Asociación de Diplomad@s
Españoles en Seguridad y Defensa

ADESyD

Si vis pacem et securitatem, defende

IV CONGRESO ADESyD

"Compartiendo (visiones de) Seguridad"

Coeditores:

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Dr. José Díaz Toribio

Dra. Elvira Sánchez Mateos

Dr. Alfredo Crespo Alcázar

Madrid, 28 de noviembre de 2017

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

Federación de Gremios de Editores de España

ISBN – 978-84-09-02287-8

Publicación en PDF

©ADESyD, 2018

Se autoriza la reproducción, agradeciendo la cita de la fuente

Redes Sociales:

@ADESyD2011

@SWIIS2011

Linkedin y Facebook

Fecha de edición: mayo de 2018

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 cuatrocientas 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 28 de noviembre de 2017 en Madrid durante el "IV 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 "IV CONGRESO ADESyD"

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Palabras de presentación, *Dra. María Angustias Caracuel Raya* 8

Diferencia entre dato y conocimiento, *Dr. José Díaz Toribio* 15

INAUGURACIÓN

Seguridad: una visión integral
Almirante General D. Fernando García Sánchez 20

PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL, coordinado por *Dña. Lourdes Albacete Carreño*

Síntesis de contenidos del panel 27

El desafío independista catalán
D. Gabriel Cortina de la Concha 31

Estrategia de Seguridad Nacional y ciberseguridad
Dr. Javier Balañá Henarejos 46

La Estrategia de Seguridad Energética Nacional. Escenario para la Defensa
D. Antonio Vicedo García Rodríguez 64

El largo y tortuoso camino hacia la Agencia Española del Espacio
Cor. D. Juan Pons Alcoy 70

España y los retos de seguridad en el Magreb
D. David Hernández Martínez 86

Evolución de la Yihad global: el retroceso del "Estado Islámico" en Siria e Irak y su repercusión en la seguridad de España
Dr. Jesús Javier Castán Areso 107

PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL, coordinado por *Dr. Miguel Peco Yeste*

Síntesis de contenidos del panel 127

La legítima defensa colectiva en el marco del Derecho y la práctica de la UE
Dra. Pilar Pozo Serrano 130

Rusia y nuestra Estrategia de Seguridad Nacional
Cor. D. Manuel Morato Ferro 151

El yihadismo como ideología exportable y distinta entre Oriente Próximo y Europa
Dra. Hana Jalloul Muro y Dra. Ama Abuwarda 164

Seguridad Marítima en África Occidental. Reflexiones sobre una estrategia española en la región
CC. D. Diego Cánovas Cánovas 176

Una reflexión sobre la crisis de Kosovo y sus efectos en la sociedad internacional actual
Dr. Alfonso Iglesias Velasco 198

Desafíos del siglo XXI. La Unión Europea ante las migraciones
Dr. Javier de Carlos Izquierdo 224

Retos y desafíos del II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres Paz y Seguridad
Dra. Elena Peribáñez Blasco 237

México y España en el desafío del mantenimiento de la seguridad de sus fronteras. Dos referentes por su posición estratégica y sus relaciones de cooperación
Dña. Samanta Guadalupe Rosas 250

PANEL III: SEGURIDAD PÚBLICA, coordinado por *D. José Villena Romera*

Síntesis de contenidos del panel 265

Cambio climático y seguridad: una relación cada vez más incontestable
Dra. Xira Ruiz 267

La Agencia Europea para la Formación Policial y su contribución al fortalecimiento de la seguridad
D. Eduardo Borobio León 283

Lealtad institucional y seguridad nacional: el caso de la policía de la Generalitat de Cataluña
Dr. Tomás Gil Márquez 290

Apoyo de la Guardia Civil a la internacionalización de la empresa
Cor. D. Andrés Sanz Coronado 297

PANEL IV: SEGURIDAD PRIVADA, coordinado por *Dña. Alicia Gómez de Hinojosa*

Síntesis de contenidos del panel 303

La Seguridad Privada en España. Evolución histórica
D. Manuel Yangüas Menéndez 308

Colaboración público-privada: situación actual en España
D. Manuel Porras Borrajo 319

Sistema de protección de infraestructuras críticas: un modelo de colaboración público-privado
Cor. D. César Álvarez Fernández 339

Valores éticos y cumplimiento normativo
Dña. Lourdes del Amo de la Fuente 347

Derechos fundamentales y videovigilancia
Dña. María Teresa Heredero Campo 366

NOTA BIOGRÁFICA DE LOS COORDINADORES 382

PRESENTACIÓN

PALABRAS DE PRESENTACIÓN

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Presidenta de ADESyD y Directora de SWIIS

INTRODUCCIÓN

Quiero agradecer a ISDEFE su apoyo para hacer posible que hoy nos reunamos aquí todos, especialmente a D. Jesús Alonso, María Jesús Olmedo, Natalia Garcillán, Lluis Vinagre y a todo el equipo de seguridad, sonido, etc.

Quiero darles igualmente la más cordial bienvenida a este IV Congreso de ADESyD "*Compartiendo (visiones de) Seguridad*". Lo que comenzó siendo una iniciativa nacida para fomentar el intercambio de ideas entre nuestros miembros y, sobre todo, para compartir experiencias y reflexiones sobre la Paz, la Seguridad y nuestra Defensa, poco a poco se consolida, siendo fiel a nuestro lema "*Si quieres paz y seguridad, defiéndelas*".

Me gustaría dar una bienvenida especial al Almirante General D. Fernando García Sánchez, quien fue la Autoridad que presentó nuestra Asociación en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), junto con otros miembros de nuestro Comité Científico, que amablemente apoyan esta iniciativa y nos acompañan, como Dña. Beatriz Rodríguez Salmones.

En esta nueva edición, no solo contamos con la participación de miembros de nuestro Consejo de Honor y socios, sino también con destacados profesionales de muy diversos ámbitos que han decidido sumarse a nuestra iniciativa, haciendo realidad una aspiración de ADESyD desde su nacimiento: el establecimiento de lazos cada vez más estrechos entre los sectores públicos, privados y de la sociedad civil, lo que contribuye, sin duda alguna, a fortalecer y amalgamar la base social que a todos nos sustenta.

En esta ocasión, hemos incrementado el número de participantes de muy diversa procedencia académica y de nuestro territorio nacional. Y ello es así gracias al enorme esfuerzo del coordinador general, el Dr. José Díaz Toribio, sin cuya encomiable dedicación a la organización de estos Congresos no haría posible su celebración. Mención especial merecen también los demás miembros de la Junta Directiva: Elvira Sánchez Mateos, Alfredo Crespo, Lourdes Albacete, Montserrat Ferrero, Ana Belén Perianes, y Marina Cuní, que tanto han contribuido a la

celebración de nuestras actividades a lo largo de este año, así como nuestro gestor de contenidos, Ángel Fonseca. A todos ell@s, ¡muchas gracias!

Como saben, nos definimos como una Asociación plural, interpartidista e intergeneracional, abierta a cuantas ideas e iniciativas puedan enriquecer el debate sobre las cuestiones que nos interesan y ello queda reflejado en el estupendo programa que hoy les presentamos.

Como podrán apreciar, en este IV Congreso contamos con ponentes de distintas Universidades, como son la Universidad Carlos III de Madrid, la Universidad de Valencia, la Universidad Rey Juan Carlos, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Autónoma de Barcelona y de la Universidad Autónoma de México, ya que en ADESyD contamos con miembros extranjeros que han realizado estudios de posgrado en España. También participan miembros de las Fuerzas Armadas en activo y en la reserva, pues siempre hemos primado en este diseño el reflejo de "lo conjunto" (Tierra, Armada y Aire) en su relación con lo combinado, es decir, la actuación de nuestras FAS con otros contingentes multinacionales. Asimismo, contamos con miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía y Guardia Civil), de empresas públicas, de otras entidades privadas y del Congreso de los Diputados. De esta manera, tratamos de vincular las perspectivas sobre los análisis más relevantes desde una visión integral y multidisciplinar.

Esta pluralidad de intervinientes es, sin duda alguna, la riqueza de nuestro Congreso, que se consolida gracias a la confianza de socios institucionales y colaboradores, como son DASTAE Abogados, el Centro Nacional de Inteligencia, Cuadernos de Seguridad, Jaque Asesores e Isemco (*International School of Event Management and Communication*), que nos proporciona el personal de protocolo.

Sin duda, reunir a tantas voluntades siempre es muy gratificante y demuestra la viveza y el dinamismo de una Asociación que aspira a tejer mimbres cada vez más sólidos entre sus miembros y a servir a nuestra sociedad de forma positiva y constructiva.

A lo largo de estos seis años de existencia, el denominador común de nuestras actuaciones descansa en promover un mismo campo -la educación– en sus tres vertientes, que consideramos claves a la hora de promover una cultura de paz, de seguridad y de defensa:

1. La educación en valores

2. La educación en principios

3. La educación a través de la divulgación y las actividades de formación.

LA EDUCACIÓN EN VALORES

ADESyD siempre prestado particular atención a reafirmar unos valores que tod@s compartimos: la libertad, la igualdad, la cooperación, el respeto y la ayuda mutua en la consecución de nuestros objetivos.

Estos valores de ADESyD son un reflejo de los que se explicitan en la Constitución Española, particularmente en sus artículos 1 y 10, que reconoce también como valores superiores del ordenamiento jurídico de nuestro Estado social y democrático de Derecho, la justicia y el pluralismo político, así como el respeto a la dignidad de las personas, de sus derechos inviolables que le son inherentes, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, que son el fundamento del orden político y de la paz social y que deben ser preservados permanentemente.

Desde nuestro punto de vista, estos valores son fundamentales para avanzar en nuestra convivencia y en la necesaria concordia entre todos los españoles, como es nuestro deseo, profundizando y ampliando el alcance de nuestra democracia sobre normas que deben ser necesariamente consensuadas.

Retomo aquí unas palabras de D. Javier Solana en un discurso pronunciado en la Universidad de Dublín el 22 de abril de 2006, titulado "Juntos somos más fuertes", "*Together we are stronger*": "*Tengo la firme convicción de que el imperio de la ley es la única y posible piedra angular (cornestone) de la vida social y de las relaciones internacionales"*. Y entonces nos recordaba: "*la consecuencia de un mundo sin leyes es la anarquía… Las leyes no sólo deben ser escritas: deben ser respetadas y aplicadas*"[1].

LA EDUCACIÓN EN PRINCIPIOS

En una realidad en constante cambio, caracterizada por una interdependencia global, continuamente se presentan dilemas y desafíos tanto nivel nacional e internacional, como en los ámbitos de la esfera pública y privada.

[1] Y añadía: "en un mundo global interdependiente hay que reemplazar la ley de la fuerza (*the law of force*) con la fuerza de la ley (*the force of law*)".

A pesar de que el mundo y nuestra realidad social han cambiado, cambian diariamente y seguirán cambiando en el futuro, consideramos que –como Asociación - hay motivos para ser optimistas, pues avanzamos en la senda de nuestro compromiso en la defensa de dos principios que consideramos básicos, pero en los que tanto queda por avanzar:

- Por un lado, una paz sostenible, sobre la base del diálogo, la comprensión, la tolerancia, el entendimiento mutuo y el conocimiento recíproco de las diversas identidades culturales, étnicas, lingüísticas, religiosas y de género. Todos estos elementos son fundamentales para construir y consolidar la paz. Una paz que debe ser consecuencia lógica de la justicia y del buen gobierno, fruto de instituciones sólidas, eficaces y responsables, como reconoce la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible[2], junto a otros igualmente importantes, como son el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad social y la protección medioambiental.

- Por otro, una seguridad inclusiva, que exige una respuesta multidimensional a los desafíos de la escena internacional, pues no hay soluciones unilaterales a los grandes retos globales que a todos nos afectan, ya sean convencionales, no convencionales o híbridos. La seguridad inclusiva debe fundamentarse en un espíritu de solidaridad y responsabilidad compartidas entre los distintos actores del sistema internacional (estatales, no estatales, intergubernamentales y no gubernamentales), utilizando y combinando sus diversos instrumentos para afrontar tales retos y respetando siempre las obligaciones del Derecho Internacional y el Derecho de los Derechos Humanos, especialmente los derechos humanos de las mujeres y su plena participación en la prevención, gestión y resolución de conflictos, como promueve *Spanish Women in International Security* (SWIIS), creada en el seno de ADESyD.

Ambos principios – una paz sostenible y una seguridad inclusiva- deben desarrollarse en el marco de unos procesos integrales de cooperación y desarrollo de nuestras comunidades y de los pueblos que buscan la paz y la estabilidad, como nos demanda Naciones Unidas. Y, para ello, es fundamental promover la unidad de acción, fortaleciendo todo tipo de Alianzas entre los

[2] Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) son fruto del acuerdo alcanzado el 25 de septiembre de 2015 por los Estados Miembros de las Naciones Unidas y se componen de una Declaración, 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas. Los Estados Miembros han convenido en tratar de alcanzarlos para 2030. http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

sectores público y privado (PPP, *Public Private Partnerships*) y la sociedad civil organizada (SCO), no sólo representada por *Think Tanks*, Universidades y Fundaciones, sino también por Asociaciones profesionales de todo tipo, pues entendemos que podemos también contribuir a generar sinergias y colaboraciones con instituciones y organizaciones locales, regionales e internacionales.

Se trata de un objetivo muy ambicioso, sin duda, pero no utópico. Los hechos demuestran que es posible la promoción de una cultura de seguridad en nuestra sociedad favoreciendo el intercambio de ideas, su difusión y, lo que es más importante, el entendimiento de retos que a todos nos afectan para tratar de aportar soluciones.

LA EDUCACIÓN A TRAVÉS DE LA DIVULGACIÓN Y LA FORMACIÓN

Esta educación en valores y en principios guía nuestras actividades de carácter divulgativo y de formación en asuntos relacionados con la paz, la seguridad y la defensa, como la que hoy nos reúne a todos.

A lo largo de estos años hemos promovido una doble aspiración: la participación de mujeres y hombres de pensamiento en nuestras actividades y el fomento de relaciones más estrechas entre ell@s. Lo que se conoce como un mayor *networking* entre todos.

Esta guía se manifiesta también en todas nuestras actividades, como reflejan las que hemos llevado a cabo este último año desde que nos vimos en esta sede.

- Los 95 Boletines de ADESyD, que siempre cuentan con artículos de miembros de nuestro Consejo de Honor y soci@s, disponibles en nuestra web www.adesyd.es, en cuya renovación estamos trabajando, gracias a la generosa colaboración de José Antonio Hernández Gámez.

- La publicación de las Actas del III Congreso ADESyD "*Compartiendo (visiones de) Seguridad*", presentadas en el CESEDEN el pasado 7 de junio.

- La celebración de nuestros VI Cursos de Verano, que coordina el Dr. Alfredo Crespo en colaboración con el Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología.

- Los "almuerzos ADESyD" que hemos organizado este año sobre "*La nueva Estrategia de Seguridad Nacional*", que dio como resultado una aportación de nuestra Asociación a este

proceso, y sobre "*La cultura de defensa en inteligencia en el marco de la cultura de seguridad nacional*", contando con la colaboración del Centro Nacional de Inteligencia.

- Los "almuerzos SWIIS" y sus aportaciones al nuevo Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad, liderado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y publicado en el Boletín Oficial del Estado.

- SWIIS también ha estado representada en el Panel Asesor de la OTAN sobre Mujeres, Paz y Seguridad y continúa haciendo aportaciones en este marco para desarrollar esta importante política en la Alianza Atlántica.

- La colaboración con otras entidades:

    - Con la Fundación Fuerzas Armadas y Guardia Civil, apoyamos la Carrera "Corre con todas tus Fuerzas".

    - Con la Universidad Antonio de Nebrija, participamos en el III Congreso Internacional "*Desafíos a la Seguridad Global"*.

    - Con la Universidad Carlos III de Madrid, hemos contribuido a la organización del *Workshop* Internacional "*Diplomacia, Mujeres y Liderazgo*".

    - Con el Consejo Atlántico Juvenil Español (COAJE), hemos colaborado en su "*Youth Mediterranean Dialogue*".

    - Con la Embajada de EEUU, hemos participado en una actividad sobre el terrorismo yihadista.

    - ADESyD SWIIS también han sido entidad colaboradora del *Security Forum,* celebrado en Barcelona.

    - Y, atendiendo a otras invitaciones, nos hemos presentado al Instituto Empresa (IE) y al Modelo de NNUU (COMPIMUN) celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

    - Finalmente, nos gustaría agradecer públicamente la concesión del premio anual de la Asociación ADISPO, entregado en el Cultural de los Ejércitos, lo que nos anima a seguir haciendo las cosas bien por el conjunto de nuestra sociedad.

EPÍLOGO

En ADESyD SWIIS no escatimamos esfuerzos individuales y colectivos para conseguir nuestros objetivos. Se trata de un imperativo ético que regula nuestro comportamiento en una nueva era de liderazgo transformador para tratar de mejorar nuestras competencias y, a su vez, proyectarlas, en la medida de nuestras posibilidades, a un mayor número de ciudadanos.

Y es que nuestra concepción del liderazgo transformacional, tal y como fue definido por James McGregor Burns en el año 1978, hace hincapié en estos tres elementos que guían nuestra labor: los valores, la necesidad de concienciar sobre principios y la importancia de alcanzar resultados concretos.

Es así como desde la sociedad civil contribuimos al fomento de una cultura de seguridad nacional, lo que a su vez puede inspirar a otros ciudadanos a desarrollarse en su desempeño personal y profesional, e influir en nuestra sociedad para alcanzar este objetivo compartido.

Nuestra mayor recompensa no es tangible, como defiende el liderazgo transaccional al que se refirió este mismo autor, lo que nos hace sentirnos completamente independientes.

Nuestra mayor satisfacción se visualiza en un bien intangible. El valor de ADESyD es su marca y cómo se percibe dentro y fuera de nuestras fronteras, tanto en un auditorio como éste como en el respeto y consideración –si me lo permiten- que observamos de instituciones y particulares, gracias al potencial que tienen las redes sociales, donde estamos presentes en Twitter, Facebook, LinkedIn, Youtube y más recientemente en Instagram.

Es indudable que, para obtener resultados, es necesario seguir contando con la colaboración de todos nuestros miembros y amig@s que, como hoy, nos acompañan. Por ello, les animamos a utilizar la etiqueta #IVCADESyD para contribuir a la difusión de este evento y hacer que nuestros mensajes sobre los temas que se abordarán en este Congreso lleguen a más ciudadanos.

¡Muchas gracias por su atención, su asistencia, su confianza y su colaboración, y sean muy bienvenid@s!

Madrid, 28 de noviembre de 2017

LA DIFERENCIA ENTRE DATO Y CONOCIMIENTO

Por Dr. JOSÉ DÍAZ TORIBIO

Coordinador General "IV Congreso ADESyD"

En 1985, el filósofo español Julián Marías publicó un pequeño pero sustancioso ensayo titulado *Cara y cruz de la electrónica*[1]; en él analizaba las consecuencias intelectuales de los cambios tecnológicos que la electrónica estaba empezando a producir. Esta obra se escribió cuando aún no se vislumbraba el incremento de capacidad que alcanzaría posteriormente el tratamiento y almacenaje de la información. Sus reflexiones anteceden en treinta años, y superan en profundidad analítica, a las que expresan muchos de los *bestsellers* actuales sobre estas cuestiones. Entre sus páginas encontramos la siguiente aseveración: "*Los datos aislados o simplemente acumulados no son saber. Únicamente en conexión articulada, componiendo una figura, proporcionan conocimiento*"[2]. Continúa desarrollando este argumento yendo un poco más allá, negando la capacidad a toda máquina para conformar esta figura articulada, que, en su opinión, quedaría reservada al ser humano. Pero el filósofo español advierte en las primeras páginas de que si es necesario pensar sobre estas cuestiones es porque los avances tecnológicos derivados de la electrónica son, y serán, imparables. En ese contexto, nos encontramos inmersos en medio de una revolución tecnológica profunda y en la necesidad de abordar los cambios intelectuales que implica.

Tanto la actitud que destaca Julián Marías, la de asumir el progreso tecnológico, como el camino que describe para su aprovechamiento intelectual son muy inspiradores para cualquier profesional actual de la seguridad. Como lo es la necesidad de entender con claridad la diferencia entre dato y conocimiento. Teóricamente el dato en una fuente de información a partir del que construir conocimiento. Su recolección exige actualmente ingentes inversiones y esfuerzos, y en torno a ella, y su tratamiento, giran algunos de los progresos tecnológicos de los que hablamos. Más allá de su configuración y forma a través de la que accedamos a él -de manera aislada o conformando secuencias extensas-, no deja de ser materia prima para elaborar conocimiento. Esta distinción es importante, porque es con el conocimiento con lo que realmente afrontamos las amenazas y los desafíos en todas sus dimensiones.

[1] MARÍAS, Julián, *Cara y cruz de la electrónica*, Madrid: 1985. Ed. Espasa-Calpe.
[2] MARÍAS, Julián, Op. cit., p. 56.

La práctica cotidiana corrobora esta distinción. Veamos un ejemplo de ello. El día 14 de febrero de 2018 el joven Nikolas Cruz disparó indiscriminadamente contra alumnos y profesores de la Escuela Secundaria *Stoneman Doogles* de *Parkland,* dejando tras él diecisiete víctimas mortales y numerosos heridos. En las semanas posteriores se puso en tela de juicio la actuación de la policía, incluyendo la del FBI, por no haber impedido tan horrendo crimen, a pesar de que su autor había dejado rastro de sus intenciones en las redes sociales. Un buen rastreo de los mensajes, así como la identificación, localización y ubicación del emisor, tal vez habría evitado esta catástrofe. Es decir, es inevitable contar con los mejores sistemas para acceder a los datos. Pero para afrontar la amenaza de la violencia en Estados Unidos se necesita algo más que datos; se precisa de una comprensión abstracta del fenómeno, de la capacidad para trazar una estrategia de respuesta global, pero también de la voluntad para implementar lo que es más adecuado al interés general, y esto último tiene mucho que ver con los principios y los valores.

No se puede deslindar la generación de conocimiento de la defensa y respeto de unos determinados valores. La transformación de los datos en conocimiento pasa a ser, así, la combinación de un esfuerzo intelectual para darles sentido estratégico y orientarlos hacia la protección de los valores democráticos de nuestras sociedades. Sin esta estructura de conocimiento se convertirán, gracias a los nuevos avances tecnológicos, en fuente de inseguridad y contribuirán a un incremento de la incertidumbre global.

Hemos mencionado el ejemplo de la matanza de Florida, pero similar reflexión es extensiva a cualquiera de los grandes desafíos a nuestra seguridad. Podemos poner el caso del terrorismo. La recolección de datos sirve para reducir el riesgo de ataques terroristas, para perseguir a sus culpables, para establecer las relaciones entre grupos, etc. Pero la ambición última de todo gobierno, que ha de ser la supresión de esta amenaza, se hará realidad a partir de una comprensión profunda del fenómeno, que partirá del análisis de muchos datos, pero que incluirá también buena dosis de sentido común e incluso de imaginación. Hasta en el campo de las ciencias exactas lo que distingue, según decía Albert Einstein, a los buenos científicos es su capacidad imaginativa.

Ponernos sobre aviso acerca de la diferencia entre dato y conocimiento es una consecuencia de los cambios tecnológicos sobre la metodología empleada en el análisis. Se debe decir mucho más sobre esa distinción, y tiene que ver con su impacto sobre el contexto. Todo algoritmo está cargado de intencionalidad, y se inmiscuye en conflictos preexistentes a la vez que crea otros nuevos.

La Estrategia de Seguridad Nacional publicada en 2017 recoge muchas de estas inquietudes. De hecho, se refiere al ritmo acelerado de transformación impulsado por las tecnologías como como una de las dinámicas de cambio de la seguridad global. Y, en conexión con lo que venimos argumentando en esta presentación, habla de la inevitabilidad del desarrollo tecnológico y también de la necesidad de adaptarse a él. En coherencia con esto último, establece como uno de los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico.

Este libro conecta con ese objetivo y lo relaciona con otro que también es prioritario para la estrategia española: promover una cultura de Seguridad Nacional.

Desde ADESyD queremos promover una cultura de la seguridad que aspire a conformar un conocimiento útil de las cuestiones de seguridad, jalonado, por tanto, de un espíritu racional que persiga el interés general, e inspirado en la voluntad de defender los valores democráticos que expresa nuestra Constitución y las normas jurídicas de las organizaciones internacionales a las que pertenece España. Y queremos, además, promover que ese conocimiento ayude a adaptarse a los cambios que se producen en la seguridad global.

La colección de trabajos que presentamos en esta edición es un reflejo muy actual de cuanto venimos diciendo. En líneas generales, en las siguientes páginas se encuentran análisis conformadores de conocimiento, realizados por profesionales que con habilidad y responsabilidad exponen una visión muy útil para comprender el contexto de seguridad desde una perspectiva integral. Debemos añadir que este esfuerzo analítico está igualmente impregnado de la voluntad de ofrecer soluciones y de aportaciones positivas. Por esa razón, está justificado decir que esta obra ofrece algunas visiones actualizadas de problemas antiguos y exposiciones pedagógicas de desafíos nuevos.

Y, entre estos últimos, destacaríamos las reflexiones sobre el devenir de los cambios tecnológicos en marcha, y sus consecuencias sobre la seguridad y sobre el sistema de valores en los que se cimenta la cohesión social y el respeto a los derechos individuales. En esta obra encontramos trabajos sobre cuestiones poco conocidas relacionadas con las actividades de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, sobre el amplio recorrido que se abre ante nosotros en la colaboración público-privada y sobre nuevas necesidades surgidas en campos como la ciberseguridad o la protección de infraestructuras críticas. Pero también hay análisis de cuestiones internacionales con influencia sobre la seguridad española y de otras que están amenazando los pilares del estado de derecho sobre el que se construye nuestra convivencia.

Finalmente, queremos llamar la atención sobre los trabajos que examinan la vertiente ética de desafíos que han de ser tenidos como tales: desde garantizar la igualdad entre hombres y mujeres hasta la gestión poco ética de instituciones públicas y privadas.

En suma, creemos que esta obra colectiva es, ante todo, fruto de la generosidad de grandes profesionales, y, desde la primera a la última de sus páginas, un activo intelectual necesario para conocer nuestro panorama de seguridad, combinando perspectivas y compartiendo visiones.

INAUGURACIÓN

SEGURIDAD: UNA VISIÓN INTEGRAL

ALMIRANTE GENERAL FERNANDO GARCÍA SÁNCHEZ

Permítanme que agradezca primero tanto a ADESyD como a ISDEFE, como gran anfitrión de este Congreso, la posibilidad de estar aquí y poder compartir con todos ustedes algunas ideas sobre un concepto que me parece muy importante y que, de alguna forma, tanto la Doctora Marian Caracuel como el Doctor José Díaz Toribio lo han adelantado: que la seguridad, a día de hoy, debemos considerarla un concepto integral. Se trata de una idea asumida actualmente como una realidad por casi todos los pensadores y casi todos los estrategas.

El problema, como luego veremos, radica en que a veces desde el punto de vista conceptual podemos estar en una línea pero desde el punto de vista práctico puede haber diferencias a la hora de ejecutar ese concepto.

Por tanto, a lo largo de esta intervención pretendo exponer y justificar la idea de que la seguridad debe de ser integral, para desarrollar posteriormente la situación en la que se encuentra en la actualidad el sistema de seguridad español.

Para justificar que la seguridad tiene que ser algo integral tenemos que fijarnos en primer término en lo que entendemos por seguridad. Si seguridad es encontrarnos libres y no tener ni riesgos ni amenazas, cabe señalar entonces que hoy en día la complejidad, la transversalidad y la influencia de los riesgos obligan a gestionar las crisis de una forma parecida. Es decir, la seguridad es algo complejo, y tal afirmación no precisa de grandes pruebas sino que únicamente con observar la realidad podemos estar de acuerdo en la complejidad de la seguridad.

Esta complejidad, asimismo, se aprecia en los factores que afectan a la seguridad o que amenazan con inseguridad, pero también en el aspecto internacional, puesto que todos los problemas de seguridad tienen una dimensión internacional, bien estemos trabajando en el ámbito físico, en el ámbito virtual o en el ámbito de la opinión. En estos tres grandes teatros en los que trabajamos simultáneamente la seguridad tiene un aspecto internacional.

Sin embargo, la seguridad no es algo que esté en una burbuja, ni tampoco un concepto puramente ornamental, sino que es una aspiración de la sociedad. Al respecto, todo el mundo reconoce que no hay desarrollo sin seguridad y la seguridad quizás sea la bandeja donde presentamos los valores que las sociedades occidentales damos por asumidos, pero que tenemos que defender (libertad, justicia, estado de derecho, democracia, estado de

bienestar,…). Todos estos valores son imposibles de conquistar, son imposibles de mejorar y resulta imposible avanzar en ellos si carecemos de seguridad.

En consecuencia, la seguridad se convierte en una aspiración de bien común y es un servicio público que el Estado tiene que dar a sus ciudadanos. Y todo ello se encuentra en un marco estratégico en el que nos movemos donde la evolución estratégica siempre se ha caracterizado por el cambio y la incertidumbre. Además, la globalización actual y la posibilidad de utilización de los medios de comunicación incrementan la tremenda velocidad de cambio. Esta gran velocidad de cambio provoca que esa incertidumbre sea mucho más profunda y obliga a reaccionar y también a gestionar las crisis con una gran velocidad de mando o con una gran velocidad de desarrollo de los procesos de decisión.

Este funcionamiento descrito recomienda cierta integración a la hora de tomar decisiones. Pero no sólo eso, sino que nos encontramos actualmente con que en el mundo físico, virtual y de opinión, estos dos últimos han mostrado su capacidad para difundir información pero también para desinformar creando una serie de narrativas virtuales. Este fenómeno obliga a potenciar determinados elementos como son la inteligencia, la estrategia de comunicaciones y el concepto de influencia que necesitan de una aproximación integral.

Para que la seguridad sea integral debe plasmarse en una estrategia y desarrollarse en un sistema. En España tenemos en vigor la Estrategia de 2013 (la cual está pendiente de renovación por lo que en breve tendremos una nueva estrategia) cuyo lema es "un proyecto compartido", el cual, como se deduce, se parece mucho al de este Congreso organizado por ADESyD.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, aún con las críticas que se le puedan hacer, tiene numerosas virtudes, ya que pone las bases para el desarrollo de un sistema de seguridad nacional que sea efectivo. Además, define el concepto de seguridad integral de forma explícita.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 se presenta como continuidad de la Estrategia Española de Seguridad de 2011. Con ello se refuerza la idea de que la seguridad es un servicio público, es un bien común que necesita de continuidad en el tiempo con independencia de los vaivenes políticos, sin olvidar que debe estar apoyada por una política de Estado. Todo ello aparece en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013.

