Proceso de Radicalización” (VEPR),

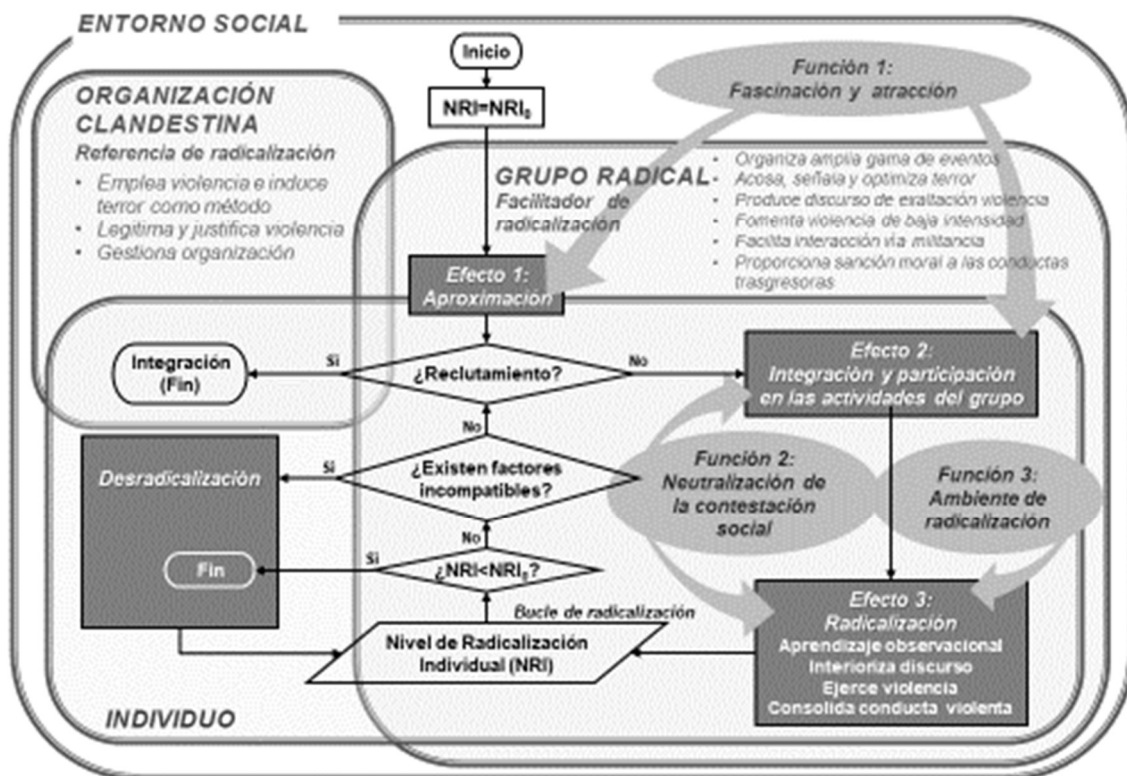
El modelo contempla como elementos estructurales del contexto de radicalización los siguientes: el núcleo de la organización clandestina; el grupo radical, que opera al filo de la legalidad; el individuo aún candidato o ya en proceso de radicalización y, finalmente, al entorno social donde todos estos elementos están inmersos. Los dos primeros, a través de sus actividades habituales, son capaces de ejercer una serie de funciones que afectarán tanto al entorno social como al individuo y que, finalmente, producirán el efecto de incrementar el nivel de radicalización individual de este último. Estas funciones son: fascinación y atracción, neutralización de la contestación social y ambiente de radicalización, entendiéndose por esta última aquella situación creada por el grupo radical donde confluyen las circunstancias favorables para que los individuos desarrollen y profundicen en su proceso de radicalización. (Peco, 2016)

Una vez que se produce la aproximación al grupo radical, se incrementa la probabilidad de que estos individuos comiencen a participar en las actividades del grupo radical y queden expuestos a su influencia. Inicialmente, la conducta violenta incipiente se podría adquirir por aprendizaje observacional a través de la participación en las actividades del grupo radical y la exposición tanto al discurso como a la violencia. El paso intermedio para llegar a ella sería la adquisición por parte del individuo de una expectativa de recompensa en forma de sentimientos de orgullo, aceptación, pertenencia, logro, etc. simplemente observando cómo la conducta violenta de otros miembros les hace ser más aceptados, populares, elogiados, etc. por parte del grupo.

Tras ello, la escalada en cuanto a intensidad y frecuencia de la conducta violenta se podría explicar por desequilibrios y posterior ajuste entre elementos cognitivos y conductuales, esto es, por la aparición de una disonancia cognitiva y su posterior resolución. En principio, es razonable suponer que en la anteriormente mencionada conducta violenta incipiente predominarán las manifestaciones cognitivas y emocionales sobre las motoras (o simplemente “conductuales”, en lo sucesivo). Ello supone que las manifestaciones conductuales quedan superadas y, por tanto, que aparece la disonancia entre pensamiento y acción. Puesto que sigue existiendo la anteriormente mencionada expectativa de recompensa, la disonancia tiende a resolverse al alza, es decir, que las manifestaciones conductuales tienden a equipararse a las cognitivas y no a la inversa. Además, las condiciones son adecuadas para ello, puesto que las actividades que implican episodios de violencia de baja intensidad proporcionan la oportunidad de poner en práctica las ideas adquiridas de manera segura y asumible para el individuo. El resultado es un incremento de la conducta violenta manifiesta hasta igualar al componente cognitivo, de forma que desde el punto de vista del individuo ideas y acciones son ya congruentes. Finalmente, las conductas violentas recientemente ejecutadas serán probablemente objeto de recompensa en forma de reconocimiento por parte de otros militantes, con la consiguiente aparición de las mencionadas satisfacciones internas. La interacción entre individuos que se produce en los ambientes de radicalización proporciona las contingencias espacio-temporales adecuadas para que dichas recompensas se conviertan en refuerzos de la conducta violenta y que, por tanto, se incremente la probabilidad de que ésta se repita en el futuro.

El proceso se repite de manera cíclica y las barreras éticas acerca del empleo de la violencia, si existían, van cayendo una tras otra. El individuo autojustifica su nuevo estilo de vida como resultado del compromiso con una causa. La violencia se ve claramente como una vía legítima para alcanzar una idílica situación final y él mismo se contempla como uno de los elegidos para llevar a cabo tal transcendental tarea. En todo el proceso es importante resaltar la disponibilidad de actividades violentas de baja intensidad. Esta disponibilidad posibilita que la progresión en intensidad y frecuencia de la conducta violenta manifiesta pueda hacerse de manera suave y gradual, acompañando a la progresión en los aspectos cognitivos y evitando saltos bruscos (Figura 1).

Figura 1. Modelo “vía épica en el proceso de radicalización” (VEPR). Vista general



Fuente: elaboración propia

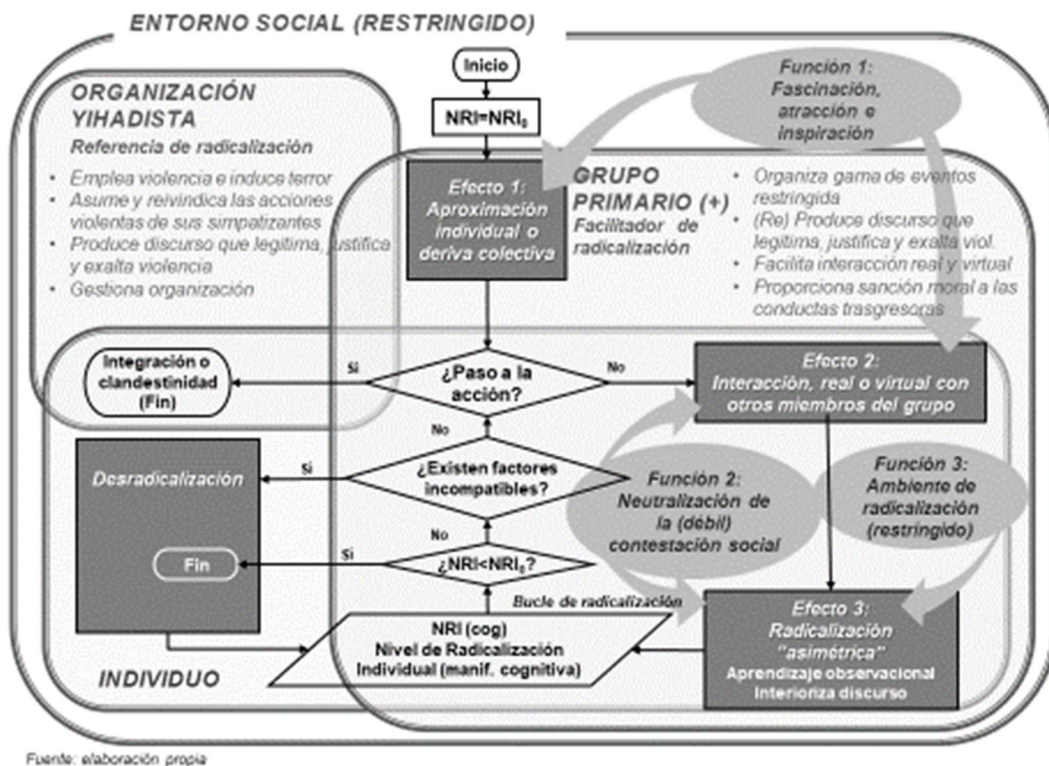
EL MODELO VEPR APLICADO AL CONTEXTO RADICALIZACIÓN YIHADISTA

Las diferencias entre ambos contextos de radicalización afectan de manera evidente a todos y cada uno de los elementos estructurales: organización, grupo, individuo y entorno social, así como a las relaciones entre ellos. Sin embargo, teniendo en cuenta que estas discrepancias incluyen una redistribución de actividades y no su desaparición, las diferencias en el nivel de las funciones llevadas a cabo por el sistema en su conjunto se reducen considerablemente, lo que se traslada a su vez al nivel de los efectos creados. Así, por ejemplo, la interacción real entre militantes que se daba en el grupo radical extenso del contexto del MLNV queda sustituida en el contexto yihadista por la interacción en las comunidades virtuales de internet, por lo que narrativas, modelos de conducta y refuerzos a la conducta violenta siguen disponibles.

Ahora bien, en este último contexto no existen habitualmente oportunidades seguras para ejercer la violencia, sea de baja o de alta intensidad, al menos hasta que se den las circunstancias adecuadas. Efectivamente, a diferencia del MLNV, en el contexto yihadista la falta de oportunidades para ejercer la violencia no permite que el ajuste al alza entre aspectos cognitivos y actos violentos se lleve a cabo de manera progresiva. Así, tras reiteradas intensificaciones de las manifestaciones cognitivas de la conducta –esto es, pensamientos, actitudes y posturas cada

vez más extremas-, el ajuste se produce de manera súbita cuando el individuo aislado o en grupo comete algún atentado o decide engrosar las filas de la organización. Este paso a la acción tiene lugar bajo el impulso motivador de una considerable disonancia, de una potente expectativa de recompensa interna e inmaterial y ante la aparición de circunstancias tales como el establecimiento de un vínculo directo con la organización yihadista, la disponibilidad de material y logística para cometer atentados, la llegada de un agente de radicalización, u otras. Tras ello, y al igual que en el contexto del MLNV, el modelo dejaría de ser aplicable. Finalmente, para ambos contextos el modelo VEPR contempla que la conducta radical violenta podría disminuir o incluso desaparecer a través de mecanismos tales como la extinción, la aparición de estímulos aversivos que en determinadas circunstancias podrían originar un efecto de “castigo”, en el sentido técnico de la Teoría del Aprendizaje, o por la competencia exitosa de otras actividades a la hora de convertirse en fuente de recompensa para el individuo (Figura 2).

Figura 2. Modelo VEPR aplicado al actual contexto yihadista. Vista general



Conforme aumenta la disonancia entre convicciones, actitudes, sentimientos, etc., y (falta de) conductas congruentes por parte del individuo, mayor es la motivación para llevar a cabo acciones violentas y, por tanto, mayor es la probabilidad de que pase a la acción. En algún momento, es posible que entre las acciones violentas que dicho individuo radicalizado de manera asimétrica está dispuesto a llevar a cabo figuren atentados de gran envergadura. En principio, podría pensarse que implicarse en estos últimos directamente, sin haber llevado a

cabo con anterioridad violencia de más baja intensidad, es extremadamente improbable. Sin embargo, el componente religioso inherente al yihadismo, aunque manipulado con respecto a su concepción original, aún conservaría su capacidad para otorgar al individuo creyente una de las mayores recompensas internas a que puede aspirar: una clara misión en la vida presente y convicción de la trascendencia de las acciones más allá de este mundo. Ante ello, la eficacia de aspectos disuasorios como ser encarcelado o incluso morir en el intento pierden su valor de manera significativa.

CONCLUSIÓN

La radicalización violenta es un fenómeno extremadamente complejo donde confluyen multitud de variables y procesos. Bajo un enfoque cognitivo-conductual, puede contemplarse como un proceso de adquisición y consolidación de conductas violentas, referidas a ideologías o creencias determinadas, donde los aspectos cognitivos y motores se ajustan entre sí en una tendencia ascendente impulsados por el propio individuo. Dentro de dicho enfoque, el modelo VEPR mantiene el hilo conductor de un componente épico en el proceso de radicalización y es capaz de transitar transversalmente desde un contexto con raíces políticas revolucionarias hasta otro con raíces yihadistas.

El modelo VEPR también permite dar coherencia a líneas de acción habitualmente empleadas a la hora de contrarrestar el fenómeno. Así, el bucle de radicalización es una auténtica factoría a la hora de producir individuos radicales y es necesario revertir esta dinámica, ya sea mediante la prevención y detección temprana en el ámbito familiar y social, como a través de actuaciones de las fuerzas de seguridad. Centrándonos en estas últimas, en primer lugar, es necesario eliminar el sentimiento de impunidad imperante dando la suficiente visibilidad a las mencionadas actuaciones e impulsando el rechazo social contundente y manifiesto a la violencia por parte del entorno de los individuos involucrados. En segundo lugar, habría que neutralizar las influencias procedentes de la organización, ya sea proporcionando narrativas alternativas, dando cuenta de sus contradicciones o incluso buscando directamente su desarticulación allá donde opera libremente. Finalmente, promover alternativas al proceso de radicalización es un complemento necesario tanto para abandonarlo como para evitar retomarlo y constituye, por tanto, un campo que tiene potencial suficiente como para ser explorado a fondo.

El modelo VEPR invita a desafiar creencias ampliamente extendidas, como la que postula que la movilización propiciada por conocidos grupos yihadistas en las sociedades occidentales es un fenómeno fuertemente organizado. Por el contrario, el modelo proporciona un respaldo

científico a la constatación empírica de que en el contexto yihadista existen estructuras autónomas que se gestan de manera espontánea y pueden evolucionar con el tiempo hacia sistemas más complejos. En segundo lugar, el modelo desafía el énfasis en recurrir a supuestos adoctrinamientos, "lavados de cerebro", etc. para explicar por qué algunos individuos se radicalizan. Aunque la existencia de estas prácticas de influencia agresivas es un hecho constatado, no son estrictamente necesarias para explicar el fenómeno de la radicalización. En realidad, es el propio individuo quien se radicaliza a sí mismo, incrementando su conducta violenta y modificando sus pensamientos, creencias y sentimientos. Y finalmente, estrechamente relacionado con lo anterior, aun reconociendo la necesidad de una ideología o creencia subyacente, el hecho de que ésta se base en política, religión u otros trasfondos sólo introduce diferencias de carácter técnico. Todo ello, sin embargo, no contradice la posibilidad de que existan contextos más proclives que otros para generar violencia.

REFERENCIAS

Bandura, A.: *Social Learning Theory*, New York: General Learning Press, 1997.

BBC: ¿Por qué sigue existiendo ETA?, 5 de septiembre de 2010. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/07/090730_eta_aniversario_np.shtml

(von) Bertalanffy, L.: *General System Theory*, New York: George Braziller, 1968.

Coolsaet, R.: *Facing the Fourth Foreign Fighters Wave*, Egmont–The Royal Institute for International Relations, 2016. Disponible en: http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/02/egmont.papers.81_online-versie.pdf (acceso 4/4/2018).

Festinger, L.: *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1957.

Lang, P.: "Fear Reduction and Fear Behaviour: Problems in Treating a Construct", *Research in Psychotherapy*, No. 4, 1968.

Peco Yeste, M.: *Análisis funcional de los movimientos radicales en el ejercicio de la violencia política*. Tesis doctoral. UNED, Madrid. Noviembre de 2011.

(2014), "A Cognitive-Behavioral Approach to Violent Radicalization, Based on a Real Case", *Psicología Política*, No. 49, pp. 7-26. Disponible en: <https://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N49-2.pdf> (acceso 4/4/2018).

(2016), "A Functional Approach to Violent Radicalization. Building a Systemic Model Based on a Real Case", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, No. 1, pp. 63-76. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.3.4> (acceso 4/4/2018).

Radicalisation Awareness Network: *The Root Causes of Violent Extremism*, European Commission, 2016. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/No._paper_root-causes_jan2016_en.pdf (acceso 4/4/2018).

Roy, O.: "France's Oedipal Islamist Complex" *Foreign Policy*, 7 de enero 2016. Disponible en: <http://foreignpolicy.com/2016/01/07/frances-oedipal-islamist-complex-charlie-hebdo-islamic-state-isis/> (acceso 4/4/2018).

Skinner, B. F.: *The Behavior of Organisms: An Experimental Analysis*, New York: Appleton-Century-Crofts, 1938.

**EVOLUCIÓN DE LA YIHAD GLOBAL: LA AMENAZA PRESENTE DEL TERRORISMO YIHADISTA
CONTRA ESPAÑA Y SUS CIUDADANOS**

D. JESÚS JAVIER CASTÁN ARESO

NOTA BIOGRÁFICA

Es Doctorando y Diploma de Estudios Avanzados en Análisis y Prevención del Terrorismo, Universidad Rey Juan Carlos; Licenciado en Derecho, Universidad Complutense de Madrid; Diplomado Superior en Criminología, Universidad Católica de Ávila; Especialista en Crimen Organizado Transnacional y Seguridad, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y Especialista en Política e Historia de Oriente Medio, Colegio Galilea (Israel).

Su labor académica se desarrolla como "Analista de radicalismo islamista" para la Comisión Europea de Seguridad, Justicia y Libertad; Experto invitado en el proyecto de la Unión Europea sobre Antiterrorismo en Norte de África y Oriente Medio (EU-CT-MENA) para Libia; Experto invitado en el proyecto de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNDOC) para Líbano; Miembro de la Red de Expertos Europeos en Terrorismo de la Unión Europea (EENeT); Miembro de ADESyD; Investigador becado de la Unidad de Documentación y Análisis sobre Terrorismo (UDAT), de la Universidad Rey Juan Carlos, participando en la elaboración del libro "Vidas Rotas" sobre las víctimas del terrorismo de ETA; Ponente y conferenciante en terrorismo y antiterrorismo, seguridad y criminalidad en diversos centros académicos, policiales y militares a nivel nacional e internacional.

Desde el punto de vista profesional es Inspector en activo, jefe de grupo operativo, de la Policía Nacional. Ha sido condecorado con la Cruz Blanca al Mérito Policial.

INTRODUCCIÓN

Un año después de que el "Estado Islámico" perdiera sus principales capitales en Irak (Mosul) y Siria (Raqqá), y que su dominio territorial se redujese a mínimos desde la proclamación del "Califato" en 2014, Occidente en general y, Europa en particular, han visto rápidamente reducida la actividad terrorista de corte yihadista en el seno de sus Estados. Este cambio cuantitativo, tanto en atentados como en operaciones policiales antiterroristas, parece haber creado en no pocos profesionales académicos y especialistas de la seguridad la idea de que existe una "nueva normalidad"¹, alejada del riesgo precedente que supuso la oleada de ataques dirigidos o inspirados por el "Estado Islámico". Esta idea ignora las premisas más elementales de lo que verdaderamente supone la Yihad Global, así como la permanente readaptación y evolución de este movimiento. La amenaza del terrorismo yihadista persiste y cometeríamos un grave error ignorándola.

El presente texto pretende exponer la situación actual de la Yihad Global y el peligro que supone este movimiento para España y sus ciudadanos, realizando una aproximación deductiva que vaya desde la situación actual de las organizaciones vinculadas a la Yihad Global en Oriente Medio, el Magreb y el África subsahariana hasta la amenaza real para nuestros vecinos europeos y, finalmente, para nuestro Estado y nuestra población.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA YIHAD GLOBAL

“La Yihad Global es un movimiento descentralizado, planetario, armado y violento que utiliza técnicas y tácticas propias del terrorismo, la insurgencia y la criminalidad con el fin de instaurar un régimen totalitario y excluyente a nivel internacional basado en los principios del salafismo yihadista” (Castan, 2014).

La realidad es que el emir del "Estado Islámico", Abu Bakr Al Baghdadi, se ha negado a desaparecer del ámbito público y pretende seguir liderando la Yihad Global. Así se manifestó con el vídeo compartido a través de canales de Telegram y emitido en agosto de 2018, coincidiendo con la festividad islámica de Eid El Adha, popularmente conocida como fiesta del cordero o del sacrificio. Se trataba de la primera aparición de Al Baghdadi desde que fue dado por muerto por Rusia. Su último comunicado databa de septiembre de 2017. Se trataba de un

¹ Premisa expuesta en las reuniones de la red de Expertos Europeos en Terrorismo de la Unión Europea (EENeT) realizadas entre el 3 y el 5 de octubre de 2018 en La Haya (Países Bajos) a la cual asistió el autor.

audio de 55 minutos de duración titulado "Buenas noticias para los pacientes" (SITE, 2018). El mensaje era claro: Recuerda a las apariciones en audio y vídeo que Osama Bin Laden arrastró a partir de la invasión de Afganistán en 2001 y que, en general, servían para compartir un doble mensaje: Bin Laden sigue con vida y la Yihad seguía adelante. Ambas premisas pueden aplicarse igualmente al líder del "Estado Islámico", en un mensaje que tiene como evidente fin mandar el mensaje de que la lucha no ha acabado y que él sigue al frente.