Asimismo, de forma también explícita, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 establece que hay que tener una visión integral de la seguridad, en el sentido de conseguir de una forma

visible, aunar todos los esfuerzos de la Nación para conseguir los niveles de seguridad necesarios ante las amenazas que se presenten o ante los riesgos que se prevén en el futuro.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 de una forma realista establece que el pensamiento estratégico no es suficiente para resolver todos los problemas. El pensamiento estratégico conceptualmente es fundamental, pero necesita institucionalizarse. Dicho con otras palabras: es necesario crear un Sistema de Seguridad Nacional y la Estrategia de 2013 pone las bases para desarrollarlo.

El servicio de seguridad nacional es una política de Estado que necesita una continuidad para que funcione y pretende no sólo aunar todas las capacidades que tienen las administraciones públicas, sino que también persigue que el sector privado participe en la seguridad en aquello que le corresponde. Además, también busca que la sociedad se comprometa con los problemas de seguridad, es decir, que la sociedad entienda que existe un valor que es la seguridad el cual, desgraciadamente, sólo se valora cuando falta.

Por tanto, la seguridad es un valor que es necesario cuidad y mejorar. De ahí que la cultura de seguridad sea algo fundamental porque existen dos elementos, bajo mi punto de vista, para hacer una sociedad más segura o más capaz de reaccionar ante los riesgos y amenazas que tenemos: Por un lado, la resiliencia (asumir los momentos negativos desde el punto de vista de la seguridad y ser capaz de recuperarse) y, por otro lado, el espíritu crítico (al que algunos pensadores llaman escepticismo sistemático). Ambos elementos son claves para enfrentarnos a todas las narrativas, a todos los procesos de desinformación, a todas las falsas noticias y a la manipulación de la opinión que tanto daño hace y puede hacer.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 habla de un planeamiento convergente y habla de que es necesario desarrollar este nuevo sistema de seguridad nacional. Así, en el capítulo 1 habla de la visión integral; en el capítulo 5 sienta las bases para desarrollar ese sistema de seguridad nacional.

El sistema de seguridad nacional ha avanzado con el desarrollo del Consejo de Seguridad Nacional, con los comités especializados en seguridad marítima, con las estrategias derivadas de seguridad marítima y de ciberdefensa, con la estrategia de seguridad energética y con la Ley de Seguridad Nacional. Considero que este sistema de seguridad nacional va a seguir avanzando.

Desde el punto de vista conceptual, creo que estamos en una situación cómoda, tenemos el rumbo marcado, pero es necesario seguir avanzando, identificando aquellos elementos que es

necesario mejorar o desarrollar con toda profundidad o con toda la capacidad. Algunos de ellos los avanza el capítulo 5 de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013:

a) La gran velocidad de cambio de la sociedad y de la situación mundial obliga a una mayor capacidad de transformación. Desde un punto de vista crítico, entiendo que somos lentos a la hora de desarrollar una estructura institucional, la cual constituye el núcleo del sistema de seguridad nacional.
b) Quizás debería buscarse una forma más rápida de actualizar las amenazas, en particular las amenazas de la desinformación y de las noticias falsas. Por ello, habría que potenciar conceptos como la estrategia de comunicaciones, la inteligencia y el concepto de influencia como elementos básicos a la hora de analizar la amenaza. Junto con esto, analizar los riesgos de forma multifuncional y reaccionar de una manera multifuncional.
c) Otra limitación que veo en estos años es la utilización sistemática del Sistema de Seguridad Nacional. Al respecto, da la sensación de que al ser elementos novedosos (por ejemplo, el Consejo de Seguridad Nacional) existe una cierta "timidez" o prudencia. Por ello, de lo que se trata es de emplear el Sistema de Seguridad Nacional para enfrentarse a las gestiones de crisis y para realizar las actualizaciones estratégicas que correspondan en cada momento.
d) También creo que existe, y es un juicio personal, una tendencia a la autonomía de las administraciones, de los ministerios y de las agencias. Esta "cultura de la autonomía" va en contra de la cultura de la integración. Posiblemente, para superar esa "cultura de la autonomía" haya que buscar herramientas porque dicha cultura dificulta la acción integral cuando hay que sumar capacidades.

Finalmente, el último punto de mi intervención está relacionado con la operacionalización de la Estrategia de Seguridad Nacional. Cabe señalar al respecto que el pensamiento estratégico no es suficiente para conseguir las cuotas de seguridad que ambicionamos. Por eso, hay que operacionalizar la estrategia. Esto significa que la línea de coherencia que va desde política, estrategia, línea de acción, planes de acción, programas y presupuesto sea una línea coherente. Tenemos que conseguir que el último eslabón de esta política de seguridad, que son los presupuestos, se invierta en las prioridades que define la política de seguridad. Sin embargo, debido a la "cultura de la autonomía" y al conservadurismo en los procesos presupuestarios, a veces no ocurre de esa forma y la estrategia se queda sin la operacionalización totalmente necesaria.

En resumen, desde mi punto de vista, reconociendo el tremendo avance que se ha hecho en los últimos años en la seguridad nacional con la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, en la cual se pusieron las bases para avanzar en ese sistema de seguridad nacional que anuncia la propia estrategia, tenemos también una serie de asignaturas pendientes que debemos desarrollar. De forma muy resumida, lo que deberíamos hacer es actualizar y desarrollar lo que viene indicado en el capítulo 5 de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, es decir, la institucionalización del Sistema de Seguridad Nacional. Esto es fundamental. La gestión de las crisis y la actualización de las amenazas obliga a una aproximación que tiene que ser multifuncional o multidisciplinar. Tenemos que trabajar en los tres espacios clásicos: en el espacio físico (que es el tradicional), en el virtual y en el de la opinión. Además, tenemos que trabajar con medidas que son diplomáticas, que son de información, que son de inteligencia, medidas militares y medidas económicas. Las medidas que se adopten se tienen que tomar de forma integrada y coordinada para resolver con eficacia las crisis.

Asimismo, en un mundo donde muchas de las amenazas proceden de la difusión de determinadas narrativas a través de las redes sociales, una estrategia de comunicación se hace muy necesaria.

No resisto la tentación de leer lo que escribía en el año 2013 el Jefe del Estado Mayor ruso, Valery Gerasimov: "*hoy en día las guerras se libran sólo en un 20% por medios tradicionales y el resto con operaciones no convencionales como la diplomacia y la difusión de bulos y mentiras"*. Se trata de un punto de vista que está recogido, de alguna manera, en la Estrategia de Rusia. Así, lo que expone Gerasimov es lo que estamos viendo y lo que estamos sufriendo, por lo que no podemos ser ingenuos pues se trata de una amenaza que está 7 días, 24 horas, es decir, hoy en día estamos en una crisis continua. Dicha crisis puede ser de nivel bajo, también puede ser de alta intensidad, pero estamos continuamente en una crisis. Por tanto, ya no existen las líneas de separación que de alguna forma cómoda y fácil podía permitir actuaciones más dispersas, menos integradas y de forma temporal más organizadas.

Hablaba antes del exceso de cultura autónoma dentro de los ministerios, instituciones y agencias que trabajan los temas de seguridad. Yo creo que es fundamental, y la Estrategia de Estados Unidos lo incluye, formar a nuestros directivos en el liderazgo estratégico, pues ello permite, como antes subrayó el Doctor Díaz Toribio, identificar misiones y objetivos y que puedan así asumir las prioridades con mayúscula de la seguridad. Sin embargo, desde mi punto de vista, se trata de una asignatura aún pendiente en nuestro sistema de Seguridad Nacional.

En última instancia, con respecto a la operacionalización de la estrategia hay que potenciar el Sistema de Seguridad Nacional, el Consejo de Seguridad, el Departamento de Seguridad Nacional y asumir un proceso de gestión en el que lo multidisciplinar se convierta en obligado. Hoy en día las amenazas son complejas y las reacciones tienen que ser multidisciplinares. Para mí, el punto clave en este proceso de operacionalización es el Departamento de Seguridad Nacional, el cual creo que ha hecho un trabajo excelente durante este último periodo al poner en marcha un Sistema de Seguridad Nacional, pese a lo cual hay que reforzarlo e impulsarlo porque es el elemento que puede hacer que nuestra seguridad sea cada vez más eficiente.

Para terminar, tenemos que profundizar en el liderazgo de nuestros directivos. Tenemos que asumir que los riesgos y amenazas hoy en día son continuos y complejos, sin olvidar que tienen un componente virtual de opinión muy fuerte…y a esto se tienen que adaptar los procesos de gestión de crisis y los procesos de decisión.

Al fin y al cabo, de lo que se trata es de profundizar en el capítulo 5 de la Estrategia de 2013, fortaleciendo esas columnas en las que se basa ese sistema institucional ya que es el que ejecuta la política de seguridad nacional. Esta política de seguridad nacional, como bien define la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, no sólo alude a libertad, al bienestar de los españoles o a la defensa del territorio de la Nación española, sino también a participar con nuestros aliados para que la seguridad global sea cada vez mayor y mejor.

Nada más. Muchas gracias y enhorabuena a los organizadores de este Congreso y gracias a ustedes por su presencia.

PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL

COORDINADO POR DÑA. LOURDES ALBACETE CARREÑO

SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL "SEGURIDAD NACIONAL"

España, en el año 2017, aprueba la nueva actualización de su Estrategia de Seguridad Nacional, tras obtener el informe favorable del Consejo de Seguridad Nacional con fecha 1 de diciembre de 2017. Este documento actualiza y revisa las estrategias aprobadas en los años 2011 y 2013. El prólogo de la de 2013, firmado por el Presidente del Gobierno, comienza con este párrafo: "*La seguridad es un fundamento esencial para el desarrollo y el progreso de una sociedad libre. Por eso, resulta imprescindible un entendimiento básico y generalizado de la importancia de la seguridad como garantía de bienestar de los ciudadanos y de la estabilidad del propio Estado*".

Y, efectivamente, la Seguridad Nacional constituye uno de los pilares básicos de un estado; pilares sobre los que se asienta la convivencia y el desarrollo social de un país. Tradicionalmente, la Seguridad Nacional ha sido identificada con la protección y defensa de un territorio concreto, pero va mucho más allá. Constituye un entramado que permite el libre ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos, la libre circulación de personas, la protección de las infraestructuras esenciales o, entre otros, la estabilidad económica y financiera.

También, tradicionalmente, la Seguridad Nacional se ha confiado a los Ejércitos, Armadas y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pero en un mundo cada vez más globalizado la seguridad trasciende también al conjunto de los ciudadanos, a la sociedad civil y a la colaboración público-privada, así como a las administraciones en los ámbitos de sus competencias. Como recoge el documento de 2013:*"Garantizar la seguridad es una responsabilidad de Gobierno, pero es también una tarea de todos".*

Y es en este sentido, de colaboración y participación de la sociedad civil en la seguridad nacional, en el que se enmarcan las sucesivas ediciones de los Congresos de ADESyD *"Compartiendo (visiones de) Seguridad".* De forma que estas actas recogen lo expuesto en la cuarta edición de nuestro Congreso, que inició su andadura en 2014 y que, año a año, ha ido teniendo mayor repercusión y despertando el interés de la sociedad sobre estos temas de seguridad, que, en ocasiones, pueden parecer lejanos pero que, como hemos podido observar a lo largo del año 2017 por diversos, y dolorosos, acontecimientos, forman parte intrínseca de nuestro día a día.

La Seguridad Nacional supone una de las principales estrategias de la política nacional en la mayor parte de los países del mundo y, desde luego, en nuestro entorno europeo. La actual complejidad política y social, la globalización y la velocidad con que se producen los cambios hacen preciso diseñar nuevas formas de actuación y respuesta para volver a la normalidad lo antes posible, y con los menores daños, cuando sufrimos alguna agresión.

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de España está basada en esta realidad cambiante y compleja, y define el marco de actuación para situaciones que en ocasiones resultan complicadas de prever. Así, la Estrategia de 2017 recoge en su capítulo 2 las *"Dinámicas de Transformación de Seguridad Global";* situaciones que forman parte de complejos procesos de transformación, con impacto político, social e incluso cultural en un mundo globalizado, interdependiente, pero fragmentado.

De manera que estas amenazas se pueden verbalizar en temas que afectan a la cotidianidad de la sociedad: terrorismo, conflictos armados, vulnerabilidad energética, migraciones irregulares, etc. Pero también en aspectos relacionados con el medio ambiente; así, el cambio climático supondrá, y en gran medida supone ya, un desafío ambiental y económico, que conllevará importantes retos para la seguridad, como la escasez de recursos hídricos y la modificación de su distribución a nivel global, el incremento de catástrofes naturales, la búsqueda y el desarrollo de nuevos recursos energéticos o el agravamiento de las presiones migratorias por alguno, o la combinación de varios, de estos efectos.

Y para estar preparados, en la medida de lo posible, también resulta conveniente el conocimiento y difusión a la sociedad de estas eventualidades, que nos permitan conseguir la resiliencia que favorecen las estrategias de seguridad.

En las tres anteriores ediciones del Congreso, el panel de Seguridad Nacional ha despertado siempre un notable interés, por tratar cuestiones que nos afectan muy de cerca y que vemos reflejados todos los días en los medios de comunicación. Pero en este año 2017, ha tenido, si cabe, todavía un mayor aliciente debido a la enorme actualidad de los temas que se incluyen en el mismo.

El panel constó de seis excelentes ponencias. Se inició con una conferencia sobre un tema que despertó, y sigue produciendo en el momento de escribir estas líneas, una enorme preocupación en la sociedad, que ha alterado significativamente nuestra convivencia y que ha ocupado, y ocupa, las primeras páginas de todos los medios de comunicación. Solo con estas referencias, ustedes lectores sabrán que me estoy refiriendo al desafío independentista de Cataluña. En su ponencia, D. Gabriel Cortina de la Concha, analista de política de Defensa, resume cómo se ha llegado a la situación actual, relata los últimos acontecimientos y aporta, desde su opinión, posibles soluciones o caminos que puede tomar el problema.

La segunda ponencia, redactada por D. Javier Balañá Henarejos, Profesor y Director de Seguridad Privada, nos sumergió en un tema todavía desconocido por muchos, como es la Ciberseguridad.

Nos definió qué es, nos relató cómo se engarza en el Sistema de Seguridad Nacional, describió los principales órganos y comités especializados en este tema en nuestro país y desarrolló varios ejemplos de ciberataques reales, producidos recientemente en el mundo y en España, que nos harán reflexionar sobre la importancia cotidiana de este tema en nuestras vidas.

La tercera conferencia fue impartida por D. David Hernández Martínez, analista político. Los aspectos más destacables de su intervención versaron sobre la importancia estratégica del Magreb, y su situación sociopolítica, para España y una práctica recopilación de cómo han sido estas relaciones en la historia reciente. El ponente nos recuerda que el Magreb está constituido por cinco países con ciertas similitudes, pero también con importantes diferencias que deben tenerse en consideración en las relaciones bilaterales. Finalmente, el autor de la ponencia analiza los desafíos de seguridad en la región pormenorizados para cada uno de los países que integran el Magreb.

Por su parte, D. Jesús Javier Castán Areso, Inspector de la Policía Nacional, desarrolló su conferencia sobre la evolución de la Yihad Global y el retroceso del Estado Islámico en Siria e Irak y su repercusión en la seguridad de España. La conferencia no pudo ser también de más actualidad e interés, máxime después de los atentados sufridos en Barcelona en el mes de agosto de 2017. El ponente nos introdujo en un tema oculto y reservado para la gran mayoría de los ciudadanos: cuantificó el número de combatientes del Estado Islámico, su distribución y características, nos explicó cómo se lucha contra estos elementos y nos aportó un brillante análisis de cuál puede ser la evolución de estos peligrosos combatientes para nuestra cultura y modo de vida.

El Coronel del Ejército de Tierra, D. Juan Pons Alcoy, centró la atención del auditorio en hacernos comprender la necesidad y utilidad de que España cuente con una agencia espacial nacional. Inició su brillante intervención reflejando el hecho de que, para la mayoría de los ciudadanos, esta circunstancia suele estar muy alejada de su día a día, para después exponernos cuál es la situación sobre este tema a nivel internacional; planteando, a continuación, un resumen de qué países cuentas con este órgano y cuáles no, sorprendiendo en varias ocasiones al público con sus datos, para finalmente exponer la situación actual en España sobre la posible creación de este organismo.

Por último, la Estrategia de Seguridad Energética Nacional fue la materia sobre la que nos instruyó D. Antonio Vicente García Rodríguez, Gerente de Energía e Infraestructura. La conferencia puso en relación las estrategias de seguridad nacional con la seguridad energética y destacó la dependencia energética de España y la necesidad de diversificar las fuentes de

energía e impulsar la sostenibilidad energética. El ponente ilustró su disertación con datos sobre algunos países de referencia y captó la atención de los participantes en el congreso destacando la enorme incidencia que el suministro de energía tiene sobre nuestro *modus vivendi* y el impacto que cualquier eventualidad en el suministro energético produciría sobre aspectos operacionales de nuestras Fuerzas Armadas.

Finalmente, desde este texto introductorio, quiero animar a los lectores de las actas del IV congreso de ADESyD a leer detenidamente las ponencias que recogemos a continuación; constituyen una información veraz, actual y perfectamente documentada sobre los temas que desarrollan. Su lectura aportará un conocimiento crítico y actual de los temas recogidos y contribuirá de manera determinante a alcanzar uno de los principales objetivos de estos Congresos: el conocimiento y participación de la sociedad civil en los temas de la Defensa Nacional.

EL DESAFÍO INDEPENDENTISTA CATALÁN

D. GABRIEL CORTINA DE LA CONCHA

NOTA BIOGRÁFICA

Madrid, 1972, casado y padre de tres hijos. Licenciado en Ciencias de la Información (Universidad Complutense de Madrid) y Máster de Estudios Políticos Aplicados (FIIAPP). Beca de la *London School of Economics and Political Science*. Diplomado en Altos Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Profesor visitante en centros docentes y universitarios. Es director de "Artículo 30, Política de Defensa". Participa en iniciativas de la comunidad estratégica y colabora con numerosas publicaciones especializadas. Empresario y emprendedor, dirige su propia compañía orientada a la consultoría y el desarrollo de proyectos, y colabora en el desarrollo de nuevos negocios, tanto a nivel nacional como internacional.

PLANTEAMIENTO Y OBJETIVO

El desafío independentista catalán es el principal problema político de España. La culminación del proceso legitimado por el gobierno de la Generalitat ha superado la calificación de "amenaza" porque se ha expresado, en palabras de sus principales líderes, como un desafío al Estado en forma de ruptura institucional, definitiva, total. La fecha del primero de octubre de 2017, día de la celebración de referéndum, marca un antes y un después.

Aparte de la ruptura social, de complejísima solución, desde el punto de vista económico las consecuencias del 1-O han afectado negativamente a la capacidad de atraer inversión, a la estabilidad y confianza laboral, dañando el ambiente de las empresas, administraciones, universidades y centros de investigación y desarrollo, perjudicado gravemente a toda la Nación. Como aspecto positivo, ha emergido una sana conciencia cívica a favor de la identidad nacional, con consecuencias esperanzadoras para hacer frente al proceso, que desarrolla energía creativa e impulso solidario; es decir, una fortaleza y una capacidad de enorme valor estratégico.

El objetivo de esta ponencia[1] es ofrecer un enfoque desde la perspectiva de los estudios estratégicos, que incluye, entre otros, actores y capacidades, los potenciadores de riesgo, los procesos orientados a la resolución de conflictos y la doctrina de la disuasión. Respondiendo a la intención del IV Congreso ADESyD "*Compartiendo (visiones de) Seguridad*", ofrecemos una serie de puntos de vista, reflexiones y propuestas.

ENFOQUE ESTRATÉGICO: SER Y HACER

El desafío independentista catalán ha sido posible porque ha habido un plan y una estrategia, con objetivos claros a alcanzar. Desde esta perspectiva, se puede definir perfectamente tanto el punto decisivo de partida como la situación final deseada. El éxito de este plan responde a que se ha logrado con flexibilidad y con absoluta libertad de acción. Por el contrario, desde el punto de vista del poder central, no nos es posible definir con claridad ni la situación de partida ni la situación final deseada. El que una parte haya marcado la agenda durante décadas, indica que en la otra no ha habido ni voluntad de vencer, ni acción de conjunto, ni factor sorpresa.

Si bien es cierto que el separatismo ha caído en su propia trampa tras el 1-O, por la incapacidad manifiesta de hacer realidad el relato de la independencia, el daño producido en la sociedad catalana es dramático y cuenta, hoy en día, con una representación institucional y electoral muy relevante, que pone en jaque cualquier posibilidad de solución. Esta partida se juega en tres tableros, todos ellos interrelacionados: el primero, a nivel regional-autonómico; el segundo, a nivel estatal-nacional y el tercero, a nivel internacional-global.

[1] El texto de esta comunicación tiene fecha de 28 de noviembre de 2017, coincidiendo con su exposición en la mesa "Seguridad Nacional" del IV Congreso ADESyD. Numerosos temas mencionados estarán pendientes de conocer su resultado final, como los resultados y consecuencias de las elecciones catalanas del 21 de diciembre, las sentencias judiciales o aquellas decisiones políticas de trascendencia en lo que a la aplicación del artículo 155 CE se refiere. Asimismo, estaba pendiente la publicación la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 por parte del Departamento de Seguridad Nacional. El autor desea agradecer las opiniones y sugerencias de Verónica Domínguez, Álvaro Silva, Carlos Suárez, y muy especialmente, de Julio Garulo.

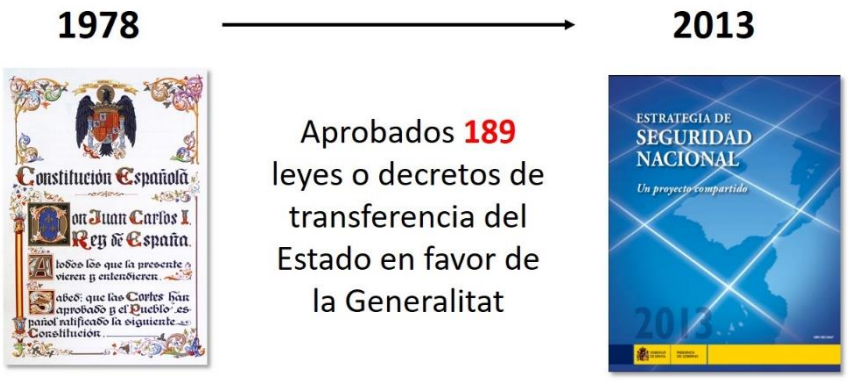
Pero la pregunta de fondo, en la pugna por si nos quedamos como hermanos o como extranjeros, es saber qué es exactamente lo que hay que solucionar. Si España es solo un contrato, ¿se trata de garantizar la convivencia, integrando a un nacionalismo que ha dejado muy claras sus intenciones? Si España es una nación, con un vínculo moral e histórico, llamada a algo más, ¿se trata de desmantelar al separatismo, su resentimiento y su cultivo del rencor, y ofrecer un gran proyecto común? Y nosotros, diplomados en seguridad y defensa, ¿qué podemos hacer?

Definir el ser tiene consecuencias en el hacer. Es imposible crecer sin mirar al futuro y sin ofrecer un proyecto compartido como Nación. No hay en España ni un solo documento relevante que hable de un posicionamiento como país dentro de una década. No hay en países similares al nuestro un *ratio* tan elevado entre población y número de parlamentos, con el coste económico y de oportunidad que conlleva. Para este curso escolar se han llegado a editar once versiones del mismo libro de matemáticas para complacer el capricho autonómico. La herida del equilibro entre poder central y regional no está producida por los efectos de una encorsetada unidad, sino por una diversidad irresponsable y desleal.

Teniendo en cuenta el ser de España, su tradición y su historia reciente, es necesario poner de manifiesto las contradicciones que encierra el planteamiento alegre de "nación de naciones", la propuesta "federal-nacional" o la Europa "de las regiones". Ceder gestión y legislación en el interior tiene como consecuencia la erosión de la capacidad exterior del Estado. Así como para afrontar los retos de la globalización económica es necesario un mercado interior consolidado, nuestra posición geopolítica necesita de un Estado con músculo que recupere competencias que le son propias. Lo mismo ocurre con la educación y la innovación, generadoras de talento.

¿POR DÓNDE EMPEZAR?

¿Por dónde empezar a corregir errores? ¿Cómo se ha llegado a esta situación? Hay un dato revelador: cuando se pone en marcha la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, se habían aprobado 189 leyes o decretos de transferencia del Estado en favor de la Generalitat desde 1978.



Nos interesa la perspectiva de los potenciadores del riesgo. Numerosos análisis, ensayos y publicaciones han abordado desde diferentes enfoques, en mayor o menor profundidad, las raíces históricas del movimiento separatista catalán, así que no nos detendremos en ello. Vamos a analizar dos cuestiones que afectan al poder: la delegación de competencias, como proceso legitimador, y la educación, como sistema e identidad.

Primero: competencias. El desafío independentista se trata del resultado de un proceso que ha ido legitimando y consolidando sus objetivos, de forma paulatina, creciente, y siempre con el visto bueno del gobierno central. España es el segundo país del mundo con más descentralización territorial, sólo superado por Alemania[2]. Este modelo, sano y orientado al bien común, no debería ser un impedimento para la buena gestión y dirección del país.

Ante la incapacidad de pactar grandes mayorías parlamentarias, todos los partidos políticos nacionales (UCD, PSOE y Partido Popular) lograron formar gobierno con la ayuda del nacionalismo. Los avances más importantes en términos de poder se han debido a una hábil negociación, calculada, aprovechando las debilidades de los más fuertes. Se ha ganado por cesión, y esto ha generado una dinámica paradójica en términos estratégicos.

El traspaso de competencias negociadas ha ido acompañado de una trampa: la creación de una administración paralela. El resultado es un colosal ente administrativo duplicado, compuesto por más de 200 empresas públicas, consorcios y fundaciones. La implicación de tantos empleos y recursos ha generado una forma de vida. Cambiar el estatus implica conflicto porque es

[2] Análisis comparado del Índice de Autoridad Regional (RAI, por sus siglas en inglés) realizado por la Universidad de Oxford. Responde a tres preguntas e incluye distintas categorías: ¿Tienen los organismos regionales capacidad de desarrollar leyes? ¿Qué hay de su poder para desarrollar políticas fiscales y económicas? ¿Hasta qué nivel llegan esos poderes? En España, el grado de autoridad regional se altera claramente a partir de 1978, mediante efecto "péndulo", pasando de un modelo centralista a otro descentralizado. *Codebook Regional Authority Index*, Oxford University. 2015.

cambiar poder, influencia, recursos. Las consecuencias para la erosión de la unidad nacional y la reducción de su capacidad en el escenario global son evidentes.

La creación de estructuras paralelas ha minado la capacidad del Estado, como, por ejemplo, de la Defensa. Suplir el desequilibrio catalán ha supuesto el desvío de fondos y de medios a unas estructuras cuya misión era y es torpedear los esfuerzos de la defensa nacional. Una crisis internacional grave nos hubiera afectado de forma determinante. Por otro lado, parte de los medios de inteligencia españoles se han tenido que dedicar a un tema que no tendría que haberse producido. Las estructuras paralelas es fruto de una política autonómica viciada. Lo que hoy ocurre en Cataluña, mañana podría ser en Valencia, Galicia, País Vasco, Baleares… Corregirlo de raíz es parte de la solución. Uno de los medios es unificar la educación.

Informe "*Libertad educación lingüística en Cataluña*" Fundación Unidad + Diversidad

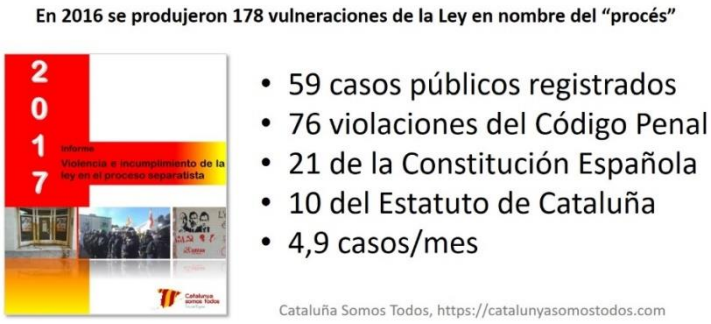
Segundo: educación. Mediante la consolidación de un proyecto educativo integral, se ha logrado construir una identidad cultural propia y excluyente. El hecho cierto es que hoy, como demuestra un informe detallado de todos los centros docentes de la región[3], ni un solo colegio en Cataluña permite estudiar en castellano. Menos del 1% respeta la ley, y cuando eso se da, se trata de colegios privados, con un coste de 600 euros por niño. Estamos hablando de un total de 4.635 centros docentes (Infantil, Primaria y Secundaria). Ante una querella por parte de los padres, el tiempo medio en que se dicta sentencia es de tres años. Los padres se encuentran

[3] Informe "*Libertad educación lingüística en Cataluña*" (2017), Fundación Unidad + Diversidad: http://www.unidadmasdiversidad.com/documentacion.php. Desarrollado con una aplicación de análisis de datos obtenidos mediante un sistema de inteligencia geográfica. Es revelador comparar las conclusiones del informe con la actual situación de la educación en la comunidad autónoma de Valencia, cuyo mapa también está disponible en la web.

solos y el alumno marcado. Varias comunidades autónomas van en esa dirección. La paradoja es que los líderes no nacionalistas evitan llevan a sus hijos a la escuela pública catalana -que ellos mismos promocionan-, y que destacadísimos líderes nacionalistas escolarizan a sus hijos en centros privados internacionales que siguen otro modelo docente.

HACIA LA RUTA TOTALITARIA

De la palabra a los hechos. Este estado de opinión tiene consecuencias y desemboca necesariamente en una deriva totalitaria. En un detallado informe titulado "*Violencia e incumplimiento de la ley en el proceso separatista*"[4], se recogen las 178 vulneraciones de la ley que se produjeron en Cataluña en 2016 en nombre del proceso separatista. Un total de 59 casos públicos registrados se analizan desde el punto de vista jurídico, y se advierte que se cometieron 76 violaciones del Código Penal en sus diferentes artículos, especialmente los referidos a motivos ideológicos, 21 de la Constitución Española y 10 del Estatuto de Cataluña. En cuanto a los delitos más frecuentes, el de daños contra la propiedad aparece en primer lugar. Una media de 4,9 casos al mes indica cierta planificación.