Este hecho debe leerse en conjunción con el análisis estratégico de las Fuerzas de Seguridad (FFSS) de los Estados europeos. El Informe de Situación y Tendencias del Terrorismo (TE-SAT) presentado en 2018 por Europol, la oficina europea de Policía, y que analiza las informaciones aportadas por las policías europeas durante el periodo 2017, manda un claro mensaje de alerta. La probabilidad de nuevos atentados en Europa continúa igual de alta que en los años anteriores a pesar del declive del "Estado Islámico" en Siria o Irak (Europol, 2018). Estos ataques serán llevados a cabo, fundamentalmente, por individuos autorradicalizados a través de Internet o redes sociales, que no habrán viajado a zonas de conflicto (matizando con ello la amenaza de los retornados) y sin vínculos directos con organizaciones terroristas. Estos patrones parecen coincidir con el concepto más puro de "lobo solitario", como era expuesto en la década de los ochenta y noventa en el ámbito de la extrema derecha norteamericana. Los blancos elegidos para sus ataques serán aquellos más difíciles de proteger: ataques contra el público en general, que pueda representar valores o estilos de vida occidentales. También se destaca la posibilidad de atacar contra la vida de agentes de Policía o, en su defecto, personal militar, como ya se han dado numerosos casos. No obstante, estos ataques se caracterizarán por su falta de sofisticación en logística y en ejecución. Esta ha sido la tendencia en los últimos años, destacando un nuevo dato: la letalidad de los ataques ha descendido en relación proporcional directa a la falta de sofisticación de los mismos. Por ello, en 2016 Europol llegó a contabilizar 135 víctimas mortales en 13 atentados yihadistas, mientras que en 2017 la cifra se reducía hasta 62 víctimas en 33 atentados². Esta tendencia es clara cuando se compara con el número de detenidos en Europa en operaciones contra el terrorismo yihadista, que no han bajado de intensidad en los últimos años: 685 en 2015, 718 en 2016 y 754 en el año 2017.

Para entender lo que está sucediendo, debemos retrotraernos hasta el periodo comprendido entre los años 2009 a 2012, en el cual la Yihad Global, cuando menos en relación a su operatividad en Occidente y Europa en general, y en España en particular, mantiene un alto

² Se debe destacar que en esta estadística Europol contabiliza como ataque tanto aquellos consumados como aquellos frustrados y fallidos.

paralelismo con la situación que vivimos en la actualidad. Tras la elección de Barack Obama como presidente de los Estados Unidos (EEUU) en sustitución de George W. Bush, en enero de 2009, éste manifestó su intención de cerrar la prisión militar de Bahía de Guantánamo y de retirar las tropas norteamericanas de Irak. Ese mismo año las Fuerzas Armadas británicas concluyeron el grueso de su operación militar en el país. Además, se llevaron a cabo las elecciones legislativas en las que una coalición de mayoría chií aupó al poder a Nuri Al Maliki, lo cual originó una oleada de atentados terroristas por todo el país que duró meses, así como una política sectaria por parte del Gobierno que abrió aún más la brecha que separaba a sunníes de chiíes. Con ello, se perdía la simbología de Irak como gran causa de la Yihad Global. La animosidad internacional derivada de la falta de legitimidad de la intervención militar en Irak desaparecía. Posteriormente, el 2 de mayo de 2011, Osama Bin Laden murió en Abbotabad (Pakistán) en una operación de los *Navy Seals* de la Armada estadounidense planeada con inteligencia de la C.I.A. Con ello la Yihad Global perdió a su gran fundador y principal líder carismático. Todos estos elementos supusieron un poderoso revés para el yihadismo internacional que tuvieron una influencia directa en la operatividad del terrorismo yihadista.

Como consecuencia, en España las grandes organizaciones terroristas que habían llevado a cabo distintas operaciones en los años anteriores (Al Qaeda en el Magreb Islámico, Ansal Al Islam, Grupo Islámico Combatiente Marroquí, Takrit Taliban Pakistan etc.), redujeron sus actividades casi a cero. El reclutamiento de *muyahidín* para la Guerra en Irak (lo que luego fue el fenómeno *foreign terrorist fighter*) desapareció casi por completo. Las células independientes se desarrollaron hasta su máximo exponente, dando paso al fenómeno del "lobo solitario" y comenzó a desarrollarse una poderosa actividad en la Red por parte de simpatizantes yihadistas. Es por ello lógico que se redujeran considerablemente el número de operaciones policiales contra el terrorismo yihadista en nuestro país, produciéndose tan sólo dieciséis operaciones con detenidos en cuatro años³. Este descenso operativo de la Yihad Global continuó hasta que se desataron las Primaveras Árabes y la Guerra Civil en Siria dieron paso al conflicto transnacional sunní-chií, todo ello factores que motivaron el alzamiento del "Estado Islámico" de la Yihad Global. En la actualidad, nos enfrentamos a un momento similar, en el que el reclutamiento de los *foreign terrorist fighters* prácticamente se ha extinguido y la amenaza proviene de los retornados. En el que la operatividad del "Estado Islámico" en Occidente y Europa se ha reducido

³ Ministerio del Interior, operaciones y detenidos terrorismo yihadista desde atentados 11 marzo 2004: Actualizado a 23-10-2018.

<http://www.interior.gob.es/documents/10180/6186126/OPERACIONES+Y+DETENIDOS+YIHADISMO+DESDE+11M+%2823-10-2018%29.pdf/6630151a-d5f7-4b73-9dfe-7b1520189b3c> (Consultado el 17 de noviembre de 2018).

notablemente, sin por ello desaparecer, y en el que los "lobos solitarios", aún pueden ser inspirados por el nuevo líder de la Yihad Global.

SITUACIÓN ACTUAL DEL "ESTADO ISLÁMICO" Y AL QAEDA

"Estado Islámico"

La coalición internacional expulsó progresivamente al "Estado Islámico" de sus principales bases. Así sucedió con Mosul (Irak) en julio de 2017, liberada por fuerzas iraquíes apoyadas por Estados Unidos, Raqqa (Siria), tras el asedio de tropas kurdas apoyadas de nuevo por los norteamericanos, y finalmente, Deir Ezzor (Siria), por el ataque combinado del Ejército de Bashar Al Assad, Hezbollah y las tropas rusas. La pérdida de su territorio ha expulsado al "Estado Islámico" de vuelta al desierto, donde ya estuvieron previamente asentados, y donde mantienen un puñado de enclaves. Sin embargo, la organización yihadista llevaba tiempo preparándose para esta eventualidad y se ha preparado para adaptarse a esta situación. Por ello han vuelto a un *status quo* previo, más propio de una organización guerrillera que al proto-estado islamista que trataron de establecer. Si bien su financiación dependía del control territorial (explotación de recursos petrolíferos, impuestos a los habitantes bajo su control, saqueo de las arcas del estado iraquí, etcétera) ahora pueden verse obligados a obtener ganancias de una forma más propia de organizaciones terroristas asentadas en África y en otros lados del globo, basándose en la extorsión y el secuestro, así como en la implicación en distintos tráfico ilícitos. En definitiva: si el "Estado Islámico" ha dado un paso atrás desde luego está lejos de desaparecer. Pero, sobre todo, su capacidad para inspirar y liderar la Yihad Global sigue manteniéndose intacta. Su mensaje no se ha visto alterado como demostró la reciente alocución de Al Baghdadi.

Su siguiente paso puede ser variable, pero en un corto plazo tenderá al conflicto asimétrico, manteniendo las posiciones que en la actualidad ocupan. Sus ramas locales, *wilayas*, se verán potenciadas y el flujo de *foreign terrorists fighters* que decidan abandonar Irak y Siria se enfrentarán a la decisión de unirse a alguna de las franquicias leales al "Estado Islámico" a lo largo del mundo. Otros tratarán de volver a sus países de origen y aquellos que teman ser encarcelados al hacerlo huirán a terceros Estados donde se crean a salvo de la justicia. Esto les llevará a un proceso de descentralización más próximo al concepto de Yihad Global en el que su inspiración ideológica seguirá siendo eficaz para inspirar a células independientes, "lobos solitarios", y seguirá siendo defendido por la actuación de enaltecimiento y propaganda de sus agentes en Internet. No obstante, a pesar de que la Yihad en la Red seguirá disfrutando de buena salud no será capaz de sustituir por sí sola al "Califato" real.

Respecto a la posibilidad de que sigan llevando a cabo ataques en Occidente, es evidente que su capacidad logística de apoyar estos ataques ha disminuido notablemente. A pesar de ello, continuar con estas operaciones tendría para ellos varias ventajas estratégicas. En primer lugar, confirma su estatus como líder de la Yihad Global, capaz de inspirar a sus seguidores y continuar con sus acciones armadas en el exterior como si nada hubiera pasado. En segundo lugar, le permite tratar de vengarse de la humillación que les supuso la pérdida de sus capitales devolviendo el golpe. En tercer lugar, les permitiría tratar de crear una fractura entre las comunidades musulmanas y sus países de acogida, como ha sido recurrente en su propaganda. La principal amenaza al respecto proviene de los retornados, pero sobre todo del terrorismo *homegrown*. Es decir, de aquellos que no partieron a unirse al "Estado Islámico" en su momento, o que aún pueden ser inspirados por la ideología de la organización. Esto se materializará en el desarrollo, como se ha expuesto, de células independientes, "lobos solitarios" y de la Yihad en la Red. Estos ataques pueden financiarse con actividades criminales o con fondos privados. Las rutas empleadas por los refugiados aún pueden ser empleadas, como se ha demostrado, para la entrada en Europa de retornados sin que por ello debamos entrar en el error de criminalizar la acogida de refugiados en nuestro territorio.

Al- Qaeda

Entre los años 2011 y 2012, Al Qaeda sufrió la pérdida de algunos de sus más relevantes líderes. Osama bin Laden, Anwar al-Awlaki y Abu Yahya al-Libi, fallecieron en un espacio de tiempo relativamente corto que dañó profundamente la capacidad inspiradora y de liderazgo de Al Qaeda. Esta debilidad fue aprovechada por el "Estado Islámico", que tras la proclamación del "Califato" en 2014 tomó para sí el liderazgo de la Yihad Global.

Aún con todo, podemos afirmar que Al Qaeda se benefició del caos derivado de las primaveras árabes, el derrocamiento de regímenes autoritarios en África y Oriente Medio y la subsiguiente llegada al poder, o cuando menos, del repunte de facciones opositoras muchas de las cuales sostenían una concepción rigorista del Islam. Varios regímenes liberaron de sus cárceles a numerosos individuos implicados en tramas terroristas. Algunos de ellos, al considerar que se había usado esta excusa para encarcelar a opositores, como fue el caso de Egipto, y otros para tratar de deslegitimar a los movimientos opositores alegando que se trataba de terroristas, como sucedió en Siria. Al Qaeda extendió así su influencia en Libia, Turquía Siria y Yemen. La caída en Egipto de Mursi y de los Hermanos Musulmanes para ser sustituidos por el Régimen militar de Al Sisi, pareció dar la razón a Al Zawahiri sobre las nefastas consecuencias de las democracias sobre los países musulmanes (Hoffman, 2018).

Además, Al Qaeda trató de influir en Siria, el nuevo gran bastión de la Yihad Global, de forma diferente a como lo había hecho el "Estado Islámico". Sabiendo que no podía competir con ellos en control territorial o influencia exterior, Al Qaeda optó por la aproximación legítima en un futuro escenario de posguerra que no acabase con la expulsión de los Al Assad del poder. Así, su franquicia Jabhat Al Nusra, dirigida por Abu Mohammed Al Julani, cambió primero de nombre a Jabhat Fatah Al Sham, para después aglutinar a varios grupos de perfil menos radical para formar el conglomerado Hay'at Tahrir Al Sham. A pesar de que este nombre es la nueva marca de Al Qaeda en Siria, el proceso de cambio les ha permitido presentarse como una plataforma que aspira a influir en el futuro político del país como algo más que una fuerza armada. Esta organización mantiene aún (a noviembre de 2018) el control de la provincia de Idlib, fronteriza entre Siria y Turquía.

En definitiva, la estrategia de Al Zawahiri para que Al Qaeda alcance un nuevo rol en la Yihad Global se basa en los siguientes tres puntos:

Primero: Reforzar las organizaciones locales que le son leales (Enemigo Cercano) como parte de una narrativa global (Enemigo Lejano).

Segundo: Desde 2013, Zawahiri decidió no llevar a cabo ataques contra Occidente, presentándose como una apuesta moderada dentro del yihadismo en relación al "Estado Islámico". Sólo hubo dos excepciones, los atentados de Charlie Hebdo, reivindicados por los hermanos Kouachi para Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA) y los ataques en el metro de San Petersburgo en 2017, llevado a cabo por un individuo uzbeko presuntamente bajo instrucciones del propio Zawahiri (BBC, abril 2017).

Tercero: Dejar que el "Estado Islámico" se convirtiera en el blanco natural de los ataques de la coalición, debilitándolo mientras Al Qaeda se rearmaba.

En conclusión, Al Qaeda mantiene una mayor cohesión interna y extensión territorial, fruto de casi tres décadas de actividad terrorista. Ha mantenido su presencia en Siria, Irán, Turquía, Libia y Yemen. Y continúa teniendo presencia en Afganistán y Pakistán, donde ha creado una nueva facción implicada a la lucha en Cachemira (Hoffman, 2018). Está por ver si, además del propio Zawahiri, otras figuras como el hijo de Bin Laden, Hamza, o su mentor, el también egipcio Saif Al Adel, a quienes unen viejos lazos desde la estancia de ambos como cautivos en Irán tras la huida de territorio afgano en 2001, son capaces de regenerar el liderazgo de la organización.

ATENTADOS Y OPERACIONES ANTITERRORISTAS EN EUROPA

Tras la caída de los territorios ocupados por el "Estado Islámico" en Siria e Irak, que culminaron con la caída de Deir Ezzor en noviembre de 2017, se han seguido produciendo amenazas a la seguridad en Europa directamente inspirados por esta organización terrorista y vinculados a la "Yihad Global".

El primer caso se dio el 22 de diciembre de 2017 en Dinamarca, cuando la Policía del país detuvo a un demandante de asilo de 30 años de edad, procedente de Suecia y a quien se acusaba de planear un atentado en Copenhague. Se trataba de un plan que pretendía efectuarse en noviembre de 2016. Junto a otro demandante de asilo de 21 años pretendían emplear cuchillos contra una multitud y, quizás, tratar de desarrollar artefactos explosivos. El plan se vino abajo cuando el joven fue detenido en Alemania, al tratar de desplazarse a Dinamarca. En el momento de su arresto llevaba encima 17.000 cerillas, dos cuchillos de cocina y seis *waltie-talkies* (*The Local*, 23 de diciembre 2017).

El 3 de marzo de 2018, un marroquí de 26 años nacionalizado francés, Redouan Lakdim, con antecedentes por pequeños delitos, pero sin contar con ficha S⁴, asalta un vehículo en un parking de Carcassonne (Francia), hiriendo al conductor y acabando con la vida del pasajero de un disparo. Una vez con el vehículo en su poder, condujo por las proximidades de una base militar cercana hasta que divisó a un grupo de policías de las Compañías Republicanas de Seguridad (CRS)⁵, haciendo *jogging* contra los que abrió fuego, hiriendo a uno de ellos. Después huyó hasta entrar en un supermercado de la localidad de Trèbes, donde entró abriendo fuego contra los trabajadores y clientes, acabando con la vida de dos de ellos. Después tomó a los presentes como rehenes. Algunos de los presentes escaparon por una puerta trasera y otros se ocultaron en una cámara frigorífica. El terrorista exigió la liberación de Salah Abdeslam, miembro del "Estado Islámico" juzgado por los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París y de Bruselas Zaventem, en 2016. Ante estos hechos, el teniente coronel de la Gendarmería Arnaud Beltrane, oficial de mayor graduación presente, se intercambió voluntariamente por una mujer retenida y gravemente herida. El gendarme mantuvo su móvil activado en todo momento para mantener al tanto a sus compañeros en el exterior. Finalmente, el terrorista acabó con su vida

⁴ Registro de presuntos radicales que podía desarrollar actividades violentas o delictivas, según la catalogación de los servicios de inteligencia franceses. En los últimos años ha sido de especial relevancia para catalogar a radicales islamistas y terroristas yihadistas.

⁵ Compañías Republicanas de Seguridad. Son unidades de la Policía Nacional francesa encargadas de funciones de orden público.

degollándolo, antes de que efectivos del Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional (GIGN)⁶ tomaron el supermercado al asalto y lo abatieran. Posteriormente, el "Estado Islámico" reivindicó el atentado a través de su agencia de noticias Amaq. En total, se produjeron cinco muertos y 15 heridos por parte del terrorista (*Le Parisien*, 22 de julio de 2018). Por su heroísmo, el teniente coronel Beltrane fue homenajeado como un héroe nacional.

El 13 de mayo de 2018, un checheno de 21 años, nacionalizado francés, asesina con un cuchillo a un transeúnte y hiere a tres más en París. Tras el ataque huyó hasta encontrar a una patrulla de Policía, momento en que les atacó y fue abatido por los agentes. Este tenía una ficha S⁷ por su relación con un *foreign fighter* que había partido a Siria. El "Estado Islámico" reivindicó el ataque a través de su agencia Amaq.

El 29 de mayo de 2018, en la ciudad belga de Lieja, un preso recién liberado de prisión fue abatido por las Fuerzas de Seguridad belgas tras asesinar a dos agentes de Policía, ambas mujeres, y a un estudiante de magisterio de 22 años (*El País*, 29 de mayo de 2018). El terrorista abatido era un delincuente condenado por robo y tráfico de drogas, Benjamin Herman, belga de 31 años converso al Islam, en prisión. Este se lanzó contra una patrulla de tres policías armado con un cuchillo, matando a un primer agente al que arrebató su propia arma, con la que abrió fuego contra los policías y el estudiante, que se encontraba en un coche cercano. Posteriormente, trató de ocultarse en un colegio cercano, donde tomó como rehén a una empleada de la limpieza. Con el arma robada abrió fuego contra cuatro agentes de Policía. Finalmente, fue abatido por efectivos de operaciones especiales de la policía belga. Al día siguiente, el "Estado Islámico" reivindicó los asesinatos a través de su agencia de noticias Amaq (*Le Monde*, 30 de mayo 2018).

El 14 de agosto de 2018, un hombre acometió con su vehículo a la multitud en el centro de Londres, arrollando a los transeúntes y a un grupo de turistas hasta que finalmente se estrelló contra el Parlamento británico. Afortunadamente sólo llegó a causar heridos, sin acabar con la vida de ninguna persona. Se trataba de un ciudadano británico de 29 años llamado Salih Khater, de origen sudanés y asentado en Birmingham. En los 18 meses anteriores al ataque, Reino Unido afirmó haber desmantelado trece complots terroristas de carácter yihadista y otros cuatro de la extrema derecha (*The Guardian*, 15 de agosto de 2018). El atentado siguió el mismo *modus operandi* que el atropello realizado en marzo de 2017 en el cercano puente de Westminster, que

⁶ Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional, unidad de operaciones especiales.

⁷ Registro de individuos de especial peligrosidad, debido a su proceso de radicalización, realizado por los servicios de inteligencia franceses.

causó cinco muertos, y a partir del cual se colocaron barreras móviles en la zona que impidieran cargar contra la multitud. También en el puente de Londres, en julio de 2017, se realizó un ataque similar, que culminó con la muerte del español Ignacio Echevarría y otras cuatro personas.

El 26 de septiembre de 2018, dos personas fueron detenidas en Copenhague por cargos de terrorismo. La primera lo fue en la academia de negocios donde impartía clases y la segunda en un taller de reparación de bicicletas. Se les acusaba de enviar drones y dinero en efectivo a territorio controlado por el "Estado Islámico" (*The Independent*, 29 de septiembre de 2018). Presuntamente mantenían contacto con Basil Hassan, sujeto huido a Turquía y Siria para unirse a las filas del "Estado Islámico" después de ser acusado de tratar de asesinar a un conocido militante anti-musulmán. Hassan fue procesado en ausencia.

Al día siguiente, 27 de septiembre de 2018, fue desmantelada en los Países Bajos una célula que se encontraba en avanzado estado de preparación de un atentado simultáneo contra distintos objetivos. Siete personas fueron detenidas y durante los registros se incautó material para la elaboración de explosivos, tales como nitrato de amonio fertilizante. Según la Fiscalía de La Haya *"los sospechosos trataban de hacerse con AK-47, armas cortas, granadas de mano, cinturones explosivos y materiales para la fabricación de coches bomba"* (*The New York Times*, 28 de septiembre de 2018). Su plan era utilizar explosivos y los kalashnikov para realizar un ataque contra un evento de masas y, simultáneamente, realizar un ataque con un coche bomba en diferente lugar, de forma similar a los ataques de Francia de 13 de noviembre de 2015. Los detenidos tenían entre 21 y 34 años y residían, respectivamente, tres de ellos en Arnhem (cerca de la frontera alemana), dos en Rotterdam, uno en Huissen y el último en Vlaardingen. En los registros efectuados se incautaron cinco armas de fuego. La investigación había partido del Servicio General de Inteligencia y Seguridad (AIVD, por sus siglas en neerlandés), el servicio de inteligencia holandés, el cual investigaba a un grupo de individuos que había tratado de partir a combatir en las filas del "Estado Islámico" en Siria sin éxito. La célula estaba liderada por un iraquí acogido en Europa, pero también contaba con varios holandeses nacidos y criados en el país.

Con respecto a España, el 20 de agosto de 2018 sobre las seis de la mañana se produjo un incidente en la Comisaría de Cornellá de los Mossos d'Esquadra. Un individuo armado con un cuchillo y al grito de "Allah Akbar"⁸ atacó a una agente que se encontraba detrás del mostrador de la entrada, tratando de acabar con su vida y persiguiéndola por el recinto. Tras varios intentos

⁸ Traducible como "alabado sea Dios".

de apaciguar al agresor la agente acabó abriendo fuego, abatiéndole. Tres días antes habían sido el aniversario del atentado de Barcelona y Cambrils. Se trataba de Abdelhouahab Taib, argelino nacionalizado español de 29 años de edad que sufría fuertes desequilibrios emocionales después de haber confesado a su esposa su homosexualidad y que esta le declarase su intención de divorciarse de él (*El Confidencial*, 20 de agosto de 2018). Su mujer llegó a declarar que, sin duda, su marido trató de quitarse la vida con este asalto, obligando a los agentes a quitarle la vida. A pesar de ello denunció a los Mossos por negligencia en su proceder (*La Vanguardia*, 21 de agosto de 2018). En contra de este criterio, la jueza de instrucción de Cornellá aceptó la alegación de legítima defensa en el proceder del agente de Policía y se inhibió a favor de la Audiencia Nacional para que investigara el caso como un presunto delito de terrorismo (*Ok Diario*, 20 de agosto de 2018).

Tras el intento de asesinato de Cornellá, la Mesa de Evaluación de la Amenaza terrorista se reunió. Hasta ese momento el Ministerio del Interior, dirigido por el exmagistrado Fernando Grande Marlasca, planeaba bajar por primera vez desde hace años el nivel de alerta antiterrorista del nivel 4 (Riesgo Alto) a nivel 3 (Riesgo Medio) en el Plan de Prevención Antiterrorista. Sin embargo, la posible inspiración yihadista del ataque de Cornellá, al margen de las inquietudes personales del autor, convencieron a los responsables de Interior a mantener vigente el nivel 4. Además, el Gabinete de Coordinación y Estudio notificó a las Delegaciones del Gobierno de la necesidad de conservar las medidas de autoprotección por parte de los miembros de las Fuerzas de Seguridad, ante la posibilidad de que el ataque, como ya había sucedido anteriormente en Francia, supusiera el inicio de una oleada de ataques contra agentes de la Policía y la Guardia Civil.