El éxito de la construcción de un relato es que, bajo la omnipresencia de un nacionalismo que quiere dar una imagen pacífica, tolerante y sobre todo victimista ("*Madrid nos roba", "Madrid tiene la culpa*"), existe una realidad diaria de exclusión social para todos aquellos que se atrevan a hacer pública su condición contraria al discurso único nacionalista. Como síntoma, la situación de Alemania a principios de la década de los años treinta era similar. Resultan llamativas las reflexiones de numerosos pensadores de la época sobre los efectos del nacionalismo en la vida ordinaria y, especialmente, la paradójica ausencia de una conciencia social frente a la escalada de abusos (Dietrich von Hildebrand, Edith Stein, Hannah Arendt, Stefan Zweig,…).

[4] Informe "*Violencia e incumplimiento de la ley en el proceso separatista*" (2017) elaborado por la asociación Catalunya Somos Todos, acceso completo en: http://catalunyasomostodos.com/wp-content/uploads/2017/02/Informe-CST-CAST.pdf

Teniendo en cuenta la limitación en el ejercicio de derechos tan básicos como el de la educación

de los hijos en la lengua materna y oficial, la imposibilidad del uso del español como lengua vehicular en igualdad de condiciones que el catalán, la agresión o las amenazas físicas contra ciudadanos, agentes del orden público y los símbolos (Rey, bandera…) forman parte de la vida rutinaria de Cataluña. La educación en la sospecha y el odio hacia todo lo que representa "España" no se cambia únicamente confiando en el factor tiempo, en el resultado de unas elecciones o en la esperanza de que el contrario se agote. La ausencia del Estado y la no aplicación real y efectiva de la justicia es un síntoma evidente de esta situación.

EL RIESGO DE LAS IDEOLOGÍAS EXTREMISTAS

Prometer sin dar, o exigir sin cumplir, han sido la mejor receta durante más de treinta años. Pero el socio de gobierno en la Generalitat, que también aspira a lograr (y liderar) esa meta nacional deseada, no es parlamentarista, sino revolucionario, socialista radical y republicano. A ritmo de pancarta y marcha se reivindica el referéndum de las urnas, y será un desastre, como lo fue la comuna de París en los días de la tricolor revolucionaria. Curiosamente, hoy ya es la *estelada* la seña de identidad, y es el puño en alto el signo que dice unir a más de un millón de catalanes. El uso fraudulento de los presupuestos, la corrupción, es el rostro de un proyecto que se ha manifestado impune. La presión social en calles y ayuntamientos está en manos de un populismo político que, más que una ideología, es una estructura de poder. Recordemos que uno de los seis potenciadores de riesgos señalados en la última Estrategia de Seguridad Nacional es el extremismo ideológico. La dinámica totalizante del nacionalismo catalán supone un movimiento que ha sabido equilibrar el arte de la suavidad en las formas con la agresividad del

fondo. La línea que separa la agresión física del insulto es muy fina, y la violencia es una alternativa válida y legítima para ciertos grupos, especialmente de identidad anarquista.

Ante la imposibilidad de la independencia, ¿qué se puede hacer? El deseo de acelerar el proceso necesitará de presión social y política. Será el germen de acciones violentas organizadas de baja intensidad. El análisis de conflictos contemporáneos manifiesta la estrechísima relación que hay entre nacionalismo y terrorismo, especialmente en aquellos casos donde, en las fronteras del parlamentarismo, se ha dado una fuerte identidad revolucionaria socialista. La similitud en los orígenes, el desarrollo, las tácticas y los modos de actuación entre los movimientos independentistas y los terroristas es muy similar, porque comparten una misma finalidad, que es la desestabilización del Estado[5]. Son ilustrativos los miembros de organizaciones terroristas que, una vez cumplidas sus penas de prisión, apoyan o encabezan movimientos o partidos políticos independentistas.

UN PUEBLO QUE DESPIERTA

Ante los graves acontecimientos que están sucediendo en Cataluña, numerosas iniciativas se han puesto en marcha como síntoma del compromiso con la defensa de España. Durante semanas previas al primero de octubre se han alzado numerosísimas voces por toda la geografía nacional, apoyando al Gobierno para impedir el referéndum convocado por la Generalitat de Cataluña. A pesar de que ninguna de las promesas que hizo el Presidente se cumplió, especialmente que el referéndum no se celebraría, el pueblo catalán tomó la iniciativa con grandes muestras de coraje. Lo que salvó la situación fue el despertar y la reacción social, así como, posteriormente, las palabras que el Rey dirigió a la Nación y a sus máximos responsables.

El efecto del desafío independentista ha producido una sana conciencia positiva a favor de la identidad nacional. Ha sido la iniciativa social la que ha salido a calles y plazas a proclamar su libertad. Las empresas privadas, que son fruto de la iniciativa social, han expresado en el traslado

[5] Deseo mencionar los puntos de vista del Col. Javier Blasco Robledo (R) y animar al lector a consultar sus análisis sobre las cuestiones de Cataluña: https://sites.google.com/site/articulosfjavierblasco/home

de sus sedes un mensaje contundente, con el consiguiente coste económico, que pagaremos todos. El apoyo social hacia los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que desempeñan su misión en Cataluña, con notable profesionalidad y en circunstancias muy difíciles, ha sido asombroso y resulta un enorme estímulo para asegurar el orden y poder construir la convivencia pacífica. La confianza en el pueblo español ante la adversidad debería ser tomada en serio. Esta es una de las lecciones aprendidas del desafío independentista. Otra, es la necesidad de poner los medios para fomentar y desarrollar organizaciones y asociaciones civiles como parte de la responsabilidad ciudadana.

¿REFORMAR LA CONSTITUCIÓN?

El motor político catalanista, como ocurre con todo nacionalismo, no es un sentimiento sino una filosofía, una ideología. Por esta razón, la reforma de la Constitución como solución para el conflicto catalán no es acertada. En lo esencial, hemos llegado a esta situación, no por los defectos -que los tiene- de un texto redactado hace 39 años, sino en su sistemática no aplicación o vulneración. El problema no depende de necesarias reformas, sino de urgente recuperación del sentido de Estado.

Apelar una y otra vez al proceso histórico y político de la Transición sin un enfoque crítico constructivo no da resultado, porque los actores del desafío independentista están en otro relato. Abrir el debate de la reforma será perder tiempo y recursos en una cuestión que no es esencial; generará divisiones y será aprovechado por las fuerzas nacionalistas para sus propios objetivos políticos. La cuestión estratégica es abordar todos aquellos aspectos que han configurado el poder y la influencia nacionalista, tanto en su dimensión nacional como internacional, lo que incluye aspectos relacionados con la cultura, la educación, las competencias políticas, la seguridad, la capacidad fiscal y legislativa, y la asignación de presupuestos.

ARTÍCULO 155: LAS CAPACIDADES DE LA DISUASIÓN

El proceso independentista está en un callejón sin salida. No puede crecer hacia afuera, solo hacia dentro y esperar. El factor tiempo es válido para ambas partes. Tomará ventaja quien asuma llevar la iniciativa en términos de influencia y desgaste. Como Cataluña está en España, y España es parte de un Occidente y un mundo que se rigen por un orden de tipo "westfaliano" (Estado-nación, normas comunes, respeto a las fronteras, uso legítimo de la fuerza…) el proceso soberanista se ha encontrado con que es no es posible transformarse en Nación. Por muchos

debates académicos que haya, sin las capacidades reales y efectivas de un Estado no se puede llegar a ser un Estado.

Las infraestructuras críticas han sido prueba de que enfrentarse a un Estado consolidado, por muchas carencias internas que tenga, no es realista. Fronteras, satélites, puertos y aeropuertos, gaseoductos, tres centrales nucleares y un largo etcétera hacen que el gusano se quede gusano y que por primavera no se transformará en mariposa. El 1-O revela que el proceso no es factible, técnicamente es imposible y políticamente es una mentira. También manifiesta que es el momento de enmendarlo.

Aun sin hacer nada por parte del Gobierno, el trayecto ha llegado a su fin. Sólo queda enquistarse en las estructuras de poder y no ceder la educación. Su lección aprendida es que no se relacionó el propósito con la posibilidad, y que una política ambiciosa sólo fue acompañada por análisis sentimentales y no realistas de los factores subyacentes, como son los principios unificadores de la identidad y la realidad española.

Aplicar el artículo 155 de la Constitución es la mejor forma de mostrar su capacidad de disuasión, pero necesita la credibilidad del Ejecutivo. Difundir mensajes que apelen a tiempo, estabilidad, experiencia, tranquilidad, convivencia o diálogo, confiando en las habilidades de técnicos y gabinetes, es la mejor fórmula para reducir el efecto esperado. Tras la "no proclamación" de la independencia y los procesos judiciales abiertos, la división de los partidos, las contradicciones y huida de sus líderes, y la necesidad de ganar tiempo para replantear mensajes y objetivos, ofrece unas oportunidades únicas para poder neutralizar su capacidad de organización, acción e influencia.

Si tenemos presente que la situación hoy existente en Cataluña es el resultado del abuso por parte del poder autonómico de sus funciones, adoptar solución del 155 sin llevar a cabo una labor de reconducción de la autonomía a sus límites legales, es una aplicación llamada al fracaso. Con un mínimo sentido de Estado y de visión a largo plazo, las fuerzas mayoritarias constitucionalistas tienen la oportunidad de definir un nuevo panorama. Apostar el inicio del cambio únicamente al resultado de unas elecciones autonómicas es desvelar a los adversarios los tres elementos que configuran un enfrentamiento: territorio (dónde), fecha (cuándo) y medios a utilizar (cómo). La tentación de las fuerzas políticas será el cortoplacismo electoral, una debilidad que generará división y discordias. No será suficiente llamar al voto moderado. Para formar gobierno, será necesario unir fuerzas y mantenerlas en el tiempo.

Como ha quedado patente, modificar las fronteras de la Unión Europea, exigir un puesto en la Alianza Atlántica, lograr la legitimidad de Naciones Unidas o hacerse un hueco en la mesa del Mediterráneo es imposible. Desde los estudios estratégicos, sólo un conflicto violento, de tipo híbrido, no convencional, con actores regionales involucrados y sostenido en el tiempo, podría contemplar un *status* propio como salida para su resolución.

A pesar de que las autoridades políticas comunitarias han reiterado que el problema catalán es un asunto estrictamente interno español, numerosos analistas han llamado la atención sobre la dimensión europea y el efecto contagio que pudiera tener en regiones sensibles. Por esa razón, la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, así como los grandes grupos parlamentarios europeos han mostrado su apoyo al Gobierno. Debe quedar muy claro que la vulneración de las constituciones nacionales sería como un ataque al propio marco legal europeo. Aun sabiéndolo, los secesionismos contradicen los fundamentos mismos de la construcción europea, pero es aprovechado como argumento para el relato victimista. Saben que, al ser una patología política contagiosa, podrían encontrar apoyos en otros territorios. En este sentido, la acción exterior española debe ser contundente.

Desde el punto de vista interno, el más elemental sentido de Estado exige la adopción de todas las medidas necesarias para corregir la lamentable deriva política que nos ha llevado al punto en que hoy nos encontramos. El apoyo de la comunidad internacional está asegurado. El pueblo catalán que se siente también parte de España ha sufrido un imperdonable desamparo durante todos estos años, y se ven ahora víctimas de toda clase de abusos y presiones por parte de simpatizantes secesionistas y del propio gobierno de Cataluña. Los responsables políticos de esta situación deben ser castigados en los términos previstos en la ley. La comisión de actos delictivos no puede ser recompensada con negociaciones o privilegios. El problema, a partir de ahora -sea quien presida la Generalitat-, será el control de la actividad política y del gobierno

autonómico para evitar que vuelvan a crear esas estructuras paralelas, que deben ser eliminadas, así como volver a equilibrar las transferencias.

CONCLUSIONES

El desafío independentista catalán es la demostración de fuerza de una nación sin Estado pero con claras aspiraciones a tener Estado propio y separado. Los documentos estratégicos orientados a salvaguardar la unidad y la soberanía nacional deben ofrecer visión de futuro y ser capaces de ayudar a los decisores para, teniendo en cuenta sus intereses y objetivos, anticiparse a los acontecimientos, haciendo especial referencia a sus amenazas. El nacionalismo es hoy más que una amenaza. Incluso, en ciertos ambientes soberanistas, se ha llegado a plantear la posibilidad de contar con unas fuerzas armadas propias[6].

En este tipo de informes, los puntos de vista técnicos y políticos se enfrentan a una doble tensión a la hora de presentar la realidad. No es lo mismo decir vaso "medio lleno" que vaso "medio vacío". En el último documento de referencia, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, aunque no hay mención al nacionalismo ni se hace referencia al proceso independentista catalán, estas posturas se incluían bajo el paraguas de las "ideologías extremistas". Sin embargo, en el Informe Anual de Seguridad Nacional 2016, publicado el 20 de enero de 2017, tampoco hay mención explícita de la amenaza independentista. Dos son las referencias a Cataluña: 1) que el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat, sobre el límite de los perfiles constitucionales de la Seguridad Nacional y del Sistema que le sirve de sustento, en la medida en que consideraba que vulneraban sus competencias en materia de seguridad pública y emergencias y protección civil; y 2) que es la zona en la que los procesos de radicalización yihadista detectados han sido más rápidos, y cuya comunidad islámica se caracteriza por ser la más radical y con más vínculos con otros extremistas de Europa. Desde nuestro punto de vista, teniendo en cuenta la realidad demográfica y cultural, erosionado "lo español", será el islamismo el principal rival identitario, diferencial y con representatividad, del nacionalismo catalán.

Si uno de los requisitos esenciales de cualquier estrategia de seguridad nacional es que sea compartida y asumida mediante consenso, para que tenga continuidad a pesar de los cambios

[6] El movimiento nacionalista catalán se encuentra dividido en este aspecto, unos a favor de una posibilidad, aunque sea remota, para lograr contar con una función básica del Estado (la Defensa); y otros claramente enfrentados, según postulados pacifistas o bien siguiendo la hoja de ruta de las izquierdas europeas: insumisión, objeción de conciencia, antimilitarismo. En este aspecto, cabe señalar que los populismos contemporáneos siempre han terminado por contar con unos ejércitos o unas fuerzas de seguridad marcadas por una fuerte identidad ideológica. Para un enfoque más detallado consultar el análisis *El proyecto "Defensa de Cataluña"*: http://articulo30.org/politica-defensa/seguretat-defensa-catalunya/

de gobierno, cabe pensar cómo será posible solucionar el desafío independentista catalán teniendo en cuenta el panorama actual de los grupos políticos mayoritarios del Parlamento. Además, surge la pregunta de cuál será el papel que diputados y senadores que han apoyado la causa soberanista tendrán en su actividad parlamentaria, especialmente aquellos vinculados con cuestiones de seguridad, defensa o cuestiones de inteligencia, así como con la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional.

La Estrategia Española de Seguridad de 2011 afirmaba que las características socioeconómicas, políticas, culturales y geoestratégicas de nuestro país, permitían identificar a las versiones más radicales y extremistas del islamismo y del nacionalismo como las ideologías más susceptibles de devenir en potenciadores de riesgo. Seis años más tarde, Cataluña lo confirmó en muy poco espacio de tiempo: en agosto, un ataque yihadista se saldó con 16 muertos y más de 130 heridos, y en octubre, un referéndum consolidó una fractura política y una ruptura social de muy difícil solución.

Según la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, dentro de los principios que sustentan el Sistema de Seguridad Nacional, el primero de ellos dice textualmente "1. LIDERAZGO, el impulso y la dirección política del Presidente del Gobierno"; las referencias al liderazgo del Presidente como elemento necesario se repiten en las páginas 1, 5 y 7. Creemos oportuno señalar que no se trataría de "liderazgo", que es la valoración subjetiva de una actitud, sino de "responsabilidad", que es el deber moral objetivo de una obligación. Este detalle convendría

tenerlo en cuenta de cara a próximas redacciones, pues el cuestionamiento de ese liderazgo ha sido evidente.

No se trata únicamente de señalar y neutralizar aquellas ideologías radicales y no democráticas, sino de asegurar capacidades y agilizar procesos para garantizar con efectividad el Estado de Derecho, que es el fundamento profundo de la democracia. Los líderes separatistas han podido avanzar todo lo que han querido porque saben que, 1), sus oponentes están divididos; y 2), hay tibieza a la hora de aplicar la ley, especialmente en aquellos ámbitos sensibles con fuerte significado para su relato: medios de comunicación y educación. Teniendo en cuenta que no se protege lo que no se valora, el progresivo desgaste de los "constitucionalistas" sería cuestión de tiempo y quedarían a expensas de negociación.

Ante una aplicación excesivamente calculada de las soluciones, como es la ejecución del artículo 155, los adversarios tendrán tiempo y recursos para organizar una resistencia eficaz desde el cultivo del rencor. El relato (*soft power*) y la contundencia (*hard power*) deben compaginarse adecuadamente, asesorados en todo momento por la comunidad de inteligencia. Fortalecer las organizaciones y plataformas ciudadanas ayudará a integrar iniciativas sociales y generar liderazgo para ganar los corazones y las mentes. El orden y la convivencia es resultado de buenas prácticas y, sobre todo, de que la justicia funciona. Los cálculos de poder abordados sin una dimensión cultural o moral, transformarán cualquier desacuerdo en una prueba de fuerza. Evitar el conflicto en el relato profundo, ejercitar una ignorancia sistemática del riesgo o convertir las competencias estatales en especulación despilfarradora solo podrán agravar la crisis.

Ya somos plenamente conscientes de las consecuencias letales que producen los procesos de radicalización, como el yihadista, guiados por la rígida *Sharía*. Ahora queda un largo y tortuoso camino para poder enmendar la cesión de aulas y altavoces a los profetas de la diosa-nación. No nos enfrentamos a la gestión de un sentimiento, sino a una ideología que fomenta la ruptura profunda de una parte de la Nación. Abordarlo en términos de cesión táctica, desde criterios de lo técnico y lo burocrático, o aplicando la equación de la calculadora, la encuesta o la urna, es la mejor forma de darles una buena noticia.

Los estudios estratégicos ofrecen lecciones aprendidas en resolución de conflictos. Todo lo comentado en estas observaciones confirma que, a pesar lo que ha ocurrido, el Gobierno mantiene el monopolio del uso de la fuerza y una autoridad central efectiva, pero que queda difuminado en Cataluña. En el caso que nos ocupa, la hoja de ruta que proponemos es desmantelar las estructuras paralelas, recuperar competencias y abordar la educación. Aplicar la teoría de la disuasión en sus múltiples formas, especialmente con el Artículo 155, resultaría una herramienta muy eficaz. Pero la disuasión solo es posible desde unas altas dosis de credibilidad política.

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL Y CIBERSEGURIDAD

Dr. JAVIER BALAÑÁ HENAREJOS

NOTA BIOGRÁFICA

Analista investigador, Máster Internacional en Ciberdefensa y en Ciberseguridad, Especialista Universitario en Servicios de Inteligencia, Experto Profesional en Seguridad de Redes informáticas, Técnico en Análisis de Tecnologías Militares y de la Industria de Defensa, Profesor y Director de Seguridad Privada y Socio de la Asociación de Directores de Seguridad (ADISPO).

Asimismo es ponente del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, habiendo participado, en el año 2011, como coautor del Libro "La Seguridad y la Defensa en el actual marco socio económico; nuevas estrategias frente a nuevas amenazas", con la ponencia "El uso de las nuevas tecnologías por parte de los grupos terroristas islámicos (yihadistas) en relación a propaganda y entrenamiento".

Javier Balañá también es miembro y ponente de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD), habiendo presentado y defendido en su tercer Congreso la ponencia "Ciberdefensa - Nueva Generación de Guerra Rusa" (2016). Igualmente es autor de unos 20 ensayos académicos registrados, relacionados con la Inteligencia, la Seguridad y el Terrorismo.

INTRODUCCIÓN

La Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013 ofrece una visión integral de los diferentes riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional, [1] a la vez que define la seguridad como fundamento esencial para el desarrollo y el progreso de una sociedad libre, tanto para lograr el bienestar de sus ciudadanos, como para conseguir la estabilidad del propio Estado.

[1] Conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas**,** crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, flujos migratorios irregulares, espionaje, emergencias y catástrofes, vulnerabilidad del espacio marítimo, vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

Actualmente a los riesgos y amenazas tradicionales hay que sumar otros nuevos de naturaleza generalmente transnacional que al interconectarse potencian su peligrosidad, mientras aparecen nuevos espacios que facilitan su expansión e impacto.

El ciberespacio es un claro ejemplo de un ámbito accesible, poco regulado y de difícil control, motivo por el cual la ciberseguridad está considerada como uno de los principales ámbitos de actuación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013.

LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

La Estrategia de Seguridad Nacional considera como objetivo de Ciberseguridad que ésta garantice un uso seguro de las redes de comunicación y demás sistemas de información, fortaleciendo para ello las capacidades de prevención, defensa, detección, análisis, respuesta, recuperación y coordinación frente a las ciberamenazas, y todo ello conforme a los derechos consagrados en nuestra Constitución, a la Declaración Universal de Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Con tal fin se definen seis líneas de acción estratégicas;

1) Incremento de las capacidades de prevención, detección, investigación y respuesta frente a los ciberataques, con apoyo de un marco jurídico operativo y eficaz, que mejore los procesos e impulse recursos, con especial interés en las Administraciones Publicas, infraestructuras críticas, capacidades militares y demás sistemas de interés nacional.

2) Garantizar la seguridad de los sistemas de información y comunicación de todas las Administraciones Públicas, mediante la implantación del Esquema Nacional de Seguridad según Ley II/2007, de 22 de junio, reforzando la defensa de los sistemas clasificados. Se reforzarán también los servicios esenciales de las infraestructuras críticas, aumentando la seguridad y sus sistemas de información y de comunicaciones mediante impulso de normativas y el desarrollo de capacidades.

3) Mejora de la seguridad y resiliencia de las Tecnologías de Información y Comunicación del sector privado, en especial las que soportan las infraestructuras críticas, mediante capacidades de los poderes públicos, impulsando para ello la colaboración público privada.

4) Impulso de un plan de I+D+I de la industria española, para capacitaciones profesionales en ciberseguridad, que permitan perseguir la ciberdelincuencia y el ciberterrorismo.

5) Implantación de una cultura de la ciberseguridad sólida, concienciando a ciudadanos, profesionales y empresas sobre el uso responsable de las nuevas tecnologías.

6) Intensificación de la colaboración internacional

PRINCIPIOS RECTORES DE LA ESTRATEGIA DE CIBERSEGURIDAD NACIONAL

Como extensión a las líneas de acción de la Estrategia de Seguridad Nacional, la Estrategia de Ciberseguridad Nacional define los siguientes principios rectores:

1) Liderazgo nacional y coordinación de esfuerzos. La complejidad y los desafíos en el ciberespacio requieren un liderazgo nacional, así como una correcta coordinación de capacidades, recursos y competencias involucradas. Ambas exigencias son asumidas por el Presidente del Gobierno que dirigirá y supervisará la Política de Ciberseguridad Nacional en el marco del Consejo de Seguridad Nacional.

2) Responsabilidad compartida. Todos los agentes públicos y privados con responsabilidad en esta materia, incluidos los propios ciudadanos, han de sentirse implicados en la ciberseguridad. Por ello, se precisa de una debida coordinación entre las Administraciones Públicas y la cooperación público-privada capaz de tomar iniciativas conjuntas y de intercambiar información.

3) Proporcionalidad, racionalidad y eficacia. Es necesario gestionar los riegos derivados del uso de la tecnología de forma dinámica, equilibrando oportunidades y amenazas, siendo proporcionales las medidas de protección adoptadas, que deberán aportar confianza y no trabas para nuevos servicios.

4) Cooperación Internacional. Debido al carácter transfronterizo de las amenazas es esencial la cooperación global, ya que muchas de las respuestas solo serán eficaces si se adoptan internacionalmente, con la debida cooperación y coordinación entre distintos países.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE CIBERSEGURIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

1) Presidente del Gobierno. Bajo su dirección se integraran los objetivos y líneas de actuación establecidas en la Estrategia de Seguridad Nacional. Para preservar la Ciberseguridad, estará auxiliado por los siguientes componentes:

2) Consejo de Seguridad Nacional. Configurado como Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional, asiste al Presidente del Gobierno en la dirección de la Política de Seguridad Nacional.

3) Comité Especializado de Ciberseguridad. Da apoyo al Consejo de Seguridad Nacional, principalmente para su asistencia al Presidente del Gobierno conforme a la Política de Seguridad Nacional en el ámbito de la ciberseguridad. También coordina las distintas administraciones públicas en materia de ciberseguridad, así como a los sectores públicos y privados. También proporciona análisis y estudios al Consejo para su toma de decisiones.

La composición del Comité Especializado en Ciberseguridad reflejará el espectro de los organismos y agencias de la administración pública con competencias en ciberseguridad para poder coordinar actuaciones conjuntas. También podrán colaborar con el comité actores relevantes del sector privado y especialistas cuya contribución se considere necesaria.

En el cumplimiento de sus funciones el Comité Especializado de Ciberseguridad será apoyado por el Departamento de Seguridad Nacional en su condición de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional.

4) Comité Especializado de Situación.[2] Será convocado para la gestión de situaciones de crisis en el ámbito de la ciberseguridad que puedan desbordar los límites de capacidad de respuesta por parte de los mecanismos habituales previstos, respetando las competencias de las distintas Administraciones Publicas y solo a los efectos de garantizar una respuesta inmediata y eficaz a través de un solo órgano de dirección político-estratégica de la crisis.

El Comité Especializado de Ciberseguridad y el Comité Especializado de Situación actuarán de forma complementaria, cada uno en su ámbito de competencias, pero bajo la misma dirección estratégica y política del Consejo de Seguridad Nacional presidido por el Presidente del Gobierno.

El Comité Especializado de Situación será apoyado por el Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional para poder garantizar su interconexión con los centros operativos implicados y dar una respuesta adecuada en situaciones de crisis, facilitando su control y transmisión de decisiones.

[2] Este Comité Especializado de Situación es único para el conjunto del Sistema de Seguridad Nacional.

Para poder dar apoyo eficiente al Comité Especializado de Situación, el Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional podrá ser reforzado por personal especializado proveniente de departamentos ministeriales u organismos competentes, los cuales formarán la Célula de Coordinación especifica en el ámbito de la Ciberseguridad.

PRINCIPALES CENTROS TECNOLÓGICOS RESPONSABLES DE LA CIBERSEGURIDAD (CERT)

La Estrategia de Ciberseguridad Nacional del 2013 define como primera línea de acción la capacidad de prevención, detección, respuesta y recuperación ante las ciberamenazas, en especial las que afecten a las Administraciones Públicas, infraestructuras críticas, capacidades militares y de defensa, y otros sistemas de interés nacional.

Otro aspecto importante de esta Estrategia es asegurar la necesaria cooperación entre los organismos con responsabilidad en ciberseguridad, como es el CERT[3] de la Administración Pública del Centro Criptológico Nacional (CCN-CERT), el Mando Conjunto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas (MCCD), el CERT de Seguridad e Industria operado por INCIBE (Instituto Nacional de Ciberseguridad de España) y el Centro Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas.

Los CERT de las Comunidades Autónomas, los de las entidades privadas y otros relevantes en materia de ciberseguridad deberán estar coordinados con los anteriores, especialmente para los procedimientos de respuesta, planes de contingencia, ejercicios[4] y, sobre todo, para asegurar su integración en el Sistema de Seguridad Nacional.

DESARROLLO DE CAPACIDADES DEL CENTRO CRIPTOLÓGICO NACIONAL – CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA-

El desarrollo de capacidades informáticas conocidas, por parte del CCN, son abundantes y de muy alto nivel tecnológico, destacando entre ellas "CARMEN", que ha sido desarrollada conjuntamente por el CCN y la empresa S2 Grupo.

"CARMEN" es la primera capacidad española, basada en tecnologías y conocimientos nacionales, que permite detectar las APT (Amenazas Persistentes Avanzadas), que son las principales

[3] Los CERT son equipos de reacción rápida ante incidentes informáticos, están especializados en la seguridad de redes y en los sistemas informáticos. También publican alertas sobre amenazas y vulnerabilidades de los sistemas. (GUIA DE SEGURIDAD (CCN-STIC-401) - Glosario y Abreviaturas 2015, 182).
[4] Ejercicios de simulación de incidentes para evaluar y perfeccionar acciones.

amenazas en el ciberespacio. Son acciones dirigidas generalmente por Estados, concretamente por sus servicios de inteligencia y también por unidades específicas de las Fuerzas Armadas.

Constituyen una alternativa real al espionaje tradicional, debido a su bajo coste, a la dificultad de probar su autoría y al importante volumen de información que pueden obtener.

Las motivaciones de los Estados serían obtener información sobre seguridad y defensa nacional, propiedad intelectual y también inteligencia sobre las capacidades militares para explotarlas posteriormente al conocer sus vulnerabilidades.

Otro objetivo de las APT es impedir el uso de los canales de comunicación del adversario en el ciberespacio y realizar actividades subversivas en situaciones de crisis o conflicto, o también realizar acciones de influencia.

En España hemos recibido este tipo de ataques dirigidos contra la industria de defensa, compañías tecnológicas y entidades representativas del sector público.

Durante 2016 se consolidó el concepto de guerra hibrida[5] como una de las amenazas emergentes más relevantes. Grupos como APT28, asociado con la inteligencia militar rusa (GRU), realizaron diversas acciones comprendidas en este concepto. (CCN-CERT 2017, 12)

Otro grupo asociado con Rusia es APT29, relacionado con el Servicio Federal de Seguridad de la Federación Rusa (FSB)[6]. Se trata del principal servicio de seguridad nacional y depende directamente del presidente de Rusia. Son los sucesores del antiguo KGB y entre otras funciones tienen asignadas las de contrainteligencia, espionaje y vigilancia. (Balañá 2016, 6)
La herramienta "CARMEN" genera inteligencia a partir de la observación de los tráficos de una red. Para ello incorpora un centro de Análisis de Registros y Minería de Eventos. También está orientada a la identificación de movimientos externos como son los servidores de C&C y los de *exfilt*, y detecta los movimientos laterales característicos de una APT, cuando ha entrado en un sistema. Para ello, cubre las principales vías de comunicación de este tipo de amenazas con el exterior; navegación web, consultas DNS y correo electrónico, así como diferentes mecanismos de comunicación interna de la red comprometida.

[5] Operación dirigida por un Estado que utiliza tácticas abiertas y encubiertas con el objetivo de desestabilizar otros Estados y polarizar a la población civil. Incluye una gran cantidad de herramientas como diplomacia y acciones de inteligencia tradicional, actos subversivos y de sabotaje, influencia política y económica, instrumentalización del crimen organizado, operaciones psicológicas y propaganda.
[6] Del acrónimo ruso (ФСБ), tienen sus oficinas centrales en la Plaza Lubyanka en Moscú, el mismo emplazamiento de la antigua KGB durante la época Soviética. Cuentan con 200.000 a 300.000 agentes.