El último incidente en Occidente, en lo que llevamos del año 2018, se produjo el 9 de noviembre de 2018 en Melbourne (Australia), cuando Hassan Khalif Shire Ali, somalí de 30 años, previamente investigado por sus vínculos yihadistas, prendió fuego a su coche, cargado de bombonas de gas, en una céntrica zona de la ciudad. Plausiblemente, al darse cuenta de que no podía conseguir que éste estallase, se apeó del vehículo y cargó contra los transeúntes apuñalándoles con un cuchillo. La Policía australiana se presentó en el lugar y abrió fuego abatiéndole. Acabó con la vida de un hombre de 74 años e hirió a otros dos. El año anterior, el hermano pequeño del terrorista fue detenido mientras planeaba un tiroteo en masa. El "Estado Islámico" reivindicó el atentado a través de Amaq. Un año antes, en junio de 2017, poco antes de la caída de Mosul en julio, se produjo un incidente con rehenes también en Melbourne, donde un secuestrador también somalí fue abatido tras tomar dos rehenes en un edificio oficial. Poco después en agosto de ese año, la Policía federal australiana anunció que habían detenido

a cuatro sujetos teledirigidos por un alto mando del "Estado Islámico" que, el 15 de julio, pretendían atacar un vuelo de la compañía Etihad Airways procedente de Sídney. También preparaban un segundo ataque con "un aparato químico de dispersión", diseñado para esparcir sulfuro de hidrógeno (*El País*, 4 de agosto de 2017). Como vemos, Australia había sido también blanco de los ataques del yihadismo con un modus operandi muy similar a los acontecidos en Europa.

ATENTADOS Y OPERACIONES ANTITERRORISTAS EN ESPAÑA

El 2 de octubre de 2018 saltó a los medios de prensa (*El País*, 02 de octubre 2018) la operación ESCRIBANO, llevada a cabo por los servicios de información de la Guardia Civil, en colaboración con los Grupos de Seguimiento y Control de Instituciones Penitenciarias, y centrada en la radicalización yihadista en el seno de las prisiones españolas. Veinticinco presos fueron imputados en un total de diecisiete centros penitenciarios. El nombre de la operación deriva del hecho de que los reos se comunicaban, fundamentalmente, a través de cartas que se enviaban internamente a través del correo de Instituciones Penitenciarias. Si bien se servían de reuniones cara a cara o utilizaban a otros presos menos vigilados como intermediarios. Entre los investigados se encontraban figuras históricas del terrorismo yihadista como Hassan el Haski, antiguo líder del Grupo Islámico Combatiente Marroquí en las Islas Canarias, o Jamal Zougam, único autor material de los atentados de Atocha condenado en España, ambos condenados por los ataques del 11M (*El País*, 2 de octubre 2018). Entre los detenidos se encontraban tanto reos por delitos de terrorismo, y por ello incluido en el Fichero de Internos de Especial Seguimiento, como presos por delitos comunes; estos últimos en proceso de radicalización, y algunos conversos de origen español. Aparentemente, aquellos reclusos que actuaban como dinamizadores, los tradicionales "líderes carismáticos", estarían tratando de aproximarles al ideario del "Estado Islámico". La Guardia Civil procedió a tomarles declaración como investigados sin por ello proceder a la detención de todos.

Desde el año 2004, en el que se la Policía Nacional llevó a cabo la operación NOVA (contra un entramado en el que se encontraban antiguos miembros del Grupo Islámico Armado y que planeaban atentar contra la Audiencia Nacional) no se había llevado a cabo una operación de semejante envergadura en el ámbito penitenciario. De hecho, el principal dinamizador del grupo investigado en la operación ESCRIBANO era Mohamed Achraf, detenido por la Policía Nacional en el marco de la operación NOVA (Sentencia Audiencia Nacional 6/2008). Algunos de los presos investigados en España se encontraban próximos a ser puestos en libertad. Debemos recordar

que también el atentado de Lieja fue llevado a cabo por un sujeto radicalizado en prisión. También en 2016 en Francia, un interno radicalizado atacó a varios de funcionarios de prisiones.

La cifra de reclusos por delitos vinculados al terrorismo yihadista ha crecido durante todo el desarrollo de la Guerra Civil en Siria, hasta llegar a un total de 151 en el año 2017. 93 de ellos vinculados al "Estado Islámico", ocho de ellos mujeres. Además, a ellos habría que sumar 118 presos que se encuentran en un proceso de radicalización, 35 de ellos realizando labores dinamizadoras.

Así mismo, el 10 de octubre de 2018, se inició en la Audiencia Nacional el juicio contra Mohamed Houli, Driss Oukabir y Said Ben Iazza, los únicos detenidos por los atentados de Barcelona y Cambrils acontecidos en agosto de 2017. En ellos fallecieron 14 personas en el atropello masivo de la Rambla de Barcelona y un estudiante apuñalado para que su coche fuera robado por Younes Abouyaaqoub, autor del ataque. En Cambrils una mujer fue apuñalada por los cinco miembros restantes de la célula cuando, armados con cuchillos y hachas, se lanzaron contra la multitud del paseo marítimo. Los dos primeros han sido acusados de integración en organización terrorista, fabricación y tenencia de explosivos y estragos en grado de tentativa. El tercero fue acusado de colaboración con banda armada debido a que prestó a los miembros de la célula una de las furgonetas con las que pretendían llevar a cabo una serie de atentados. Para ello, los detenidos, junto a los ocho miembros del grupo fallecidos, formaron una célula terrorista a partir de 2015, la cual tenía como objetivo cometer uno o más ataques terroristas.

El objetivo del presunto ataque se desconoce, pero en los registros efectuados se encontraron fotografías del parque de atracciones de Port Aventura (Salou), de la Torre Eiffel (París, donde se sabe que viajaron algunos miembros del grupo), del estadio Santiago Bernabéu (Madrid) y del Camp Nou (Barcelona). Además, realizaron 125 búsquedas sobre la Audiencia Nacional, 106 sobre la Tomatina de Buñol, 219 sobre el embalse de Riudencanyes y 104 sobre la Alhambra de Granada. Para ello, y como se muestra en un vídeo cuyo contenido es de acceso restringido, los jóvenes fabricaron entre 200 a 500 kilogramos de explosivos, 19 granadas de mano y un chaleco explosivo. En la casa de Alcanar, que voló por los aires impidiendo el atentado, almacenaban 104 bombonas de con las que pretendían *“amplificar el efecto del explosivo, con la posibilidad de crear una bola de fuego”* (Auto de 22 de agosto de 2017, Diligencias Previas 60/2017, Juzgado Central de Instrucción nº 4, Audiencia Nacional).

Por último, y más recientemente, el 23 de octubre de 2018, la Policía Nacional detuvo a dos personas en Alaquás (Valencia) y Cocentaina (Alicante), dos sirios y de 55 y 58 años acusados de los delitos de integración en organización terrorista, colaboración, adoctrinamiento y

enaltecimiento, el cual ejercían ensalzando el ideario de la Yihad Global y a organizaciones terroristas como el "Estado Islámico" y Al Qaeda a través de redes sociales. Uno de ellos tenía un elevado estatus en los chats de mensajería instantánea. Los administradores de estos chats pertenecían al "Estado Islámico" y elegían a sus miembros para divulgar su ideario y propaganda. Para ello les aportaban contraseñas de acceso a chats como "Noticias del Estado Islámico", el cual contaba con cientos de seguidores y realizaba llamamientos a la violencia y a la comisión de atentados terroristas, publicando numerosas imágenes sobre la Guerra civil en Siria y el conflicto en Irak.

CONCLUSIONES

Debemos ser muy críticos ante las muy limitadas medidas antiterroristas que se han tomado con posterioridad a los atentados de Barcelona y Cambrils de agosto de 2017. Si tras el 11M hubo toda una batería de medidas de seguridad, legales, procesales y políticas, en la actualidad sólo ha habido un número limitado de readaptaciones policiales que parecen quedar en segunda fila ante otras amenazas a la seguridad como el independentismo catalán. Siguen existiendo profundas deficiencias de coordinación antiterrorista, como demostraron los atentados de Cataluña, y son necesarias nuevas medidas que fueren la actuación conjunta de los servicios de información e inteligencia. Son medidas que pasan por la creación de una única agencia, u órgano operativo, que capitalice los esfuerzos de todos los servicios de seguridad sobre el terreno, y no sólo a nivel estratégico o analítico.

La posibilidad de un nuevo conflicto internacional que pueda inspirar y relanzar la operatividad terrorista de la Yihad Global en Europa es el escenario más plausible que podría cambiar el *status quo* actual. Como pasó tras el hiato 2009-2012, en el que la operatividad yihadista en España y Europa se redujo a mínimos, debemos emplear este lapso de tiempo para prepararnos ante la amenaza que de nuevo volverá y que estará inspirado por un nuevo conflicto, como lo fueron antes Afganistán, Bosnia, Argelia, Irak y Siria.

Cometeríamos un grave error si no nos diésemos cuenta de la capacidad inspiradora que el "Estado Islámico" sigue ejerciendo sobre sus huestes. Su emir, Abu Bakr Al Baghdadi, así se ha manifestado, negándose a dar por perdida la partida a pesar de las pérdidas territoriales que han sufrido. Pero, sobre todo, han demostrado su capacidad operativa para seguir motivando ataques en suelo europeo que deben obligarnos a mantener la guardia alta ante la posibilidad de nuevos atentados.

Mientras Al Qaeda no lleve a cabo un cambio en su liderazgo no tiene posibilidades de inspirar a los yihadistas del mundo como lo hace en la actualidad el "Estado Islámico" y volver con ello a recuperar su hegemonía al frente del Movimiento Yihadista Global. No obstante, Al Qaeda pugna por este resurgimiento y ya ha tomado pasos en esa dirección. No es descartable que realicen un nuevo cambio en su estrategia que amenace de nuevo a los Estados de Occidente.

En lo que respecta a España, centro del contexto de Europa, nos hallamos ante un escenario de descentralización de la Yihad Global en el que las células independientes, los "lobos solitarios" y la Yihad en la Red marcarán el devenir de la amenaza en un medio plazo. No obstante, las Fuerzas de Seguridad españolas no han cesado en su cometido, y siguen ahí fuera cada día, cumpliendo con su deber, y cortando una y otra vez las cabezas de la hidra yihadista antes de que vuelva a atacar.

BIBLIOGRAFÍA

"Abdelouahab, el atacante de Cornellá: 29 años, argelino y con casa junto a la comisaría", *El Confidencial*, 20 de agosto de 2018. https://www.elconfidencial.com/espana/2018-08-20/comisaria-cornella-argelino-abdelouahab-ataque_1606137/ [Consulta: 22/11/2018].

AFP: Belgique, "L'attentat de Liège revendiqué par l'organisation Etat islamique", *Le Monde*, 30 de mayo de 2018. https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/05/30/belgique-l-organisation-etat-islamique-revendique-l-attentat-de-liege_5307225_3214.html [Consulta: 22/11/2018].

AFP: "Danish police arrest Sweden-based Syrian over planned terrorist attack", *The Local*, 23 diciembre 2017. <https://www.thelocal.se/20171223/danish-police-arrest-syrian-over-planned-terrorist-attack> [Consulta: 22/11/2018].

AFP: "El atentado desbaratado contra un avión en Australia fue dirigido por el ISIS", *El País*, 4 de agosto de 2017. https://elpais.com/internacional/2017/08/04/actualidad/1501813164_319538.html [Consulta: 22/11/2018].

Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera: *Sentencia 6/2008, SAN 408/2008*, 27 de febrero de 2008.

Boutry, T: "Attentat de Trèbes, le huis clos glaçant entre le colonel Beltrame et le terroriste", *Le Parisien*, 22 julio 2018. <http://www.leparisien.fr/faits-divers/attentat-de-trebes-le-huis-clos-glaçant-du-colonel-beltrame-et-du-terroriste-22-07-2018-7829400.php> [Consulta: 21/11/2018].

Castán Areso, JJ: *Evolución operativa del Terrorismo Yihadista en España y contra ciudadanos españoles en el extranjero (1971-2018)*, Universidad Rey Juan Carlos, tesis doctoral inédita, p. 16.

Daragahi, B: "Terror cell busts in Denmark and Holland spark fears of homegrown attackers with Isis links", *The Independent*, 29 de septiembre de 2018.

<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/denmark-holland-terrorist-cells-isis-homegrown-terror-arrests-security-service-a8561141.html> [Consulta: 21/11/2018].

Europol: *European Union terrorism situation and trend report 2018* (Tesat 2018). <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018> [Consulta: 21/11/2018].

Grierson, J; Dodd, V; Marsh, S; Rawlinson, K; "Parliament crash, man arrested on suspicion of terrorism", *The Guardian*, 15 de agosto de 2018. <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/aug/14/car-crashes-security-barriers-houses-of-parliament> [Consulta: 22/11/2018].

Guirado, J: "Los Mossos confirman el atentado terrorista en Cornellá y la Audiencia Nacional se hace cargo de la investigación", *OK Diario*, 20 de agosto de 2018. <https://okdiario.com/espana/cataluna/2018/08/20/mossos-confirman-atentado-terrorista-audiencia-nacional-hace-cargo-investigacion-3015554> Consulta: 21/11/2018].

Hoffman, B: *Al-Qaeda's Resurrection*, Council on Foreign Relations, 2018.

Juzgado Central de Instrucción nº 4, Audiencia Nacional: *Auto de 22 de agosto de 2017*, Diligencias Previas 60/2017.

"La policía detiene a dos presuntos yihadistas vinculados a Al Qaeda y Daesh en Alaquàs (Valencia) y Cocentaina (Alicante)", *El Diario CV*, 23 de octubre de 2018. https://www.eldiario.es/cv/alicante/policia-presuntos-yihadistas-Valencia-Alicante_0_828017332.html [Consulta: 23/11/2018].

Ministerio del Interior: *Operaciones y detenidos terrorismo yihadista desde atentados 11 marzo 2004* (actualizado a 23-10-2018). <http://www.interior.gob.es/documents/10180/6186126/OPERACIONES+Y+DETENIDOS+YIHADISMO+DESDE+11M+%2823-10-2018%29.pdf/6630151a-d5f7-4b73-9dfe-7b1520189b3c> [Consulta: 17/11/2018].

Navarro, M: "La familia y la ex-mujer del terrorista de Cornellá denunciarán a los Mossos d'Esquadra", *La Vanguardia*, 21 de agosto de 2018. <https://www.lavanguardia.com/politica/20180821/451399499409/cornella-atentado-ataque-comisaria-mossos-denuncia-familia.html> [Consulta: 21/11/2018].

López-Fonseca, O: "Cae una red de radicalización en las cárceles con 25 presos yihadistas implicados", *El País*, 2 de octubre de 2018. https://elpais.com/politica/2018/10/01/actualidad/1538422805_284974.html [Consulta: 21/11/2018].

Sánchez, A: "Abatido un hombre tras matar a dos policías y un transeúnte en Lieja", *El País*, 29 de mayo de 2018. https://elpais.com/internacional/2018/05/29/actualidad/1527584932_543080.html [Consulta: 21/11/2018].

Schreuer, M: "Netherlands, Saying It Foiled a Major Terrorist Attack, Arrests 7", *The New Yorker*, 28 de septiembre de 2018. <https://www.nytimes.com/2018/09/28/world/europe/netherlands-terrorist-attack-arrests.html> [Consulta: 20/11/2018].

SITE Institute: *comunicado de audio del muyahid Abu Bakr Al-Quraishi Al-Husaini Al-Baghdadi, califa y emír de los creyentes* (traducción) [en línea], https://sitemultimedia.org/docs/SITE_BaghdadiSpeechSpanish.pdf [Consulta: 20/11/2018].

"St Petersburg bombing: Group says al-Qaeda chief ordered attack", *BBC News*, 15 de abril de 2017. <https://www.bbc.com/news/world-europe-39713324> [Consulta: 22/11/2018].

PANEL DE SEGURIDAD PRIVADA

COORDINADO POR DÑA. TERESA HEREDERO CAMPO

SÍNTESIS DEL PANEL DE SEGURIDAD PRIVADA

El cuarto y último panel del Congreso puso de manifiesto de forma incuestionable que la seguridad privada también ocupa un papel fundamental en nuestras vidas. Es incuestionable que debe existir una colaboración permanente entre la seguridad pública y privada, argumento esgrimido por los expertos que intervinieron a lo largo de las diferentes ponencias, todas ellas igualmente interesantes. Si algo caracterizó, en concreto, este panel es que los temas elegidos por los intervinientes fueron abordados desde una óptica pluridisciplinar muy enriquecedora a nivel de conocimientos para todos los que tuvimos la ocasión de escucharles.

En primer lugar, intervino D. Eduard Zamora Peral, entre sus notas curriculares destacar que es Licenciado en Derecho, Graduado en Derecho y Gestión de la Seguridad y Presidente de Security Forum desde su creación. Eduard, que dispone de una amplia experiencia en el sector bancario, presentó una interesantísima ponencia sobre “Expectativas de seguridad del cliente de una entidad financiera”. Optó por una acertada exposición cercana en terminología, alejándose, como manifestó que haría, de la perspectiva técnica que sí expone en el artículo presentado. Abrió su ponencia con la siguiente pregunta: ¿Qué busca una entidad financiera? Claramente conseguir como objetivo final el mayor número de clientes, pero también vender el mayor número de productos, por lo que es importante que se analice la fidelidad del cliente hacia la entidad y esto se logra cumpliendo las expectativas de fiabilidad del producto. Este sector está apostando por que sea el cliente quien realice los trámites directamente sin necesidad de personarse en las oficinas, consiguiendo rapidez y efectividad en sus gestiones. Al tiempo que intentan optimizar los locales, normalmente situados en las zonas más céntricas debiendo pagar altos alquileres, con este enfoque tratan de reducir personal, dando a gestorías y asesorías las labores administrativas y buscando que los empleados se especialicen en venta de productos para conseguir precisamente los fines aludidos: vender y fidelizar.

También se trató la pregunta lanzada en inicio en la perspectiva contraria: ¿Qué busca el cliente de la entidad financiera? La mayor seguridad y fiabilidad de lo que le venden. Los clientes cada vez conocen y utilizan con más asiduidad las herramientas *on line*, no quieren hacer colas, y eso inevitablemente nos traslada a una realidad en la que impera el uso de redes y medios de comunicación digital que hace aumentar el grado de vulnerabilidad y falta de seguridad a la que se exponen. Es por esta razón que las personas, conscientes de ello, cada vez demanden mayor seguridad, tanto operativa como jurídica. Los clientes han aprendido a reclamar, a ir en contra

de determinadas condiciones o de la letra pequeña de los contratos, se han convertido en clientes exigentes amparados en una jurisprudencia que falla en multitud de ocasiones a favor del consumidor.

El punto positivo es que a la hora de elegir con qué entidad se opera, la seguridad se ha vuelto una prioridad, jugando la percepción un papel importante pues a veces es suficiente para que el cliente contrate.

Antes de cerrar su intervención el ponente puso de manifiesto algunas consideraciones importantes como que la regulación normativa debería estar más unificada e hizo alusión al término *compliance* relacionándolo con la responsabilidad penal. El mercado cada vez cuenta con más productos, nos ofrecen más seguridad en la operativa bancaria, facilidad y simplicidad a la hora de resolver los incidentes porque buscan la confianza del cliente en la entidad, y como subrayó el ponente, esto no se debe a una cuestión de que la banca se haya vuelto espléndida, sino a la prioridad de garantizar su continuidad y que su reputación se vea lo menos afectada posible, mostrando al tiempo el miedo a la competencia y la capacidad beligerante de los clientes, consiguiendo por estos mismos motivos, que se genere una relación de colaboración entre la entidad y el cliente.

A continuación, intervino D. José Ignacio Olmos Casado, Director de Seguridad, Instructor AVSEC y Técnico de Formación. Abordó el tema de “Los servicios de seguridad en el Reglamento de Seguridad Privada y la importancia de la formación”. José Ignacio nos habló desde una perspectiva eminentemente jurídica, incardinó sus apreciaciones hacia el futuro Reglamento de Seguridad Privada, herramienta que estamos esperando vea pronto la luz. Durante su intervención hizo referencia a los servicios de seguridad, centrándose en la vigilancia, por ser los servicios más comunes y los que mayor visibilidad tienen a nivel social, afrontando también en su ponencia temas relacionados con la formación. Sobre servicios abordó de forma crítica cuestiones genéricas, comenzando por la obligatoriedad de analizar los riesgos, por el director de seguridad o en su caso por el jefe de seguridad, en un servicio y que estos queden unidos al contrato. En la misma línea en lugares de controles de acceso se establece un protocolo por escrito, se cuestiona el armamento reglamentario en transporte de fondos o infraestructuras críticas, y, con respecto a la videovigilancia, alude a la necesidad de poner en consonancia toda la normativa, incluida la de protección de datos.

Cerró su ponencia hablando de aspectos relativos a formación: las nuevas posibilidades de acceso a las profesiones, la formación permanente, de la que destaca aspectos negativos como

la reducción de horas en la formación, en la nomenclatura lo que antes era formación específica es ahora especializada, cuestiona si la formación específica deber ser válida a efectos de formación permanente, indica que en la nueva normativa no se hace alusión a las prácticas y la misma no se establece como obligatoria en formación orientada a servicios tan importantes como la prestación de servicios de seguridad con perros. Como última consideración respecto a los contenidos declara que es un tema que va a seguir pendiente en tanto en cuanto sigan siendo aspectos mejorables, opinión con la que estoy manifiestamente de acuerdo.

Por su parte, Dña. Mercedes Arroyo Ramos, abogada ejerciente que actualmente desarrolla su actividad profesional en DASTAE Abogados, desarrolló su ponencia sobre “Delitos contra el patrimonio: tipología y última jurisprudencia”. Dada la amplitud del tema, se centró en el delito de usurpación enfocado al fenómeno okupa, problema muy visible en la actualidad. Se refirió al artículo 245 del Código Penal, precepto que castiga dos conductas: ocupar un bien inmueble empleando violencia o intimidación en las personas y la ocupación sin la debida autorización de inmueble ajeno contra la voluntad del titular, a lo que se refirió bajo la denominación de ocupación pacífica de bienes inmuebles, como conducta más habitual. La problemática de los okupas se ha venido incrementando en los últimos años por los impagos de las hipotecas, ellos pretenden eludir la norma penal cobijándose en dos justificaciones específicas: estado de necesidad, amparado en la falta de recursos, carencia de vivienda, etc. y la invocación, como segunda justificación, de una vivienda digna como derecho constitucionalmente recogido. En este sentido, la doctrina se encuentra dividida, hay un sector que defiende la evolución del concepto clásico de la propiedad, de un derecho subjetivo pasa a ser una función social. Son supuestos que, en ocasiones, ante la falta de antijuricidad, acaban por no poder ser considerados delitos, cuando, por ejemplo, la voluntad de apropiación no es permanente, no hay coacciones por medio de esa violencia o intimidación, o no existe ánimo de ocupación en concepto de dueño. Otro sector de la doctrina entiende que los propietarios no pueden ser víctimas ante esa carencia de inmuebles, dado que son los poderes públicos los que deben promover el acceso a la vivienda mediante alquileres sociales o viviendas de protección oficial a personas sin recursos, concluyendo que ese estado de necesidad que se alega en la ocupación debe ser satisfecho por los poderes públicos y no por personas físicas o jurídicas. Todo esto se agrava si tenemos en cuenta que los procedimientos judiciales de desalojo son lentos y tediosos, y la legislación española no termina de solucionar el problema a diferencia de otros países como Alemania, Francia, o incluso Italia, que disponen de mecanismos para obtener una orden de desalojo mediante un juicio rápido en un plazo que oscila entre las 24 y 48 horas. Es por ello que, como apuntó la ponente al final de su intervención, España cuenta en la actualidad con la

Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas, tratando de crear un nuevo cauce procesal que suponga dar solución definitiva al problema, aunque si bien adolece de algunas carencias, aún es pronto para juzgar si será una ley efectiva, por el momento sólo se puede afirmar que siguen existiendo grupos organizados que continúan lucrándose de estas situaciones.

Finalmente, el último interviniente fue D. José Miguel Ángel Olleros, Director Seguridad que ha dedicado los últimos diez años a la seguridad por diseño y la neuroseguridad, cuestiones que aún son desconocidas para muchos y sobre las que precisamente versó su intervención “Seguridad por diseño y neuroseguridad”. Habló sobre un cambio de paradigma que afecta a toda Europa, tanto es así que se está trabajando, según puso de manifiesto, en una norma ISO que se llama seguridad por diseño y el entorno construido, y que tiene cuatro fases: método (qué método se sigue para recomendar el uso de un sistema y no otro); gestión; implementación; mantenimiento y conocimiento del usuario para trabajar estos esquemas (tecnología). La seguridad por diseño está basada en las personas en lugar de en la tecnología. Hay que trabajar sobre las características técnicas de los sistemas, el conocimiento de los usuarios, de los gestores y el diseño, no tanto de los sistemas (que estaría en la última fase) sino del proceso del proyecto de seguridad. Debe preocupar la efectividad de los sistemas, trabajando el conocimiento, el diseño y la tecnología. Cuanto más invirtamos en diseño y en conocimiento, menor será el coste que se tenga que dedicar a la tecnología (es decir a los aparatos a utilizar) lo que se traduce en menos costes iniciales, de implantación, de mantenimiento y de reposición, suponiendo el gran cambio de paradigma que afecta a las cuotas de resultado de las compañías que se dedican a la producción de estos aparatos.

Habló de la efectividad de un sistema y nos acercó dos conceptos: la entropía como característica que tiene cualquier sistema al caos y al desorden, por su uso y por el paso del tiempo y la corrección de la misma nos lleva al segundo de los términos, la megantropía que son las actualizaciones de los sistemas y el mantenimiento. La seguridad por diseño y por conocimiento son megantropías directas al sistema sin gastar dinero, es decir, si hacemos un proyecto de seguridad con diseño necesito menos cámaras, menos puertas, menos instalaciones o controles de acceso porque juego con diseño arquitectónico, con la vegetación, con la iluminación con el diseño de generar vigilancia natural a través de los vecinos, ... todo ello entendido como diseño por seguridad. Concluyó que la megantropía es muy económica, porque simplemente hay que aplicarla con criterios de conocimiento, pero no hay que volver a gastar en *software* ni en reposición de los sistemas. Otro de los parámetros que reseñó fue la facilidad

de uso de los sistemas y referenció la convergencia de la seguridad y la integración de sistemas adecuados, así como la usabilidad de los mismos.

El cambio de paradigma es el uso debido de las cosas que se consigue con consciencia y con diseño y no con tecnología, es decir, a mayor usabilidad (sencillez) y consciencia de los usuarios y gestores, mayor simplicidad y tendencia al uso debido. Concluye con la pregunta: ¿Por qué las soluciones siempre pasan por incrementar medidas técnicas y no por crear libros-guía de usuarios y planes de formación presenciales para gestores?

**EXPECTATIVAS DEL CLIENTE DE ENTIDAD FINANCIERA SOBRE LA SEGURIDAD DE SUS
PRODUCTOS Y SERVICIOS**

D. EDUARD ZAMORA PERAL

NOTA BIOGRÁFICA

Eduard Zamora es abogado, Máster en Prevención de Riesgos Laborales, Graduado en Derecho y Gestión de la Seguridad Privada, Director de Seguridad, Consultor de Seguridad, Presidente de Security Fórum, Profesor Asociado Universidad de Barcelona, exdirector de Seguridad Corporativa del Grupo Banco Sabadell, expresidente de ADSI (Asociación de Directivos de Seguridad Integral), medalla al mérito policial de la Consejería de Interior (Generalitat de Catalunya), medalla al mérito policial de la Dirección General de la Guardia Civil, placa de honor de la Consejería de Interior (Generalitat de Catalunya), medalla al mérito policial de la Dirección General de la Policía (Ministerio del Interior), placa de honor de la Consejería de Interior (Gobierno Vasco).

INTRODUCCIÓN

Todo banco o entidad financiera (en adelante EF), como sociedad anónima que es, tiene como objetivo prioritario lograr el máximo rendimiento para sus accionistas.

Tras la adaptación del marco regulatorio del mapa financiero español que provocó la desaparición de las antiguas cajas de ahorro (aunque todavía se mantengan, a mi parecer incomprensiblemente, las cooperativas de crédito-cajas rurales), que disponían de un marco jurídico especial, con privilegios y prerrogativas difíciles de justificar ante la sociedad en el momento de dicho cambio y que hacía difícil diferenciar en la práctica los bancos de las cajas, toda EF tiene un mismo marco regulatorio y su *modus vivendi* consiste en poder disponer del máximo número de clientes y lograr que cada uno de sus clientes contrate el máximo de productos y servicios financieros de su portafolio.

Dichos productos y servicios, *per se*, vienen acompañados de ciertos riesgos operativos, de riesgo de comisión de posibles delitos contra ellos que pueden acabar provocando perjuicio económico en los clientes y/o arduos procesos de recuperación de dicho menoscabo pecuniario, con lo que los clientes pueden llegar a perder la confianza en la EF y llevarlos a contratar con la competencia, en muchos casos, o bien que, en otros, dejen de consumir algunos productos o servicios, con la consiguiente repercusión negativa en la cuenta anual de resultados de la EF.

La dura competencia entre EEFF, como en todo sector, provoca en ellas grandes esfuerzos por dotar del mayor nivel de seguridad posible, y, por ende, de la máxima fiabilidad intrínseca a los productos y servicios que ofertan.

Se hace cada vez más difícil, con la actual situación de bajísimos intereses vigente, ofrecer un rendimiento económico al cliente a través de lo que este contrate con la EF. Por ello, cuando la prestación económica que el cliente puede lograr de cualquiera de las EEFF es prácticamente igual en todas las que operan en el mercado, el cliente busca otros aspectos que le satisfagan y que harán decantar su decisión por contratar con una u otra EF.

Dichos valores añadidos que el cliente persigue de su EF, cuando como hemos dicho el factor económico no sea un importante factor diferencial actualmente, pueden relacionarse con aspectos reputacionales, sociales, etc., pero, sin duda, en la mayoría de casos, un valor añadido firme y que para muchos usuarios de las EEFF prima mayoritariamente a la hora de hacer declinar la balanza del cliente en contratar con una u otra EF, es el grado de seguridad y fiabilidad que se ofrece en la operativa de sus productos, en los riesgos intrínsecos a los mismos.

Como no podemos obviar que los productos y servicios financieros comportan un riesgo de perjuicio económico para los clientes que los contratan y utilizan, se deriva de esto la importancia que el nivel de seguridad que ofrecen tiene a la hora de mantener la tasa de clientes en los niveles esperados por cada EF.

EL RIESGO INTRÍNSECO DE TODO PRODUCTO Y SERVICIO BANCARIO PARA EL CLIENTE

Cuando la normativa de Seguridad Privada dedica una de las más amplias de sus regulaciones a la seguridad del sector bancario ya se evidencia que se trata de un ámbito cuya actividad, la prestación de servicios y productos financieros, presenta múltiples, notorios y evidentes riesgos de vulneración delictiva. Aunque siendo puristas podemos afirmar que las normativas actuales reguladoras de la seguridad privada se centran, básicamente, en establecer un pormenorizado listado de medidas de seguridad física y electrónica para garantizar cierto nivel de seguridad contra robos y atracos.

Como en este texto vamos a tratar la seguridad desde el punto de vista del cliente-usuario de una EF, diríamos que del robo a EF afectaría tan sólo a quien tenga contratada una caja de alquiler, consistente en un compartimento de alquiler ubicado en el interior de la cámara acorazada de la oficina, o bien, lo más habitual ahora, instalado dentro de una caja fuerte expresa y exclusivamente dedicada a contener en su interior compartimentos de alquiler.

Por lo que respecta a la regulación contra el atraco (robo con intimidación, como se describe en el Código Penal), afectaría directamente al cliente que pueda estar presente en una oficina bancaria en el justo momento en que se materialice un atraco. Ambos supuestos (robo de caja de alquiler y atraco) están en mínimos históricos en nuestro país.

Aunque no se regula nada al respecto en la normativa de seguridad privada que comentábamos, otra situación delictiva que afecta directamente al usuario-cliente de una EF es el hurto. Se comete cuando el delincuente sustrae algún bien que el cliente lleve encima suyo o entre sus pertenencias (cartera, billetes, cheques o pagarés, documentación valiosa, llaves, ordenador, tablet o móvil, etc.).

Nada dice al respecto ningún ordenamiento de quién debe hacerse cargo de lo que se sustraiga en cualquiera de estos tres casos. La buena voluntad de la EF o las sentencias judiciales cuando se llegue a ello, marcarán los criterios.

En mi opinión personal, la EF debiera hacerse cargo de lo que se sustraiga al cliente en el caso de un atraco cuando éste se encuentre dentro de las instalaciones de la oficina bancaria en la

que se cometa el hecho delictivo. Entiendo que el cliente no es el objeto del delito, que será la propia sucursal bancaria, pero ocasionalmente acaba siendo víctima del atraco el cliente cuando el atracador no obtenga un alto botín, o bien si considere que puede suplementar el total sustraído si se apodera de los bienes de los clientes presentes en la sucursal en ese momento.

En cuanto al robo de cajas de alquiler, también soy de la misma opinión, pues lo cierto es que el cliente de la EF contrata el servicio de dicho compartimento, ubicado dentro de las instalaciones de una sucursal bancaria o de sus servicios centralizados, por su alta seguridad, al ser una EF el paradigma de las medidas de protección, según creencia generalizada de nuestra sociedad al respecto de las instalaciones de seguridad de la EF. Por ello, el cliente paga una cuota anual y, habitualmente, un importe por cada vez que la utilice, para garantizarse un plus de seguridad, muy por encima del que pueda disponer en su domicilio o en las instalaciones de su empresa, cuando sea el caso. Si se logra finalmente sustraer el contenido del compartimento de alquiler se han vulnerado las medidas de seguridad de la EF en la cual el cliente confía, mientras el cliente usuario del servicio no está ni siquiera utilizando el servicio.

En el hurto entiendo que la situación es totalmente diferente, pues su característica intrínseca es que el cliente no nota cuando se le sustrae y será en un momento posterior cuando se percate de que alguna cosa le falta, sin que, con frecuencia e inicialmente, sea capaz de determinar el devenir del acontecimiento, ni siquiera el momento o lugar de la sustracción.

En la práctica, la casuística delictiva que afecta al cliente de una EF, y que seguramente le preocupe más directamente, y que cuando le afecta, puede llegar a causar un notable perjuicio económico directo, también engloba estos otros delitos:

- Robo o clonación de tarjetas de crédito-débito.
- Falsedad, falsificación o manipulación de cheques u otros documentos mercantiles bancarios.
- Estafa.
- Usurpación de identidad, para suplantar la identidad del cliente en la operativa bancaria, ya sea directa en la oficina o a través de la banca *on line*.
- Chantaje o extorsión, a que pueden ser sometidos los clientes.

Pese a la importancia de estos delitos, desde el punto de vista del perjuicio económico para el cliente de una EF, en cambio, no hay regulación específica que determine la exigencia para las EEFF de algunas medidas de prevención de los mismos, como sí ocurre con lo referente a robos

o atracos a las oficinas bancarias, que hoy son delitos muchísimo menos numerosos que estos otros ahora enumerados.

Sobre algunos delitos relacionados con fraude, estafa o usurpación de identidad ha influido mucho en su prevención y control por parte de la EF la modificación del Código Penal que posibilitó que se pudiera acusar penalmente a la propia EF, personificada en los cargos directivos responsables de la prevención de dichos delitos, cuando se evidencie que no se dispone de un sistema de prevención, detección y reacción suficientemente efectiva, al menos sobre el papel.

Otra cosa será que dicho plan preventivo y reactivo evite al 100% la comisión de cualquier delito, hecho altamente difícil con la habilidad y conocimientos que adquieren y aplican los delincuentes para vulnerar la mayoría de medidas organizativas, físicas y/o tecnológicas que implementan las EEFF para proteger su operativa diaria.

Al margen de la regulación de seguridad privada comentada al principio, encontramos las normativas que recomiendan ciertos parámetros de seguridad y funcionamiento de los servicios tecnológicos de las empresas. Así, tenemos la familia de normas ISO27000, que recogen los estándares de seguridad establecidas por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) y la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC), que se encargan de establecer estándares y guías de funcionamiento y prevención relacionada con la seguridad en los sistemas de gestión, de aplicación a todo tipo de empresas.

Aunque todo el mundo conozca la afirmación de que la seguridad 100% no existe, la percepción de la ciudadanía es que una EF refleja el paradigma de la seguridad máxima y que en ella sus datos bancarios, sus transacciones operativas y, por ende, su dinero, están garantizados en un muy alto grado de seguridad. La realidad que manifiestan los directivos responsables de la seguridad en una EF dista de aquella altísima confianza, quizás por ser conocedores de toda la casuística que les acontece a ellos o al resto de las EEFF, y por conocer las vulnerabilidades y limitaciones de sus propios sistemas, con frecuencia afectados por las restricciones presupuestarias que determine cada EF.

MAYOR EXIGENCIA DE INFORMACION AL CLIENTE SOBRE RESOLUCIÓN DE PERJUICIO ANTE INCIDENTES DELICTIVOS

El incremento de la operativa bancaria *on line* y el consiguiente aumento del fraude a través de la misma, ha llevado a regular por medio de, entre otras, la Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios, quién debe asumir las consecuencias económicas perjudiciales causadas por los incidentes delictivos que se logran materializar, así como quién debe afrontar la carga de la

prueba en estos supuestos, que será, en el caso que nos ocupa, habitualmente la EF, cuando el cliente simplemente denuncie que ha sido objeto de fraude.

Dicha normativa y la responsabilidad objetiva que rige nuestro ordenamiento jurídico, basada también en que quien se lucra de una operativa debe asumir los riesgos de vulnerabilidad que conlleva la misma, salvo que pueda demostrar la participación o connivencia del cliente. Y en estos supuestos de operativas bancarias es la EF la que se beneficia, en el mayor grado, del uso de las nuevas tecnologías que facilitan la operativa bancaria *on line*, pues es la entidad la que con ello logra minimizar el número de sucursales de su red de oficinas y reducir el número de empleados en las mismas, como veremos en otro apartado posterior.

Se exige también un detalle contractual pormenorizado de las cláusulas de responsabilidad ante perjuicios cuando se materializan delitos cometidos por terceros, que deben ser remarcadas y expresamente firmadas y reconocidas por el cliente de la EF.

Se trata de evitar al máximo que la EF pueda pasar fácilmente el perjuicio económico al cliente cuando se materializa un delito contra el producto o servicio financiero contratado, aprovechando su situación de superioridad, el desconocimiento del cliente de la normativa que le pueda proteger y la confianza que este tiene, habitualmente, en quienes le están gestionando, profesionalmente, sus ahorros, planes de inversiones, plan de pensiones, etc.

MAYOR NIVEL DE BELIGERANCIA DE LOS CLIENTES ANTES INCIDENCIAS DELICTIVAS. EL RIESGO REPUTACIONAL

Regía una importante y arraigada cultura de la “aceptación”, casi a ciegas, por parte del cliente de las explicaciones que le facilita la EF para no hacerse cargo del perjuicio económico. Esto había llegado a provocar que muchas de ellas, o al menos algunos de sus empleados en particular, “jugasen” con la confianza ciega del cliente en la EF y con su habitual desconocimiento sobre cuáles son sus derechos reales, incluso cuando constaban en alguna de las decenas de páginas de letra pequeña de los clausulados de los productos que contrataban, a sabiendas de que difícilmente ningún ciudadano de a pie iba a leerse toda esa ingente información, redactada en un léxico jurídico y poco o nada inteligible para él.

Pero esto ha cambiado y, sin llegar al nivel de reclamación prácticamente por todo que se da en USA o países del entorno anglosajón, por ejemplo, nuestra sociedad ya no acepta como antes, casi religiosamente y a pie juntillas, los argumentos de la EF y se aprovecha de los derechos que le asisten en base al actual sistema de protección a los consumidores que ofrecen ya las propias oficinas municipales de atención al consumidor. También a su servicio está la figura del propio

defensor del cliente o su departamento de Atención al Cliente, órganos de obligada implantación en toda EF, para, finalmente, llegar a la reclamación ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, que, según su propia normativa regulatoria, *“atiende las consultas que pueden formular los usuarios financieros sobre las normas aplicables en materia de transparencia y protección a la clientela, así como sobre los cauces legales existentes para el ejercicio de sus derechos”*, según consta en la web del Banco de España.

Los argumentos de la oficina municipal de atención al consumidor no son vinculantes para la EF, aunque acostumbran a seguirlos, quizás porque piensen que si el cliente llega a la vía judicial dicho dictamen va a tener gran peso. Sí que toman como obligatoria la decisión de su propio departamento de Atención al Cliente, como no podría ser menos, o del Defensor del Cliente (lo contrario sería realmente incongruente, cuando es la propia EF quien le nombra). Sí que es vinculante para la EF el pronunciamiento del Banco de España.

Para el cliente, ninguna de las decisiones de esos tres organismos es vinculante si considera que no atienden sus derechos como él considera. Así, podrá, en todo caso, y sin que esté obligado a seguir las anteriores previamente, o incluso habiéndolas utilizado, si considera que no atienden su petición en la justa medida, el cliente puede siempre reclamar la defensa de sus intereses ante la autoridad judicial.

Hay que reconocer que estamos en un momento en que las EEFF tienen auténtico pánico a la imagen de descrédito que les supone aparecer con muchas reclamaciones de clientes, y sobre todo si son negativas para los dictámenes previos de la EF, las estadísticas que publica anualmente el Servicio de Reclamaciones del Banco de España. Ello ocurre por encontrarnos en un momento en que la posibilidad de descrédito de una EF en cuanto a la atención a sus clientes, su riesgo reputacional, puede llevar a una gran cantidad de otros clientes al cambio de EF de referencia, con el perjuicio económico que les comportará, que llevado a casos extremos de desconfianza, ya hemos visto en nuestro país como puede incluso llevar a la rápida quiebra de una EF por los rumores de descrédito o falta de confianza en su correcto funcionamiento y operatividad.

EL RIESGO OPERACIONAL Y EL RIESGO PENAL PARA LA ENTIDAD FINANCIERA

Comentábamos la posibilidad de imputación penal a la propia EF, como persona jurídica, personalizada en los integrantes de su Alta Dirección o Directivo responsable del servicio o producto afectado por el hecho delictivo, que se introdujo en la modificación del Código Penal por la Ley Orgánica 1/2015, completada con la Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado,

que obliga a la EF a responder de todo delito cometido por sus empleados, cuando no se dispusiera del sistema de medidas preventivas, de vigilancia y de control precisas para prevenir y evitar la comisión de los delitos que perjudiquen a los clientes.

Como nunca sabremos cuándo acaba la ética empresarial y cuándo empieza el miedo el riesgo operacional o la imputación penal, y como desconocemos, al menos yo, si fue antes el huevo que la gallina, tampoco sabremos si esa relevante modificación penal llevó a cada EF a establecer una plan de *Compliance*, de cumplimiento normativo, que instaure en todas las capas procesales de la operativa bancaria, las medidas de prevención, verificación y control precisas para evitar la materialización de delitos en sus entidades, lo que ha repercutido en que esas mismas medidas para evitar el delito interno, eviten o minimicen también el perjuicio económico a sus clientes cuando el delito lo comete un tercero ajeno a la EF.

También ha introducido en los planes de continuidad de negocio de toda EF tratamientos especialmente relevantes y ágiles hacia la protección de los intereses de los clientes cuando se detectan ataques masivos, o que ponen en riesgo económico al cliente por la vulnerabilidad de un producto o servicio.

En todo caso, lo cierto es que los clientes se han visto beneficiados por estos estrictos y completísimos procedimientos de verificación, control y reacción de que disponen la mayoría de EEFF.

Todos estos planes no han llegado a evitar los delitos, pero los han minimizado de manera relevante y, sobre todo, han rebajado el impacto económico final en el cliente y la penuria de los interminables trámites que debía afrontar para recuperar su perjuicio cuando él no era partícipe del delito en cuestión.

NUEVA FILOSOFIA BANCARIA: REDUCIR OFICINAS Y MAXIMIZAR GESTION *ON LINE*

Tenemos el modelo con una de las mayores ratios mundiales de oficinas bancarias y cajeros automáticos por habitante. Ocupamos el segundo lugar de Europa, igualados con Italia y detrás de una muy destacada Francia.

Las EEFF, cada vez con mayor habitualidad, complementan la gestión del efectivo con una ingente red de cajeros automáticos desplazados (los ubicados en un espacio ajeno a una sucursal bancaria), oficinas móviles en zonas rurales en donde no es en absoluto rentable disponer de una oficina estable, e incrementando su red de agentes bancarios.

El modelo organizativo bancario español se evidenciaba, antes de los últimos ajustes que ahora comentaremos, como obsoleto y lleno de carencias relativas a su eficiencia.

La última crisis económica ha comportado para el sector una importante consolidación de las EEFF existentes, así como una notable reducción del número total de oficinas del sector, habiendo ejercido una especie de “selección natural” y aplicado ajustes para corregir el exceso de entidades y de sucursales, implantándose nuevos y mejores criterios de eficiencia.

Así, desde 2008, el número de EEFF ha disminuido un 28% y el de oficinas bancarias un 39% pasando de 45.579 a 27.706 sucursales, situándose en el mismo nivel que en 1981, cuando había en España un total de 27.676 oficinas bancarias.

La notable cantidad de oficinas de nuestro país ofrece a sus clientes unos horarios mínimos de apertura al público, en su mayoría de casos de 8.15 a 14.00 horas, y con unos costes altísimos, ya que sus locales se ubican en los mejores y más caros puntos neurálgicos de cada ciudad.

Las EEFF, motivadas por la obligada reordenación del sector provocada por la crisis económica, vieron que llegó el momento de aplicar nuevos modelos organizativos A su red de oficinas, minimizando de manera importante el número de ellas, como hemos visto, y centrando su dedicación a la venta de productos y servicios financieros, intentando dejar para la *banca on line* y el uso de maquinaria especializada la gestión del efectivo (cajeros automáticos que dispensan e ingresan efectivo, que ingresan y abonan cheques, cajas de depósito y recogida de efectivo y recaudaciones de establecimientos comerciales, etc.). La base es que la gestión del efectivo en realidad aporta bien poco margen de beneficio a las EEFF, al contrario que la venta cruzada de productos y servicios financieros.