Además de los análisis en la fase de persistencia, también aporta capacidades de detección en el momento de la intrusión, detectando condiciones de anomalía antes intrusiones como *watering hole o exploit kits, sandboxing y spear phising*. (CCN-CERT 2017, 2)

"REYES" es otra herramienta desarrollada por el CCN, que permite compartir información sobre ciberamenazas, lo cual facilita el análisis sobre ciberincidentes, sin bien para poder acceder hace falta tener un certificado SAT-INET.

"LUCIA" mejora la coordinación entre el CERT gubernamental nacional y los distintos organismos y organizaciones con las que colabora. Gestiona tres tipos de ciberincidentes: los propios del organismo, los provenientes del Sistema de Alerta Temprana de Red SARA (SAT-SARA) y los provenientes del Sistema de Alerta Temprana de Internet (SAT-INET). (CCN-CERT 2017, 2)

"MARIA" es una plataforma multiantivirus en tiempo real, que realiza análisis estático de código dañino a través de múltiples antivirus y antimalware para plataformas Windows y Linux. Una ventaja es que analiza los ficheros de forma aislada, no siendo trasladados a ninguna otra parte, ni tampoco a empresas antivirus. Esto es una ventaja para el análisis de las APT. (CCN - CERT 2017, 1)

"PILAR" es una herramienta de Metodología de Análisis y Gestión de Riesgos de los Sistemas de Información, siguiendo la metodología Magerit. Tiene una versión denominada *PILAR Basic*, para PyMES y Administración Local. Se actualiza periódicamente. (CCN -CERT 2017, 2)

"VANESA" es una herramienta para facilitar la formación y sensibilización en temas de ciberseguridad. Es una plataforma de retransmisión de vídeo en directo, que pretende reducir desplazamientos, tanto en los cursos de formación como en las reuniones de seguimiento de cualquier proyecto. (CCN - CERT 2017, 2)

INSTITUTO NACIONAL DE CIBERSEGURIDAD DE ESPAÑA (INCIBE)

A través del Instituto Nacional de Ciberseguridad de España (INCIBE), promovido por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y con sede en León, se desarrollan iniciativas de seguridad y de innovación tecnológica, tanto para particulares como para empresas. INCIBE cuenta también con un Centro de Respuesta a Incidentes informáticos para PyMES y Ciudadanos, se trata de uno de los CERT más potentes en España.

Desde el CERT de INCIBE, ubicado en las afueras de León, tratan de controlar los ataques procedentes de todo el planeta contra las redes y demás infraestructuras de España. Para ello,

cuentan con 25 especialistas que supervisan las redes de empresas, ciudadanos, universidades e instituciones en tiempo real. Este CERT, al que denominan CERTSI, constituye el principal centro de alerta del INCIBE y este año cumple una década.

En 2016 llevaban más de 90.000 ataques registrados, lo que doblaba el total de ataques con respecto al 2015. España es el país con más ciberataques después de EE.UU y del Reino Unido. (Guillen 2016, 1)

En INCIBE se ubica uno de los centros de procesos datos de alta seguridad nacional. Estos centros funcionan a modo de "islas", y sus ubicaciones son secretas a excepción del ubicado en los sótanos del INCIBE, que dispone de grandes medidas de seguridad y puede seguir funcionando en caso de graves ataques o catástrofes, generando su propia energía, así como comunicaciones independientes vía satélite. Estos centros funcionan a modo de "espejo" y están supervisados directamente por el CNI. (Diario León 2016, 2)

EL MANDO CONJUNTO DE CIBERDEFENSA

En el ámbito militar se encuentra el Mando Conjunto de Ciberdefensa, ubicado en la base madrileña de Retamares, cuya finalidad es la de proteger las redes de comunicaciones y los sistemas de información del Ministerio de Defensa, si bien también está previsto que puedan asignárseles otras misiones estratégicas de protección, como las correspondientes a la defensa de las infraestructuras críticas.

Para cumplir su misión el Mando Conjunto de Ciberdefensa[7] tiene tres líneas de actuación: la defensa de sus propias redes y sistemas, la relacionada con la explotación de oportunidades que proporciona este medio y en tercer lugar la capacidad de respuesta a las agresiones, todo ello con la finalidades de establecer un entorno de red seguro tanto a nivel nacional como internacional. (De Agreda, El Mando Conjunto de Ciberdefensa y la seguridad nacional. 2015, 29)

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

España apoya el desarrollo de una política de ciberseguridad coordinada con la Unión Europea y con las organizaciones internacionales de seguridad y defensa en las que participa. También colabora en la capacitación de aquellos Estados que lo necesiten.

[7] El Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD) alcanzó su IOC (*Initial Operational Capability*) en septiembre de 2013.

Algunas de las organizaciones internacionales en las que participa España son: la Agencia Europea de Defensa (EDA), la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA), el Centro Europeo de Ciberdelincuencia, adscrito a Europol, la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), entre otras.

AMENAZAS EXTERNAS– EJEMPLO RESPUESTA CIBERATAQUE MUNDIAL "*WANNACRY*"

El viernes 12 de mayo de 2017 se produjo un ciberataque a escala mundial, donde se infectaron más de 360.000 equipos, en 180 países, durante el cual el personal del Centro Criptológico Nacional pasó siete horas de vértigo hasta que finalmente logró parar el ataque informático *WannaCry.*

Desde las 11,45 horas de la mañana, los teléfonos no dejaban de sonar, el Gobierno les pregunta qué estaba pasando y las empresas afectadas les pedían ayuda. Según Luis Jiménez Muñoz, subdirector general del Centro Criptológico Nacional, tuvieron que ponerse todos a trabajar, hasta el personal que ese día estaba de vacaciones. Ese día varias empresas españolas, entre las que se encontraba Telefónica, padecieron un ciberataque, del tipo *Ransomware*, que impedía el acceso a diferentes partes del sistema, salvo que pagaran un rescate.

En el CCN vivieron una jornada maratoniana, hasta que finalmente a las siete de la tarde consiguieron lograr una vacuna, para frenar el ciberataque, que tenía como vector de entrada un puerto de conexión para impresoras. De esta manera lograron que España no quedara incomunicada, aunque el ciberataque sí afectó a numerosas empresas, algunas de enorme peso[8] y tuvo una incidencia mínima en la administración, llegando a afectar solamente a dos ordenadores, uno en la Rioja y otro en la Junta de Andalucía. (Carretero 2017, 2,3,4)

El viernes 12 de mayo de 2017 también fue una larga jornada en el INCIBE, que se complicó cuando a las 9,15 horas surgió la primera alarma. No fue una llamada oficial, se trató de un soplo, alguien les comentó que algo estaba pasando en Telefónica, según indicó Marcos Gómez, subdirector de INCIBE. Inmediatamente el equipo de detección de incidentes inició un rastreo por la red en busca de incidencias. También buscaron información sobre movimientos o

[8] Se han mantenido en el anonimato.

declaraciones de intenciones de posibles atacantes en los días previos. A las 11,15 Telefónica les confirmó oficialmente el ciberataque.

Desde INCIBE contactaron con otros centros de seguridad y con otros operadores similares a Telefónica para comprobar si les estaba pasando lo mismo y les enviaron las primeras recomendaciones para parar el progreso del ciberataque.

A las 12,30 horas enviaron el informe interno a los operadores con los primeros análisis. También elaboraron documentos ejecutivos para la Secretaría de Estado y para el Ministerio de Industria, del cual depende INCIBE, estos eran los primeros pasos de un trabajo que duraría varios días. (Gálvez 2017, 2,3)

El Consejo de Seguridad Nacional, durante la crisis, estuvo en permanente contacto con los Equipos de Respuesta a Incidentes de Seguridad (CSIRT-CERT), de ámbito nacional, como el CERT del Centro Criptológico Nacional, el CERT de Seguridad e Industria operado por INCIBE y el CERT del Centro Nacional para la Protección de Infraestructuras Criticas, CNPIC, así como con las empresas afectadas lo mismo que el Departamento de Seguridad Nacional.

Por el Consejo de Seguridad Nacional se supo que el *Ransomware WannaCry* había infectado a más de 360.000 equipos, en 180 países diferentes y que en España habíamos tenido más de 1.200 infecciones confirmadas

Como lecciones aprendidas de esta crisis, destacaron la necesidad de una mayor coordinación en el plano internacional y europeo, y la necesidad de extender la cultura de ciberseguridad a todos los niveles, para que incluya más información y mejor comunicación sobre estas amenazas. (One Magazine 2017, 1,2)

En reunión posterior el jueves 17 de mayo, en el Departamento de Seguridad Nacional, se evaluaron las acciones emprendidas tras los incidentes producidos por el ciberataque *WannaCry*, particularmente en la gestión de la crisis, coordinación, intercambio de información y comunicación pública, por parte de los CERT de ámbito nacional; del Centro Criptológico Nacional, de CERT del INCIBE , y del CERT del Centro Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas, que a su vez apoyaron al sector privado y a los operadores estratégicos. (Departamento de Seguridad Nacional 2017, 2)

Aunque las autoridades chinas han publicado poca información sobre el ataque mundial *WannaCry*, diversos expertos internacionales en ciberseguridad afirmaban que China era uno de los países afectados desde un primer momento. En este sentido, un análisis de la compañía

de antivirus china *Qihoo 360* cifró el número de compañías y organismos oficiales víctimas del ataque en 29.372, contándose las unidades afectadas en centenares de miles.

El gigante petrolero estatal PetroChina se vio obligado a desconectar los sistemas informáticos de unas 20.000 gasolineras debido al virus, dejando a los clientes de las gasolineras como única opción de pago y durante varias horas, el pago en efectivo. Según empleados de PetroChina el ataque había causado daños graves en la red de su empresa. (Palazuelos 2017, 3)

LA CIBERARMA "*ETERNAL BLUE*"

WannaCry es el primer "Gusano"[9] informático que lleva apareados un "*Exploit Zero Day*",[10] denominado *Eternal Blue*, y también un *Ransomware*, que encripta los datos y pide un rescate para recuperar su acceso. La potencia del gusano *WannaCr*y radica precisamente en el "*exploit* día cero", denominado "*Eternal Blue*."[11]

Se cree de forma general que la ciberarma denominada *Eternal Blue* fue creada por la agencia federal norteamericana *National Security Agency* (NSA), concretamente por el grupo TAO (*Tailored Access Operations*), del que conocemos su existencia por el excontratista de la NSA Edward Snowden, y que, al parecer, son capaces de lograr el acceso ilegítimo a cualquier sistema operativo en el mundo. *WannaCry* explotó las vulnerabilidades de los sistemas operativos Windows de Microsoft, que es el más popular del mundo, y les implementó un protocolo clandestino en el *Server Message Block* (SMB)[12]

Esta ciberarma, junto a otras, fue robada a la NSA en el año 2016 y posteriormente fue difundida en internet por el autodenominado grupo *hacker Shadows Brokers*. (Wikipedia 2017, 1)

Finalmente, la NSA en marzo de 2017 informó a Microsoft de la vulnerabilidad descubierta y la empresa de software lanzó un parche para que sus usuarios actualizaran los sistemas. Sin embargo, muchas empresas y usuarios no lo hicieron y fueron víctimas del ciberataque *WannaCry* el 12 de mayo de 2017. (Nakashima 2017, 3)

En principio, es bastante sorprendente que a la poderosa NSA le robara su arsenal digital un desconocido grupo de hackers autodenominado *Shadows Brokers*. Sin embargo, según dijo

[9] Es un programa similar a un virus que se diferencia de éste en su forma de realizar las infecciones. Mientras que los virus intentan infectar a otros programas copiándose dentro de ellos, los gusanos realizan copias de ellos mismos, infectan a otros ordenadores y se propagan automáticamente en una red independientemente de la acción humana.
[10] Pequeño programa que utiliza vulnerabilidades no conocidas de un sistema operativo, en este caso de Windows, y permite entrar ilegalmente en los sistemas.
[11] Este *exploit* también fue utilizado para el ciberataque denominado Petya, lanzado el 27 de Junio de 2017
[12] Vulnerabilidad que aparece en la entrada CVE-2017-0144

Edward Snowden a través de su cuenta de *twitter*, esto era fácil, debido a que probablemente personal de la NSA dejaron el malware en el servidor después de una operación, y no lo desinstalaron por pereza. (Price 2016, 3)

No obstante, existe otra hipótesis, y es la de que Snowden, cuando estaba dentro de la NSA robando secretos, no estuviera solo, y que ahora estuviera cubriendo a su antiguo camarada Harold T Martin, que también estaba contratado por la misma compañía consultora que Snowden, la Bozz Allen Hamilton.

Harold T Martin de 51 años de edad, excontratista de la NSA, fue detenido en una operación del FBI en su casa el 27 de Agosto de 2016 por dos docenas de agentes del FBI vestidos de uniforme militar con armas largas y lo sacaron de su casa esposado. Según el Juzgado, le intervinieron miles de páginas de documentos y docenas de ordenadores y otros dispositivos electrónicos dentro de su casa y también en su coche aparcado en las inmediaciones. Mucho del material confiscado era "clasificado" y los contenidos electrónicos alcanzaban muchos terabytes de información. También descubrieron documentos que habían sido puestos *online*, incluidos códigos de ordenador. Había documentos elaborados desde el año 2014. Las autoridades norteamericanas no sabían con certeza si el material robado había pasado a terceras partes o Martin solamente lo había almacenado. (Becker, y otros 2016, 1,2)

Según diversos analistas, el grupo *hacker Shadow Brokers* está dirigido o infiltrado por grupos de ciberinteligencia de la Federación Rusa (BBC 2017, 2,3). Estos grupos podrían ser los conocidos como APT28, detrás del cual estaría el Departamento Central de Inteligencia de las fuerzas armadas de la Federación Rusa o GRU[13], y la APT29 que se asocia al principal servicio de seguridad nacional de Rusia, concretamente al Servicio Federal de Seguridad de la Federación o FSB[14], y que depende directamente del presidente de Rusia. (Balañá 2016, 2,3)

También se observó cierta relación entre el ataque con misiles realizado por parte de EE.UU. sobre un aeropuerto de Siria, que también usaban los militares de la Federación Rusa, y la inmediata puesta en circulación en los mercados negros de internet del arsenal digital robado a la NSA, compuesto principalmente por herramientas de hackeo. El grupo *Shadow Brokers* facilitó

[13] *GRU Glávnoe Razvédyvatelnoe Upravlénie*. Creado en 1918 bajo la dirección de León Trotsky. Tenía una fuerte rivalidad con el KGB. Disponen de las unidades de elite *spetsna*z GRU. Su sede está en Moscú, en el complejo de oficinas Acuario, en el aeródromo Moscú Jodynka. Sus desertores han pertenecido siempre a niveles periféricos, y en general se desconoce casi todo sobre su estructura interna, presupuesto, relevancia, recursos y operaciones.

[14] Del acrónimo ruso (ФСБ), tienen sus oficinas centrales en la Plaza Lubyanka en Moscú, el mismo emplazamiento de la antigua KGB durante la época soviética. Cuentan con 200.000 a 300.000 agentes.

la clave para liberar los ficheros encriptados de la herramienta *Eternal Blue* y de otras similares [15] el día 4 de Abril de 2017. (Wikipedia 2017, 1)

Durante la primavera posterior a la distribución del arsenal digital de la NSA, que fue realizada principalmente a través de *Wikileaks*, diversos analistas detectaron una variante de este gusano, utilizada para robar en bancos orientales, y concretamente uno en Bangladesh en el que robaron 81 millones de dólares, manipulando el sistema global de mensajes de pagos.

Estas otras acciones se relacionan con el grupo de hackers denominado *Lazarus Group*, detrás del cual, afirman diversos analistas, está la unidad de ciberinteligencia del RGB (*Reconnaissance General Bureau*) de Corea del Norte.

Al parecer, Corea del Norte es una nación que utiliza el ciberespacio para robar bancos, según afirmó el Director de la NSA Richard Ledgett. El Departamento de Justicia Norteamericano ya había tramitado diversas demandas contra Corea del Norte por este motivo. (Nakashima 2017, 2,3)

AMENAZAS INTERNAS – EJEMPLO "DESAFÍO INDEPENDENTISTA CATALÁN"

Debido a las muchas dificultades para crear estructuras de estado paralelas, la Generalitat de Cataluña ha dado un salto al futuro, y desde hace dos años está creando un Estado Independiente en el Ciberespacio. Es un proyecto que avanza de forma discreta y sin impedimentos.

Para lograr esta meta han creado la Agencia de la Administración Digital de Cataluña, con categoría de estructura de Estado. Su finalidad es sustituir al Estado español con un proyecto inspirado en el modelo de gobernanza vía internet de Estonia.

Sin embargo, los líderes independistas y altos funcionarios catalanes que han viajado a ese país báltico en repetidas ocasiones[16], no sólo quieren copiar el modelo estonio de administración digital, sino que también quieren replicar para su futura Republica Catalana el sistema estonio de concesión de residencias virtuales para personas y empresas extranjeras, así como los planes de Estonia para tener una criptodivisa.

[15] Otras herramientas como *Danderspirits, Oddjob, Fuzzbunch, Darkpulsar, Eternalsynergy, Eternalromance, Eternalblue, Explodingcan y Ewokfrenzy.*

[16] Daniel Marco, director de la estrategia SmartCatalonia de la Generalitat, cuya finalidad es innovar en los servicios públicos con el uso de la tecnología y la información digital. Marco ha viajado varias veces a Estonia para reunirse con expertos tecnológicos del Gobierno de ese país para obtener asesoramiento.

El programa E-Residencia de Estonia permite el derecho de establecimiento en la UE para personas de todo el mundo, de momento llevan 20.000 personas y empresas de 143 países que también se han acogido a este derecho.

Este programa permite que el país opere sin necesidad de visas ni otras complicaciones burocráticas, gracias a su infraestructura digital que acoge a una gran cantidad de residentes virtuales, registrados a través de internet.

El programa E-residencia permite poner en marcha una empresa dentro de la UE, independientemente del lugar donde estén emplazadas físicamente sus oficinas.

El gobierno estonio, que actualmente (a fecha de 27 de noviembre de 2017) ocupa la presidencia de turno de la UE, espera llegar a tener unos 10 millones de E-estonios.

Para poder tener una nación digital totalmente independiente, Estonia está estudiando la manera de lanzar su propia criptodivisa, parecida al célebre bitcoin, en este caso sería el *estcoin*, a la que cualquier persona del mundo podría acceder, a través del programa de residencia electrónica y pagando con su divisa. (O´kuinghttons 2017, 2,3)

Estos planes son conocidos por las pruebas encontradas en los registros efectuados por la Guardia Civil el día 21 de septiembre de 2017 a requerimiento del Juez Juan Antonio Ramírez Suñer, del Juzgado de Instrucción número 13 de Barcelona, en las oficinas del Consorcio de Administración Oberta de Catalunya, en el Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la información y en la Fundación PuntCat.

El proyecto al que los independistas denominan Administración Digital de la Nación, se basa en la elaboración de su propio registro civil que también incluye la identificación de personas y organizaciones en Cataluña, así como de sus propiedades.

La estructura de Estado independiente, en el ciberespacio, tiene como pilares el registro civil, un sistema de identificación digital para realizar trámites y el portal en internet gov.cat

El Pacto Nacional para la Sociedad Digital, que también agrupa diversos ayuntamientos, señala como estructuras necesarias, un registro de ciudadanos, una agencia nacional de ciberseguridad, desplegar internet de fibra por todo el territorio catalán, y formar a todos los funcionarios. También quiere impulsar el internet de las cosas y la implementación de ciudades inteligentes.

Cuando el ex senador de ERC Santiago Vidal dijo que el ejecutivo catalán se había apoderado clandestinamente de los datos fiscales de los catalanes, todo hacía pensar que se emplearían esos datos para elaborar un censo con el que celebrar un referéndum ilegítimo. Sin embargo, a raíz de diversas denuncias presentadas ante el Juez Ramírez Sunyer, existen indicios fundamentados para creer que lo que se estaba haciendo, con los datos fiscales de los catalanes, es un verdadero registro civil catalán, lo que permitirá disponer, después de lograr la pretendida independencia, de una base tributaria para el cobro de impuestos.

Esta estructura de estado digital está muy avanzada, y tenía previsto sustituir a todas las formas de identificación del Estado Español que son: DNI, NIE, Registro Mercantil, CIP, Catastro o Registro de la Propiedad, por un único sistema que sería un nuevo registro primario de personas físicas, el cual se elaboraría a partir del Registro Central de Asegurados[17]. La Generalitat tiene acceso a la información de las compañías de seguros y a los nombres de todas las personas empadronadas en Cataluña que tengan contratado algún tipo de seguro. (Alandete y O´kuinghtttons 2017, 2,3,4,5,6)

Los ciudadanos del nuevo Estado Catalán dispondrían de una identidad digital única, con la que podrían realizar todo tipo de trámites, como los correspondientes a la seguridad social, sanidad o enseñanza, también permitiría la participación de los ciudadanos en el control de la acción pública. (Sabates 2017, 3)

Según parece, los líderes independistas catalanes, en su proyecto digital, tenían previsto adquirir un software elaborado en Estonia, disponible para cualquier Estado que lo quiera comprar y que se denomina X-Road. Se trata de un entorno informático que permite el intercambio seguro de datos entre los diferentes sistemas de información del Estado, así como entre personas, instituciones y empresas.

Este software se basa en la muy segura tecnología blockchain, que consiste en la separación de la información en cadenas de bloques mediante complejos algoritmos matemáticos, de tal modo que, al estar la información en bloques separados queda a salvo de ataques externos que pueden afectar a un solo bloque, pero no al resto.

[17] Depende de la Dirección General de Registros y Notariado del Ministerio de Justicia.

Es muy probable que se cuente con esta tecnología también para protegerse de las acciones de la justicia o del Gobierno de España. (O´kuinghttons y Alandete 2017, 2,3)

LA CLASIFICACIÓN MUNDIAL DE CIBERSEGURIDAD

La Unión Internacional de Comunicaciones (ITU) es el organismo de Naciones Unidas que tiene asignada la evaluación de seguridad de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación de todos los Estados miembros, con la finalidad de compartir experiencias y soluciones en el mundo de la seguridad digital. Para ello, cada año realiza una encuesta para evaluar el compromiso de cada Estado con la Ciberseguridad, y el resultado se refleja en un Índice Global de Ciberseguridad.

En el año 2017 también colaboró en este estudio el Centro de Investigación de la Comisión Europea y los Estados participantes fueron 134. Sin embargo, otros Estados que no atendieron la invitación también fueron validados a través de fuentes abiertas, por lo que el informe abarca un total de 193 Estados.

El Programa Mundial de Ciberseguridad de la Unión Internacional de Comunicaciones se basa en cinco aspectos: legal, técnico, organizativo, desarrollo de capacidades y la cooperación.

Los cinco países con mejor puntuación fueron Singapur (0,925), Estados Unidos (0,919), Malasia (0,893), Omán (0,871) y dentro de Europa en primer lugar Estonia con (0,846). España ocupa la posición 19 (0,718), detrás de Suiza y por delante de países como Israel, o Alemania.

El compromiso de Europa con la Ciberseguridad es muy alto, sobre todo en los ámbitos jurídico y técnico. Sin embargo, en las regiones de África y América del Sur, los niveles son bastante inferiores. (International Telecommunication Union (ITU) s.f., 56)

CONCLUSIONES

España en términos de ciberseguridad está en una aceptable posición 19 de los 193 Estados auditados, según la Unión Internacional de Comunicación (ITU), organismo que depende de Naciones Unidas.

Por otra parte, la ciberseguridad sería mejorable si organismos como el Mando Conjunto de Ciberdefensa conocieran los presupuestos económicos con los que van a contar durante los próximos años, lo cual le permitiría acometer proyectos a medio y largo plazo.

Según algunas estimaciones, la desconexión digital de Cataluña quedaría completada en dos años. Los ideólogos de esta desconexión digital tendrían ya contemplado el escudo que aplicarán

a su Administración cuando deban protegerla de las acciones de la justicia o del Gobierno español.

BIBLIOGRAFÍA

Alandete, David, y Ursula O´kuinghtttons. "La Generalitat está creando su Estado independiente en Internet". Política, Madrid: El País, 2017, 2,3,4,5,6.

Balañá, Javier Henarejos. Ciberdefensa - "Nueva Generacion de Guerra Rusa". III Congreso, Madrid: ADESyD, 2016, 6.

Balañá, Javier Henarejos. *Ciberseguridad Amenaza Rusa.* Ensayo, 2016, 2,3.

BBC. "NSA malware released by Shadow Brokers hacker group". Technology, BBC, 2017, 2,3.

Becker, Jo, Adam Goldman, Michael Schmidt, y Matt Apuzzo. "NSA Contractor Arrested in Possible New Theft of Secrets". The New York Times, 2016, 1,2.

Carretero Nacho. "Hay una ciberguerra soterrada". Periodico, Politica, Madrid: El Pais, 2017, 2,3,4.

CCN - CERT. *MARIA*. Madrid: Centro Criptologico Nacional, 2017, 1.

CCN - CERT. *VANESA*. Madrid: Centro Criptologico Nacional, 2017, 2.

CCN -CERT. *PILAR*. Madrid: Centro Criptológico Nacional, 2017, 2.

CCN-CERT. *Ciberzamenazas y tendencias*. Madrid: Centro Criptológico Nacional, 2017, 12.

CCN-CERT. *Herramienta de Ciberseguridad CARMEN.*» Centro Criptológico Nacional, Madrid, 2017, 2.

CCN-CERT. *LUCIA*. Madrid: Centro Criptológico Nacional, 2017, 2.

De Ágreda, Ángel Gómez . *El Mando Conjunto de Ciberdefensa y la seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2015, 29.

Departamento de Seguridad Nacional - Presidencia de Gobierno. *Estrategia de Seguridad Nacional- Un proyecto compartido*. Madrid: Gobierno de España, 2013, 1, 42.

Departamento de Seguridad Nacional. "El Consejo Nacional de Ciberseguridad se reúne para evaluar las accciones emprendidas tras los incidentes de *Wannacry* y *Petya*". Madrid: Gobierno de España - Gabinete de la Presidencia del Gobierno, 2017, 2.

Departamento Seguridad Nacional. "España en el puesto 19 del mundo por su compromiso con la ciberseguridad". Madrid: Gobierno de España - Gabinete de la Presidencia del Gobierno, 2017, 2.

Diario León. "El CNI elige INCIBE de León para su centro de datos secretos de alta seguridad nacional". León: Diario de León, S.A., 2016, 2.

Gálvez J.J. "Los ciberataques a infraestructuras estratégicas se multiplican por siete en solo dos años". España, El País, 2017, 2,3.

«GUIA DE SEGURIDAD (CCN-STIC-401) - *Glosario y Abreviaturas.* Centro Criptologico Nacional, Gobierno de España, Madrid, 2015, 182.

Guillén, Beatriz. "Así se detectan los ataques en el centro de ciberseguridad de España. Tecnología , León": El Pais, 2016, 1.

International Telecommunication Union (ITU). *Global Cybersecurity Index 2017. ITU Cybersecurity Team,* Naciones Unidas, Ginebra (Suiza): Internationbal Telecommunication Union (ITU), s.f., 56.

Nakashima Ellen. "The NSA has linked the WAnnaCry computer worm to North Korea". National Security, The Washington Post, 2017, 3.

O´kuinghttons, Ursula. "Residentes virtuales y una criptomoneda". Política, El País, 2017, 2,3.

O´kuinghttons, Ursula, y David Alandete. "Cómo Estonia se convirtió en el modelo digital para Cataluña". Política, El País, 2017, 2,3.

One Magazine. "¿Que ha sucedido en la reunión del Consejo Nacional de Ciberseguridad?" Redacción, 2017, 1,2.

Palazuelos Felix. "China descubre una nueva mutación del virus responsable del ciberataque mundial". Tecnología, El País, 2017, 3.

Presidencia de Gobierno. E*strategia de Ciberseguridad Naciona*l. Madrid: Gobierno de España, 2013, 16, 27,45.

Presidencia de Gobierno. *Estrategia de Ciberseguridad Nacional.* Departamento de Seguridad Nacional, Presidencia de Gobierno, Madrid, 2013, 32.

Price, Rob. Edward Snowden: "Russia might have leaked alleged NSA cyberweapons as a warning". London: Business Insider, 2016, 3.

Sabates, Roger. "La desconexión digital de Cataluña se completaría en dos años". Política, El País, 2017, 3.

Wikipedia. *EternalBlue*. Wikipedia, 2017, 1.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA NACIONAL. ESCENARIO PARA LA DEFENSA

D. ANTONIO VICEDO GARCÍA RODRÍGUEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Inició su carrera profesional en el Centro de Mantenimiento del Transporte de la Universidad Politécnica de Valencia, donde se licenció en Informática de Gestión. Con posterioridad trabajó en Sistemas de Comunicación y Control del Grupo Fomento de Construcciones y Contratas, como Analista de sistemas de información de gestión de flotas mediante posicionamiento geográfico. En el año 2001 comenzó su andadura profesional en Isdefe, primero como analista de sistemas y posteriormente como consultor en los programas de Inversiones en Infraestructuras de la OTAN. Tras la aprobación de la OTAN de un importante paquete de inversión para la modernización de la Bases Navales de Rota y Cartagena, en el año 2009 fue nombrado coordinador de dicho proyecto en apoyo a la Armada Española. A partir del año 2010 Isdefe, con su amplia experiencia en gestión de planes y programas, comenzó a colaborar con el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de Energía (IDAE) en proyectos de incentivación pública a la eficiencia energética. Se creó el Área de Obra Civil y Energía de la que fue designado Jefe.

En la apuesta decidida de Isdefe en apoyar a las administraciones en la gestión integral de Infraestructuras Estratégicas y en Seguridad Energética se creó una Gerencia específica dedicada a apoyar al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Energía, Ministerio de Interior y Ministerio de Economía e Industria. En diciembre de 2016 fue nombrado Gerente de dicha gerencia, cargo que ejerce actualmente.

CONTEXTO. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013 Y LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 2012

La Estrategia de Seguridad Nacional [1] 2013 (ESN), actualmente en revisión, se desarrolla a través de un sistema completo de líneas estratégicas que despliegan su acción. Estas líneas estratégicas son interdependientes al abordar las amenazas para la seguridad del estado español de su perspectiva, pero estando éstas interrelacionadas:

La ESN considera doce amenazas: conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares, armas de destrucción masiva, espionaje, emergencias y catástrofes naturales, vulnerabilidad del espacio marítimo y de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

Una de las partes importantes de este sistema global de seguridad se desarrolla mediante la Directiva de Defensa Nacional (DDN) *Por una defensa necesaria, por una defensa responsable*. Dicha DDN parte del planteamiento de que España tiene que contar con la defensa necesaria para hacer frente a las posibles amenazas que puedan afectar tanto a nuestra seguridad como a la de nuestros aliados.