Todo este plan referente al cambio de modelo organizativo y la minimización de la gestión del efectivo en las sucursales bancarias, habrá de dejar pasar, seguramente, y para llegar a su implantación cercana al 100%, una generación de nuestra ciudadanía; habrán de dejar transcurrir un cierto tiempo en el que convivamos con nuestros actuales “mayores”, en gran número muy poco dados al uso de las nuevas tecnologías. Ese es el objetivo de las EEFF: asegurar la vigencia de su criterio para la que es la actual generación de jóvenes y personas de mediana edad, y, a partir de aquí, para todas las futuras generaciones.

El uso masivo de las nuevas tecnologías aplicadas al usuario bancario, el cliente de una EF, en su gran mayoría, habrá de venir acompañado de que realmente sienta que la seguridad de sus productos y servicios financieros, que la vulnerabilidad de su dinero, en definitiva, está dotada

de unos altísimos estándares de certeza y seguridad operativa, que prácticamente logren evitar la comisión de delito alguno contra ellos que pueda repercutir en su perjuicio económico.

Puesto que llegado este punto hemos atender a la posibilidad, muy evidente, de que no todos los delitos van a poder ser evitados, dado que en el proceso hay que atender a un importante factor que escapa del control total de las EEFF, como es la especialización y habilidad de los delincuentes para aprovechar las brechas de seguridad de las operativas bancarias, puesto que su operativa no puede ser tan blindada que dificulte sobremanera la utilización por parte de los clientes, con lo que, indirectamente, se facilitarán opciones delictivas por la delincuencia especializada.

El objetivo de los clientes de las EEFF es, y será, sin duda, que las prácticas bancarias le minimicen las problemáticas y procesos molestos y eternos que le afectarán antes no logre recuperar el importe económico en que se ha visto perjudicado.

Se trata de garantizar la mayor ratio de seguridad, que evidencia al cliente que sus operativas tienen un alto índice de seguridad y que, de darse alguna incidencia delictiva en su contra, dispone de una suma facilidad de gestión en las posibles reclamaciones. Se trata de que el cliente interiorice ambas situaciones (seguridad operativa y facilidad de recuperar perjuicio en caso de su vulneración) y que la asuma como realmente cierta, que no es una cortina de humo que lanzan las EEFF para lograr que adquiera un producto financiero y opere con la entidad, sino una realidad palpable, incluso estadísticamente, en comparación con las ratios delictivas de otras EEFF y con los datos objetivos de resolución de reclamaciones que publique el sector.

Todo ello provocará que el cliente incremente la confianza en su EF de referencia y le lleve a consumir y operar con mayor habitualidad con la misma, contratando el mayor número de productos y servicios financieros posibles de entre su amplio catálogo.

El cliente debe ver cumplidas cada vez de manera más efectiva sus altísimas expectativas de fiabilidad y no vulnerabilidad del producto o servicio contratado, o que, en su defecto, le sea fácil y rápidamente restituido el perjuicio cuando no se demuestre su participación delictiva en el mismo.

Esta necesidad de eficiencia en su negocio, traducida en una mejora de la satisfacción del cliente y un incremento de los productos que contrata, lleva a las EEFF, indirectamente, al establecimiento de unas mayores y mucho más efectivas medidas de seguridad, logrando una mayor limitación de las vulnerabilidades de la seguridad en la operativa bancaria. Aunque la seguridad 100% no existirá nunca, se debe mover en unos parámetros cercanos a la misma.

Desde el punto de vista de la afectación al cliente, al menos, en caso de materializarse un delito, se debe minimizar la repercusión objetiva en perjuicio del cliente final, del usuario final del producto o servicio financiero, elemento primordial y sustento base de la rentabilidad de la entidad financiera que es, en su inmensa mayoría (salvo las todavía reguladas de manera diferenciada Cajas Rurales), una Sociedad Anónima cuyo objetivo primordial será el de lograr el máximo beneficio para sus accionistas.

**LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD EN EL REGLAMENTO DE SEGURIDAD PRIVADA Y LA
IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN**

D. JOSÉ IGNACIO OLMOS CASADO

NOTA BIOGRÁFICA

José Ignacio Olmos es Licenciado en Derecho por la U.A.M, Director de Seguridad en diversas organizaciones, Consultor de Seguridad en distintos proyectos a nivel nacional e internacional. También es Profesor Acreditado en Seguridad Privada por el Ministerio del Interior y Formador de Seguridad para la Aviación Civil (AVSEC). Forma parte del equipo docente y coordinador en diversos Cursos Universitarios de Dirección de Seguridad. Es Experto Externo en Prevención de Blanqueo de Capitales y Técnico Nivel Intermedio en Prevención de Riesgos Laborales.

LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD EN EL REGLAMENTO DE SEGURIDAD PRIVADA Y LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN

Tras la aprobación de la Ley 5/2014, de seguridad privada, que actualiza la legislación en un sector ya maduro, pero aún con recorrido en la sociedad actual, es el turno del Reglamento que desarrolle la ley. Esta norma en cuestión se está haciendo esperar, seguramente por las vicisitudes que rodean la vida política y social de nuestro país, y se hace todavía más deseado por los profesionales del sector al ser una magnífica herramienta para configurar al detalle los pormenores de la actividad de seguridad privada en los próximos años.

LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD EN EL BORRADOR DEL REGLAMENTO DE SEGURIDAD PRIVADA

Es nuestro objetivo abordar, aunque sea de forma somera, los servicios de seguridad en el Borrador del futuro Reglamento de Seguridad Privada, particularmente algunas generalidades y los servicios de vigilancia, dado lo extenso de los contenidos y lo limitado de nuestro espacio.

Realiza el Borrador una abundante clasificación de los servicios, distinguiendo:

- Servicios de seguridad privada armados
- Servicios de vigilancia y protección, en los que define a su vez:
 - Servicios de seguridad privada en régimen de comunicación
 - Servicios en régimen de autorización
 - Servicios de seguridad privada en régimen de decisión
- Servicios de seguridad privada de protección de personas
- Servicios de seguridad privada de depósitos de seguridad
- Servicios de seguridad privada de transportes de seguridad
- Servicios de seguridad privada de instalación y mantenimiento de seguridad
- Servicios de seguridad privada de alarmas de seguridad
- Servicios de seguridad privada de investigación privada

Los servicios se abordan en el Título VI, artículos 119 a 189, comenzando con algunas disposiciones comunes. Entre ellas me parecen destacables las consideraciones del artículo 119 sobre la adecuación de los servicios a los riesgos con la obligatoriedad de realizar un análisis de riesgos, y la encomendación que se hace al director de seguridad de realizarlo en los servicios donde exista y a la empresa prestataria donde no lo haya. Parece algo lógico en relación con la

madurez del sector y la existencia y profesionalización cada vez mayor de las figuras que gestionan la organización de la seguridad (bien el director de seguridad, bien el jefe de seguridad, figuras a las que la Ley atribuye la competencia para realizar los análisis de riesgos entre sus funciones).

Respecto a los servicios con armas, salvo añadir los nuevos servicios aparecidos en la Ley, como centros penitenciarios, no cambian mucho. Cuestión aparte merece el apartado 2 del artículo 124 respecto de la posible solicitud y correspondiente autorización de sustitución de las armas para determinados servicios, y el enfoque que unos y otros, empresas y administración, quieran darle. Estoy pensando en servicios en infraestructuras críticas o transporte de fondos, por ejemplo, con las polémicas surgidas en un pasado más o menos reciente al respecto.

Otra consideración en la misma línea de los análisis de riesgos que mencionábamos antes es la del artículo 127 sobre los controles de acceso, obligando en estos supuestos a la existencia de un protocolo firmado por el director de seguridad si existe o el jefe de seguridad de la empresa prestataria.

De muy escasa puede considerarse la regulación que aparece en la futura norma sobre el uso de perros u otros animales en los servicios, detalle que arrastramos históricamente desde la Ley del año 1992 y su reglamento de desarrollo, aún vigente. Sólo un artículo se le dedica aquí, que consiste básicamente en recuperar la opinión que ya la propia Unidad Central de Seguridad Privada emitió en uno de sus informes; si además lo ponemos en relación con la formación observaremos que ésta también es escasa y deficiente.

Respecto a los servicios de videovigilancia, lo más significativo es realizar algunas apreciaciones para poner estas disposiciones en consonancia con la normativa de protección de datos. Innecesario es el recordatorio del primer apartado del artículo 129 sobre que los servicios de videovigilancia han de prestarse por personal de seguridad privada, puesto que la videovigilancia, como tal, es hacer vigilancia por medio de imágenes en lugar de presencialmente, pero vigilancia, al fin y al cabo, con lo que no cabría otra posibilidad respecto del personal. Y al hilo del matiz que establece sobre que estén conectadas a un centro de control, ¿hemos de entender que cualquier recinto donde el personal de seguridad privada esté visualizando imágenes es un centro de control? Merecería la pena detenerse en por qué a este tipo de centro no se le exigen normativamente medidas de seguridad, mientras a los centros de control de las Centrales Receptoras de Alarmas (C.R.A), bien de empresas de seguridad o bien las de uso propio sí; puesto que si el motivo fuese que en un centro de control y videovigilancia

sí es exigible personal de seguridad privada y en las centrales el personal pueden ser operadores, la norma debería exigir que ese personal de seguridad prestase servicio armado, como sí sucede en los centros de control de las bases de efectivo a pesar de tener otras medidas de seguridad obligatorias. Interesante sería discernir, también, la línea que separa a un operador de C. R. A. de los vigilantes de seguridad de un centro de control, ¿acaso un operador no maneja sistemas de seguridad? Si en un centro de control de un centro comercial, pongamos por caso, se tiene conectado el sistema antiintrusión, es obligatorio que lo opere personal de seguridad privada, pero si ese mismo sistema se conecta a una C.R.A externa, lo puede manejar un operador; no tiene mucho sentido.

En este artículo 129, el punto 4 establece, *“La ubicación de las cámaras, la calidad de las imágenes o sonidos por ellas captados, y los soportes y formatos en que se graben o almacenen, deberán permitir la posterior identificación de las personas, vehículos u objetos registrados”*. Sin embargo, si las imágenes no permitiesen esas identificaciones, no aparece en el régimen sancionador ninguna sanción que pudiese tener encaje para este artículo.

Respecto de los servicios de seguridad privada en régimen de comunicación, no aparece nada reseñable, siguiendo la doctrina presentada ya por la Unidad Central de Seguridad Privada en sus informes y teniendo en cuenta los servicios que venían efectuándose históricamente y a los que la Ley de 2014 dotó de legalidad al ser incorporados en ella (como los servicios de vigilancia discontinua, etc.).

En relación a los servicios en régimen de autorización, que son aquellos en los que además de su contratación y comunicación, será necesaria la obtención de la correspondiente autorización para la prestación, se hace una clasificación bastante sencilla, aunque no por ello menos adecuada, en:

- a) Polígonos industriales y urbanizaciones delimitados, incluidas sus vías o espacios de uso común.
- b) Complejos o parques comerciales y de ocio que se encuentren delimitados.
- c) Acontecimientos culturales, deportivos o cualquier otro evento de relevancia social que se desarrolle en vías o espacios públicos o de uso común, en coordinación, en todo caso, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- d) Recintos y espacios abiertos que se encuentren delimitados.

El apartado a) hace referencia a servicios tradicionalmente incluidos en este apartado, mientras que los complejos o parques comerciales y de ocio son absolutamente asimilables a los polígonos industriales y fruto de la evolución social y urbanística, con lo que la lógica dicta que se encuadren aquí.

Los apartados c) y d) incorporan dos tipos de servicios cada vez más frecuentes y en los que, además de la posible concentración de personas, es cada vez más habitual también la colaboración entre la seguridad pública y la privada.

Características comunes a estos servicios, en la mayor parte de los casos, son el ser espacios públicos y la obligación de estar delimitados, además de, obviamente, cumplir los diferentes requisitos que se establecen en la norma en cada caso para su autorización.

En el caso de los polígonos industriales, se eliminan algunos de los requisitos para su autorización que habían quedado claramente obsoletos y se suprime la obligatoriedad actual de informe de las unidades competentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de que concurren los requisitos establecidos para la autorización, apareciendo este de forma genérica como potestativo para todos los servicios.

Se añaden también aquí los servicios de seguridad privada de vigilancia y protección en buques mercantes y pesqueros, que como sabemos, también venían realizándose a pesar de no aparecer en la Ley anterior.

Los más novedosos de los servicios incorporados por la actual Ley de 2014 son los servicios de seguridad privada en régimen de decisión, que son aquellos cuya prestación requiere de la decisión del órgano competente, y de su comunicación, sin necesidad de ningún tipo de autorización, pudiendo consistir en:

- a) La vigilancia perimetral de centros penitenciarios.
- b) La vigilancia perimetral de centros de internamiento de extranjeros.
- c) La vigilancia de otros edificios o instalaciones de organismos públicos.
- d) La participación en la prestación de servicios encomendados a la seguridad pública, complementando la acción policial.

La incorporación a la normativa de seguridad privada no estuvo exenta de polémica en su momento, al poder prestarse en centros dependientes de las administraciones en los que

habitualmente realizaban la seguridad los funcionarios de las distintas Fuerzas y Cuerpos, y, fundamentalmente, la prestación de servicios encomendados a la seguridad pública que pudiesen realizarse en vía pública. Estos últimos servicios parecen establecidos en la Ley con una visión de miras amplia y de futuro, en la que influirían aspectos como la falta de efectivos que viene sufriendo la seguridad pública y la creciente importancia y profesionalización de la privada.

Genéricamente, lo que se establece en este artículo no es novedoso, puesto que en el pasado se produjeron situaciones parecidas a las que se les dio una solución parecida, como la realización de servicios de seguridad privada en el ámbito aeroportuario o la autorización para la prestación de servicios de protección personal a autoridades públicas.

Seguramente esos condicionantes hacen que sean adecuados los requisitos que exige el artículo 143 de este Borrador, ciñéndose exclusivamente a desarrollar los cometidos que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad les encomienden, estando siempre bajo su mando y siguiendo sus instrucciones y quedando la decisión y contratación de estos servicios en las autoridades competentes en materia de seguridad pública de las que dependa el cuerpo policial, salvo para el caso de las policías locales, en los que la competencia para la decisión corresponderá a la Delegación o Subdelegación del Gobierno o autoridad autonómica competente.

En el apartado 4 de este artículo se establece también la posibilidad de contratación de estos servicios por empresas, organizaciones o entidades en diferentes supuestos, entre los que el apartado b) parece dispuesto para colaborar en hacer frente al intrusismo profesional surgido con figuras, a veces creadas por las propias administraciones, como los agentes cívicos, la recuperación de los serenos y otras similares.

FORMACIÓN

Sobre la formación, además de las nuevas modalidades de formación previa que aparecen en la actual Ley de seguridad privada, título universitario de grado para jefes y directores de seguridad y certificados de profesionalidad y formación profesional para el personal operativo, lo más significativo me parece lo establecido en el apartado d) para aspirantes a jefes y directores en los que se hayan delegado funciones sin curso o título de formación previa, aspecto este interesante que, sin duda, contribuirá a subir el nivel de estas personas en quien recae la delegación al tener acceso además a su tarjeta acreditativa de habilitación profesional.

Respecto a la formación permanente, dos aspectos conviene señalar, uno positivo, el enfoque que se da en relación a que debe servir para todo el personal operativo y de forma obligatoria;

otro negativo, pues se reduce la formación a la mitad de lo establecido en la actualidad, quedando en diez horas anuales con la realización de al menos el cincuenta por ciento de la carga lectiva de forma presencial.

En cuanto a la formación especializada, quedan los cursos reducidos a seis, que corresponden a servicios más específicos, curiosamente casi los mismos que aparecían inicialmente en el Anexo de la Resolución sobre formación del Ministerio del Interior de noviembre de 2012, y aumentan su duración mínima de diez horas a veinte, aunque no se establece si han de ser presenciales. El resto de los cursos, hasta los catorce existentes en la actualidad como formación específica, quedan incluidos en la formación previa de los aspirantes a vigilante de seguridad, que pasa de las ciento ochenta horas actuales a trescientas, a través de los módulos profesionales de formación previa específica. Esta formación, como también la especializada, sigue siendo, bajo un punto de vista absolutamente objetivo, desafortunada por varias razones:

- En primer lugar, es criticable que una formación especializada sea válida a efectos de formación permanente, pues ésta ha de ser una formación destinada a reciclarse, es decir, a refrescar los conocimientos adquiridos en la formación básica.
- Es llamativo que en el ámbito de la formación falten algunos temas tan básicos y tan importantes en la actividad económica de nuestro país como puedan ser los hoteles o infraestructuras turísticas, parques de ocio y diversión, centros de control y otros.
- Los contenidos de bastantes de los cursos o módulos son manifiestamente inadecuados, apareciendo temas poco importantes y faltando otros indispensables. Es reseñable, por ejemplo, en la formación de rayos x la ausencia en el temario de lo relativo a máquinas detectoras de trazas o de líquidos, equipos que se vienen manejando hace años.
- En el análisis de esos contenidos encontramos en bastantes de los cursos o módulos materias que se dan en la formación básica como la protección contra incendios o los primeros auxilios que no deberían impartirse en una formación específica; asimismo, no tiene sentido, por ejemplo, que al personal de un centro comercial se le pida que sepa sobre primeros auxilios y al de un museo no.
- Otra cuestión siempre importante son las prácticas, sobre todo en algunos cursos concretos es imprescindible: servicios de vigilancia con perros y aparatos de rayos x. Bien, pues en España con la normativa en la mano uno puede hacer estos cursos y no conocer al perro o

tocado una radioscopia, es decir, con las horas teóricas y un manual, ya he recibido la formación específica en la materia.

- Asimismo, representa una problemática la impartición de los cursos especializados a personal aún no habilitado y su sellado en cartilla. Es un mero problema de entendimiento legal: la formación especializada es para vigilantes, cosa que un aspirante aún no es. Sin embargo, todo aquello que, en la actualidad, como formación específica, no puede recibir un aspirante ahora se incorpora en su formación previa.

En términos generales sí hay que calificar como un acierto tanto la formación del personal acreditado (en particular, los operadores de C.R.A) y los requerimientos de autorización y funcionamiento de los centros de formación, además de la inclusión ya realizada en el régimen sancionador.

También podemos calificar de acertados los contenidos establecidos para los estudios de jefe y director de seguridad, dando una visión amplia y multidisciplinar de acuerdo a las necesidades actuales de la profesión, aunque se sigue adoleciendo de una formación especializada para el director de seguridad encaminada a los diferentes ámbitos profesionales donde puede realizar su actividad.

CONCLUSIONES

La regulación de los servicios en el Borrador del Reglamento de seguridad privada sigue, como no puede ser de otra manera, lo previsto en la Ley que pretende desarrollar en cuanto a estructura.

En general, esta regulación supone una especificación clara y detallada para la prestación de los servicios y supone una gran actualización de la normativa.

La obligatoriedad de protocolos, análisis de riesgos, planes de seguridad y auditorías que se establecen son herramientas fundamentales para la mejora del sector y la prestación adecuada de esos servicios.

No hay una aparición de armas diferentes a las reglamentarias hasta ahora para tipos de servicios concretos.

La formación prevista tiene matices positivos y negativos, siendo éstos, en particular, la duración de la formación, los cursos de especialización y módulos de formación específica, la ausencia

generalizada de prácticas y la regulación de éstas, y la formación específica orientada a servicios de los directores de seguridad.

DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO: TIPOLOGÍA

Dña. MERCEDES ARROYO

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Derecho, Universidad San Pablo-CEU. Máster en Práctica Jurídica, Universidad Pontificia de Comillas (ICADE). Mediadora Civil y Mercantil, Universidad San Pablo-CEU. Abogada en ejercicio del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid desde el año 1994. Letrada incorporada al Turno de Oficio del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid desde el año 1996.

DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO: EL DELITO DE ROBO EN CASA HABITADA, ALLANAMIENTO DE MORADA Y USURPACION (EL FENOMENO OKUPA)

Existen evidentes diferencias entre los delitos de robo en casa habitada, allanamiento de morada y usurpación. Si bien respecto de los tres delitos la acción nuclear consiste en la entrada en propiedad privada, en contra de la voluntad de su titular, lo cierto es que el resto de elementos de estos tres tipos delictivos son sustancialmente distintos, como veremos a continuación.

El delito de robo en casa habitada, regulado en el art. 241 del Código Penal, castiga a quien cometa un robo entrando en una casa habitada, edificio o local abiertos al público o en cualquiera de sus dependencias. Se considera casa habitada todo albergue que constituya morada de una o más personas, aunque accidentalmente se encuentren ausentes de ella cuando el robo tenga lugar, e inclusive se consideran dependencias de casa habitada o de edificio o local abierto al público, sus patios, garajes y demás departamentos o sitios cercados y contiguos al edificio y en comunicación interior con él y con el cual formen una unidad física. Las penas son de dos a cinco años de prisión.

Se trata de un delito complejo porque encierra en él dos hechos por separado delictivos, como es, por un lado, un robo con fuerza en las cosas y, por otro lado, un delito de allanamiento de morada, que por razones técnicas y políticas criminales se contienen en un solo precepto: bien protegido, intimidad domiciliaria y protección del patrimonio.

El delito de allanamiento de morada, regulado en el art. 202 del Código Penal, por su parte, castiga a aquel que entre en una morada ajena sin habitar en ella o se mantenga en la misma contra la voluntad de su morador. Así pues, la conducta típica del delito de allanamiento de morada puede revestir dos modalidades distintas: una activa (entrar en morada ajena) y una pasiva (mantenerse en la morada contra la voluntad de su morador). Aquí es preciso delimitar una serie de conceptos.

El concepto de morada es todo espacio cerrado destinado a desarrollar las actividades propias de la vida privada. El título en virtud del cual es ocupada la vivienda resulta irrelevante, por lo tanto, podrá ser un arrendamiento, propiedad, usufructo, etc. El Tribunal Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha señalado que no se requiere habitualidad, es decir, se considera morada la habitación de un hotel, una tienda de campaña, etc. Sin embargo, quedarán excluidos

de este concepto el almacén, una casa abandonada, un garaje, un trastero, la oficina de una empresa, un local comercial o un restaurante; dependencias todas ellas que, sin embargo, sí se incluyen en el delito de robo en casa habitada.

El bien jurídico protegido en el delito de allanamiento de morada es la “*intimidad de la persona referida al ámbito de la morada*”, como espacio delimitado en el que la persona desarrolla su personalidad con la facultad de aislarse respecto de terceros.

Por otra parte, el delito de usurpación, regulado en el art. 245 del Código Penal, castiga dos conductas:

- Al que con violencia o intimidación en las personas ocupare una cosa inmueble o usurpare un derecho real inmobiliario de pertenencia ajena. Se le impondrá, además de las penas en que incurriere por las violencias ejercidas, la pena de prisión de uno a dos años, que se fijará teniendo en cuenta la utilidad obtenida y el daño causado.
- El que ocupare, sin autorización debida, un inmueble, vivienda o edificio ajenos que no constituyan morada, o se mantuviere en ellos contra la voluntad de su titular, será castigado con la pena de multa de tres a seis meses.

Castiga, por tanto, dos conductas. La conducta ofrecida por el 245.1, es ocupar una cosa inmueble empleando violencia o intimidación en la personas. La segunda conducta de la usurpación, recibe el nombre de la “ocupación pacífica de los bienes inmuebles”.

El bien jurídico protegido en el delito de usurpación es el disfrute pacífico de las cosas inmuebles.

La diferencia del delito de usurpación con el delito de allanamiento de morada radica en que el inmueble usurpado u ocupado no constituya morada del titular del mismo. Y la diferencia con el delito de robo en casa habitada es obvia, ya que la intencionalidad del autor de la usurpación no es robar, sino mantenerse en el inmueble, mientras que en el robo de casa habitada, el autor solo se mantiene en el inmueble el tiempo imprescindible para sustraer los efectos contenidos en el mismo.

En relación al delito de usurpación, se encuentra el llamado “fenómeno okupa”. Dicho fenómeno se trata de un movimiento social de protesta contra la dificultad de acceso de vivienda que tienen ciertos colectivos, entre otros, los jóvenes. De esta manera, se responde a este problema por parte de estos grupos “okupas” mediante la ocupación no autorizada de inmuebles abandonados a los que sus dueños no dan ningún tipo de utilidad o uso.

Se pretende eludir por estos colectivos la norma penal, esto es el delito de usurpación, sobre una causa de justificación de «estado de necesidad», allí donde la entrada, ocupación, y uso de una vivienda vacía se deba a circunstancias de falta absoluta de techo, carencia de vivienda para alojarse y dormir, situaciones en que se encuentran un número importante de ciudadanos. Dicha problemática se ha venido incrementando en los últimos años debido a la reciente crisis económica que provocó masivos impagos de préstamos hipotecarios dando lugar a la adjudicación en propiedad de numerosas viviendas a favor de los bancos.

Igualmente se pretende eludir la norma penal invocando un derecho reconocido en nuestra Constitución como es el derecho a una vivienda digna. No obstante, dicha argumentación tiene dividida a la doctrina y la jurisprudencia. Por un lado, hay quienes consideran que el concepto clásico de propiedad ha evolucionado desde la perspectiva de considerar la propiedad como función social (art. 33 CE). Esto supone pasar de la propiedad como mero derecho subjetivo a la propiedad como función.

En esta línea, contamos ya con diversos precedentes jurisprudenciales que rechazan la tipicidad de la “ocupación” pacífica de fincas abandonadas: esta conducta no constituiría ilícito penal si la propiedad no realiza “actos posesorios manifiestos” (SSAP Girona de 24/2/1998 y 14/4/1998), si no hay voluntad de apropiación permanente, si no hay ánimo de ocupación en concepto de dueño (SAP Zaragoza de 28/10/1998), si no hay coacciones, violencia, ni intimidación... También estimo importante la Sentencia del Juzgado Penal nº 20 de Madrid, ya citada, de 21/1/98, que descarta tanto la antijuridicidad, como la propia tipicidad de la ocupación de inmuebles abandonados y en mal estado de conservación.

Otro sector de la doctrina y jurisprudencia entienden que los propietarios no pueden ser víctimas de la carencia de inmuebles para personas que los precisen, no siendo eficaz una usurpación por el hecho de que se trate de una entidad bancaria o una persona jurídica el titular del inmueble, debiendo ser los poderes públicos los que promuevan acceso a inmuebles que como alquileres sociales u otros dispongan para personas sin recursos, pero no pueden los propietarios de inmuebles llevar a cabo el papel que les corresponde ejercer a los poderes públicos y tener que consentir la ocupación. De lo contrario, cualquier inmueble que no sea utilizado como morada podría ser objeto de usurpación sin más amparo que obligar a aquél a acudir a un proceso civil, que aunque arbitre instrumentos ágiles (interdictos) para su pronta recuperación, provocarían una especie de efecto llamada. Por ello, no puede concurrir un estado de necesidad en ocupar un inmueble que tiene titular y ese derecho fundamental a la vivienda

debe ser resuelto por los poderes públicos, no por las personas jurídicas o particulares en sus bienes propios.

El fenómeno okupa es un problema social por cuanto los poderes públicos no terminan de arbitrar una solución satisfactoria a la hora de proteger los legítimos intereses de los titulares de los inmuebles, quienes se ven impotentes para defender su derecho de propiedad de manera rápida, ya obligatoriamente deben proceder al desalojo con límites, esto es, empleando los mecanismos y procedimientos legales dotados de las debidas garantías. En este sentido, las soluciones procedimentales en España no estaban otorgando una tutela judicial rápida y segura, ya que los procesos judiciales, ya sean en el orden civil o en el orden penal, se tornaban lentos y tediosos.

En este ámbito, haciendo una comparativa con otros países de nuestro entorno vemos que no sucede lo mismo:

- Holanda: Será suficiente que el propietario de un inmueble denuncie ante la Policía una ocupación de un inmueble de su propiedad. Ésta puede personarse con una autorización judicial y desalojarlo.
- Francia: No tiene la consideración de delito, pero la policía puede desalojar a un ocupa ilegal durante las primeras 48 horas de ocupación desde el momento que tiene conocimiento de este hecho.
- Alemania: Ante la existencia de pisos vacíos, los propietarios pueden ser obligados a rehabilitarlos. Si persiste el incumplimiento pueden ser sancionados con multas o expropiación temporal. No obstante, las casas ocupadas deben de ser desalojadas en un plazo de 24 horas después de conocerse su ocupación ilegal si el propietario presenta una denuncia y, en caso de que sea necesario, se obliga a iniciar las obras de remodelación.
- Inglaterra: Ocupar ilegalmente una vivienda se considera un delito y se castiga con multas de hasta 6 meses de cárcel. Los propietarios pueden denunciar a la policía una ocupación ilegal que verificará la denuncia y podrá arrestar a los ocupas. Los agentes deberán probar que los ocupas pretendían vivir en el inmueble ocupado.
- Italia: El propietario podrá denunciar ante la policía la ocupación. El juzgado, mediante un juicio rápido, dará orden a la policía para que proceda al desalojo de los ocupas quienes, además, deberán abonar los daños producidos en la vivienda.

- Dinamarca: Las leyes danesas establecen multas para las casas desocupadas. En los supuestos de ocupación ilegal, será suficiente con acudir a la policía y demostrar que quien reclama es el legítimo propietario.

Recientemente se ha aprobado la Ley 5/2018, de 11 de junio de 2018, por la que se trata de arbitrar un procedimiento para el desalojo de okupas en el marco del proceso civil, no penal. Esta norma pretende crear un nuevo cauce procesal, para dar una respuesta ágil y efectiva al problema derivado de la ocupación ilegal de viviendas y el consiguiente desalojo del ocupante por la fuerza. No obstante, dicha norma no termina de proteger por completo a los propietarios de inmuebles ocupados, por cuanto deja fuera de este procedimiento a las personas jurídicas con ánimo de lucro (Bancos, etc.) y solo se aplica respecto a viviendas, dejando fuera de su ámbito a los locales de negocio.

La modificación va encaminada a establecer una solución rápida para la recuperación de las viviendas ilegalmente ocupadas, implementando un procedimiento de tutela sumaria de la posesión, que trata de establecer mecanismos más eficaces en la lucha contra los grupos organizados, que desde hace algún tiempo aprovechan la existencia de un parque inmobiliario desocupado para, de forma ilegal y con ánimo de lucro, ofrecerlos a las personas con necesidades de vivienda.

Todavía no ha pasado mucho tiempo desde la aprobación de esta Ley, por tanto, no sabemos si está siendo eficaz o no. El tiempo será quien nos diga si es efectivo o hay necesidad de acometer nuevas reformas legislativas.

SEGURIDAD POR DISEÑO Y NEUROSEGURIDAD

D. JOSÉ MIGUEL ÁNGEL OLLEROS

NOTA BIOGRÁFICA

Consultor de seguridad por diseño y prevención del delito en el entorno construido. Autor de *Libro básico de la seguridad (2008)* y *Arquitectura y Seguridad en la planeación de Proyectos de Edificación (2016)*. En los últimos diez años se ha especializado en *Security by design*, *Crime prevention through environmental design (CPTED)* y *Neuroseguridad*.

Ha realizado estudios de Dirección de Seguridad Privada (2002), Perito Judicial en seguridad privada y experto en seguridad integral por la Universidad Antonio Nebrija. Diplomado en *Physical Security Professional (PSP)* por el centro de estudios CES. Es miembro de la Academia de Neurociencia y Educación. Ejerce de coordinador en diferentes de comités de normalización de sistemas de seguridad en Una Norma Española (UNE).

VISIÓN GLOBAL

Cuando se estudia seguridad, los temarios indican que los proyectos de seguridad nacen con el objetivo de ayudar a defender, reducir y gestionar los riesgos de seguridad de las instalaciones que protegen. Este enfoque es correcto, pero quizás se queda corto porque debería incluirse el objetivo de bienestar. Otro aspecto en el que se incide es en el rendimiento del sistema y aquí también se queda corto, porque se olvida el concepto de efectividad (suma de eficiencia y eficacia en base a un reto). Y, por último, nada se habla de la sostenibilidad del sistema en función de su obsolescencia programada, costes de reposición, materiales utilizados para su fabricación y segunda vida (*Cradle to Cradle*).

La cuestión es, ¿qué genera mayor porcentaje de efectividad y bienestar? Quizás el cúmulo de subsistemas, obsolescencias contrapuestas de diferentes componentes (no suman, sino restan) y gruesos manuales procedimentales son el camino a seguir para mejorar la efectividad y la visión ampliada de lo que, hoy por hoy, debería ser un proyecto de seguridad o, por el contrario, es la capacitación de personas, el diseño del proceso y la selección de materiales.

Dejando a un lado esta reflexión y considerando solo aspectos técnicos, se considera tan perjudicial una falta de medidas de defensa como un exceso de las mismas. Igualmente, se consideran perjudicial una falta de consciencia de la situación.

La *Seguridad por Diseño* y la *Neuroseguridad* nos muestra un camino diferente, un cambio de paradigma; propone enfocarse en las personas, en el significado y en las consecuencias para, desde ahí, llegar a las soluciones. Nos propone trabajar con las personas para mejorar la efectividad de los sistemas, con conocimiento, diseño y tecnología. A su vez, tiene un aspecto social y de bienestar bastante interesante puesto que, a través de la consciencia y el diseño, se consigue reducir el impacto económico y social que un exceso de tecnología genera sobre las personas.

Es, en definitiva, un nuevo lenguaje que requiere de un adecuado *mindset* (mentalidad actitudinal) para su correcto aprendizaje y posterior aplicación.

RETROSPECTIVA DE LA SEGURIDAD BASADA EN LA INTEGRACIÓN DE SISTEMAS

Desde los siglos de los siglos, gran parte de la responsabilidad de seguridad recaía en las medidas coercitivas que los gobernantes imponían con sanciones, vigilancia humana, gestión policial,

etcétera. En el último tercio del siglo XX, comenzaron a desarrollarse los sistemas de seguridad que hoy conocemos, y los gobernantes apostaron por la tecnología manteniendo el objetivo de controlar a las personas y proteger el patrimonio (concepto primario del *Security*).

Pero no es hasta el inicio del siglo XXI cuando se comienza a entender que la tecnología también puede servir para proteger a las personas y no solo para controlarlas (concepto avanzado del *Security & Safety*).

Para la elaboración de estos proyectos, históricamente hemos depositado la responsabilidad en gerentes comerciales de los fabricantes, ingenieros de las más prestigiosas ingenierías y responsables de los departamentos de seguridad de la propiedad. Estas personas éramos las responsables de pensar y diseñar el sistema de seguridad con sus correspondientes subsistemas e interoperabilidades. Después actuaban otros departamentos para la contratación y adjudicaban la implementación a empresas instaladoras. Todo estaba fuertemente basado en las características técnicas de los productos y en sus funcionalidades. El proyecto en su conjunto estaba además fuertemente condicionado por sus variables exógenas de tiempo, alcance, coste, y su variable endógena de calidad.

Imagen 01



En aquel entonces, era muy habitual encontrarse con diferentes proyectos de ejecución; seguridad contra intrusión, evacuación, equipamientos de puertas, los cuales habían sido diseñados por diferentes personas de diferentes empresas, de forma vertical y aislada entre ellos. Por supuesto, cada uno de estos proyectos plasmaban el enfoque y *expertise* de sus diferentes creadores. Se podría decir que eran proyectos contruidos desde la ingeniería del

diseño vertical, únicamente basados en la tecnología y con la calidad que permitieran las variables fijas de tiempo-alcance-coste.

Pronto se evidenció que sistemas con un supuesto alto rendimiento individual, que se plasmaban en sus fichas técnicas, no conseguían, en su conjunto instalado e interoperando con otros sistemas, la anhelada efectividad que en origen buscaban tanto el responsable de seguridad como el inversor.

Para reconducir la situación aparece una nueva corriente bajo el nombre de “integración de sistemas”, y pocos años después se engloba debajo de un concepto más amplio que se conoce con el término de “convergencia en seguridad”.

Ya avanzados en el siglo XXI, aparecen nuevos riesgos que son cada vez más difíciles de controlar con los enfoques tradicionales. Hasta entonces, estábamos acostumbrados a que el agresor estaba “fuera” y bastaba con realizar una buena primera defensa del “castillo”, pero no contábamos con Internet, la mala praxis, el descontento, las fallas tecnológicas, la crisis de valores, la desinformación y la necesidad. Como resultado de estas nuevas amenazas, además de la intrusión, se tenía que lidiar con otros factores no esperados y, especialmente, controlar tanto el uso indebido de las personas como la entropía de los sistemas, ambos factores identificados como auténticos “Caballo de Troya” de las infraestructuras actuales.

Como consultores, ejecutores, además de escuderos de proyectos, debemos aceptar el hecho de que actualmente existe una mayor probabilidad de uso indebido que de intrusión y, por lo tanto, las reglas del juego han cambiado.

Ya en el año 2010, y como detonante, las empresas en su conjunto comienzan a hartarse de los excesos y buscan la simplicidad y versatilidad de las cosas. Viene a decir que basta de sistemas hiperconectados, integrados y automatizados que generan un pozo sin fondo de fallas, costes e ineficiencias.

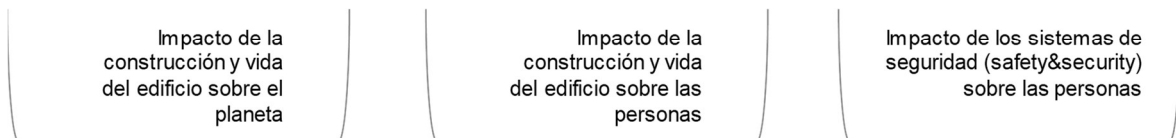
Coincide en el tiempo con que una amplia mayoría de la sociedad apuesta por la defensa del estilo de vida; se objetiviza la eficiencia, sostenibilidad, confort y economía como valores clave del bienestar. Es así cuando comienzan a escucharse los nuevos conceptos de la construcción; edificio ecoeficiente, edificio alegre, edificio sano *versus* edificio enfermo, sostenibilidad saludable y otros nuevos términos altamente cargados de significado y consecuencias para el consumidor.

Aparecen las comparativas entre unos y otros enfoques; por un lado, la seguridad de cacharros hiper-integrados, de baja efectividad, alto coste, sin belleza, sin significado entendible, con elevada obsolescencia y cautividad. Por otro lado, la sostenibilidad saludable de alta usabilidad orientadas al bienestar de las personas. Lógicamente la contundencia de las consecuencias hace que los defensores de los sistemas de seguridad y el sector de la seguridad en su conjunto pierdan protagonismo social-político-inversor, en favor del sector de la construcción.

En la imagen 02 se muestra cómo la evolución de la sociedad pone el foco en el concepto de impacto ¿Cuál es el impacto de ...?

Imagen 02

SOSTENIBILIDAD - BIENESTAR - PROTECCIÓN



Seguridad por Diseño y Neuroseguridad en el entorno construido.

© Ángel Olleros \ All rights reserved

Y así llegamos a nuestros días, donde los arquitectos, promotores, inversores, fabricantes de experiencias y consultores del bienestar, han entendido, en mi opinión, de forma notable, que diseñamos y construimos para personas y que, por lo tanto, las características técnicas de los materiales son simplemente un componente que está total y absolutamente subordinado al diseño, entorno y significado del proyecto.

LAS PERSONAS Y EL DISEÑO, ANTES QUE LOS PRODUCTOS

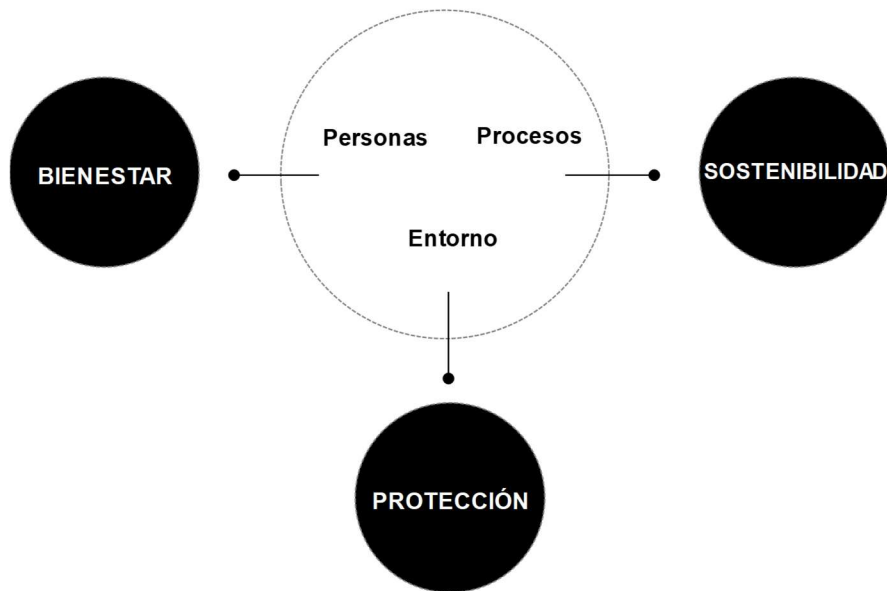
Llegados a este punto de inflexión, adquiere sentido y comienza a entenderse que, en lugar de usar la tecnología para controlar a las personas, debemos trabajar con las personas para mejorar la eficacia de la tecnología y, por ende, nuestra sostenibilidad, bienestar y protección. El diseño debe también contemplar el entorno puesto que es parte activa en la solución.

En el sector de la seguridad, comienzan a admitirse, aunque aún de forma muy esporádica, términos como seguridad *Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)* (también llamada seguridad por diseño del entorno y sentimiento de propiedad). También gana protagonismo el concepto de usabilidad aplicado a los proyectos de edificación como un

lenguaje necesario de comunicación entre la tecnología y la persona (maquina-persona). Y es entonces cuando aparece el primer desembarco de la neurociencia en seguridad (embrión de la *Neuroseguridad*).

Imagen 03

Enfoque de las sociedades inteligentes



Seguridad por Diseño y Neuroseguridad en el entorno construido.

© Ángel Olleros \ All rights reserved

ENFOQUE ESTRATÉGICO DE NEUROSEGURIDAD

La *Neuroseguridad* marca la línea estratégica. Se centra en generar consciencia (*awareness*) en las personas para mejorar la efectividad de la tecnología y se apoya en el diseño junto con la mentalidad actitudinal (*mindset*) para conseguir la complicidad del usuario y su uso debido. Se puede establecer que la *Neuroseguridad* trabaja desde el conocimiento y desde las motivaciones humanas.

Tanto la *Neuroseguridad* como la *Seguridad por Diseño* son un cambio de paradigma en el enfoque actual de la seguridad. Ambas son necesarias para desarrollar estrategias de defensa

contra la intrusión y el uso indebido¹. Son igualmente necesarias para mejorar la usabilidad de los sistemas y son imprescindibles para entender que, en seguridad, diseñamos para personas.

La *Neuroseguridad*, además de su enfoque técnico, aporta evidentes ventajas al bienestar de la persona porque en el proceso de su aplicación se va adquiriendo consciencia. En algunos colectivos y sellos privados de certificación para el entorno construido, incluso es considerada como un aspecto más de la salud (como una medicina). Esto es debido a que el sentimiento de inseguridad, el miedo al crimen y la incertidumbre modifican la situación emocional (bioquímica) de la persona y generan sentimientos como rabia, estrés, ansiedad, paranoia, depresión, desconfianza, etcétera. Es bien sabido que una persona con bioquímica negativa involuciona en su rendimiento y en su capacidad para razonar, liderar o emprender, de forma que los proyectos que contemplan tareas de *Neuroseguridad* o *Seguridad por Diseño*, tienen a priori, mayor probabilidad de efectividad y de bienestar.

Ejemplo.

Un ejemplo muy estudiado en diferentes países es la aplicación al diseño de barrios, ciudades y viviendas, donde el sentimiento de inseguridad se acentúa por la soledad de calles y viviendas. Los gobernantes que aplican políticas activas de reducción del crimen (tangible) y del sentimiento de inseguridad (intangible), disfrutan de ciudadanos bioquímicamente más proactivos y, por lo tanto, más rentables.

EVOLUCIÓN DE LA CONSCIENCIA EN SEGURIDAD HACIA LA USABILIDAD

La usabilidad², entendida como la facilidad para el uso de un sistema, más las ganas de usarlo adecuadamente, es aún más determinante que las intrínsecas características técnicas del propio

¹ La intrusión se identifica con la fuerza y la agresión desde fuera, realizada por un intruso (alguien que no conocemos). El uso indebido es siempre realizado por una persona que se ha ganado nuestra confianza.