La DDN hace tomar consciencia sobre los riesgos derivados de un mundo cada vez más interconectado, en el que grupos organizados pueden atacar la seguridad ciudadana y la estabilidad económica mediante nuevas herramientas. Además, considera necesario realizar una revisión estratégica para afrontar los nuevos riesgos y amenazas. España, debido a su situación estratégica, puerta del Mediterráneo e importante puente europeo con África e Iberoamérica, debe apoyar la consolidación de un marco seguro en el Mediterráneo, teniendo

[1] Departamento de Seguridad Nacional. Gobierno de España: *La estrategia de seguridad Nacional. Departamento de Seguridad nacional* [en línea], <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional> [Consulta: 10/10/2017].

en cuenta la estabilidad del entorno inmediato, Oriente Medio y el Sahel, y asegurar el control sobre los tráficos ilícitos que tienen su origen en Iberoamérica y el golfo de Guinea.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA NACIONAL 2015 (ESEN)

Aunque existen muchas definiciones sobre lo que es Seguridad Energética, una definición sencilla sería indicar que consiste en garantizar el suministro de energía de manera sostenible medioambiental y económicamente.

En el preámbulo de la ESEN, el Presidente del Gobierno explicita la importancia de esta estrategia: "*la salvaguarda de los intereses energéticos nacionales es una prioridad absoluta, porque sólo si protegemos nuestro patrimonio energético de presente y futuro estaremos en condición de tutelar y velar por el resto de nuestros intereses vitales. De esta forma construiremos una sociedad más próspera y equitativa y contribuiremos a un mundo más sostenible. Por este motivo, la seguridad energética ocupa un lugar central en el espacio público de la Seguridad Nacional".*

España es actualmente un país muy dependiente del exterior en relación a satisfacer su demanda energética. España tiene una cobertura energética de producción nacional que cubre tan solo el 14% de sus necesidades.[2] Esta situación ha sido un vector muy importante en el desarrollo de la acción exterior del Gobierno de España, pero también en el dimensionamiento y orientación de los recursos y organización de nuestra Defensa.

La ESEN contempla como objetivo final de la seguridad energética nacional la diversificación de las fuentes de energía, la garantía de la seguridad del transporte y abastecimiento y el impulso de la sostenibilidad energética. Este objetivo global se conforma por nueve objetivos parciales (cuya consecución depende de la implementación de una serie de líneas de acción):

[2] Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España: *Informe basado en indicadores. Edición 2016.*[en línea], pag:13, <https://www.comillas.edu/images/catedraBP/Obs_BP_2016.pdf> [Consulta: 10/10/2017].

RELACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA NACIONAL Y LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL

Uno de los objetivos estratégicos de la ESEN más relacionados con la Defensa tiene que ver con garantizar "*la seguridad de las principales vías de entrada de recursos energéticos a nuestro país, habida cuenta nuestra alta dependencia del exterior*". Ante el riesgo e incertidumbre identificado de la inestabilidad de determinadas regiones geográficas se especifica que "*la red de transporte, tanto terrestre como marítimo, es un elemento fundamental del sistema energético que requiere una detallada planificación con objeto de proporcionar respuesta y reposición a nivel nacional y europeo frente a incidencias con el objetivo de poder seguir prestando el servicio o restableciendo el mismo en el menor tiempo posible*."

El necesario control y poder de disuasión que nuestra DDN encomienda a nuestras Fuerzas Armadas en relación a Oriente Medio, Sahel, Iberoamérica o el golfo de Guinea están profundamente relacionados con la necesidad de garantizar la estabilidad de dichas zonas para, entre otros motivos, disponer de un comercio de recursos energéticos seguro y económicamente sostenible.

La diversificación de las fuentes de suministro, la introducción de nuevos recursos energéticos para satisfacer nuestra demanda, el crecimiento de la utilización de nuevas materias primas para nuevas tecnologías de generación, transformación o almacenamiento energético puede hacer cambiar los equilibrios geopolíticos y, por ende, las necesidades de nuestras Fuerzas Armadas para poder proyectar su capacidad de disuasión en nuevos escenarios no contemplados en la actualidad, del mismo modo que los éxitos de las políticas energéticas españolas en el contexto de la Unión Europea pueden hacer transformar sustancialmente las actuales amenazas.

Es decir, la Transición Energética requiere de una *"necesaria reflexión sobre los impactos colaterales de la transición energética: cómo afectaría a vecinos importantes, como Rusia o Argelia; o a los equilibrios regionales en Oriente Medio, el Golfo de Guinea o América Latina*"[3]

Adicionalmente, uno de los factores más limitantes, por coste y por vulnerabilidad, de la capacidad de las operaciones de las Fuerzas Armadas en misiones es el mantenimiento garantizado de la cadena de suministro energético a un coste económico y medioambiental sostenible.[4]

Los despliegues precisan de fuentes de energías fiables y seguras para satisfacer la demanda de las necesidades para la operación. Dichas necesidades que se requieren en entornos complejos y difícilmente replicables. Además, estas fuentes de energía deben ser abundantes, con necesidades que van más allá de las requeridas en acuartelamientos: plantas potabilizadoras, tratamiento de aguas residuales, comunicaciones, climatización, iluminación, cocinas, refrigeración, etc.

CONCLUSIÓN

El impacto que tenga en las propias Fuerzas Armadas las medidas que se realicen en el marco de la seguridad energética y en los actuales procesos de transición energética, sumado al impacto que su desarrollo tenga, pueden hacer cambiar por completo el foco y necesidades de nuestra Defensa.

La seguridad energética implica a la Defensa, desde al menos, dos perspectivas:

Endógena: las necesidades energéticas de nuestras Fuerzas Armadas, tanto en base como en operación/misión tienen en la cadena de suministro energético una de sus principales vulnerabilidades. La mejora en la tecnología que implique un menor consumo energético, junto a la diversificación y generación in situ de la energía, afecta de forma notable a las necesidades futuras de nuestras Fuerzas Armadas.

Exógena. En la medida que se avance en una menor dependencia energética como consecuencia de las acciones contempladas en la Estrategia de Seguridad Energética Nacional de 2015, se van

[3] Instituto Español de Estudios Estratégicos. Comité Español del Consejo Mundial de la Energía. Club Español de la Energía-. "Energía y Geoestrategia 2017". [en línea], pag:25. <http://www.enerclub.es/extfrontenerclub/img/File/indexed/cecme/2017/ENERG%C3%8DA%20Y%20GEOESTRATEGIA%202017.pdf> [Consulta: 10/10/2017].

[4] Instituto de Estudios Estratégicos. Pau Solanilla Franco y Álvaro Ponce Plaza. "Energías Renovables Desplegables: hacia las misiones sostenibles". http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO73-2011_EnergiasRenovablesPSolanillaAplaza.pdf [Consulta: 10/10/2017].

a establecer nuevos equilibrios geopolíticos con modificaciones sustanciales en las actuales amenazas. Nuevos recursos distintos a los combustibles fósiles serán requeridos para las nuevas tecnologías energéticas, lo que podrá abrir nuevos escenarios de tensión.

EL LARGO Y TORTUOSO CAMINO HACIA LA AGENCIA ESPAÑOLA DEL ESPACIO

COR. D. JUAN PONS ALCOY

NOTA BIOGRÁFICA

Juan Pons es Coronel de Infantería del Ejército de Tierra (Reserva), Titulado Superior por la Academia General Militar. Zaragoza (34 promoción).

Actualmente desarrolla la labor de analista de asuntos espaciales y defensa en medios de comunicación generalistas y especializados tales como "Fly News", "Avión Revue Internacional", "Espacio", "Defensa", "Revista Española de Defensa", "Fuerzas de Defensa y Seguridad", "Muy Interesante", la edición española de "Popular Science", "Airline 92", "Armas", "Armas y Municiones", "War Heat", "Military Technology" (Alemania), "Volare" (Italia), "Revista del Ejército Mexicano", "Tiempo", "El Siglo" y "Heraldo de Aragón".

En el ámbito militar, ha sido profesor de comunicación de la Academia General Militar de Zaragoza y está diplomado en Operaciones de Paz, Gestión de Programas, Alta Gestión de Personal, Comunicación Social y Combate nocturno.

En el ámbito civil es Diplomado en Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Diplomado en Dirección de Empresas por el Ministerio de Economía y Hacienda y la Cámara de Comercio e Industria de Madrid y Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales del CSIC.

Es autor del *Anuario de la Industria Aeroespacial 2017, Anuario de la Industria Aeroespacial 2016, La Industria Espacial en España* y *El Sistema Europeo de Defensa*.

INTRODUCCIÓN

La percepción general de la población española acerca de lo que significa para un país contar con una agencia espacial nacional suele estar muy alejada de la realidad, según he podido comprobar personalmente en diferentes conversaciones con personas no vinculadas al sector. Ello obedece, sobre todo, al desconocimiento de las actividades que se llevan a cabo, el volumen, calidad y capacidades de los recursos humanos que se requieren y los beneficios que reporta el campo espacial para la vida cotidiana de los ciudadanos.

En España, cuando se habla de una Agencia Espacial, quien coloquialmente denominamos el ciudadano de a pie se imagina una organización como la NASA norteamericana, donde una legión de técnicos dirigen la cuenta atrás de impresionantes despegues de potentes cohetes espaciales desde gigantescas rampas de lanzamiento y numerosos científicos observan como extrañas sondas espaciales navegan por el cosmos a la búsqueda y descubrimiento de los misterios de otros mundos inhóspitos y lejanos.

Salvo los casos extraordinarios de Estados Unidos, Rusia, China e India y la Agencia Espacial Europea (ESA), que cuentan con grandes instalaciones para el despegue de enormes lanzadores espaciales tripulados y no tripulados, así como capacidad para construir avanzados satélites y telescopios espaciales, el resto de países no está en condiciones de hacer frente a tales infraestructuras, salvo mediante la cooperación internacional.

Sin embargo, son numerosos los países del mundo que, sin tener el potencial de Estados Unidos, Rusia, China, India o la ESA, cuentan con sus propias agencias espaciales nacionales. Y las han organizado y puesto en marcha las naciones democráticas occidentales más industrializadas, los países bajo regímenes populistas más o menos democráticos, al igual que los países llamados emergentes o incluso aquellos otros que coloquialmente calificamos como "del Tercer Mundo".

Es sabido que España no dispone de una Agencia Espacial. Es por ello que la presente ponencia pretende poner de manifiesto la conveniencia de aplicar la eficiencia, la coherencia y, sobre todo, el sentido común en este ámbito, de gran importancia estratégica, que tiene una especial incidencia desde el punto de vista de la defensa, la seguridad, la industria, el medio ambiente, la ciencia y el mundo académico, como viene ocurriendo en la mayor parte de las naciones de nuestro planeta.

A diferencia de los representantes de los países con los que el presidente del gobierno español se sienta en innumerables foros políticos, económicos y de todo tipo, en España existen y conviven nada menos que cuatro ministerios competentes en asuntos espaciales. A estos cuatro ministerios se añaden varias instituciones sectoriales que también cuentan con competencias e intereses en el campo espacial. Por tanto, es comprensible que no exista ninguna organización ni alto cargo de la administración del Estado cuya función sea la de dirigir y planear el camino a seguir por el conjunto del sector espacial nacional.

RECLAMANDO UNA AGENCIA NACIONAL

Desde hace más de una década, los sectores ligados al espacio, al igual que la mayor parte de los altos cargos de las instituciones vinculadas con el ámbito espacial, con mayor o menor firmeza anhelan, apoyan y reclaman la creación de una organización que, bajo el nombre y forma de Agencia, Organismo, Centro, Instituto o como quiera llamarse, haga las veces de Agencia Espacial nacional con la finalidad de definir una política espacial nacional de la que se derive una estrategia a medio y largo plazo para el conjunto del sector.

La hipotética creación de tal Agencia se ha visto agravada por la crisis económica que atravesó España a partir de 2008 y cuyos efectos se prolongan hasta nuestros días. A pesar de que el modelo de Agencia por el que se inclina la industria contempla un reducido equipo humano –inferior a medio centenar de personas–, todo apunta a que el ministerio de Hacienda era y es reticente a dar su visto bueno a la creación de tal Agencia estatal.

Hace prácticamente 3 años, el 28 de enero de 2015, se constituyó la Comisión Interministerial de Política Industrial y Tecnológica del Espacio, órgano colegiado interministerial para la coordinación y seguimiento de los aspectos industriales y tecnológicos de la política nacional del espacio.

Bajo la presidencia de Begoña Cristeto, en su calidad de secretaria general de Industria y de las PyMES, reunía a representantes de las Secretarías Generales de Ciencia e Innovación, de la Secretaría General de Transporte, de la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa, de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) y del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI).

En su primera reunión, la Comisión llegó al acuerdo de diseñar una estrategia nacional del sector espacial para el horizonte del año 2020. La citada planificación estratégica aspiraba a coordinar los intereses y acciones de los distintos departamentos ministeriales y entidades promotores

y/o usuarios de programas espaciales. Con aportaciones de la Asociación Española de Tecnologías de Defensa, Aeronáutica y Espacio (TEDAE), el documento pretendía servir de complemento al informe sobre el Marco Estratégico para la Industria Española.

Como impulsora de la citada Comisión, Begoña Cristeto declaraba en octubre de 2015 que estaba confiada en que "*en la próxima reunión de la Comisión Interministerial se apruebe la Guía Estratégica del Sector Espacial y podamos presentarla a todos los interesados*" Fuente cita??. Sin embargo, tres años después, la citada Guía no existe.

No obstante, por conversaciones mantenidas con funcionarios que no me han autorizado a desvelar su identidad, estoy en condiciones de confirmar que a lo largo de 2018, posiblemente en los primeros meses del año, se presentará la citada Guía, y ello a pesar de que hace al menos un año que la citada Comisión no se reúne.

La Guía también pretende reflejar las ventajas e inconvenientes de constituir una Agencia Espacial nacional. Cristeto manifestaba en octubre de 2015 que "*sería deseable que la agencia espacial, o entidad con la fórmula jurídica oportuna, tuviera el máximo nivel de interlocución, un control directo de su presupuesto e independencia en su gestión".* Fuente cita??

Pero la realidad es que estamos a las puertas del nuevo año 2018 y, a pesar de la voluntad de quienes tienen visión de futuro en lo que respecto a la evolución del campo espacial y de su importancia a escala internacional, la estratégica esfera de actividad espacial española continúa repartida a finales de 2017 entre cuatro ministerios y otras tantas organizaciones, cada una competente en distintos escenario.

En los albores de la tercera década del tercer milenio, la inexistencia de una organización y de un alto cargo que represente los intereses espaciales globales y la estrategia nacional de España en el competitivo marco internacional es una fragilidad que carece de explicación racional, a la vista de lo que ocurre en países de nuestro entorno.

Tal y como ya se ha relatado, la creación de una Agencia Espacial española todavía no está contemplada por el gobierno de la Nación. Así pues, una hipotética Agencia Espacial nacional se encuentra en una situación equivalente a la de "ni está ni se la espera".

Como estudioso y conocedor del sector, mi personal punto de vista es que, más pronto que tarde, será una realidad. Pese a todos los obstáculos para crear una estructura única, su implantación, repito, es cuestión de tiempo, y no de mucho tiempo, aunque el camino la ruta a recorrer sea más un largo y tortuoso camino que un camino de rosas.

Porque la Nación que no tenga voz y peso propios en el campo espacial del futuro no podrá aspirar a ser un actor destacado en el plano político internacional o, al menos, regional. Es por ello que un buen número de naciones de los cinco continentes han dado los pasos necesarios y han creado sus propias agencias espaciales nacionales, especialmente durante las dos últimas décadas.

En el plazo de dos años, un importante hito espacial de alcance internacional va a tener lugar en España, ocasión que puede tener influencia en la posible decisión del gobierno de turno para decidirse a fundar una Agencia Espacial en España.

A finales de 2019, una ciudad española, todavía por determinar, será la sede de la cumbre de ministros de la Agencia Espacial Europea (ESA) responsables de los asuntos espaciales. Allí se tomarán importantes decisiones de cara al futuro de la Europa espacial, especialmente en cuanto a planes para impulsar la exploración humana de Marte, algo imposible de asumir si no es mediante la cooperación internacional.

Será una oportunidad de oro para reflexionar y tomar la decisión de anunciar la creación de un organismo que centralice en España los temas espaciales. Quedan dos años para dar los pasos necesarios en el sentido correcto, que no es otro que el de la coherencia política y administrativa. De no hacerlo, se habrá perdido una gran ocasión para dar el paso final.

OBSTÁCULOS A RESOLVER

Como ya se ha escrito, el principal problema para establecer una organización que asuma los dispersos asuntos espaciales radica en que en la administración central existen cuatro departamentos del más alto rango que asumen diversas competencias, que son los ministerios siguientes: Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente; Economía, Industria y Competitividad; Fomento; y Defensa. Cada ministerio defiende a capa y espada su parcela y su independencia, y hasta la fecha, lo han logrado.

Además, si tenemos en cuenta que las competencias que se asignan a cada ministerio se definen en el palacio de la Moncloa, sede de la presidencia del gobierno, es evidente que hasta el momento, no ha existido voluntad política real de ponerse manos a la obra y racionalizar la situación.

Pero, ¿por qué cuatro ministerios? Los motivos son los siguientes. El ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente lleva los temas espaciales relacionados con la meteorología y la observación de la Tierra con fines medioambientales.

La Organización Europea para la Explotación de Satélites Meteorológicos (EUMETSAT) es una organización intergubernamental europea creada en 1986 y propietaria de los famosos satélites Meteosat –que diariamente nos ofrecen los pronósticos del tiempo– y la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) es socio fundador. En consecuencia, todo lo relativo a satélites medio ambientales y meteorológicos es competencia del citado ministerio a través de la AEMET, que está adscrita a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del citado ministerio.

El ministerio de Economía, Industria y Competitividad dispone de una Secretaria General de Industria y de las PyMES, responsable de los sectores estratégicos, uno de los cuales es el espacial. Al citado ministerio está adscrito el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), empresa pública empresarial creada en 1977, y que es el responsable de la gestión de la presencia española en la ESA.

El CDTI dispone de una Dirección de Programas Internacionales en donde se integra un equipo humano altamente cualificado que lleva la gestión cotidiana de la presencia española en diferentes organizaciones y programas espaciales internacionales, por ejemplo, en la ESA y en la Comisión Europea. Para ello cuenta con personal que conoce en profundidad la globalidad de la industria y del sector en su conjunto.

El ministerio de Fomento es competente en los programas espaciales puesto en marcha por la Unión Europea, principalmente el proyecto Galileo, el GPS europeo, cuyo despliegue espacial está teniendo lugar y que se espera que pueda entrar en servicio el próximo 2018. El Tratado de Lisboa de diciembre de 2007 asigna a la Unión Europea importantes competencias en el marco espacial y, día tras día, la Comisión va tomando mayores iniciativas que inciden sobre todos los países miembros.

Respecto al ministerio de Defensa, tiene responsabilidad sobre todos aquellos programas relacionados con la defensa y la seguridad. Es el único departamento que, hoy por hoy, dispone de una especie de estrategia espacial, que ha sido reflejada en el Plan Director de Sistemas Espaciales, documento publicado en octubre de 2015.

España cuenta con 2 satélites de comunicaciones gubernamentales en órbita (*Spainsat y Xtar-Eur*). Próximos a concluir su vida operativa, ya está muy avanzado la puesta en marcha del programa *Spainsat NG*, dos nuevas plataformas de comunicaciones también para uso gubernamental.

Además, España está asociada al programa de satélites espía ópticos Helios II, próximos a concluir su vida operativa, lo que supone plantearse entrar en un programa más avanzado para

continuar recibiendo imágenes de las zonas de conflicto donde están desplegadas las Fuerzas Armadas españolas por el mundo.

El 30 de enero de 2018 está prevista la puesta en órbita el primer satélite de observación radar con fines principalmente para defensa y seguridad –bautizado Paz–, aunque tendrá un componente comercial. En 2019 le seguirá Ingenio, un satélite de observación óptica que será dedicado preferentemente a fines comerciales pero también militares.

Además, adscrito al ministerio de Defensa se encuentra el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA). Organismo público de investigación, está adscrito a la Secretaría de Estado de Defensa, dispone de altas capacidades en el campo de la investigación espacial, y de capacidades para la verificación y control de equipos, subsistemas y sistemas espaciales y de desarrollo de avanzados instrumentos ópticos.

Constituido en mayo de 1942 como Instituto Nacional de Técnica Aeronáutica, en 1963 incorpora el término de Aeroespacial para añadir a su labor el campo del espacio, al constituirse ese año la Comisión Nacional de Investigación del Espacio. En sus instalaciones en Ajalvir (Madrid) se encuentra el Centro de Astrobiología (CAB), un organismo de investigación dependiente del INTA y del Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y asociado al Instituto de Astrobiología de la NASA.

¿CUÁL ES LA SITUACIÓN EN OTROS PAÍSES?

Vamos a repasar la situación a escala mundial.

Un total de 193 estados soberanos forman parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que son prácticamente todos los existentes en el mundo y que gozan de reconocimiento internacional generalizado.

Pero a los 193 pertenecientes a la ONU habría que añadir otros 3 estados que, por distintas razones, no son miembros de la organización con sede en Nueva York: La República de China (más conocida como Taiwán), el Estado Vaticano y la Autoridad Nacional Palestina.

Las presiones de China Popular lograron que Taiwán fuera expulsada de Naciones Unidas en octubre de 1971 y que tenga un escaso reconocimiento diplomático en la esfera mundial. Sin embargo, es un país con un elevado potencial militar, una economía boyante y el respaldo de Estados Unidos en la región de Asia-Pacífico.

Por lo que respecta al Vaticano, posee una clara capacidad de influencia en la esfera política y social mundial y un elevado prestigio de mediación en la esfera internacional, pero por su singular condición es estado observador de la ONU por decisión propia. La Autoridad Nacional Palestina, por razones muy variadas, goza también del estatuto de observador.

En conclusión, en el mundo existen 196 estados o entidades similares y, entrando en el eje del tema que nos ocupa, a nadie debería sorprender que cerca de la mitad de ellos tengan marcados intereses en el ámbito espacial. En concreto, he identificado un total de 95 estados que están registrados en distintas organizaciones internacionales –entre ellas, Naciones Unidas– como poseedores de artefactos espaciales que están operativos, ya están fuera de servicio, o con su puesta en órbita programada para fechas próximas.

De los 95 estados con algún tipo de interés en el campo espacial, he podido rastrear e identificar que 52 países cuentan con organizaciones dedicadas a gobernar, dirigir y planificar su política espacial, es decir, el 55%. No es la totalidad de las 95 naciones porque, entre quienes tienen algún tipo de satélite en órbita, aunque sea de 1 kilo, se encuentran, por ejemplo, Afganistán, Bután, Costa Rica, Georgia, Gana, Nicaragua, y no tiene sentido para dichos países constituir una organización equivalente a una agencia espacial.

De los 52 países con agencias espaciales, 28 fueron creadas entre 1955 y 1999. Su creación parte del 4 de octubre de 1957, fecha de la puesta en órbita del Sputnik –el primero de los satélites artificiales de la Tierra– y momento del comienzo de la era espacial.

Es entonces cuando las dos superpotencias constituyen las dos grandes organizaciones centradas en el desarrollo de la tecnología espacial. Una es bien conocida por el gran público y es la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio, más conocida como NASA, fundada el 29 de julio de 1958 por el entonces presidente Dwight Eisenhower. Es la agencia del gobierno de Estados Unidos responsable del programa espacial civil, así como de la investigación aeronáutica y espacial.

La otra organización, la equivalente de la NASA en la desaparecida Unión Soviética, estaba envuelta en el secreto. Eran un conjunto de Oficinas de diseño, empresas estatales, laboratorios y talleres bajo el control de la Academia de Ciencias de la URSS, que ostentaba la dirección de la política ejecutiva del programa espacial soviético.

A partir de ese momento, en los inicios de la denominada Guerra Fría (1947-1991) se produce el enorme impulso de la tecnología espacial, bajo el pretexto de mejorar las condiciones de vida y

permanencia de los seres humanos en el cosmos y de aumentar la seguridad de las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética.

En la década de los años 60, cuando la carrera entre Estados Unidos y la Unión Soviética por pisar la Luna está en todo su auge, el presidente de la República de Francia, Charles De Gaulle, funda en 1961 el Centro Nacional de Estudios Espaciales (CNES) y pone en marcha toda una maquinaria industrial para disponer de cohetes lanzadores propios.

Alemania hace lo propio en 1969 al crear la Agencia de Investigación Aeroespacial (DLR), mismo año en que India crea su Agencia *(India Space Research Organization*, ISRO), seguida por Pakistan (1971), Austria (1972), Suecia (1972) y Perú (1974).

En los 25 años que abarcan desde 1975 a 1999 se establecen 18 nuevas agencias. Entre las más relevantes, la Agencia Espacial Europea (1975), cuyos países fundadores fueron Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Italia, Holanda, Suecia, Suiza y España. En la actualidad está integrada por 22 estados miembros y su presupuesto de 2017 se eleva a 5.750 millones de euros. Sus miembros de pleno derecho son: Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Holanda, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia y Suiza. Otros estados europeos son asociados, e incluso no europeos, como Canadá.

También ven la luz muchas más organizaciones espaciales, entre las que destacan las de Bélgica (1975), Italia (1983) o Israel (1983). Le seguirán las de Turquía (1985), Noruega (1987), Corea del Sur (1989), Canadá (1989), Rumanía, Taiwán y Argentina, todas ellas en 1991, Ucrania (1992). La República Popular China no lo fundará hasta 1993, un año antes que Brasil (1994).

Con el final del siglo XX se produce una significativa aceleración. Entre los años 2000 y 2017 se crean otras 24 nuevas agencias espaciales; doce en la primera década. Naciones como Nigeria (2001), Chile (2001), Argelia (2002), Japón (2003), Irán (2003), Colombia (2006) establecen sus organizaciones en la primera década del tercer milenio. El caso de Japón es singular, ya que en 2003, el gobierno de Junichiro Koizumi decide integrar en una sola organización a sus dos agencias espaciales y un laboratorio: el ISAS (Instituto de Ciencia Aeronáutica y Espacial, creado en 1964), que estaba centrado en la investigación espacial, y la NASDA (Agencia Nacional de Desarrollo Espacial, creada en 1969), dedicada al desarrollo y producción de satélites y lanzadores espaciales.

Otras 12 agencias surgen entre 2010 y 2017, lo que demuestra el progresivo interés de los estados en dotarse de organizaciones que aglutinen los temas espaciales. Por ejemplo, en el

marco europeo e hispanoamericano, en 2010 toman vida la *UK Space Agency* por impulso del primer ministro Gordon Brown, la Agencia Espacial Mexicana (AEM) con el apoyo del presidente Felipe Calderón y la de Sudáfrica. En Venezuela, de la mano del presidente Hugo Chávez, en 2012 nace la Agencia Bolivariana Espacial (ABE), en Paraguay surge en 2014 la Agencia Espacial del Paraguay (AEP) y en Polonia, la Agencia Espacial de Polonia (POLSA).

También en otras partes toman especial interés. La Unión de Emiratos Árabes crea en 2014 su agencia (UAESA) y Nueva Zelanda en 2016. Para 2018 está anunciada la constitución de las Agencias espaciales de Australia, Portugal, Grecia y Sri Lanka.

En Bélgica se produce un fortalecimiento de su estructura directora de política espacial basada en la BELSPO. En 2017 se inicia la creación de la Agencia Interfederal Espacial de Bélgica, que está atravesando más problemas de los previstos para hacerse realidad debido a la estructura organizativa del país, en donde juegan industriales valones y flamencos.

¿QUÉ HA PASADO EN ESPAÑA EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS?

Durante el primer gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008), Joan Clos, entonces ministro de Industria, Turismo y Comercio, dio luz verde en noviembre de 2006 a la publicación del llamado *Plan Estratégico para el Sector Espacial 2007-2011*, primer plan del sector. Aunque su ámbito de aplicación se ceñía al citado ministerio, tal documento vio la luz con "*la vocación de constituirse en punto de referencia para una actuación consensuada de todo el sector espacial español*". No lo consiguió. Falta fuente de cita.

Desde la conclusión de la vigencia del citado Plan han pasado prácticamente siete años, a fecha de hoy, España sigue careciendo de una estrategia, plan o guía que suponga un mapa de ruta para el conjunto del sector.

No obstante, se ha pasado por momentos de mayor complejidad. Al inicio del segundo mandato de Rodríguez Zapatero (PSOE, 2008-2011), la llegada al ministerio de Industria de Pablo Sebastián supuso la transferencia del CDTI al ministerio de Ciencia e Innovación, pero sin los fondos para su funcionamiento, que debían ser transferidos desde el ministerio de Industria, lo cual suponía un serio freno a la eficiencia de la actuación del propio CDTI.

En consecuencia, durante los cuatro años de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, nada menos que cinco ministerios tenían competencias en el sector espacial: Agricultura, Pesca y Alimentación; Industria, Comercio e Industria; Ciencia e Innovación; Fomento; y Defensa.

Cuando el PP ganó las elecciones de 2011, el presidente Mariano Rajoy mantuvo la distribución de competencias durante toda la legislatura –que se prolongó hasta 2016–, a pesar de que modificó la estructura y denominación de algunos ministerios, que pasaron a llamarse: Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Industria, Energía y Turismo; Economía y Competitividad; Fomento; y Defensa.

Afortunadamente, cuando el presidente Rajoy ganó las últimas elecciones generales, se reorganizaron los departamentos ministeriales y la Secretaría General de Industria y de las PyMES y el CDTI se integraron en el mismo ministerio.

CONSECUENCIAS DE NO CONTAR CON UN *MISTER SPACE*

Es evidente que aunar las competencias en un solo organismo resultaría muy beneficioso en todos los sentidos. Hoy por hoy, la representación de España en los foros espaciales internacionales varía en función de la temática –asuntos de meteorología, defensa, medio ambiente, científicos, de navegación, etc.–, a los cuales asistirá una representación del ministerio que tenga las competencias correspondientes. En muchas ocasiones, España no está representada.