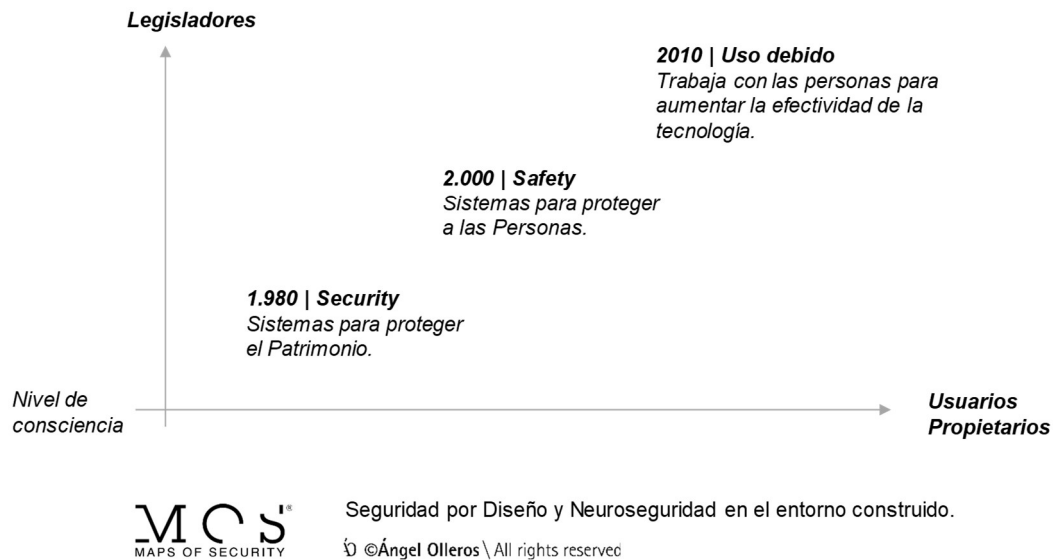
La intrusión y el uso indebido son riesgos bien distintos que a menudo se confunden y, por lo tanto, tienden a ser tratados de la misma forma, aplicando tratamientos similares, cuando en buena lógica, cada uno requiere de su propia solución. El riesgo de uso indebido siempre es mayor y presenta más dificultades para contrarrestarlo que el riesgo de intrusión. El uso indebido o también llamado “abuso de confianza”, es considerado un “caballo de Troya” dentro del sistema de seguridad puesto que afecta a personas admitidas dentro del sistema de acceso, que disponen de cierta confianza, con posibilidad de libre movimiento y con suficientes conocimientos de las instalaciones, horarios y costumbres.

² Usabilidad es un neologismo que procede del inglés. Hace referencia a la facilidad con que el usuario puede utilizar una herramienta fabricada por otras personas con el fin de alcanzar un cierto objetivo.

sistema. La imagen 04 muestra cómo ha ido cambiando y evolucionando la consciencia en la seguridad desde un aspecto puramente técnico a un enfoque más humanista.

Imagen 04

Evolución de la consciencia



Primera evidencia; si identificamos al uso debido como un factor clave en la efectividad de las medidas de seguridad, debemos aceptar el hecho de que tanto la consciencia de las personas como la usabilidad del sistema, son factores determinantes, muy por encima de las características técnicas y funcionales de los productos. Y si esto es así, la seguridad efectiva requiere hacer mayor hincapié en el desarrollo de herramientas de apoyo a la persona, que en desarrollos tecnológicos de nuevas funcionalidades.

ENFOQUE TÁCTICO DE SEGURIDAD POR DISEÑO

La seguridad por diseño marca la táctica. Se aplica a todo el proceso del proyecto y no solo al desarrollo o diseño del propio sistema de seguridad. Es, sin duda, un proceso holístico que por un lado reduce costes y entropía de los sistemas y, por otro, se integra perfectamente con otras sensibilidades del proyecto que guardan relación con certificados de sostenibilidad del edificio y bienestar de las personas.

La técnica de seguridad por diseño considera al entorno, y este detalle lo cambia todo, es decir, no se trata de diseñar un sistema de seguridad aislado de su entorno como algunos fabricantes e ingenierías indican, sino precisamente se trata de no diseñarlo sin considerar su entorno, en

el que también se encuentran las personas. Se diseña para aumentar su sostenibilidad, efectividad y confort.

Referido al entorno, no solo se trata del aspecto físico de la construcción y de su uso. Por supuesto que estos aspectos son altamente determinantes, pero no hay que olvidar a las personas y su aportación a la efectividad del sistema. Cuando este concepto ampliado del “entorno” se comprende es cuando nos acercamos a diseñar para generar impactos positivos en lugar de diseñar para evitar impactos negativos, los cuales aún no conocemos porque no han ocurrido.

En la seguridad por diseño se identifican cuatro fases; planificación, diseño, implantación y gestión (los productos están subordinados a la fase de diseño). Cuando un proyecto de seguridad ha sido elaborado de forma holística considerando sus fases y sus interrelaciones es cuando se considera que se ha aplicado la técnica de seguridad por diseño.

Imagen 05



Seguridad por Diseño y Neuroseguridad en el entorno construido.

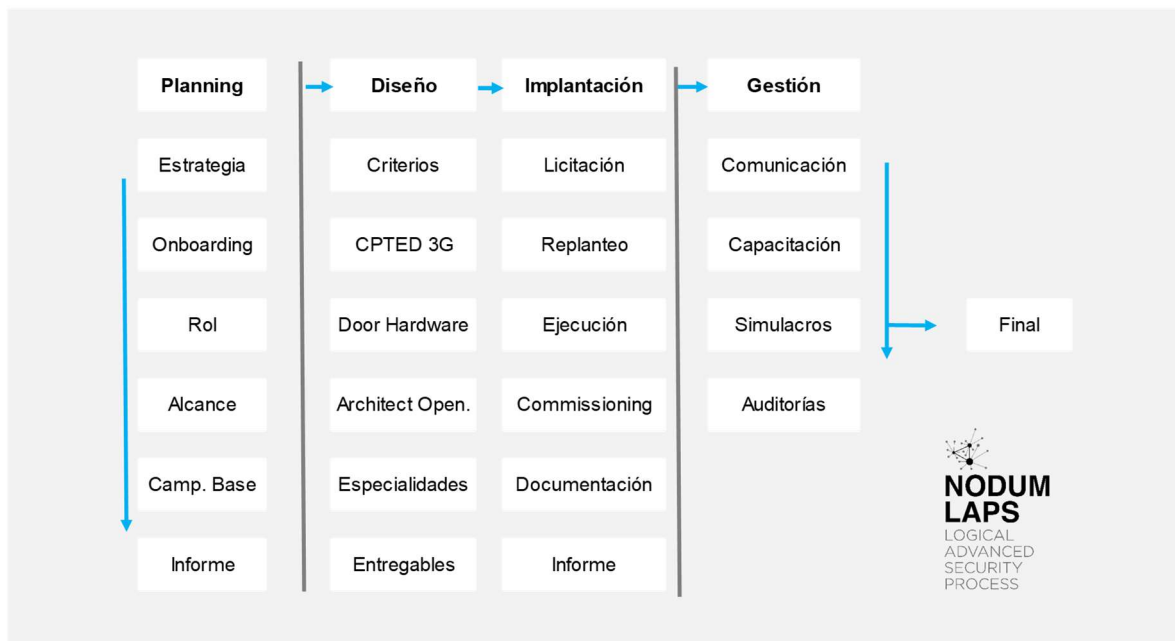
© Ángel Ollerías \ All rights reserved

Cada una de estas fases tiene a su vez diferentes apartados que dan sentido a su fase. Es una guía integrada que comienza por la estrategia, creando el llamado campamento base del proyecto, establece criterios, considera todas las especialidades de los sistemas, incluye la implantación desde su licitación para terminar en una auditoría externalizada que comprueba cada año que el día a día, mantenimientos y modificaciones no han alterado sustancialmente los aspectos esenciales de la efectividad y bienestar originario del proyecto de seguridad.

Desde la metodología *NodumLAPS*³ se propone un flujograma para las consultorías de *Seguridad por Diseño* (imagen 06).

³ Metodología *NodumLAPS*® (*Logical Advanced Security Process*): Metodología que diseña un proceso lógico de seguridad avanzada donde se combina seguridad por conocimiento, seguridad por diseño y seguridad por tecnología. Creada en 2017 por *Maps of Security*.

Imagen 06

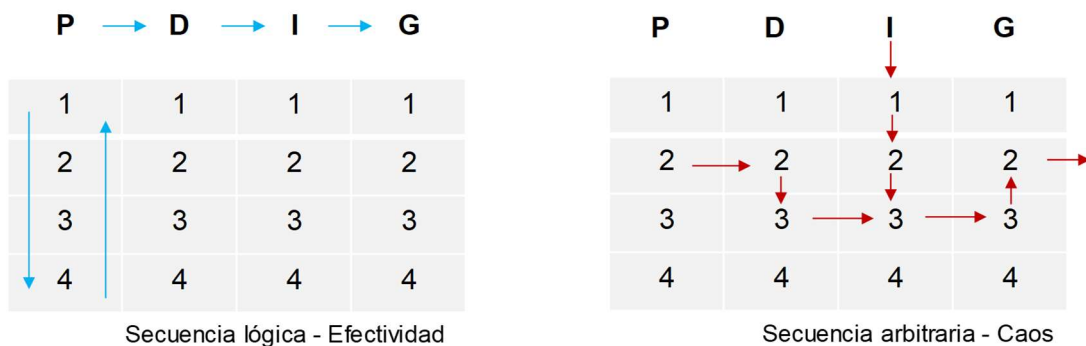


Seguridad por Diseño y Neuroseguridad en el entorno construido.

© Ángel Olleros \ All rights reserved

Debe respetarse una secuencia, un orden para que el proceso no caiga en el desorden y finalmente en el caos. Normalmente la falta de planificación y falta de visión holística fuerza a saltarse las secuencias lógicas, a veces por reducción de los costes iniciales, los cuales se derivan al futuro usuario-propietario del edificio que es quién heredará el problema. En otras ocasiones es la falta de planificación y la falta de consciencia lo que generan peticiones de inmediatez de entregas e hitos del proyecto. Sea como fuere, el proceso sufre una merma, y por lo tanto, una ineffectividad.

Imagen 07



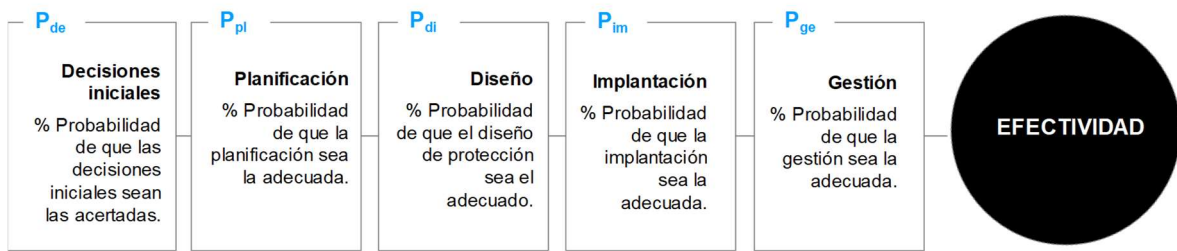
Segunda evidencia. Al diseñar el proceso, y no solo el sistema, el propio desarrollo, de forma natural, genera importantes avances en seguridad:

- Diseña la efectividad y el bienestar. Genera experiencias positivas en el usuario.
- Diseña todo el proceso de implantación y guía de buenas prácticas.
- Diseña una defensa holística, en profundidad, en capas, enfocada al objetivo.
- Reduce las zonas atacables y los tipos de ataques.
- Reduce la necesidad de tecnología apoyándose en la arquitectura.
- Reduce la entropía del sistema.
- Reduce redundancias inoperantes.
- Reduce la carga cognitiva de gestores y usuarios.
- Reduce costes de mantenimiento y reemplazo por obsolescencia.
- Reduce incertidumbres.
- Evita el ángulo “ciego” entre arquitectura, seguridad y evacuación.

CÁLCULO DE EFECTIVIDAD

Como propietarios e inversores siempre buscamos la efectividad de la inversión. Otro de los problemas es que la efectividad no se puede comprobar hasta que el sistema está operativo dentro de su entorno y ahí ya es demasiado tarde. La seguridad por diseño elabora una guía de paso a paso que, si bien no permite comprobar la efectividad del sistema, sí que permite reducir la probabilidad de ineffectividad. La falta de efectividad se va generando según avanza el proceso del proyecto, pero se inicia en las decisiones iniciales. Cuando diseñamos el proceso en lugar de solo el sistema tenemos la oportunidad de ir corrigiendo mermas de la fase anterior.

Imagen 08



* x el porcentaje de probabilidad de corrección en la siguiente fase.



Seguridad por Diseño y Neuroseguridad en el entorno construido.

© Ángel Ollerós \ All rights reserved

Es muy interesante comprobar cómo con una sencilla fórmula se puede establecer la efectividad de un proceso, ponderando cada tarea de cada fase y a partir de ese criterio decidir cuáles se realizan y cuáles se saltan. Es más, cuando el proyecto no tiene un diseño holístico entre arquitectura, seguridad, evacuación y tampoco considera todas las tareas subordinadas de implantación y gestión, no es posible aplicar el coeficiente de corrección entre fases y por lo tanto la efectividad se desploma. Recomendando hacer una prueba sencilla combinando la imagen 6 y 8.

SE INVIERTEN LAS PRIORIDADES

Neuroseguridad y Seguridad por Diseño combinan conocimiento, diseño y tecnología. Cuando un proyecto de seguridad combina y pondera las tres seguridades aumenta considerablemente su hipotético nivel de efectividad en el tiempo. Al mismo tiempo, y en la medida que aumenta su inversión en diseño y conocimiento, aumenta su efectividad. Como se mostraba la imagen 8, la efectividad del sistema guarda relación con la probabilidad de acierto en cada una de las fases del proyecto, pero también guarda relación directa con la cantidad de componentes que interactúan y las relaciones que se generan entre los diferentes componentes o subsistemas.



© Ángel Ollerías. All rights reserved. NODUM LAPS®

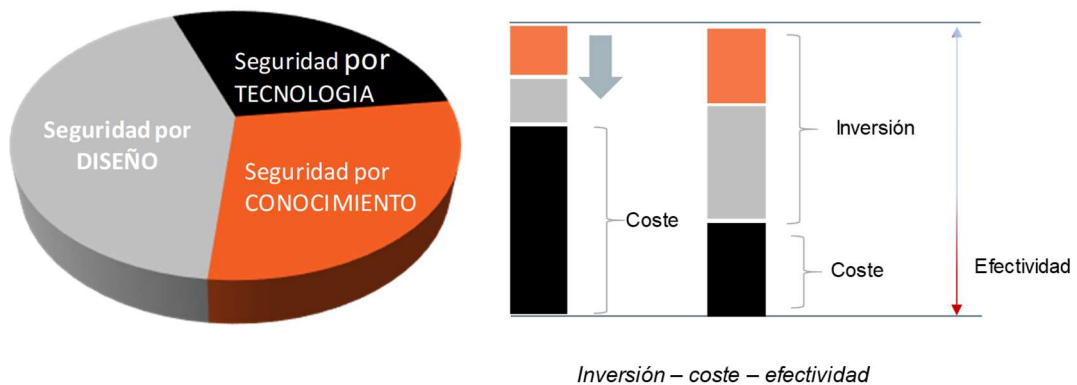
De forma natural, por el uso y con el paso del tiempo, los sistemas sufren de la llamada “entropía”, o lo que es lo mismo, su tendencia al desorden y posterior caos. La tendencia de las últimas tres décadas, de instalaciones con un exceso de tecnología e integraciones y, a su vez, con un bajo o inexistente presupuesto en certificado *commissioning*, mantenimiento, auditorías y actualizaciones, ha elevado el nivel general de entropía de las instalaciones, llegando al punto de no retorno, con sistemas totalmente inefectivos, incluso en instalaciones de alta criticidad. La seguridad por conocimiento y la seguridad por diseño generan “*neguentropía*” (entropía negativa), que introduce ajustes de forma natural y muy económica logrando reducir y ralentizar la degradación del sistema.

La “*neguentropía*” se consigue con actualizaciones y mantenimiento del sistema, pero también se puede conseguir reduciendo funcionalidades tan comerciales como innecesarias, diseñando mejores guías para gestores y usuarios, facilitando descansos de los gestores, realizando simulacros, facilitando el acceso a mejor capacitación, protocolarizando y cualquier otra herramienta que no sea la de volver a sobrecargar al sistema con nuevas funcionalidades para cubrir antiguas funciones ineficaces o procedimientos mal diseñados.

En el siguiente gráfico (09) se puede ver cómo, en la medida que aumenta la seguridad por diseño y por conocimiento, aumenta la efectividad y se reduce el coste.

Imagen 09

Se invierten las prioridades
Nivel de seguridad basado en las personas.



MCS
 MAPS OF SECURITY

Seguridad por Diseño y Neuroseguridad en el entorno construido.

© Ángel Olleros \ All rights reserved

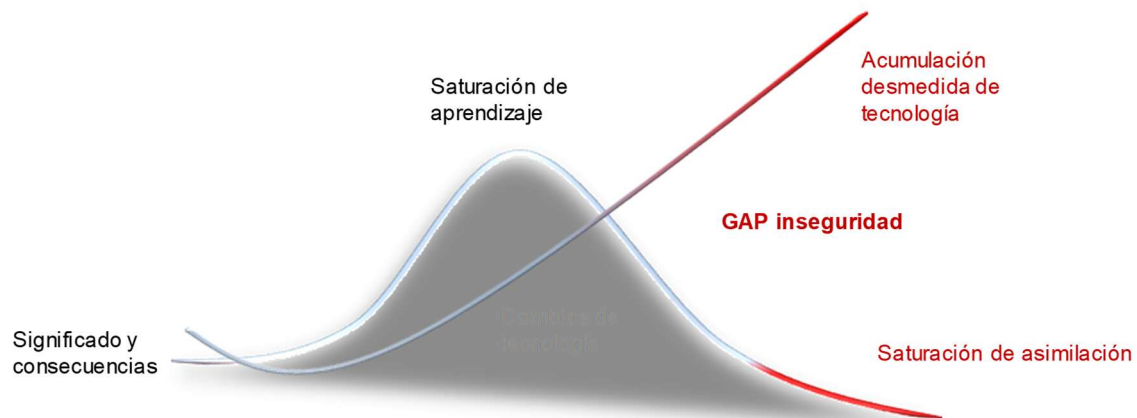
Tercera evidencia. Para ayudar a elevar la efectividad de un sistema de seguridad, de forma natural y económica, se invita a reducir el peso, que en un proyecto de seguridad tiene la tecnología, en favor del diseño y del conocimiento.

CAPACIDAD DE ASIMILACIÓN DE LA PERSONA

El ser humano tiene una capacidad limitada para asimilar nuevos roles, tareas y conocimientos. La acumulación desmedida de tecnología y los constantes cambios tecnológicos generan una saturación en el aprendizaje. En la medida que esta situación se prolonga en el tiempo aparece la saturación de asimilación con lo que el desfase de inseguridad aumenta exponencialmente (imagen 10).

Las dinámicas actuales de aprendizaje *online* y rápido, o autoaprendizaje, no ayudan a que la persona adquiera la capacitación suficiente en su nueva tarea y suele llevar a un estado de ansiedad, estrés y posterior rechazo. Es interesante reflexionar sobre, ¿cómo será la bioquímica que tienen las personas gestoras de los sofisticados sistemas de seguridad que velan por la seguridad de las infraestructuras estratégicas y de las personas? A todas luces, parece un sinsentido invertir miles de euros en sistemas y gestionarlos con personas desmotivadas o incluso específicamente no capacitadas.

Imagen 10

Capacidad de asimilación del ser humano

Seguridad por Diseño y Neuroseguridad en el entorno construido.

© Ángel Ollerós \ All rights reserved

Una alta recomendación es sustituir estas dinámicas individualistas por planes de capacitación colaborativos y talleres prácticos en modo presencial. Una excelente estrategia es comenzar por explicar el significado y las consecuencias de los nuevos cambios, puesto que cuando una persona entiende y comparte los retos, es cuando su mente se alinea con las necesidades que se esperan de ella, y es cuando aumenta tanto su consciencia (*awareness*) como su mentalidad actitudinal (*mindset*), ambas determinantes en la gestión del sistema de seguridad.

Otra forma de situar el nivel de efectividad del sistema es manejando ratios de conocimiento de usuarios y gestores, así como ratios de usabilidad del sistema, en lugar de los tradicionales ratios de funcionalidades y grados de integración. En este sentido, es pertinente trasladar la siguiente cuestión al proyectista, ¿por qué las soluciones siempre pasan por implementar medidas técnicas, que aumentan el coste y la entropía, y no por crear “libros guía” de usuarios, simulacros continuados y planes de formación presencial para gestores?

Cuarta evidencia. Uno de los grandes descubrimientos de la neurociencia es que el cerebro es altamente social y colaborativo, lo cual invita a realizar formaciones en grupo y presenciales en lugar de cursos rápidos *online*.

DEFENSA EN PROFUNDIDAD

Otra de las técnicas que aplica la Seguridad por Diseño es la defensa en profundidad. Este concepto trata de reducir el impacto inicial de un ataque y ralentizarlo hasta llegar a impedirlo. La defensa en profundidad consiste en crear anillos de protección (LAPS) que dificulten el avance

del agresor, consiguiendo retrasar su acción, incluso llegar a interrumpirla completamente. En la medida en que se crean un mayor número de LAPS y que estos combinan resistencia, detección y control, en diferentes capas, físicamente separadas, mayor será el grado de defensa en profundidad que se consiga.

Se nutre en la teoría general de sistemas donde la concatenación de medidas y la suma del “todo” es mayor a la supuesta potencia de medidas individuales tomadas de forma independiente. Las soluciones transversales suman más que las soluciones individuales.

Las capas de los sistemas de seguridad deben mantener una secuencia concreta (un orden), deben tener su protagonismo y deben combinar diferentes tecnologías para aumentar la dificultad del agresor (física y cognitiva). Deben, además, velar por reducir todo lo innecesario, ya sean características técnicas, funcionalidades, *software* y/o servicios. No se trata de únicamente combinar y acumular productos y software, esto sería más de lo mismo, sería como el coche de *Homer Simpsons*, “lleno de cacharros sin orden, ni concierto”.

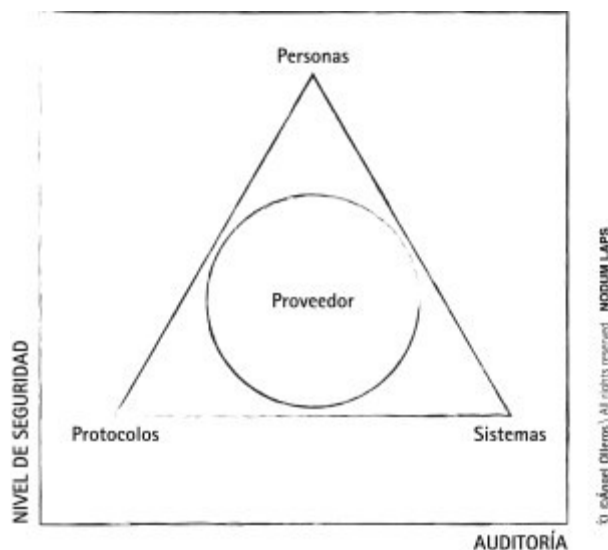
Ejemplo de defensa en profundidad.

Diseño-detección anticipada-resistencia física-detección y comunicación-protección interior del core-procedimientos-capacitación del VS-auditoría del proveedor-auditoría de la instalación.

CIERTO GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN

El objetivo es conseguir que un sistema de seguridad sea técnicamente inviolable en una única acción agresora. La integración de sistemas es el gran mantra del sector de la seguridad. Llevamos décadas en un pensamiento “bucle”, sin capacidad crítica, como si nos hubiera engullido un torbellino muy potente del que no podemos escapar. Términos como “la convergencia de la seguridad” o “la integración de sistemas”, nos rodean y se presentan como el único principio válido de los sistemas de seguridad profesionales. No se da ninguna oportunidad a los nuevos enfoques para reducir los nuevos y más que evidentes riesgos del ciberataque básico, de las fallas de los equipos hiperconectados, de la dificultad de actualización, de la complejidad de uso, de las instalaciones sobre saturadas de cacharros y de la falta de capacitación absolutamente generalizada.