Un ejemplo entre los muchos existentes. Creado en 1993 para coordinar a escala mundial las actividades relacionadas con los problemas de los desechos naturales y generados por el hombre en el espacio, el Comité de Coordinación Inter Agencias sobre Desechos Espaciales (IADC) es un foro gubernamental internacional creado por distintas agencias espaciales.

En el IADC están representadas las agencias espaciales de Italia (*ASI, Agenzia Spaziale Italiana*), Francia (*CNES, Centre National d'Etudes Spatiale*s), China (*CNSA, China National Space Administration*), Canadá (*CSA, Canadian Space Agency*), Alemania (*DLR, German Aerospace Center*), India (*ISRO, Indian Space Research Organisation*), Japón (*JAXA, Japan Aerospace Exploration Agency*), Corea del Sur (*KARI, Korea Aerospace Research Institute*), Estados Unidos (*NASA, National Aeronautics and Space Administration*), Rusia (*ROSCOSMOS, State Space Corporation*), Ucrania (*SSAU, State Space Agency of Ukraine*), Gran Bretaña (*UKSA, UK Space Agency*) y la Agencia Espacial Europea (*ESA, European Space Agency*).

Así pues, España no está en condiciones de presentar directamente sus iniciativas o defender sus intereses o iniciativas, ya que el representante de la ESA presenta y defiende los puntos de vista que previamente han sido consensuados por todos los países miembros. Las autoridades españolas, en concreto el CDTI, recibe la información resultante a través del representante de la ESA.

Valga este ejemplo para dejar constancia de la importancia de contar con una representación al más alto nivel nacional e internacional y, al mismo tiempo, adecuar la aportación presupuestaria en consonancia al peso del PIB de nuestro país en la Unión Europea.

A continuación, se presentan una serie de propuestas que ayudarían a vertebrar el sector y darle el impulso necesario para que España se convierta en un actor de relevancia en el marco europeo y, a ser posible, mundial:

1. Englobar bajo una única organización las distintas competencias y actividades que actualmente están distribuidas entre distintos departamentos de la Administración General del Estado.

   Aunque sólo sea por razones de eficiencia de gastos e inversiones, son evidentes las ventajas de concentrar en un sólo organismo las competencias del sector espacial actualmente dispersas en cuatro ministerios y otras instituciones oficiales (INTA, CDTI, Agencia Estatal de Investigación, AEMET).

2. Establecer una autoridad única con rango equivalente a secretario de Estado, Subsecretario o Alto Comisionado, de reconocido prestigio y capacidad en el sector y/o en el plano político, que represente los intereses globales de España.

   Poner en marcha esta nueva organización y representar los temas espaciales no es cuestión baladí. Para conformar y dar vida a un colectivo que hasta la fecha obedece a distintas ópticas, representadas por componentes científicos, militares, de seguridad, comerciales hace falta poner al frente de la nueva organización a una persona con competencias demostradas y con capacidad de liderazgo.

3. Situar la nueva organización en la estructura orgánica adecuada y asignarle capacidades y rango semejante al de los principales países espaciales de Europa y del mundo.

   Al objeto de relacionarse con las organizaciones semejantes existentes por el mundo, se hace conveniente que la nueva organización este adscrita a un departamento transversal como, por ejemplo, el ministerio de Presidencia y Administraciones Públicas.

4. Definir un Plan Estratégico Espacial Nacional.

   El sector, en sus distintas vertientes, está faltó de guías y directrices a medio y largo plazo que tengan en cuenta los objetivos y prioridades en los planos de la seguridad y defensa, civiles, comerciales, tecnológicos, científicos, de aplicaciones y de servicios. Por razones obvias, es conveniente establecer una hoja de ruta que abarque periodos superiores al ciclo electoral.

5. Potenciar la cooperación y la "diplomacia espacial" con otros países.

   Sabedores de la importancia que todas las naciones conceden a las comunicaciones vía satélite, las imágenes obtenidas desde el espacio, la navegación y el posicionamiento a través de constelaciones espaciales, las principales potencias utilizan sus capacidades espaciales como una importante herramienta de su política exterior.

   España, por estar situada entre las dieciséis principales potencias industriales del mundo debería ser un actor relevante en el campo de la cooperación y la "diplomacia espacial", tanto en Iberoamérica, como en Europa, como también en el marco general internacional, a semejanza de las actuaciones de otros países de nuestro entorno.

6 Apoyar y fortalecer la industria espacial nacional.

   El sector espacial en su conjunto evoluciona a gran velocidad desde el punto de vista tecnológico. La falta de garantías en la continuidad de las inversiones provoca una pérdida progresiva de competitividad en el mercado internacional. Por tanto, resulta conveniente promover la proyección internacional de la industria espacial española mediante acuerdos de colaboración y cooperación bilaterales e internacionales, especialmente en el marco de Iberoamérica, Europa y África, sin olvidar consolidar las relaciones establecidas con Australia y otros países de Asia.

SEMBLANZA DEL TEJIDO INDUSTRIAL ESPACIAL DE ESPAÑA

Hay que tener en cuenta que el sector espacial español goza de una muy alta productividad, que genera puestos de trabajo altamente cualificados, que sus inversiones en I+D+I se sitúan en el 12% de la facturación –porcentaje muy superior al promedio del sector industrial (2%) – y, sobre todo, que proporciona servicios de gran utilidad para la vida cotidiana de los ciudadanos españoles.

Según datos oficiales de mediados de junio de 2017 de TEDAE, el volumen de facturación de la industria espacial española en 2016 alcanzó la cifra record de 833 millones de euros (750 millones en 2015), lo que supone un aumento anual de nada menos que del 11,07% –8,17 puntos más que en el ejercicio anterior– y refrenda la línea ascendente del sector.

En cuanto a la inversión en I+D+ I, la patronal asegura que fue "del 12% de la facturación", igual que el año anterior, muy por encima del promedio de la industria española, que no alcanza el 2%.

Posicionado en los mercados globales de satélites, lanzadores, segmento terreno, operadores y aplicaciones, las limitaciones del mercado espacial doméstico hacen que el tejido espacial español esté orientado a la exportación. Según TEDAE, las ventas al exterior en 2016 representaron el 78% del volumen de negocio, lo que significa una caída de 2 puntos respecto a 2015. Los principales clientes siguen siendo los países de la Unión Europea, seguidos por Estados Unidos, Israel, Rusia, Japón, China, Brasil y Argentina.

En el plano laboral, el colectivo humano en 2016 ascendió a 3.450 personas, lo que supone un descenso del 0,4% en relación a 2015, que contaba con 3.463 empleados.

España es la quinta potencial espacial de la Unión Europea. El tejido empresarial adscrito a la patronal TEDAE está integrado por veinte compañías que gozan de un alto prestigio a escala internacional y poseen entre sí un elevado grado de complementariedad. Son las siguientes: Airbus Defence & Space en España (antes CASA Espacio), Alter Technology, Arquimea, Airbus CRISA, DAS Photonics, Deimos Imaging, Elecnor Deimos Space, GMV, GTD, Hisdesat, Hispasat, HV Sistemas, IberEspacio, Indra, SENER, Tecnalia, Telespazio Ibérica, Thales Alenia Space España y TRYO Aerospace.

BREVES APUNTES SOBRE EL POTENCIAL ESPACIAL GLOBAL EN 2016

Según el informe anual de la *Satellite Industry Association* de Estados Unidos (SIA) difundido en junio del presente año "*un total de 59 países operaban al 31 de diciembre de 2016 al menos un satélite*". Fuente de la cita??

Sin embargo, el informe de la OCDE de octubre de 2017 titulado *The Space Economy and Space Innovation in 2016,* señala que "*son 65 las naciones que cuentan con satélites en órbita*". Sea como fuere, en 2016 se pusieron en órbita un total de 126 satélites, lo que da idea del potencial de la industria espacial.

El informe de la SIA también señala que, a fecha del 31 de diciembre de 2016, el número total de satélites en funcionamiento en el espacio ascendía a 1.459, de los que 594, es decir, el 40,7%, eran propiedad de empresas o instituciones gubernamentales de Estados Unidos.

Porcentualmente, los 1.459 satélites se distribuyen del siguiente modo: 35% están dedicados a comunicaciones comerciales; 19% a observación de la Tierra; 14 % a comunicaciones gubernamentales; 12 % a I+D; 6 % son satélites espía, 7% son de navegación y localización; 5 % son científicos; 2 % meteorológicos; y el restante 2 % están dedicados a comunicaciones de radioaficionados y observación del cosmos.

Según el *Space Report 2017* de la *Space Foundation* de Estados Unidos, el sector espacial a escala mundial representó en 2016 un volumen de negocio de nada menos que 329.000 millones de dólares, 323 millones más que en 2015, lo que representa un incremento anual de 0,98%, una cifra por debajo del promedio de años anteriores, situado entre el 1,5-2%. De la citada cantidad, las actividades comerciales alcanzaron la cifra de 253.000 millones, el 76% del total, lo que da idea de la importancia del sector en la economía mundial.

Los datos de ya citada SIA varían respecto al *Space Report 2017* en el sentido de que asigna a la economía espacial en 2016 una cifra de negocios global de 339.100 millones de dólares y valora la facturación de la industria de satélites en 2016 a 260.500 millones de dólares, lo que supone un 2% de incremento respecto a 2015. El informe asigna el 44% del mercado a Estados Unidos, con nada menos que 110.300 millones de dólares.

Estados Unidos es el mayor inversor en la economía espacial. En el marco institucional, la Administración de Estados Unidos gastó un total de 44.000 millones en el ámbito espacial, tanto en el plano comercial como de defensa, lo que da idea de la importancia que las autoridades civiles y militares de Washington conceden al espacio.

Cronología de la creación de agencias espaciales o equivalentes en Iberoamérica

Año	Nación	Denominación
1974	Perú	Comisión Nacional de I+D Aeroespacial (CONIDA)
1991	Argentina	Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE)
1994	Brasil	Agencia Espacial Brasileira (AEB)
2001	Chile	Agencia Chilena del Espacio (desaparecida)
2006	Colombia	Comisión Colombiana del Espacio (CCE)
2008	Venezuela	Agencia Bolivariana para Actividades Espaciales (ABAE)
2010	México	Agencia Espacial Mexicana (AEM)
2012	Bolivia	Agencia Boliviana Espacial (ABE)
2013	Chile	Consejo de Ministros para el Desarrollo Espacial
2014	Paraguay	Agencia Espacial del Paraguay (AEP)

Fuente: elaboración propia

Naciones miembros de la ESA con agencias espaciales u organismos equivalentes

Año	Nación	Denominación
1961	Francia	*Centre National d'Études Spatiales* (CNES)
1963*	España	Comisión Nacional de Investigación del Espacio (CONIE). Desaparecida
1969	Alemania	*Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt (DLR)*
1972	Austria	*Agentur für Luft und Raumfahrt (ALR)*
1972	Suecia	*Swedish National Space Board* (SNSB)
1975	Bélgica	BELSPO*Agence Spatiale Interfederel de Belgique* (en creación)
1983	Italia	*Agenzia Spaziale Italiana (ASI)*
1987	Bulgaria	*Space Research and Technology Institute*
1987	Noruega	*Norwegian Space Centre* (*Norsk Romsenter, NSC*)
1989	Canadá	*Canadian Space Agency (CSA/ASC)*
1991	Rumanía	*Romanian Space Agency (ROSA)*
1992	Hungria	*Hungarian Space Office (SFO)*
1998	Suiza	*Swiss Space Office (SSO)*
2007	Dinamarca	*DTU Space*
2008	Holanda	*Netherlands Space Office (NSO)*
2010	Gran Bretaña	*UK Space Agency (UKSA)*
2014	Polonia	*Polish Space Agency (POLSA)*
2017	Portugal	En proceso de creación
2017	Grecia	En creación: *National Center for Space Applications (EKDE)*

Fuente: elaboración propia

ESPAÑA Y LOS RETOS DE SEGURIDAD EN EL MAGREB

D. DAVID HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Investigador de doctorado de la Universidad Complutense de Madrid. Especializado en temas de seguridad y defensa en Oriente Medio. Miembro de ADESyD. Colaborador de *El Orden Mundial en el Siglo XXI*.
Ha realizado investigaciones en instituciones como *Middle East Centre of London School of Economics.*

INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DEL MAGREB

La región del Magreb distingue la extensa franja del norte de África que va desde Libia hasta la costa marroquí, pasando por Túnez y Argelia e incluyendo a Mauritania. En ocasiones, erróneamente, estos cinco países suelen ser incluidos en las denominaciones políticas de Oriente Medio/Oriente Próximo o mundo árabe. Sin embargo, para su completo análisis y para entender mejor su complejidad es oportuno situarlos en un nivel de observación propio. Asimismo, como veremos más adelante, cada uno posee unas singularidades que hacen que sean necesarias descripciones más exhaustivas y pormenorizadas país por país.

Debido a su proximidad con España, esta zona debería estar ocupando una extrema atención en la política exterior y estrategia de seguridad y defensa española. No obstante, la tendencia histórica ha evidenciado una escala de preferencias por parte de la diplomacia de Madrid. Marruecos y Argelia han sido las naciones sobre las que más esfuerzos están centrando los gobiernos peninsulares, debido a los fuertes vínculos económicos, de defensa o sociales que nos unen. Por otra parte, la situación en Libia, Túnez o Mauritania ha pasado más desapercibido a ojos de la mayoría de la opinión pública nacional.

Aunque solamente nos referimos a cinco Estados, es evidente que la situación en cada uno de ellos es considerablemente diferente. Las particularidades políticas, el contexto económico y social, así como el pasado más reciente, hacen que sea imprescindible incluir considerables matizaciones al hablar de estos Estados. Los riesgos y amenazas pueden ser compartidos pero

en ningún caso llegan a ser completamente iguales. Todo ello provoca que España se vea obligada a tener que esmerarse en cuidar cada una de sus relaciones bilaterales.

Los últimos acontecimientos ocurridos en la zona y la incertidumbre del futuro más inmediato son pruebas fehacientes de la urgencia de establecer mecanismos de actuación que transciendan las competencias nacionales. Es decir, España debe presionar para que desde la Unión Europea se construya una estrategia comunitaria, que incluya e involucre a todos sus miembros en la defensa de intereses comunes y en la implementación de soluciones solventes.

Históricamente Francia, Italia y España han sido los países de la Unión que más inquietud han tenido por el Magreb. Esta circunstancia ha provocado que hayan sido estas tres capitales las que han asumido los mayores esfuerzos para contener los peligros que sacuden su vecindad. Casos como la primavera árabe, la guerra civil en Libia, la inestabilidad política en Túnez o las penurias humanitarias en Mauritania ejemplifican la necesidad de empezar a trabajar en otro tipo de visión, que sea planteada conjuntamente desde Bruselas.

España como puente natural de comunicación entre el continente africano y el europeo tiene que jugar un papel transcendental, tanto para transformar la visión de Europa sobre el Magreb como para mantener la fructífera cooperación con sus vecinos del sur.

LOS INTERESES DE ESPAÑA EN EL MAGREB

Las relaciones internacionales españolas pueden ser clasificadas en varios niveles preferenciales. Desde los años ochenta del siglo pasado, Europa y Estados Unidos (E.E.U.U.) han representado para España su máxima preocupación en el escenario mundial (Del Arenal, 2011, pp. 113-115). Las instituciones comunitarias y el resto de miembros suponen una cuestión casi de debate nacional. Las crisis del euro, el éxodo de refugiados o el Brexit han favorecido aún más que el foco de la atención se dirija hacia el viejo continente, en detrimento de otras áreas tradicionalmente más cuidadas como Latinoamérica o el norte de África.

La Unión Europea se encuentra en el primer nivel de prioridades de la acción exterior española. El gobierno de Madrid, desde su ingreso en la Unión, ha sido uno de los actores más favorables a aumentar la integración en temas que vayan más allá de lo meramente económico. Desde los años 2000 y el auge de la amenaza yihadista, la cooperación en cuestiones de terrorismo ha crecido enormemente dentro de la Unión, con un funcionamiento cada vez más estrecho entre cuerpos policiales y servicios de inteligencia. Ahora bien, se echa en falta dar un salto cualitativo y cuantitativo a la hora de trabajar de una forma sincronizada de cara al exterior. Iniciativas

como las emprendidas en el cuerno de África y en las costas libias pueden servir como antecedente para abordar problemas globales desde una perspectiva comunitaria.

Estados Unidos es aliado fundamental de España en la sociedad internacional junto al resto de países de la Unión Europea. La alianza con Washington se ha ido vertebrando desde sus inicios como asociación de seguridad y defensa, una estrecha asistencia diplomática y unas incesantes y crecientes relaciones comerciales. A pesar de que han existido altibajos en los encuentros al máximo nivel (Raggio, 2016), lo cierto es que desde una perspectiva histórica la bilateralidad no ha dejado de fortalecerse. No obstante, puede verse alterada en el futuro con el giro hacia Asia-Pacífico de los norteamericanos, que han comenzado a desentenderse más de los europeos.

Entre el primer y segundo nivel de la agenda internacional de España se encontrarían Latinoamérica y Marruecos. Prácticamente desde su independencia en el siglo XIX, los países del continente americano habían sido el tema de mayor contenido para la política exterior española, pero esta línea se rompe con la democracia y el ingreso en el Mercado Común. Aunque con el gobierno de Zapatero existió un intento por revitalizar las relaciones iberoamericanas, ciertamente las circunstancias europeas han hecho que cada vez más este tipo de encuentros pasen a un segundo plano. Como pudimos analizar en el III Congreso ADESyD, la diversificación de las relaciones de los países del sur y centro de América, junto al viraje español hacia Europa y norte de África, han producido un distanciamiento entre Madrid y el resto de miembros de la comunidad iberoamericana, limitándose a un programa cultural y comercial.

Marruecos es un factor clave en la política internacional española, tanto desde un aspecto económico, como político y de seguridad. Se sitúa en un nivel intermedio entre el primer nivel de prioridad y el segundo, sobresaliendo claramente sobre el resto de países del Magreb. Sin duda alguna, para España las relaciones con su vecino del sur resultan de una importancia vital. Aunque existieron algunas tensiones bajo la presidencia de José María Aznar, tanto Zapatero como Rajoy han seguido la vía abierta ya desde Suárez y desarrollada por González de entablar unas positivas colaboraciones, partiendo de la idea de que tanto España como Marruecos se necesitan mutuamente y su seguridad y estabilidad están fuertemente ligadas.

En el tercer nivel de la acción exterior destacan dos regiones: Oriente Medio y el Magreb, si bien en ambas existen una clara jerarquización sobre la primacía de ciertos países sobre otros. Por ejemplo, en el convulso territorio de Oriente Medio para el Estado español ha existido un interés especial en cuidar sus relaciones con las monarquías árabes del Golfo (Escribano, 2006), que se han convertido en uno de los mayores socios comerciales de la economía española tras

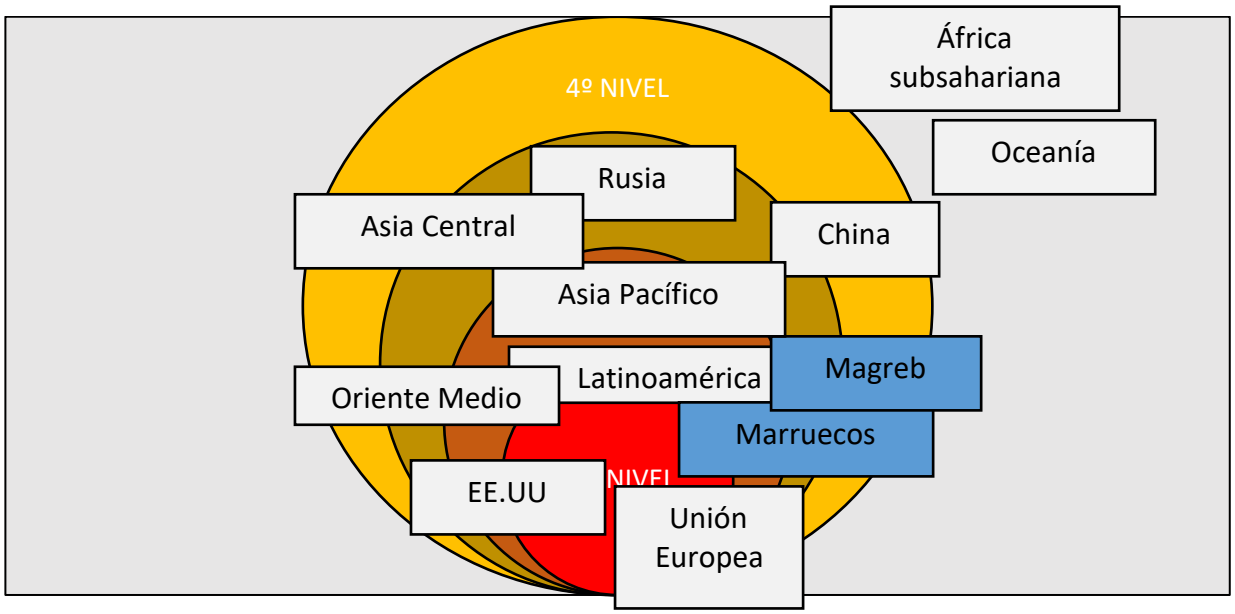
europeos y americanos. En este sentido, España no ha tenido un interés tan llamativo por otros países como pueden ser Siria, Líbano, Irán o Irak, donde sí ha existido un protagonismo notable de potencias occidentales de la talla de Estados Unidos, Reino Unido o Francia.

Dentro del Magreb destaca cómo el gobierno español tiene unas relaciones más desarrolladas, diversificadas y amplias con unos países que con otros. Marruecos ya se ha citado como uno de los puntos clave de la política exterior española, Argelia sería el segundo Estado en relevancia para los intereses de Madrid, sobre todo, en la energía y el comercio. En un nivel inferior estarían Túnez, Mauritania y Libia, con quienes las relaciones versan principalmente sobre temas de cooperación y seguridad.

En el tercer nivel de las prioridades también destacan dos polos mundiales como Rusia y China, reflejo de que la configuración de la sociedad global se está viendo seriamente alterada. El ascenso del *hegemón* asiático y la reconversión en el tablero internacional de Moscú bajo la batuta de Vladimir Putin hacen casi inevitable que una potencia media como España tenga un mayor contacto con estos dos actores. Sobre el gigante ruso las relaciones están enormemente condicionadas por la confrontación de objetivos entre la Unión Europa, OTAN y el Kremlin (López, 2016, pp. 78-80). Con China la correspondencia es mucho más positiva por el momento.

En el cuarto círculo del diagrama son mencionados áreas y países donde el contacto económico y político es reconocidamente mucho menor. Ese el caso del resto de naciones de Asia Pacífico; aunque hayan mejorado las vinculaciones comerciales en los últimos tiempos, con la mayor parte de ellos todavía no son de una dimensión verdaderamente sustancial. En otras grandes áreas geográficas como Asia Central, África subsahariana u Oceanía, el papel español es escaso o residual debido a la poca unión cultural e histórica que existe.

Gráfico 1: Las prioridades de la política exterior española



Fuente: Elaboración propia

La principal conexión de España con África, el Magreb y el mundo musulmán es el reino de Marruecos, no existe país más allá de la esfera europea y Estados Unidos con el que el Estado español tenga unas relaciones tan profundas en campos muy amplios. Incluso Rabat ha quitado espacio en la agenda internacional de Madrid a otros países como los socios latinoamericanos. Se ha convertido ya en una especie de tradición protocolaria que el primer viaje al extranjero que realiza un presidente de gobierno sea al vecino magrebí. Salvo episodios aislados, como la marcha verde en 1975, el incidente del Perejil en 2002 y las reclamaciones marroquíes sobre las soberanías de Ceuta y Melilla, la connivencia de intereses entre el gobierno español y la casa real alauita han hecho que estas relaciones sean excepcionales para España.

Los contactos con Argelia, Túnez, Libia o Mauritania no llegan a la complejidad y sintonía de los que existen con Marruecos. Mientras con la nación marroquí se ha llegado a una complexión que aborda desde la seguridad, a lo comercial, institucional y cultural, en el resto de países las conexiones se han singularizado en temas muy concretos. Cuando hablamos del régimen argelino, el Estado español ha mirado primordialmente a puntos estratégicos referidos a la energía (Bustos, 2006), abriendo la oportunidad a otros segmentos de la economía. Sin embargo, con el gobierno de Buteflika poco se ha avanzado en otros aspectos como la seguridad, si bien las relaciones institucionales son muy cordiales.

En los últimos diez años Mauritania ha adquirido cada vez mayor presencia en las relaciones con África, debido a su importancia geoestratégica. Al abordar el punto de los movimientos

migratorios y de las inseguridades regionales, se ha podido comprobar que el trabajo preventivo no se debe realizar exclusivamente en torno a Marruecos, sino que hay bajar un poco más y establecer márgenes de seguridad en países como el mauritano, Malí, Senegal o Níger. Con el gobierno de Nuakchot la cooperación ha ido creciendo aceleradamente, centrándose en la pesca, energía, ayudas al desarrollo y a la anticipación a focos de inestabilidad y los movimientos migratorios (Larramendi y Planet, 2009, pp. 40-47). Siguiendo los pasos de sus homólogos franceses, los españoles están trasladando su campo de acción más allá del desierto saharaui.

Túnez y Libia son los países del Magreb con los que España tiene unas relaciones menos fuertes. La evolución de las bilateralidades con estos dos países ha cambiado mucho a lo largo del siglo, sobre todo, tras la primavera árabe. Si bien en Marruecos o Mauritania tanto Madrid como París muestran una presencia semejante, en Argelia y, sobre todo, Túnez y Libia, las actuaciones españoles son cualitativa y cuantitativamente más pequeñas que las de los franceses.

En la última etapa de Gadafi se apreció una significativa mejora de las relaciones del régimen libio con países europeos como Italia o España. Estas asociaciones se han visto prácticamente paralizadas tras la guerra civil y los conflictos sectarios posteriores. Los apoyos exteriores de los bandos enfrentados han estado en países árabes de la zona, así como de potencias como Estados Unidos, Francia, Reino Unido o Italia. Tanto el ejecutivo de Zapatero como el de Mariano Rajoy han rechazado tener una mayor involucración, limitándose a operaciones puntuales.

Túnez había sido bajo la dictadura de Ben Alí un socio fiable para las potencias occidentales, a la altura de la monarquía marroquí. Tras la primavera árabe, tanto Marruecos como el país tunecino han servido de experimentos programados para introducir cambios políticos de calado. En el caso de Túnez se ha pasado a un sistema democrático, convertido en la excepción dentro del Magreb y Oriente Medio. Tanto con el anterior régimen como con el actual, España sigue preservando unas cordiales relaciones, aunque éstas no han ido más allá de lo comercial, así como del trabajo institucional conjunto en temas de desarrollo y seguridad en el Mediterráneo.

Desde el Estado español no se tiene una estrategia concreta y definida de acción en la región, pero sí existen unos principios comúnmente compartidos entre los decisores políticos y cuerpo exterior sobre cuál debe ser el proceder en estos países. La línea de actuación general es la seguida en el caso marroquí, que se considera medianamente exitosa:

1) Establecer una relación directa con los máximos representantes del Estado. Es decir, potenciar las relaciones personales para mejorar la confianza y el entendimiento. España entabla amistad con la monarquía alauita, o bien, el gobierno español trata directamente con Buteflika y su

máximo círculos de confianza. Así desde Madrid se aseguran tener una comunicación directa, entablando un diálogo sin apenas intermediarios o interferencias de terceros.

2) España juega un papel de aliado no entrometido. Al contrario de lo que pueden hacer otros aliados extranjeros como Francia o Estados Unidos, que sí han realizado campañas políticas o militares directas para apoyar a actores concretos, el estado español nunca se ha entrometido en las circunstancias internas de los países. Si bien siempre ha apostado por la estabilidad de los regímenes que le son ya conocidos y le transmiten seguridad y certidumbre.

3) España abre la bilateralidad a través del comercio y la cooperación. Las alianzas de Madrid con sus vecinos africanos nunca se realizan imponiendo una agenda o presionando sobre determinados temas. Tampoco se empieza por cuestiones tan sensibles como la seguridad. Se ha tendido más a jugar un papel movido en las líneas del *soft power* y la formulación de políticas exteriores que eviten levantar suspicacias o desconfianza entre terceros. Se empieza con colaboración en puntos relativos al comercio y la cooperación al desarrollo, para posteriormente ir profundizando en otros temas mucho más complejos como la labor policial o los servicios de inteligencia, que obligan a crear un ambiente de confianza mayor entre las partes.

4) España nunca rompe el sentido marcado por sus principales aliados. Los últimos acontecimientos ocurridos en el Magreb han servido de ejemplo de cómo los decisores españoles siempre proceden en sintonía a los pasos de Estados Unidos y el resto de miembros de la Unión Europea. La finalidad última es la de poder conjugar que los intereses españoles no entren en contradicción ni con los países magrebíes ni con terceros Estados aliados.

5) España se ha mostrado partidaria de formas de acción conjunta, fomentando especialmente la participación de la Unión Europea. Sin embargo, ante los problemas en el viejo continente para formular una política exterior propia y, sobre todo, una estrategia para el Magreb, el gobierno español ha seguido profundizando en las relaciones bilaterales y asegurándose sus propios cauces de comunicación y acción directa con los homólogos magrebíes.

Las relaciones con Marruecos son muy elevadas en todos los niveles, desde la congruencia que existe entre los ejecutivos y máximas autoridades del Estado, aunque todavía existe un déficit ligado a lo social y cultural (Martín, 2014). España siempre se ha mostrado partidaria de mantener el statu quo dentro del reino alauita, porque entiende que la dinastía de Mohamed VI es el único actor político capaz de garantizarle la estabilidad y seguridad en el flanco sur. Madrid necesita de un aliado en la zona que, entre otras cosas, le ayude en la cuestión de los movimientos migratorios y, sobre todo, a luchar contra el radicalismo religioso y el terrorismo.

Con Argelia las relaciones son cordiales dentro del ámbito político/institucional, muy elevado en el campo económico y bastante reducido en segmentos como la seguridad o lo cultural. España, como Francia, no se ha sentido incómoda en el orden ofrecido por Buteflika, garante principal de que a los socios europeos no les falta suministros energéticos. Empero, en los últimos tiempos, la nación argelina también se está viendo sacudida por el terrorismo, lo que obliga a que desde el viejo continente se deba también trabajar conjuntamente en estos aspectos.

Tanto con Mauritania, Túnez o Libia las relaciones son de una naturaleza menos profunda que con los otros dos países. En los últimos años se ve una tendencia a la mejora y fortalecimiento de estas bilateralidades, principalmente con el país mauritano. Con este Estado se está trabajando sobre dos áreas fundamentales: la ayuda al desarrollo y la seguridad. En Mauritania se aplica una visión preventiva y proactiva, basada en ayudar a construir una base social e institucional sólida que contenga el radicalismo, centrándose en la lucha contra la exclusión y la pobreza. Estos planes van dirigidos a mejorar la operatividad de las autoridades y las fuerzas de seguridad y defensa, así como mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos.

Túnez y Libia han tenido un protagonismo menor en la agenda española. Con la joven democracia árabe se intenta dar un nuevo impulso (Sahli, 2014), especialmente en seguridad y lucha contra el terrorismo, pero la traumática situación en territorio libio sí que ha complicado el trabajo con Trípoli. El principal interés con estos países es seguir colaborando en elementos comunes entre las dos orillas del Mediterráneo. La diferencia es que en Túnez sí existe un gobierno reconocido con el que poder sentarse a hablar, mientras que en Libia aún las luchas internas hacen complicado vislumbrar un interlocutor fiable.

Gráfico 2: Las relaciones bilaterales de España con el Magreb

PAÍS	RELACIÓN POLÍTICA/INSTITUCIONAL	RELACIÓN ECONÓMICA/COMERCIAL	RELACIÓN DE SEGURIDAD	RELACIÓN CULTURAL/SOCIAL
MARRUECOS	ALTA	ALTA	ALTA	MEDIA
ARGELIA	MEDIA	ALTA	MEDIA	BAJA
MAURITANIA	MEDIA	BAJA	MEDIA	BAJA
LIBIA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA
TÚNEZ	MEDIA	MEDIA	BAJA	BAJA

Fuente: elaboración propia

Las relaciones de España con el Magreb se han encauzado por dos vías esenciales: la bilateralidad y la multilateralidad regional. Esta última alude al entramado institucional que se ha ido construyendo en las últimas décadas con el propósito de mejorar las relaciones entre los Estados del norte del Mediterráneo y los Estados del sur. El primero expone todas esas relaciones institucionales, económicas, culturales y de seguridad que se llevan desarrollando desde hace tanto tiempo entre Madrid y el resto de ejecutivos del norte de África.

Desde su ingreso en la Comunidad Europea, España ha intentado jugar dos bazas internacionales: puente entre Europa y Latinoamérica, y puente entre Europa y norte de África. En ambas proposiciones han existido momentos de mayor relevancia y otros de decaimiento. Bajo el gobierno de Aznar existió una actitud de acercarse e interesarse más por los asuntos del Magreb y Oriente Medio, lo que favoreció a entidades como el Proceso de Barcelona, iniciadoen 1995, que culminaría en 2008 con la constitución de la Unión por el Mediterráneo auspiciada por el presidente Sarkozy y el presidente Zapatero.

Por otra parte, desde principios de los años noventa, pero sobre todo con el nuevo siglo, se ha potenciado la Iniciativa 5+5 (García, 2015, pp. 276-278), un encuentro entre los Jefes de Estado y de gobierno de cinco naciones europeas (España, Francia, Italia, Portugal y Malta) y cinco países africanos (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez). El verdadero calado de este tipo

de diálogo está en las reuniones anuales de los ministros, Asuntos Exteriores, Interior, Defensa, Educación etc… que establecen las grandes líneas de los diez Estados sobre temas comunes.

La Unión para el Mediterráneo está conformada por 43 países, 28 de ellos pertenecen a la Unión Europea y 15 a la franja mediterránea del sur y este. La intención ha sido la de favorecer la integración norte-sur y crear vínculos especiales que vayan más allá de lo meramente comercial. La crisis del euro y la primavera árabe han sido dos graves episodios que han obstaculizado el desarrollo pleno de esta organización intergubernamental (Soler i Lecha, 2012). La grave recesión hizo que el gobierno español primeramente focalizará sus esfuerzos en la situación interna y, posteriormente, en los asuntos europeos más directos. Esto condujo a un pequeño *impasse* de unos cuatro años, en los que la presencia española en el Magreb ha sido muy limitada. El trabajo con los países el norte de África se ha vuelto a reactivar fundamentalmente a través de la bilateralidad y la Iniciativa 5+5.

El gobierno de Rajoy se ha mostrado partidario de trabajar conjuntamente a partir de este panel, sobre todo para temas concretos como la seguridad. Ante la falta de iniciativa de la Unión Europea y los problemas internos en países como Libia, el ejecutivo de Madrid cree que este grupo reducido de países mediterráneos, donde España y Francia llevan el liderazgo, puede llegar a ser un paraguas multilateral óptimo para abordar problemas conjuntos sobre el Mediterráneo, y dar soluciones coordinadas entre todos.

España tiene una relación bilateral fructífera con Marruecos. Madrid es tras, Francia y Estados Unidos, el principal socio político y económico del reino alauita. Más allá de las tiranteces políticas que hayan podido existir en momentos puntuales, ciertamente las relaciones hispano-marroquíes se han apoyado fundamentalmente en tres áreas: migración, economía y cooperación policial. Los intereses de ambos países son tan significativos y el peso de uno sobre la política del otro es de tal nivel, que realmente el gobierno español y el ejecutivo marroquí están obligados a entenderse y a buscar puntos en común.

Los atentados del 11 de marzo de 2004 motivan que las percepciones de las amenazas terroristas cambien en España, fundamentalmente a la hora de abordar el peligro yihadista. Este problema afecta tanto al Estado español como a Marruecos, quien se ha convertido en uno de los principales gérmenes de radicalismo del Magreb. Bajo la percepción de que existe una dificultad que afecta a ambas partes, se decide cooperar conjuntamente (Fernández, 2015, pp, 78-82). Esta colaboración se ha traducido en otros sectores como los movimientos migratorios, donde España y Marruecos son camino natural para el tránsito entre África y Europa.

Las inversiones españolas son cada vez más grandes en Marruecos y Argelia, donde el comercio español ha ayudado a la modernización de estas economías. Esta comunicación todavía es casi unidireccional, es decir, es la economía española la que invierte en aquellos países mientras los países magrebíes son receptores de esas inversiones. El país argelino es el principal suministrador de gas para España, por lo que resulta de vital importancia lo que pueda llegar a suceder en esta nación próximamente si Buteflika deja el poder.

En Mauritania las relaciones entre ambos países han sido escasas hasta los últimos diez años, donde ese programa español para reducir la amenaza terrorista le lleva a un enfoque amplio, que aborde más países que el marroquí. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) es una de las entidades que más coopera en territorio mauritano. A la vez, la policía española se ha convertido en uno de los principales órganos formativos para el aparato de seguridad y defensa del país subsahariano, que ha permitido abrir vías de colaboración en temas como lucha contra el terrorismo y radicalismos, así como la inmigración ilegal o el tráfico de seres humanos.

La bilateralidad con Libia se ha visto ininterrumpida tras la primavera árabe y el conflicto civil y sectario posterior. La actividad española se ha limitado a lo meramente comercial, sobre todo, para recursos energéticos como el petróleo, y a las campañas internacionales de seguridad humanitaria como en 2011 y luego en 2015. Al igual que en Siria, España ha decidido mantenerse en un segundo nivel en su participación en este tipo de dinámicas locales.

Sobre las relaciones con Túnez, y al igual que el resto de países magrebíes, España se convierte en el inversor e impulsor de relaciones comerciales, acompañado por apoyo político a sus instituciones y a las autoridades que han surgido en la transición democrática.

Gráfico 3: Visitas oficiales españolas al Magreb 2013-2017

PAÍS	JEFE DE ESTADO	JEFE DE GOBIERNO	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES	MINISTERIO DE DEFENSA
MARRUECOS	- Julio 2013. Visita del rey Juan Carlos I - Julio 2014. Visita del rey Felipe VI	- Noviembre 2016. Cumbre de NNUU sobre Cambio Climático	- Junio 2014. Visita del ministro Margallo. - Febrero 2017. Visita del ministro Dastis.	- Noviembre 2014. Visita del ministro Morenés. - Agosto 2015. Visita del ministro Morenés. - Septiembre 2016. II Conferencia internacional "Defensa y cambios climáticos".
ARGELIA		- Enero 2013. Visita del presidente Rajoy.	- Abril 2014. Visita del ministro Margallo. - Marzo 2017. Visita del ministro Dastis.	- Febrero 2013. Visita del ministro Morenés.
TÚNEZ			- Marzo 2015. Visita del ministro Margallo. - Abril 2017. Visita del ministro Dastis.	- Junio 2015. Visita del ministro Morenés. - Diciembre 2015. Cumbre en Túnez del 5 +5.
LIBIA			- Abril 2016. Visita del ministro Margallo.	
MAURITANIA			- Febrero 2013. Visita del ministro Margallo. - Junio 2017. Visita del ministro Dastis.	Noviembre 2014. Visita del ministro Morenés.

Fuente: elaboración propia a partir de Casa Real, Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Defensa

LOS DESAFÍOS A LA SEGURIDAD EN LA REGIÓN

Marruecos: los retos de Mohamed VI

Mohamed VI lleva más de diecisiete años en el trono de Marruecos. Los principales aspectos que afectan a la estabilidad del reino son tres: la desigualdad social, la desafección política y el radicalismo religioso. Bajo el reinado del actual monarca el país ha vivido un crecimiento económico sin precedentes en su historia moderna, que ha sido acompañado de una

considerable mejora en las condiciones de vida de sus ciudadanos. Empero, este contexto no ha resultado ser óbice para otro tipo de tensiones sociales y políticas.

La reforma constitucional de 2011 y la apertura del sistema político ponen en evidencia el peso del islamismo político dentro de Marruecos. Existen cuatro corrientes principales; por un lado, el sector más próximo al rey, que sigue apostando por la línea de reformas medidas y controladas diseñadas desde palacio; por otro lado, el islamismo político que ha encontrado en el Partido de Justicia y Desarrollo un fuerte canalizador de sus aspiraciones, que en repetidas ocasiones entran en contradicción con los deseos del rey, asemejándose algunas propuestas a los Hermanos Musulmanes de Egipto; tercero, se situarían los movimientos más progresistas y de izquierdas, que son actualmente minoritarios pero que han sido los propulsores de movimientos como la corriente 20 de febrero durante la primavera árabe; finalmente, están las tensiones territoriales en el Sáhara Occidental y en la región norteña del Rif.

Las últimas revueltas en el Rif han puesto en evidencia algunos de los problemas sistemáticos del régimen marroquí (Hernández, 2017a). Primero, un sistema centralizado y bajo la tutela directa del rey, que excluye a las regiones periféricas y desatiende las llamadas de mayor democratización de las instituciones. Segundo, el hastío de gran parte de la población por la corruptela extendida entre la administración pública, que convierte a Marruecos en país con una gestión enormemente deficitaria. Tercero, amplios sectores sociales no se sienten beneficiados de esa mejora económica, criticando un reparto desigual de la riqueza.

Por último, Marruecos tiene que hacer frente a la amenaza del yihadismo y el radicalismo religioso. Estos problemas se han intentado resolver de dos formas: primero, con la mejora en el funcionamiento de los servicios de inteligencia y policía, bajo la ayuda de franceses, españoles y estadounidenses; segundo, potenciando un discurso islamista moderado y dirigido directamente por las autoridades (Hernández, 2017b). La intención inicial es contra-argumentar los postulados radicales y prevenir posibles movimientos terroristas.

Aunque son ya más de diez años desde que no se registran atentados en Marruecos, la presencia de corrientes radicales está muy latente. El reino alauita ha observado con inquietud cómo es incesante el goteo de compatriotas que se unen a organizaciones terroristas, o bien, cómo no deja de crecer el número de detenidos por su afiliación a estas organizaciones.

Argelia: el futuro tras Buteflika

Argelia es el país más extenso de África y una población cercana a los 34 millones de habitantes. Su historia está intrínsecamente ligada a su pasado colonial francés, la gran metrópoli que ha seguido teniendo una vinculación especial con el país magrebí pese a los cambios políticos sucedidos en la segunda mitad del siglo XX. Desde 1999 el país es dirigido por el político de 80 años Abdelaziz Buteflika, quien durante casi veinte años ha sabido combinar la influencia de su partido, el Frente Nacional de Liberación, y el ejército argelino.

La incógnita sobre el futuro político de Argelia se cierne debido a los rumores del mal estado de salud del dirigente argelino (Peregil, 2017). En 2013 el presidente sufrió un derrame cerebral que ha abierto todo tipo de sospechas sobre su verdadera condición, ya que desde entonces sus apariencias públicas han sido muy escasas. En mayo de 2017 se celebraron elecciones legislativas, donde volvió a ganar el partido del Frente Nacional de Liberación, una formación que llevaba dirigiendo el país desde su independencia en 1962. En 2019 están previstas elecciones presidenciales, lo que ha abierto la puerta a un intenso juego político entre las distintas familias políticas, que se localizan en torno al partido y las Fuerzas Armadas.

Tras la sangrienta guerra civil de finales de los noventa, la seguridad y estabilidad en Argelia ha estado intrínsecamente ligada a la capacidad de Buteflika y su entorno más cercano por gobernar el país. La rebelión de los grupos islamistas a finales del siglo XX favoreció que el gobierno argelino se erigiera como un aliado necesario de Occidente para contener el ascenso del radicalismo religioso en esa zona. Queda por saber cuando el presidente deje el poder qué tipo de rama se va a imponer: la línea más moderada y reformista, o aquellos grupúsculos del partido y el ejército que abogan por una política más conservadora y restrictiva.

La extensión del país y la dimensión del desierto hacen que el ejecutivo sea incapaz de controlar amplias áreas del territorio, lo que ha servido para que la frontera sur y los límites con Libia se conviertan en un hervidero de bandas y grupos terroristas. Es precisamente en estas regiones donde se localizan los principales yacimientos de gas y petróleo, teniendo lugar uno de los más sangrientos ataques terroristas en 2013, cuando Al Qaeda atacó la planta de In Amenas y mató a más de 40 trabajadores.

Más del 45% del gas que consume España viene de Argelia (Velázquez, 2017), son muchas las empresas españolas que tienen presencia en el país magrebí, por lo que su situación interna se convierte en un elemento importante para la estrategia española.

Argelia lleva viviendo unos años de profunda crisis económica derivados del desplome de los precios del petróleo y el gas, aunado a la incapacidad por diversificar su industria. Esto ha hecho que el malestar social crezca, bajo unas condiciones de vida que empeoran y unos gobernantes incapaces de solventar los problemas. Este cisma y polarización política puede llegar a convertirse en aliciente para que se produzcan incidentes como los de 2011.

Túnez: la frágil transición democrática

En diciembre de 2017 se cumplen seis años del inicio de la primavera árabe en Túnez. Después de ese tiempo, se puede decir que el país tunecino junto a Libia han sido los únicos territorios donde se han producido cambios de régimen. En Túnez el momento político está siendo mucho menos traumático que en el de su vecino, pero eso no significa que la joven democracia no esté pasando por momentos verdaderamente difíciles. Las circunstancias presentes se deben tener muy en cuenta para posibles acontecimientos futuros.

Existe un consenso internacional, tanto de potencias occidentales como de países árabes, por la que Túnez no debe caer en un caos interno como ha ocurrido en otros Estados. También es cierto que su importancia estratégica es menor, lo que ha favorecido que las injerencias externas sean mínimas, siendo principalmente Francia y Estados Unidos los tutores de la nueva vía democrática. Además, bajo el gobierno de treinta años del militar Ben Alí la nación mediterránea se caracterizó por ser socialmente mucho más aperturista que el resto de países musulmanes, lo que le granjeo durante años las simpatías de las capitales europeas.

Los problemas fundamentales de Túnez siguen siendo similares a los de la dictadura de Ben Alí, el desempleo, la economía sumergida, la falta de oportunidades para los más jóvenes, la corrupción de la administración pública o la desigualdad. La ilusión y emoción de la revolución no violenta que trajo la caída del autoritarismo ha ido dando paso a una decepción y desafección ciudadana (González, 2015). Este contexto ha provocado que surjan nuevos problemas, que pueden alentar a medio y largo plazo otras situaciones de inestabilidad.

La transición democrática está marcada por la polarización de la política y sociedad tunecina (Moral, 2016). Si bien el presidente Béji Caïd Essebsi y el primer ministro Youssef Chahed son de tinte laicista, progresista y liberal, la redacción de la constitución aprobada en 2014 es ejemplo de las luchas intestinas que existen en la política tunecina. Por un lado, encontramos fuerzas islamistas al modelo de Hermanos Musulmanes de Egipto, por otro lado, hay fuerzas seculares que van desde la moderación y el liberalismo económico a otras de tinte socialista. El peso entre islamistas y seculares está más o menos equilibrado, denotando una conflictividad constante a

la hora de abordar temas como derechos y libertades, sobre todo el papel de las mujeres, y la relación entre Estado y religión o la política exterior.

Túnez ha sido presa de ataques terroristas, como los ocurridos en 2015 que dejaron un saldo de 60 muertos. Su frontera corre el riesgo de ser demasiado permeable para el incesante movimiento de terroristas o milicianos que van a Libia. Además, algunos actores políticos radicales tienen más libertad ahora para difundir sus discursos, amparados por la nueva Constitución. El dilema esencial va a ser conjugar el modelo democrático, los aparatos de seguridad y defensa heredados de la dictadura, con la amenaza latente del yihadismo.

Libia: un Estado partido

La era postGadafi ha resultado ser incontrolable y un punto de enorme inseguridad frente a las costas mediterráneas. Libia es actualmente un campo de entrenamiento para grupos terroristas, hogar de diversos grupos paramilitares y cobijo para bandas delincuentes de todo tipo. El terrorismo, el mercado ilegal de armas, el tráfico de seres humanos o de drogas son incesantes a lo largo del suelo libio (Rodríguez, 2016). La mayor parte de la extensión nacional es desierto, con zonas de difícil acceso, sobre todo, las limítrofes en el sur con Niger y Chad.

Libia presente el mapa político más complicado de los países del Magreb, que se enmaraña aún más con la divergencia de intereses entre los países extranjeros (Fuente, 2014). El conflicto libio de 2011 y la guerra posterior de 2014 han puesto en evidencia que no existe un consenso internacional sobre cómo resolver la situación. El país que durante más de cuarenta años gobernó con mano de hierro Gadafi se encuentra fragmentado en cuatro o cinco sectores.

La franja que contacta con Argelia es realmente controlada por milicias tuareg, que desde el principio de la caída de Gadafi se han movido y organizado autónomamente bajo el respaldo del desierto. Entre la frontera de Níger y el Chad el Daesh ha encontrado un excelente centro logístico, de difícil acceso para las operaciones antiterroristas, que le permite lanzar ataques sobre los países vecinos. También ha extendido su presencia más al interior y la costa.

En torno a las zonas más pobladas libias y los yacimientos de petróleo se enfrentan los dos grandes actores políticos del momento. Por un lado, el Gobierno de Unidad Nacional, liderado por Fayez al-Sarraj, que cuenta con el respaldo de la mayoría de la comunidad internacional y el control de Tripolí y la parte de la costa occidental libia, y, por otro lado, el Ejército Nacional de Liberación Libio dirigido por el mariscal Jalifa Hafter, que tiene el poder sobre el territorio oriental libio, bajo la asistencia de Egipto, Emiratos Árabes Unidos y Rusia.

En julio de 2017 los dos hombres fuertes de Libia llegaron a un acuerdo auspiciado por Emmanuel Macron, con la promesa de mantener un alto el fuego y celebrar nuevas elecciones a principios del próximo año (Toaldo, 2017). Pese a ese clima de aparente apaciguamiento que se ha producido este verano, lo cierto es que Libia corre el riesgo de quedar totalmente fragmentada en dos o más Estados *de facto*. Al no existir un gobierno central capaz de ejercer su poder sobre todo el territorio, existe una especie de reinos de taifas, donde los terroristas y la delincuencia común está encontrado un espacio perfecto para actuar impunemente.

La atención internacional se ha dirigido hacia el conflicto bélico y las rivalidades políticas, olvidando la enorme crisis humanitaria que están viviendo los libios, quienes llevan ya más de seis años sufriendo una violencia sistemática e impedidos de los servicios más básicos. Mientras que no se consiga solventar la problemática libia, ésta seguirá siendo un punto caliente en la frontera sur de Europa y un riesgo permanente para la seguridad.

Mauritania: entre la pobreza y la amenaza extremista

Hace ya una década que Mauritania vive una situación de mínima estabilidad política, justo cuando el General Mohamed Ould Abdelaziz dio un golpe de Estado y depuso al anterior presidente. Desde su independencia a principios de los sesenta, Mauritania ha estado bajo el control de los militares, aunque han sido constantes las asonadas, muchas de ellas debidas a la rivalidad personal entre los altos mandos.

Mohamed Ould Abdelaziz está protagonizando uno de los periodos de mayor certidumbre de la historia reciente del país. Pese a ello, cada vez crece más la oposición interna ante una forma de gobierno que oficialmente es una democracia, pero que tiene tintes autoritarios. La oposición está fragmentada entre partidos de izquierdas e islamistas que se niegan a sentarse a dialogar con el actual gobierno, boicoteando las últimas elecciones presidenciales de 2014, y partidos de tendencia más moderada que sí apuestan por entablar conversación con el presidente y participar en la escasa actividad parlamentaria.

La presidencia de Ould Abdelaziz debería acabar en 2019, pero no hay visos de que quiera dejar el poder, teniendo en cuenta que por el momento controla la Asamblea Nacional y a los principales dirigentes de las Fuerzas Armadas. Desde hace más de quince años España se ha volcado en mejorar sus relaciones con Mauritania, convirtiéndose en uno de los países que más planes de desarrollo implementa en el país y realizando grandes inversiones.

Desde hace más de diez años existen grupos de trabajo entre la policía española y la mauritana para luchar conjuntamente contra el narcotráfico, la amenaza terrorista y la inmigración ilegal (Peregil, 2015). Estos mecanismos tienen un funcionamiento parecido a como se trabaja con los servicios marroquíes, pero con el valor adicional de que los cuerpos españoles también se encargan de formar a sus pares mauritanos y dotarles de los medios y material de los que carecen.

Uno de los principales problemas de Mauritania es la pobreza (González-Sinde, 2014). Con una población de unos 4 millones de habitantes, más del 40% viven por debajo del umbral de la misma. Es un país extremadamente rural, desértico y muy dependiente de una agricultura y ganadería muy rudimentarios. La mejora reciente de su economía se ha debido a importantes descubrimientos de gas y petróleo en el norte del país y en la frontera con Senegal. No obstante, estas transformaciones no están repercutiendo en la mayoría de la ciudadanía.

En 2008, 2012 y 2014 se han vivido situaciones de extrema gravedad humanitaria en Mauritania, debido a las prolongadas sequías y a la falta de recursos del Estado. Estas situaciones han provocado el desplazamiento de millones de personas y el riesgo para la salud de otros tantos, especialmente niños. A este peligro persistente hay que añadirle la presencia de yihadistas (Aparicio-Ordás, 2013), y de zonas no controladas por el gobierno central que sirven de campo de entrenamiento para células y facilitan el secuestro de ciudadanos occidentales.

CONCLUSIONES: LA NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA EUROPEA

La región del Magreb tiene un efecto directo sobre las percepciones de seguridad y defensa de España. Un episodio de violencia o inestabilidad en alguno de estos cinco países puede llegar a tener graves consecuencias sobre los estados europeos más cercanos como Francia, Italia o España. Ciertas problemáticas como los movimientos migratorios ilegales, el tráfico de seres humanos, el narcotráfico, el mercado ilícito de armas o el terrorismo, encuentran gran parte de sus causas en tierras magrebíes y del Sahel y rápidamente alcanzan a las capitales europeas.

El trabajo durante los últimos años del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad ha ido abriendo, con numerosas dificultades, la senda hacia un mayor grado de cooperación de los Estados miembros en estas materias. Sin embargo, el devenir de las circunstancias ha provocado que impere entre los decisores europeos una tendencia cortoplacista, obviando en muchos casos un análisis más sosegado y estructural. Además, las persistentes tensiones fronterizas con Rusia y los graves sucesos en el corazón de Oriente Medio,

han hecho que la labor exterior comunitaria se centre más en el flanco oriental europeo, desatendiendo la frontera sur del Mediterráneo.

A pesar de existir plataformas de colaboración conjunta como la iniciativa 5+5 de Defensa o la Unión por el Mediterráneo, los mayores avances se han producido gracias a las relaciones bilaterales y no al multilateralismo. Vistos las ambigüedades y retrasos de ejecución de las instituciones comunitarias, París, Roma y Madrid han seguido prefiriendo abordar estos temas de manera individual. No obstante, tragedias como los millares de vidas perdidas en el mar o el auge del yihadismo a las puertas de Europa obligan a repensar lo objetivos europeos en la zona, así como su forma de proceder. España y el resto de socios de la Unión no se pueden permitir el lujo de despreocuparse de lo que sucede en el Magreb, puesto que puede ser el germen de nuevas revueltas, violencia y conflictos a escasos kilómetros.

La situación interna en el Estado español, con la inestabilidad derivada de la polarización política y el movimiento independentista catalán, ha hecho que el trabajo exterior se vea menguado. Cuestiones como el Brexit, la crisis del euro, el auge de movimientos xenófobos y populistas, el éxodo de refugiados o las relaciones con Moscú han provocado que en los últimos años se priorice una mayor europeización de la agenda internacional, dejando en un segundo plano aspectos como las relaciones con el Magreb o Latinoamérica.

El debate dentro del seno de la Unión Europea parece ir encaminado a comunitarizar la defensa y los asuntos exteriores. Durante décadas la presencia europea en el mundo estuvo marcada por lo económico, mientras que los avances en seguridad y defensa quedaban marginados. Actualmente, las urgencias de los acontecimientos no dejan otra alternativa que la de ir facilitando mecanismos operativos conjuntos y permanentes.

BIBLIOGRAFÍA

Aparicio-Ordás, L. (2013): "Terrorismo en Mauritania, Identidad y Oportunidad" en *Documento Marco.* 01/2013. 5 febrero de 2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-marco/2013/DIEEEM01-2013.html

Bustos, R. (2006): "Las relaciones España-Argelia, una mirada desde España" en *Anuario Internacional CIDOB 2006, claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2006.* Edición 2007, pp. 499-503. Edicions Bellaterra, Fundación CIDOB, Barcelona, 2007.

Del Arenal, C. (2011): *Política Exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española.* Fundación Carolina, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2011.

Escribano, G. (2006): "El Área de Libre Comercio entre la UE y el Consejo de Cooperación del Golfo: una oportunidad para España" en *ARI,* Nº 46, 2006. Real Instituto Elcano. 18.4.2006.

Fernández, H.A. (2015): *Relaciones España-Marruecos.* Informe 19, octubre 2015. Real Instituto Elcano, Madrid, España. Coordinador Haizam Amirah Fernández.

Fuente, I. (2014): "Libia, la guerra de todos contra todo" en *Documento Análisis.* 46/2014. 10 septiembre de 2014. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2014/DIEEEA46-2014.html

García, J.I. (2015): "El diálogo 5+5 y la iniciativa 5+5 de defensa" en *Revista UNISCI/UNISCI Journal,* nº 39, (octubre/october 2015), pp. 273-286.

González, R. (2015): "La cara oculta de la exitosa transición democrática tunecina" en *El País,* 2 noviembre 2015. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/10/30/actualidad/1446227407_312890.html

González-Sinde, A. (2014): "Mauritania, la pobreza innecesaria" en *Jot Down.* Mayo 2014. Disponible en: http://www.jotdown.es/2014/05/mauritania-la-pobreza-innecesaria/

Hernández, D. (2017a): "La primavera rifeña" en *El Orden Mundial en el S.XXI.* 26 septiembre, 2017. Disponible en: https://elordenmundial.com/2017/09/26/la-primavera-rifena/

Hernández, D. (2017b): "Radio Mohamed VI, rey de las ondas en Marruecos" en *El Orden Mundial en el S.XXI.* 21 febrero, 2017. Disponible en: https://elordenmundial.com/2017/02/21/radio-mohamed-vi-rey-de-las-ondas-en-marruecos/

Larramendi, M. y Planet, A.I. (2009): "España y Mauritania. Sáhara, pesca, inmigración y desarrollo en el centro de la agenda bilateral" en *Documentos CIDOB.* Serie Mediterráneo, Número 16. Cidob Edicions. Barcelona, junio 2009.

López, L.D. (2016): "Las relaciones de España y Rusia, entre la proximidad y la distancia" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM,* núm. 124, enero-abril 2016, pp. 59-92.

Martín, I. (2014): "España-Marruecos: más allá de las relaciones diplomáticas y económicas" en *Opinión CIDOB,* Nº 254, 07/2014. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/mediterraneo_y_oriente_medio/espana_marruecos_mas_alla_de_las_relaciones_diplomaticas_y_economicas

Moral, P. (2016): "Túnez, la transición frágil" en *El Orden Mundial en el SXX.* 28 julio, 2016. Disponible en: https://elordenmundial.com/2016/07/28/tunez-la-transicion-fragil/?doing_wp_cron=1510649575.1717629432678222656250

Peregil, F. (2017): "Alianza contra un posible quinto mandato de Buteflika" en *El País.* 12 octubre 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/10/11/opinion/1507723936_967004.html

Peregil, F. (2015): "Así se detuvo el éxodo de migrantes en cayucos desde África occidental" en *El País,* 16 septiembre 2015: Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/09/15/actualidad/1442308752_629804.html

Raggio, B. (2016): "Las relaciones España-Estados Unidos en materia de defensa: evolución y desafíos comunes" en *Policy Paper,* nº 8, julio 2016. The Hispanic Council.

Rodríguez, B. (2016): "El conflicto político libio y el conflicto armado interno" en *Análisis GESI, 27/2016.* 11 octubre 2016. GESI, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional. Disponible: http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-conflicto-pol%C3%ADtico-libio-y-el-conflicto-armado-interno

Toaldo, M. (2017): "La sombra del general se alarga sobre Libia" en *El País.* 25 julio 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/07/25/actualidad/1500996654_912434.html

Sahli, M. (2014): "España y Túnez relanzan sus relaciones bilaterales" en *ATALAYAR, entre dos orillas.* Octubre 7, 2014. Disponible en: http://www.atalayar.com/content/espa%C3%B1a-y-t%C3%BAnez-relanzan-sus-relaciones-bilaterales

Soler i Lecha, E. (2012): "La Unión por el Mediterráneo: sobrevivir en tiempos de crisis" en *Opinión CIDOB,* Nº 147, 3 de mayo de 2012. CIDOB. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/mediterraneo_y_oriente_medio/la_union_por_el_mediterraneo_sobrevivir_en_tiempos_de_crisis

Velázquez, S. (2017): "El terrorismo argelino: ¿una amenaza para la seguridad energética española?" en *Documento Opinión.* Instituto Español de Estudios Estratégicos. 16 de marzo de 2017. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO29-2017_TerrorismoArgelino_Sonia_Velazquez.pdf

EVOLUCIÓN DE LA YIHAD GLOBAL: EL RETROCESO DEL "ESTADO ISLÁMICO" EN SIRIA E IRAK Y SU REPERCUSIÓN EN LA SEGURIDAD DE ESPAÑA

D. JESÚS JAVIER CASTÁN ARESO

NOTA BIOGRÁFICA

Inspector del Cuerpo Nacional de Policía en servicio activo. Doctorando en Análisis y Prevención del Terrorismo por la Universidad Rey Juan Carlos. Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense. Diplomado Superior en Criminología por la Universidad Católica de Ávila. Experto en Crimen Organizado Transnacional y Seguridad por el Instituto General Gutiérrez Mellado. Diplomado en Ciencia Política y Estudios de Oriente Medio por el *Galillee College* (Israel). Miembro de la Red de Expertos Europeos en Terrorismo de la Unión Europea (EENeT). Antiguo analista de radicalismo islamista de la Comisión Europea de Seguridad, Justicia y Libertad. Antiguo investigador de la Unidad de Documentación y Análisis sobre Terrorismo de la Universidad Rey Juan Carlos (UDAT). Miembro de la Asociación Española de Diplomados en Seguridad y Defensa (ADESyD).