La metodología *NodumLaps*® propone que el nivel de seguridad no descansa en una única medida técnica, sino que se distribuya entre las capas de la seguridad y englobe a sistemas-protocolos-personas, tanto en la instalación como en el proveedor estratégico.



Una de las grandes cuestiones pendientes a abordar por el sector es si la “integración total” de subsistemas, de diferentes fabricantes y condiciones, reduce o aumenta las posibilidades de ataques y fallos. La *Seguridad por Diseño* nos ayuda en esta labor de sencillez y sentido común.

Otro camino aún por explorar es si la descentralización de sistemas ejerce de cortafuegos natural contra el ciberataque. La distribución del riesgo, la “estudiada” descentralización de sistemas y el equilibrio de medidas técnicas son la nueva estrategia en las instalaciones de seguridad. Unos tardarán más tiempo que otros, pero todos abrazaremos este cambio de paradigma.

La descentralización no es el lobo que viene a comernos, no significa desconexión total e inoperancia, no significa cada uno por su lado. Un cierto grado de descentralización es beneficioso por muchas razones. Permite nuevas formas de crear cortafuegos naturales y físicos que impidan agresiones en remoto, “cortan caminos”. Se trata de recuperar estrategias de hacerlo fácil y sencillo, de volver a diseñar sistemas muy especializados, aunque sea a costa de que sean cerrados a la moda de la “integración total” de las últimas décadas (aunque abiertos a permitir cierto grado de interoperabilidad).

Básicamente se trata de no concentrar todo en un único sitio o sistema (descentralizar), evitar el ataque global en remoto con una única acción, reducir el impacto-daño y distribuir el nivel de seguridad único, en varios. En economía se le llama diversificación y parece que funciona.

Es evidente que obliga a replantear mantras, paradigmas y zonas de confort. No existe un problema técnico para el cambio, sino un problema de *mindset* de las personas que deciden.

Para finalizar, ante la pregunta, ¿cuál es el sistema más seguro?, siempre contesto igual; el sistema más seguro es el que más se usa, aquél que no molesta y el que se mantiene en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

Ángel Olleros, José Miguel: *Libro Básico de la Seguridad*. Madrid , Iberkaba, 2008.

Ángel Olleros, José Miguel: *Arquitectura y Seguridad en la planeación de Proyectos de Edificación*. Madrid, Ángel Olleros, 2016.

Ángel Olleros, José Miguel: “La neuroSeguridad mejora la consultoría de seguridad”. Blog www.angelolleros.com/blog/. Consulta en línea 23/04/2018.
<<https://www.angelolleros.com/neuroseguridad-mejora-consultoria-seguridad/>>

Ángel Olleros, José Miguel: “Seguridad transversal contra la intrusión y uso indebido”. Blog www.angelolleros.com/blog/. Consulta en línea. 27/11/2017.
<<https://www.angelolleros.com/seguridad-transversal-contraintrusion-uso-indebido/>>

Ángel Olleros, José Miguel: “La usabilidad en los proyectos de seguridad”. Blog www.angelolleros.com/blog/. Consulta en línea 03/04/2017.
<<https://www.angelolleros.com/usabilidad-proyectos-seguridad/>>

Ángel Olleros, José Miguel: “Diferencia proyectos de seguridad eficientes y efectivos”. Blog www.angelolleros.com/blog/. Consulta en línea 16/07/2018.
<<https://www.angelolleros.com/diferencia-proyectos-seguridad-eficientes-efectivos/>>

Ángel Olleros, José Miguel: “Gráfico Smart cities contra el delito”. Blog www.angelolleros.com/blog/. Consulta en línea, 12.12.2014.
<<https://www.angelolleros.com/grafico-smart-cities-contradelito/>>

Ángel Olleros, José Miguel: “Claves CPTED arquitectura y seguridad”. Blog www.angelolleros.com/blog/. Consulta en línea 25.04.2016.
<<https://www.angelolleros.com/claves-cpted-arquitectura-seguridad/>>

Ángel Olleros, José Miguel: “Diferencia entre intrusión y uso indebido”. Blog www.angelolleros.com/blog/. Consulta en línea 08/02/2018.
<<https://www.angelolleros.com/diferencia-intrusion-uso-indebido/>>

Ángel Olleros, José Miguel: “Proyectos de seguridad física, fallas habituales”. Blog www.angelolleros.com/blog/. Consulta en línea 08/06/2015.

<https://www.angelolleros.com/proyectos-seguridad-fisica-edificios-fallas-habituales/>

Ballesteros, Iván y Ángel Olleros, José Miguel. *Estudio de la Posibilidad del robo en el residencial*. Madrid, Ángel Olleros, 2018.

CLAUSURA

Conferencia de clausura V Congreso ADESyD

Dña. Cristina Gallach

Alta Comisionada para la Agenda 2030

De entrada, celebrar los años que cumplís es un hito porque no es fácil seguir adelante con iniciativas de este tipo, en un momento en el que todos estamos muy atareados y nos olvidamos que es en foros como este que compartimos donde más se avanza. Por tanto, enhorabuena por haber pilotado y sacado adelante el Congreso, la organización y la defensa que hacéis de todos los aspectos relacionados con la seguridad.

La introducción de la Presidenta de ADESyD a mi intervención me ha parecido muy bien porque vengo a hacer un trabajo de proselitismo que va a ser relativamente fácil con vosotros. Que desde vuestros puestos, en organizaciones que trabajan desde el punto de vista de la diplomacia, de la política o de la seguridad de las personas desde el sector privado, asumáis, lo que yo llamo “*la perspectiva Agenda 2030*”, es parte de un triángulo que es indisociable. No hay paz y seguridad sin desarrollo, no hay desarrollo sin derechos humanos y los tres son componentes indispensables del progreso. Por tanto, si hay una agenda mundial que ha recogido muy bien estos tres ángulos es la Agenda 2030.

Estamos en un momento muy interesante porque pese a que se aprobó hace ya tres años, y se ha avanzado en algunos casos desde los propios gobiernos, en otros casos desde las ciudades, y en otros desde las organizaciones de la sociedad civil, en España estamos de suerte porque ha habido bastantes procesos de aterrizaje de la Agenda 2030.

Ahora, el gobierno central ha dicho: “*Este es nuestro marco de acción*”. Estoy convencida de que, con esta declaración, que va seguida de una acción, nos vamos a encaminar, sin ninguna duda, a la aplicación de los objetivos y las metas y en todos y cada uno de ellos encontramos aspectos relacionados con la seguridad. ¡Cuántas veces conflictos que vivimos están originados por problemas de cambio climático, por problemas de abusos en derechos humanos, por problemas de falta de gobernanza o por falta de transparencia!

Todo el engranaje de acciones para el desarrollo, para el progreso, en favor de la equidad y, sobre todo, en favor de tener un planeta saludable y sacarlo de la zona de peligro en la que estamos, se encuentra en la Agenda 2030. Por tanto, ¿qué es lo que tenemos que hacer nosotros

desde el Gobierno?, ¿qué os quiero transmitir? y ¿qué quisiera pedir os sobre vuestro apoyo y vuestro compromiso? Básicamente varias cosas.

Uno. Entender la Agenda, asumirla y divulgarla para la acción. Divulgarla para que se dé a conocer y a quienes se les dé a conocer les pidamos un compromiso de acción. Y esto debe de ocurrir en las Administraciones centrales, autonómicas, locales, pero también tiene que ocurrir en la sociedad civil. Quienes estáis trabajando en el sector privado, también. Quienes estáis trabajando en organizaciones públicas, empresas públicas o ministerios, también. Quienes estáis aquí porque formáis parte de asociaciones no gubernamentales que defienden objetivos relacionados con la seguridad física, la seguridad humana, también. Es decir, divulgación para la acción. Tenemos doce años por delante, pero vamos un poco retrasados, por lo que todo lo que se pueda hacer es imprescindible para que cumplamos.

Segundo. Tenemos que crear, y es un liderazgo que el Alto Comisionado tiene que asumir, unos elementos de gobernanza para esta Agenda, que es absolutamente política, pero que no es partidista. Es decir, que ha sido suscrita por todos los países y que, en la amalgama de países, los hay de todo tipo: de distinto nivel de desarrollo, de distinta orientación política... Esta Agenda que es profundamente política, aquí, en España, esté pilotada por lo que llamamos “*un grupo de alto nivel*” que estará integrado por todos los ministerios, todas las Comunidades Autónomas. Tenemos un país donde hay una gran descentralización y a nivel autonómico se deciden muchísimas cosas que atañen a la vida cotidiana y que tienen que ver con los diecisiete objetivos. Vamos a solicitar en este grupo de alto nivel también la presencia de los municipios. Porque, en el fondo, los municipios son el primer lugar al que la ciudadanía acude, reclama y exige servicios y todos los servicios van vinculados a uno de los objetivos y a una o varias de las metas. Por tanto, este grupo de alto nivel de pilotaje es muy importante que tenga esta composición.

Estamos trabajando para que seamos capaces de pulsar lo que se está haciendo, lo que se está queriendo, lo que está deseando la sociedad civil como tal. Vamos a crear un Consejo para el Desarrollo Sostenible¹, en el que los representantes de todo tipo de organizaciones de nuestro país, nos vayan diciendo cuál es su veredicto, cuáles son sus ambiciones y cuáles son sus preocupaciones en el cumplimiento de la Agenda. Este Consejo queremos que salga a la luz próximamente.

¹ Presentación del Consejo de Desarrollo Sostenible , 25 de febrero de 2019
<https://www.agenda2030.gob.es/es/presentaci%C3%B3n-del-consejo-de-desarrollo-sostenible>

En tercer lugar, hemos pedido la involucración del legislativo, porque gran parte del cumplimiento de los objetivos dependerá de que las leyes que tengamos. Las leyes son importantes y tenemos ya un compromiso del Congreso y del Senado, de los dos presidentes y de las Mesas, para constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado² que sea el espacio donde rindamos cuentas de los avances.

En cuarto lugar, estamos trabajando para que el año que viene tengamos una estrategia para el desarrollo sostenible y esperamos que esté lista para cuando, el año que viene, el presidente del gobierno acuda a Naciones Unidas a la cumbre prevista por los cuatro años de la adopción de la Agenda 2030, España pueda ir con este documento marco que deberá regir los avances del año 20 y el año 30. Por tanto, es un documento a largo plazo.

¿Qué es lo que tenemos que hacer? Tenemos que medirnos, tenemos que saber si nuestro país está avanzando y si lo hace a los ritmos que deseamos y si no lo hace, qué medidas tomamos. Y este ejercicio de medirnos, estuvo previsto en la Agenda 2030 cuando fue adoptada. Es un ejercicio de medida que es individual porque al no ser un tratado de obligado cumplimiento no hay un comité como ocurre con, por ejemplo, el acuerdo de cambio climático. Como el elemento de voluntariedad es muy alto, se exige que haya un mecanismo de medida muy concreto y estamos analizando los indicadores por los que vamos a observar y a ir tomando fotos fijas de los avances. Por tanto, queremos que este ejercicio tenga el máximo de credibilidad para que también asuma máxima legitimidad y sirva, sin ninguna duda, de ejercicio de transparencia con nuestra sociedad y de comunicación con la ciudadanía.

Conviene subrayar el carácter holístico de la Agenda 2030 y que, en el fondo, nuestra política exterior y de seguridad y de defensa se tiene que ir cuadrando con la agenda porque es la otra cara de la misma moneda. Esto significa una política exterior que tenga en cuenta los diecisiete objetivos, las metas y las vaya asimilando. Por tanto, cuando planteemos nuestras acciones diplomáticas, nuestras acciones de presencia en el exterior, necesitamos que tengan esta visión. Siempre digo que nos ponemos “*las gafas 2030*” y miramos al mundo. Por tanto, en un grupo de profesionales como el vuestro, también es fundamental asumir el papel que tenéis en la consecución de la Agenda (tanto en la divulgación como en la asunción de los objetivos, los que sean más determinados, los que sean más adecuados) y trabajar para que las políticas que se

² Comisión Mixta para Coordinación y Seguimiento Estrategia Española de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 5 de febrero de 2019

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/detalleInformComisiones?idOrgano=315&idLegislatura=12

decidan vayan en línea. En el fondo, estamos intentando alinear grandes actores (públicos, privados, sociedad civil) en este marco que nos debe acompañar, sin ninguna duda, a un mundo mucho mejor.

Hablamos siempre de las cuatro P y una A: (P) de persona, planeta, paz, prosperidad y luego la (A) de alianza, que es la manera de conseguirlo. Yo creo que a vosotros os concierne muchísimo la (P) de paz, la (P) de prosperidad, pero también os concierne muchísimo la (P) de planeta, porque si no tenemos un planeta donde puedan estar, a medio plazo, nuestros hijos, nuestros nietos y las futuras generaciones, no tendremos ni paz ni prosperidad. De la misma manera, si no cuidamos que nuestra seguridad sea una seguridad humana, desde este punto de vista holístico, tampoco nos va a funcionar el hecho de que estemos trabajando bien en otros sectores. Por tanto, la transversalidad de esta agenda es un motivo de movilización de todos en nuestra vida personal y en nuestra vida profesional. Las discusiones que habéis tenido en los distintos aspectos de seguridad internacional, seguridad pública y seguridad privada, podéis transversalizarlos muy bien con los objetivos.

Habrà unos más que otros, por ejemplo, el dieciséis: el objetivo de paz, sociedades justas, instituciones fuertes que aseguren una gobernanza estable y donde haya un elemento fundamental de transparencia y relación con los ciudadanos. O el objetivo diez fundamental: trabajar para unas sociedades mucho más inclusivas desde el punto de vista de la equidad. Vengo en son de buscar adeptos, de convencer, de pedirlos que paséis por el aro. El aro de un movimiento circular donde todos estos objetivos están íntimamente relacionados y donde la perspectiva de seguridad está en el centro de la dignidad de las personas, está en el centro del respeto, está en el centro del progreso y está en el centro, también, de las acciones en nuestro país y en nuestra política exterior.

Tenemos la suerte de ser abanderados del multilateralismo en nuestras acciones con Europa, defendiendo nuestros intereses pero, también, defendiendo nuestra voluntad de hacer las cosas de una cierta manera. También somos un país que está profundamente comprometido con Naciones Unidas, con la Alianza Atlántica, con quienes compartimos desafíos y compromisos de seguridad. Debemos, en nuestras instituciones, asegurarnos que en ellas también nos ponemos “las gafas 2030”.

Tenemos una reacción desigual porque la aplicación de la Agenda 2030 puede ser en interno o bien hacia los países y las sociedades que están menos avanzados, y por eso la tenemos que ir introduciendo en nuestra diplomacia, en nuestra acción de seguridad. Creo que en vuestras

acciones como ADESyD y SWIIS, como he dicho, profesionales en vuestra membresía y en la capacidad de movilización que tenéis, podéis ser grandes actores de la aplicación de la Agenda.

Parece un eslogan pero cuando uno lo piensa es, realmente, el objetivo de todos. La seguridad es esto, que las personas individual o colectivamente se sientan acompañadas, se sientan protegidas. Por tanto, unir el eslogan de la Agenda 2030 con vuestra misión, que es la de trabajar para obtener una seguridad mucho más eficaz y una conciencia de la gestión de los riesgos, es muy importante.

Para concluir, aunque veamos que nuestra Agenda es a largo plazo, en el fondo ya nada es a largo plazo. Faltan doce años, y creo que un aterrizaje constante es absolutamente imprescindible porque, en algunos casos, vamos a necesitar cambiar, incluso, las maneras de cómo trabajamos. Y la seguridad es un gran ejemplo. Estamos acostumbrados a trabajar de una manera muy vertical, con muchos hilos, y ¿qué es lo que nos da mayor seguridad?, compartir.

Derecho y seguridad forman parte integral de nuestras vidas cotidianas desde que te levantas hasta que te acuestas, y creo que es esta visión holística, transversal, la que nos hace más seguros y la que nos hace más fuertes. Y eso, sin ninguna duda, se transversaliza también con la misión y el trabajo y el esfuerzo de la Agenda 2030. Por tanto, vosotros os anticipasteis a la Agenda 2030, nacisteis antes, pero en la Agenda se recogen muchas de vuestras visiones de profundizar, no sólo en los estudios, sino en las prácticas de la seguridad. Y, en el fondo, si no hay seguridad no hay desarrollo, si no hay desarrollo no hay paz y los derechos humanos están en el centro.

Este año, el mes que viene, el 10 de diciembre cumplimos el setenta aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos que es en el fondo el reconocimiento de una serie de derechos básicos por el simple hecho de que somos personas y, si analizamos muy bien la Agenda 2030, elabora la mayoría de los treinta derechos humanos que vienen detallados en la declaración del 10 de diciembre de 1948, lo cual significa que tenemos un aterrizaje con la seguridad en el centro de estos esfuerzos.

Muchas gracias por haberme invitado y solamente animaros a que os arméis de más argumentos, por el trabajo que hacéis de promoción de la seguridad, a partir de la Agenda que es de todos y que entre todos cumpliremos.

Muchas gracias.

NOTAS BIOGRÁFICAS DE LOS COORDINADORES

MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

María Angustias Caracuel Raya es Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Seguridad y Defensa Hemisférica por la Universidad del Salvador de Argentina y Diplomada por la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid, la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) de la Unión Europea, la Escuela de la OTAN de Oberammergau (Alemania) y el Colegio Interamericano de Defensa, con sede en Washington DC, resultando graduada de honor de la 47 promoción. Ha sido miembro del Observatorio de la Vida Militar, adscrito a las Cortes Generales, entre 2014 y 2018, y del Panel Asesor de la Sociedad Civil sobre Mujeres, Paz y Seguridad de la OTAN de 2016 a 2018.

Es miembro del Área de Consejeros del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) del Ministerio de Defensa y Presidenta fundadora de la Asociación de Diplomados Españoles de Seguridad y Defensa (ADESyD) y Directora de *Spanish Women in International Security* (SWIIS), afiliada internacional de *WIIS-Global*, con sede en Washington DC.

Entre sus publicaciones se encuentran obras sobre la OTAN y la UE, la seguridad euroatlántica y el Mediterráneo, la seguridad hemisférica, la Resolución 1325 de NNUU sobre Mujer, Paz y Seguridad, y Asociacionismo y ciudadanía. Asimismo, es editora de los Boletines Informativos de ADESyD, disponibles en www.adesyd.es.

ALFREDO CRESPO ALCÁZAR

Alfredo Crespo Alcázar es Doctor por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (sobresaliente cum laude por unanimidad). Profesor-colaborador en el Máster Universitario en Relaciones Internacionales (Universidad Antonio de Nebrija). Licenciado en Ciencias Políticas (UNED) y en Ciencias de la Información (UCM). Autor de la obra *Cameron. Tras la senda de Churchill y Thatcher* (Editada por Siníndice, 2011). Vicepresidente 2º de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD). Es autor de numerosas publicaciones académicas y divulgativas.

JOSÉ DÍAZ TORIBIO

José Díaz Toribio es Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Granada, *Máster in Business Administration* en ICADE y Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Su carrera profesional la desarrolla en el área financiera como director financiero de varias empresas industriales. En el campo de los estudios

de seguridad es autor de la obra *“El Coste Estratégico de la No-OTAN en un contexto de incertidumbre”*, publicado por el Ministerio de Defensa, y de otras referencias bibliográficas sobre seguridad y defensa. Es Vocal de la Junta Directiva de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD), a través de la cual coordina el Congreso ADESyD de Seguridad.

TERESA HEREDERO CAMPO

M^a Teresa Heredero Campo es abogada del Ilustre Colegio de Abogados de Salamanca, Directora de Seguridad, Instructora de Tiro y profesora en diversas materias de Seguridad Privada. Ha participado en multitud de Congresos Nacionales e Internacionales y publicado distintos artículos sobre materias relacionadas con derecho, protección de datos y nuevas tecnologías entre otros temas.

ALFONSO IGLESIAS VELASCO

Alfonso J. Iglesias Velasco es Profesor Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid. Realizó su tesis doctoral sobre las operaciones de mantenimiento de la paz bajo la dirección del Profesor Antonio Remiro Brotons, y con ella consiguió el “Premio Defensa” del año 2002 concedido por el Ministerio de Defensa. Ha realizado estancias de investigación en diversas universidades (Columbia University, New York University, Universidad de Oxford), y en centros de investigación de reconocido prestigio (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law en Heidelberg, y la Biblioteca “Dag Hammarskjöld” de Naciones Unidas). Además de haber escrito numerosos artículos de investigación y haber participado en libros colectivos, es autor de seis monografías sobre diversas materias, como el proceso de paz en Palestina, el mantenimiento internacional de la paz, la seguridad regional en Europa, y la aplicación del Derecho Internacional por los jueces estatales. Es el coordinador de la Cátedra UNESCO de Cultura de Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

HANA JALLOUL MURO

Doctora por la Universidad Complutense de Madrid en el departamento de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional Público. Máster en Unión Europea. Gestión de recursos comunitarios y Relaciones Internacionales. Ha sido *Junior Expert* en dos proyectos de la Comisión Europea en el Líbano durante tres años. Asistente político en la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE) para las elecciones parlamentarias libanesas de 2009. En la actualidad es Profesora en la asignatura de *International Terrorism* en el Máster en

Geopolítica y Estudios Estratégicos de la Universidad Carlos III. También es profesora en la Universidad de Nebrija, donde imparte la asignatura de *The European Union: Culture, History and Institutions*. En la actualidad es asesora en el gabinete técnico del Delegado del Gobierno en Madrid. Tiene distintas publicaciones sobre islamismo radical y moderado, deconstrucción de los discursos yihadistas, políticas para la prevención del radicalismo y la desradicalización y política internacional.

MARÍA TERESA SÁNCHEZ GONZÁLEZ

María Teresa Sánchez González es doctora Cum Laude en Periodismo por la Universidad de Sevilla, especializada en Información Política Internacional y Máster en Relaciones Internacionales y Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid.

ELVIRA SÁNCHEZ MATEOS

Elvira Sánchez Mateos es profesora de Relaciones Internacionales en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), profesora asociada en la Universitat de Barcelona, Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona y Máster en Relaciones Internacionales por SAIS-*The Johns Hopkins University*. Sus principales líneas de estudio son la seguridad internacional y el análisis de conflictos y de políticas exteriores, especialmente en Asia y en el Mundo Árabe. Ha participado en diversos grupos de investigación y ha realizado tareas de asesoramiento sobre estos temas. Ha sido coordinadora general de Casa Asia, asesora del Instituto Europeo del Mediterráneo (Iemed) y del Patronat Català pro Europa, miembro del comité de dirección de la red EuroMeSCo (EuroMediterranean Study Commission), investigadora sénior de la Fundación CIDOB y profesora ayudante y asociada en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad de Lleida.