INTRODUCCIÓN

La Yihad Global es un movimiento planetario, armado y violento que pretende instaurar un sistema totalitario y excluyente, a nivel internacional, basado en los principios del salafismo yihadista. Sus dos características principales son su carácter horizontal, descentralizado y multinivel, así como su constante capacidad para evolucionar, mutar y readaptarse tras los envites policiales, militares y de inteligencia que ha sufrido.

Su última evolución ha sido la constitución de la organización terrorista "Estado Islámico". Esta entidad se ha destacado por desbancar a Al-Qaeda como líder y referente de la Yihad Global. Ha pretendido crear un presunto "estado" regido bajo la *Sharia* en los territorios bajo su control, en Siria e Iraq principalmente, extendiendo el más puro terror en ellos. Para ello se nutrieron de combatientes terroristas extranjeros (*foreign terrorist fighters, FTF*) reclutados por todo el globo para lo que se sirvieron de una poderosa estructura de proselitismo y propaganda en la que Internet desarrolló exponencialmente su papel. Posteriormente, comenzaron una campaña de atentados contra el "Enemigo Lejano" haciendo sufrir una oleada de ataques nunca antes vista en países occidentales.

En la actualidad, la pérdida de territorios en los cuales se asentaba su poder, economía y éxito, y en particular la pérdida de sus capitales, Raqqa en Siria y Mosul en Irak, anuncia un cambio de paradigma y una nueva evolución en su modus operandi al que las fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia deben adelantarse. Trataremos de responder a esta nueva evolución en el *modus operandi* del terrorismo yihadista planteando escenarios futuros posibles, analizando de forma descriptiva los objetivos y estrategias del "Estado Islámico", así como la realidad de los combatientes terroristas extranjeros y su posible retorno a sus países de origen. Para ello, se evaluarán los datos objetivos de que ya se disponen sobre esta amenaza, así como las experiencias pasadas de otros conflictos en los que los seguidores de la Yihad Global han estado implicados, empleando para ello fuentes estrictamente abiertas.

Es nuestro deber ir un paso por delante de nuestros enemigos, para tomar medidas preventivas de seguridad que permitan evitar ataques como los que se han sufrido en España o han sufrido nuestros vecinos europeos. Para ello abordaremos la actual situación del "Estado Islámico" en Oriente Medio y las consecuencia de su pérdida de territorios, aproximándonos al fenómeno de los *FTF* y su presunto retorno a Europa desde una perspectiva deductiva que aborde la presente realidad, de lo general a lo particular, hasta llegar al caso concreto de la amenaza que puede esperarse, en el corto plazo, para España.

LAS DERROTAS TERRITORIALES DEL "ESTADO ISLÁMICO"

El 20 de septiembre de 2017 las Fuerzas Democráticas Sirias (*Syrian Democratic Forces, SDF*), de composición kurdo-árabe (fundamentalmente las unidades de Protección Popular del YPG kurdo) y apoyadas militarmente por Estados Unidos, se hicieron con el control de Raqqa, la primera capital del "Estado Islámico". La liberación plena fue anunciada el 17 de octubre. La organización terrorista, que había capitalizado durante años el liderazgo carismático e ideológico de la Yihad Global, perdía así su último gran feudo. No mucho antes, en julio de 2017, la organización había perdido la simbólica ciudad de Mosul, en el norte de Irak, en la cual Abu Bakr Al Baghdadi, desde el mimbar de la Mezquita de Al Nuri, había proclamado la instauración de un Califato Islámico en los territorios bajo su control. Fuentes militares iraquíes han llegado a afirmar que 25.000 "muyahidín" llegaron a perecer durante la toma de la ciudad (*Monitor de Oriente*, julio 2017). La caída de Mosul había sido ya precedida por las pérdidas de Falluyah (en la provincia de Al Anbar) y Ramadi (capital de Al Anbar) en junio y de Tal Afar (en Nínive) en agosto.

No sólo el *SDF* se convirtió en uno de los autores de la recuperación territorial de Siria, sino que también el Ejército Árabe Sirio (*Syrian Arab Army, SAA*) de Bassar Al Assad, apoyado por fuerzas de Hezbollah y de Rusia, consiguieron recuperar la ciudad siria de Deir Ezzor tan sólo unos días antes de redactar estas líneas, en noviembre de 2017, a la que siguió la ciudad de Al Mayadín. No es esta la primera gran victoria que obtiene el régimen baazista, quien también fue artífice de la recuperación de Alepo, en diciembre de 2016, tras una de las más largas y terribles campañas de la guerra. Al Assad y sus aliados iraníes ganan así ventaja frente al bloque apoyado por Estados Unidos y Occidente en sus intereses particulares para el momento postconflicto. Todas estas derrotas han empujado a los yihadistas a reagruparse en un reducto del valle del Éufrates entre Siria e Irak. Pero no sólo han sufrido debacles en Oriente Medio, en Libia los yihadistas perdieron la ciudad de Sirte en diciembre de 2016, su gran feudo y símbolo de su poder al haber sido el lugar de nacimiento y último escondite de Muammar Al Gadafi durante las revueltas que le expulsaron del poder.

Las pérdidas territoriales suponen un descalabro para el "Estado Islámico", a pesar de lo cual no implican, a medio plazo, la desaparición de la organización. Por un lado, han perdido el gran símbolo que suponía la presunta "utopía islámica" del Califato. Una idea constante en el ideario salafista yihadista y que Al Qaeda había vendido a sus seguidores como un futuro idealizado, pero que el "Estado Islámico" consiguió hacer realidad, atrayendo en el proceso a legiones de fieles seguidores que se desplazaron a Siria e Iraq para pasar a formar parte de este acontecimiento. Por otro lado, con ello pierden buen parte de su capacidad financiera, basada en el control del territorio a través del cobro de tributos y la extorsión, el expolio de patrimonio cultural y artístico, la expropiación de bancos, el saqueo, el contrabando y la explotación ilícita de hidrocarburos. Ante estos hechos se nos presentan dos escenarios inmediatos: por un lado, acorralados como se encuentran, los cuadros del "Estado Islámico" venderán cara su piel continuando con sus actividades armadas en Siria e Irak, así como con sus operaciones terroristas en todo el globo. Por otro, el efecto de la huida, eliminación o captura de los *FTF* que partieron a unirse a sus filas desde que se inició el conflicto en 2011, y cómo afectará eso a la seguridad de nuestros vecinos europeos y a la de España en particular.

EL REGRESO DE LOS *FOREIGN TERRORIST FIGHTERS (FTF)*

La primera y más evidente pregunta que cabe hacerse ante la mencionada pérdida de territorios es qué va a suceder con el elevado número de combatientes que, desde países de todo el globo, partieron a engrosar las filas del "Estado Islámico". El *thin tank* Soufan Group realizó una reciente publicación en la que estimaban que entre 27.000 y 31.000 *FTF* de todo el mundo podían

haberse unido a entramados yihadistas de Siria o Irak, de entre los cuales unos 6.000 serían europeos. Entre ellos, al menos 5.600 personas, de 33 nacionalidades, han regresado a sus países de origen en los últimos años (Barrett, *Soufan Group*, octubre 2017). Destacando los países con mayor número de *FTF,* según el estudio, en Rusia habrían regresado 400 de los 3.417 combatientes que salieron del país, 760 de los 3.244 de Arabia Saudí, 250 de los 3.000 de Jordania, 800 de los 2.926 de Túnez y 271 de los 1.910 de Francia. Otros estudios aumentan las cifras de *FTF* europeos hasta en un 50%. El *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) cifra entre 5.000 y 7.000 el número de combatientes europeos en las filas del "Estado Islámico" entre 2011 y 2016 (Fellman, Sanderson y Donnelly, 2017). Otros estudios apuntan, incluso, a un número mayor de *FTF*, alcanzando un total de 40.000 procedentes de 120 países (Mónaco, 2016). Esos números, constantemente crecientes desde el inicio del conflicto, comenzaron a descender en 2015 con la acumulación de derrotas y las medidas tomadas a nivel internacional para el control de fronteras. Algunos datos incluso hacían suponer que las cifras podían ser mayores. Las autoridades turcas llegaron a registrar el nombre de hasta 53.781 individuos de 146 países que habrían llegado a su territorio y que podrían tener intención de llegar a Siria e Irak. Documentos internos de la organización terrorista encontrados tras la toma de la ciudad de Raqqa han permitido identificar hasta 19.000 *FTF.*

Todo parecía indicar que el regreso a sus países de origen podía suponer la mayor amenaza para los estados occidentales. No en vano, algunos de los más importantes atentados cometidos en suelo europeo han sido llevados a cabo por estos *FTF*. Tal es el caso de Mehdi Nemouche, retornado de origen franco-argelino que en mayo de 2014 llevó a cabo el primer atentado del "Estado Islámico" en suelo europeo al atacar, con un fusil de asalto, el museo judío de Bruselas causando la muerte de tres personas. También podríamos mencionar al marroquí Ayyoub El Khazanni, procedente de España y de Francia, cuya breve estancia en Siria podría suponer una implicación directa con el "Estado Islámico". Sin embargo, nunca podremos conocer si se trataba de un retornado, ya que su presunto atentado terrorista fue abortado por varias personas que se abalanzaron sobre él cuando trató de hacer uso de un fusil de asalto en un tren que circulaba entre París y Ámsterdam, el 21 de agosto de 2015. Pero, sin duda, los ataques más graves se produjeron el 13 de noviembre de 2015 en París, cuando tres comandos coordinados procedentes de Siria, bajo las órdenes del belga de origen marroquí Abdelhamid Abbaoud, atacaron de forma simultánea un área de terrazas, los alrededores de un estadio de fútbol y la sala de conciertos Bataclán causando 130 muertes. Los restos de esta célula volvieron a atacar en Bélgica, donde se había orquestado la operación, atentando con explosivos contra el aeropuerto de Zaventen y el metro de Malenbeek en Bruselas, causando 35 muertos. Hechos

como estos permitían presuponer que estos veteranos "*muyahidín*" volverían a sus países de origen con experiencia de combate y entrenamiento armado, incluso con planes específicos para atentar en suelo occidental, convirtiéndose en la más grave amenaza posible para la seguridad nacional. De hecho, un buen número de ellos ha abandonado progresivamente el territorio controlado por el "Estado islámico" conforme éste iba siendo recapturado por el *SDF* o el *SAA*.

Un informe de Naciones Unidas afirma que existen diversos motivos para que estos combatientes vuelvan a casa. Primero, estarían aquellos desencantados con su experiencia en Siria e Irak, susceptibles de reintegración social; segundo, un grupo reducido de aquellos que podrían volver con la intención de cometer ataques terroristas; y tercero, aquellos que, a pesar de haber puesto fin a su relación con el "Estado Islámico", siguen manteniendo un perfil radicalizado y podrían verse implicado en nuevas actividades terroristas junto a otros grupos si se dan las circunstancias adecuadas (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, agosto 2017).

Gilles de Kerchove, el coordinador antiterrorista de la Unión Europea (UE), reconoció que de entre los presuntos 5.000 *FTF* que partieron a Siria e Irak (la cifra es diferente a la del Soufan Group) unos 1.500 a 1.750 se encontrarían ya de regreso en Estados de la UE. Así mismo afirmaba que, mientras que la mayoría de los retornados no supondrían una amenaza directa otros *"serán enviados con misiones específicas y son los que generan la mayor preocupación*". Incluso que algunos de ellos, provenientes de estados como Marruecos, Túnez o Rusia, pudieran pedir asilo en Europa (*El País*, diciembre 2016).

Junto a las advertencias de Kerchove, otros funcionarios europeos, como el comisario de seguridad de la UE, el británico Julian King, o el jefe del mando antiterrorista de la Policía Metropolitana de Londres, Richard Walton, advirtieron que la pérdida de territorios en Siria e Irak podría suponer un riesgo inminente por el regreso de combatientes del "Estado Islámico" a Europa". Rob Wainwright, anterior director de Europol, afirmó que el flujo de *FTF* viajando al exterior se estaba agotando (*BBC*, octubre 2016).

Sin embargo, otros especialistas han matizado esta amenaza, como es el caso de Peter Neumann, director del Centro de Estudios para la Radicalización del *King's College,* en Londres, para quien el retorno de *FTF* no supondrá un flujo masivo sino un goteo progresivo de retornados con muy distinto perfil (*The New York Times*, octubre 2017).

Turquía juega un papel fundamental en este control, por el elevado número de *FTF* detectados en su frontera. En particular, ciudades fronterizas con Siria como Gaziantep o Sanliurfa. Al no contemplar esta figura como delito, el Estado otomano trata a estos sujetos como migrantes

ilegales, devolviéndolos, en el plazo de diez días, al país europeo que solicitan (*El País*, diciembre 2016). Así sucedió con Ibrahim El Bakraoui, uno de los suicidas del aeropuerto de Bruselas de marzo de 2016, a quien las autoridades turcas detuvieron y deportaron a Holanda sin que Bélgica pudiera seguirle el rastro. El mencionado informe de la ONU destaca que este *modus operandi* podría convertirse en una práctica habitual para evitar ser detenidos. Desde Turquía los *FTF* podrían emplear las viejas rutas de refugiados para introducirse en suelo europeo.

En efecto, existen casos en los que estos retornados se han aprovechado del flujo de refugiados que en la actualidad alcanza a Europa para tratar de alcanzar el interior del espacio Schengen. Si bien este porcentaje es una minoría, y supondría un grave error vincular la migración de refugiados con el terrorismo, no es menos cierto que los yihadistas se han aprovechado con anterioridad de estas rutas y procedimientos para infiltrar en Europa a sus agentes. El más claro ejemplo serían los miembros de la célula liderada por Abdelhamid Abbaoud, que llevó a cabo los ataques de noviembre de 2015 en París y de Bélgica en marzo de 2016. Pero existen otros ejemplos como el del refugiado sirio Mohamed Dalil, quien hirió a 15 personas en julio de 2016 al inmolarse con una mochila explosiva en un bar de Ansbach, en el *länder* de Baviera (Alemania), al no poder entrar en un festival de música. Una semana antes, el solicitante de asilo afgano Muhammad Ryayad, de tan sólo 17 años de edad, atacó en un tren a una familia china con un cuchillo y un hacha hiriendo a cuatro personas de gravedad en Wurtzbourg, también en Baviera. Ambos ataques fueron reivindicados por el "Estado Islámico" a través de la agencia de noticias Amaq. Para controlar este retorno Grecia e Italia cuentan, desde hace tiempo, con agentes de Europol que tratan de realizar la detección temprana en frontera de *FTF* antes de que entren en territorio europeo. El propio Abdelhamid Abaaoud pasó varias veces por Grecia, según su propio testimonio, para entrar y salir de Europa, así como otros miembros de la célula. Sin embargo, otro flujo de refugiados, como los procedentes de Turquía o Líbano, es competencia de cada Estado miembro de la UE que lo acoge, y debe controlarse pormenorizadamente sin por ello generar un nuevo problema a la hora de dar un nuevo futuro a estas personas.

Sin embargo, la realidad ha empezado a matizar estas premisas respecto a la amenaza inminente de los *FTF*. A pesar de todo, debemos tener en cuenta que su potencial de peligrosidad sigue siendo extremadamente alto, y que basta con un muy reducido número de ellos para causar un gran daño a nuestra sociedad y nuestros ciudadanos. Sin duda, esta generación de *FTF* es mucho más peligrosa que aquella que partió a Irak a partir de 2003 y es más plausible que lleven a cabo acciones armadas y ocupen posiciones de liderazgo en la Yihad Global como demuestran estudios de *Counter Terrorist Center* de la academia militar norteamericana de West Point. Este

dato destaca especialmente si se tienen en cuenta las barreras idiomáticas de los *FTF*, en los cuales el árabe no tiene por qué ser su primera lengua nativa o su escasa formación operativa o ideológica antes de partir al extranjero. Además, la experiencia de combate real en Siria e Irak también ha supuesto que se produzcan un mayor número de bajas, incluso, que la de los árabes-afganos de los años ochenta (Perliger, Milton, *CTC at West Point*, 2017).

LA POLÍTICA DE ELIMINACIÓN

Frente a este retorno, el teniente general Kenneth McKenzie Jr., director del Estado Mayor del Pentágono estadounidense, afirmó: "*No vamos a ver un gran flujo de retornados porque esta gente está muerta desde ahora (...) muchos de ellos van a acabar bajo tierra*" (*The New York Times*, octubre 2017). En efecto, estas palabras parecen vincularse a una política estadounidense dirigida a eliminar a los miembros del "Estado Islámico", especialmente los *FTF*, a quienes pretenden quitar de en medio antes de que vuelvan a sus países de origen.

Sus palabras fueron corroboradas por el Secretario de Defensa y antiguo general del Cuerpo de Marines James Mattis, quien anunció que Washington estaba usando técnicas para eliminar a los miembros del "Estado Islámico" con la intención de que "*los FTF no sobrevivan para regresar a sus hogares en el Norte de África, Europa, América Asia o África*" (*Newsweek*, septiembre 2017). Esta política de exterminio ha sido ya cotejada sobre el terreno, a través del testimonio de combatientes kurdos y árabes que aseguraron que, tras la toma de Raqqa, no se aceptó la rendición de los combatientes extranjeros del "Estado Islámico" y que se está procediendo a su búsqueda y eliminación llegando a cobrar, en ocasiones, jugosas recompensas por sus cabezas (*El Mundo*, octubre 2017). También Bret McGurk, enviado especial estadounidense para la coalición contra el "Estado Islámico" afirmó que "*cualquier foreign fighter que esté aquí, que se uniera a ISIS desde un país extranjero, que haya venido a Siria, ha de morir aquí en Siria*" (*The Independent* citando a *Al Aanba TV,* octubre 2017).

Esta política no es en absoluto novedosa y no abarca sólo a Estados Unidos. También Francia se mostró favorable a ello con posterioridad a los ataques del 13 de noviembre de 2015 en París, que causaron la muerte de 137 personas. Al día siguiente del atentado, las Fuerzas Armadas francesas lanzaron más de 20 proyectiles sobre Raqqa en una sola noche. Su ministra de defensa, Florence Parly, ha llegado a afirmar "*si los yihadistas mueren en esa batalla tanto mejor*" (*Le Figaro*, octubre 2017).

Con estas afirmaciones el número de *FTF* capaces de volver a casa puede disminuir notablemente. A diferencia de la política estadounidense en Irak y Afganistán de eliminar

blancos selectos de mandos de Al-Qaeda y los talibán que debilitaran su estructura y su capacidad de decisión, o la política de recuperación del terreno y expulsión a zonas desoladas, como fue la política francesa en Mali durante la operación Serval, ahora hablamos de un exterminio de aquellos que en el futuro puedan suponer una amenaza a la seguridad internacional. Sin duda, la legalidad de la medida es cuestionable desde el campo de los derechos humanos, especialmente si se emplearan las milicias kurdas u otros grupos paramilitares para ello. Sin embargo, está claro que el riesgo para los Estados occidentales si los *FTF* son eliminados antes de asentarse en nuevos territorios disminuirá notablemente.

FOREIGN TERRORIST FIGHTERS **ESPAÑOLES**

Hace tiempo que es habitual a nivel internacional, tanto en la comunidad académica como en el ámbito de la seguridad pública, que se mida el índice de peligrosidad del radicalismo yihadista en cada país conforme al número de *FTF* que han partido de cada Estado a hacer la Yihad. Si hacemos caso a este criterio España es un país con un bajo índice de amenaza terrorista real debido a su escaso número de combatientes en el extranjero, ligeramente superior a los dos centenares. Muy poco si se compara con los casi 2.000 *FTF* de nuestro vecino Francia, los más de 900 de Alemania, más de 800 de Reino Unido y los casi 500 de Bélgica, comparándonos sólo con países europeos. Personalmente no puedo estar más en contra de esta afirmación. Principalmente porque toma un único elemento, si bien objetivo, como es el número de *FTF*, e ignora las medidas penales, procesales y las actividades de investigación e inteligencia de los servicios de seguridad de los Estados estudiados. La larga y triste experiencia antiterrorista de España, a lo largo de más de medio siglo de lucha contra el terror, ha hecho que las estructuras españoles se encuentren entre las más eficaces de los Estados occidentales en esta materia. España lidera el número de operaciones policiales desde el inicio de la guerra civil en Siria y sólo es superada en número de detenidos por delitos de terrorismo por nuestro vecino Francia, debido al elevado número de ataques sufrido en el Estado galo. Cifras, no obstante, que son mucho más difíciles de cotejar en fuentes abiertas. Un estudio que resultaría de interés pondría en el foco no sólo el nivel de radicalismo de cada Estado, sino también la eficiencia de las medidas antiterroristas existentes.

El desarrollado sistema antiterrorista español no sólo se debe a la labor de nuestras Fuerzas de Seguridad, tribunales y Ministerio Fiscal, sino que ha sido posible gracias a las medidas legales entre las que destaca la modificación del Código Penal (Cp) a través de la Ley Orgánica 2/2015 de 30 de marzo, la cual introducía nuevos tipos penales que adelantaban la línea de defensa permitiendo actuar ante todo en el campo de la prevención. Así, se han podido introducir los

conceptos de organización y grupo criminal, dejando atrás el viejo tipo penal de asociación ilícita, menos apropiado para delitos de terrorismo, y ampliar este concepto definiendo el concepto de "elemento terrorista" que permite actuar contra los actores individuales (los comúnmente llamados lobos solitarios por los medios de comunicación). Del mismo modo, se han incluido los tipos de adoctrinamiento, adiestramiento pasivo, autocapacitación y el concepto de combatiente terrorista extranjero (art. 575 Cp) así como los tipos de enaltecimiento (art. 578 Cp) e incitación (art. 579 Cp). Todo un avance en materia penal antiterrorista en la que España se ha convertido en un referente al tiempo que sigue destacando por ser uno de los países con legislaciones antiterroristas más garantistas en materia de derechos y libertades fundamentales.

Una vez expuesto esto, podemos extrapolar algunas ideas importantes del número de *FTF* declarado por España. El Ministerio del Interior, a través del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), ha registrado algo más de 200 *FTF* en las fechas actuales. De entre ellos casi una cuarta parte habrían fallecido y algo más de la mitad seguirían en zona de conflicto. Sólo 13 de ellos habrían vuelto a suelo español, de los cuales nueve se encontrarían en la actualidad en prisión. Además, el fenómeno *FTF* se nutrió no sólo de combatientes, sino también de un elevado número de mujeres, inusitado para los estándares terroristas islamistas, así como también de menores que partían a tierras del "Califato" con el propósito de unirse a un verdadero "Estado" y no de convertirse en luchadores. Por lo tanto, entre estos más de 200 *FTF* encontraremos un número destacable de personas con un perfil a reintegrar, a nivel social, y no exclusivamente terrorista.

¿SUPONE LA PÉRDIDA DE TERRITORIOS EN SIRIA E IRAK UN AUMENTO DE LA AMENAZA DE LOS *FOREIGN FIGHTERS*?

Merece la pena destacar una afirmación nada baladí que, sin quitar importancia a los datos ya expuestos, nos permite matizar éstos al observarlos desde un ángulo distinto. En efecto, para muchos resulta evidente la relación entre el retorno de los *FTF* y el aumento de la amenaza, pero otros autores de renombre, no con pocos argumentos, se han mostrado escépticos al respecto y han querido matizar esta idea. Así se expresa Jean Charles Brisard, presidente del *think tank* francés *Centre d'Analyse du Terrorisme* (CAT): "*Los datos nunca lo han demostrado, no hay ninguna correlación entre la situación en el territorio del 'Estado Islámico' en territorio sirio-iraquí y la situación aquí (en Europa)*" (*Le Parisien,* agosto 2017). El periodista Wassim Nasar, autor del libro *Estado Islámico: objetivo cumplido*, comparte esta opinión: "*Su capacidad para dañar Europa no tiene nada que ver con su capacidad militar en Siria e Irak, aunque pierda terreno sigue siendo una fuerza ideológica en plena expansión*" (*Le Parisien*, agosto 2017).

Se debe matizar, por tanto, que a la complejidad del regreso a sus Estados de origen o a terceros Estados, con el reforzado esfuerzo en control de fronteras y las medidas legales y policiales tomadas al respecto contra los *FTF* en toda Europa, debe añadirse, además, toda la complejidad logística y operativa que supone el asentamiento de distintas células terroristas en suelo europeo y su cooperación transnacional entre sí. Como ejemplo de tiempos pasados podemos tomar el video publicado por Osama Bin Laden en el año 2003, en el cual amenazaba a todos los Estados implicados en las operaciones militares en Irak, a quienes marcaba como futuros blancos potenciales. Sólo dos de estos Estados mencionados fueron atacados: España, con los atentados de Madrid en 2004, y Reino unido, con los ataques de Londres de 2005. No fue la declaración de Bin Laden ni la implicación militar en el extranjero lo que decidió llevar a cabo estos ataques, sino la posibilidad logística de contar con células capaces de realizarlos. De hecho, ninguno de los otros países mencionados en la alocución de Bin Laden (entre los que se encontraban por ejemplo Polonia y Japón) contaba con un entramado yihadista desarrollado en su territorio, lo cual hacía que cualquier ataque en dichos territorios se convirtiera en virtualmente imposible.

LAS FUERZAS RENOVADAS DEL "CALIFATO" DIGITAL

Uno de los elementos que ha caracterizado el *modus operandi* de la Yihad Global desde que el "Estado Islámico" tomó el liderazgo ideológico y operativo de este movimiento planetario, ha sido el impulso de su vertiente digital, como elemento de propaganda, reclutamiento, proselitismo, mando operativo e incluso de entrenamiento. Si bien el uso de Internet para sus propios objetivos ya existía durante el periodo de liderazgo de Al-Qaeda, el "Estado Islámico" ha impulsado la Yihad en la Red a un nuevo nivel como parte de su estrategia global.

Es por ello muy interesante destacar que las pérdidas territoriales del Califato no están yendo aparejadas a una derrota digital de éste. En septiembre de 2017 el aparato de medios del "Estado Islámico" realizó un total de 25 producciones audiovisuales, la más alta desde hace un año. Cuando se produjo el asesinato en masa de Las Vegas por parte de un tirador converso al Islam, el "Estado islámico" se lanzó, con demasiada premura, a reivindicar el ataque siguiendo otros ejemplos, como la matanza en una residencia sanitaria de San Bernardino (California) en diciembre de 2015 o de un club nocturno de Orlando (Florida) en junio de 2016. Desde ese momento se han difundido más de 12.000 campañas de comunicación entre las que se encuentran 14.000 videos (*El Español*, octubre 2017).

Es un dominio de la Red que obsesiona a los responsables de seguridad del "Estado Islámico", también para mantener el orden dentro de sus filas, y que se ha mantenido firme a pesar de la muerte de algunos de sus principales líderes como Mohammed Al Adnani, primer portavoz de la organización, en agosto de 2016, y de Rayyan Misshal, fundador de Al Amaq, en mayo de 2017. El "Estado Islámico" ha reforzado su presencia digital plausiblemente para compensar sus derrotas militares y crear su propio concepto de la verdad en un proceso de manipulación de la realidad más propio de la obra de George Orwell *1984*.

OTROS DESTINOS PARA LOS RETORNADOS

Se deben contemplar además otros escenarios posibles más allá del regreso a territorios europeos por parte de los *FTF*. Hemos de recordar que la gran mayoría de ellos proceden de Estados árabo-musulmanes como Túnez, Arabia Saudí, Jordania o Marruecos, entre otros, a los que los *FTF* podrían regresar. Muchos, ante la posibilidad de ser detenidos en sus países de origen, optarán por dirigirse a otros escenarios más favorables en los que instalarse. Estos escenarios no son nuevos, y nos permiten retrotraernos al final de la guerra afgano-soviética y al regreso de veteranos a sus países de origen. Durante años organizaciones yihadistas de todo el mundo se nutrieron de la experiencia de los árabes-afganos: el Grupo Islámico Armado (GIA) y posteriormente el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM), el Grupo Islámico Combatiente Tunecino (GICT) y un largo etcétera. También, después de la invasión de Afganistán que siguió a los ataques de 2001 en Estados Unidos, un buen número de agentes de Al-Qaeda se trasladaron en Arabia Saudí, el Cuerno de África, el Norte de África o el Sudeste Asiático desarrollando allí sus propias actividades. Al margen de la amenaza directa que suponga para la seguridad española los retornados, no se debe menospreciar la formación de nuevos grupos terroristas o el refuerzo de los ya existentes en distintos países de nuestro ámbito de influencia, como en el Magreb o en el Sahel. Algunos de estos principales escenarios podrían ser:

Turquía

Sin duda, se trata del país al que de forma natural más *FTF* van a cruzar para volver a sus hogares, en particular aquellos asentados en Europa y Norte de África. Junto a la ya mencionada imprescindible cooperación del Estado otomano para detener a los *FTF,* hemos de mencionar su completo cambio de política frente a éstos desde una muy estudiada ambigüedad al inicio de la guerra civil siria, que escondía intereses muy particulares, a su actual política de tolerancia cero. En efecto, las nuevas iniciativas desarrolladas por Turquía incluyen la operación Escudo del

Éufrates, iniciada en agosto de 2016, que incluiría la construcción de un muro de seguridad a lo largo de la frontera turco-siria en las provincias de Hatay, Sanliurfa, Kilis, Gaziantep, Mardin y Sirnak. En junio, el Ministro de Defensa turco, Fikri Isik, afirmó que 690 kilómetros de ese muro de un total de 828 habían sido ya construidos (*Hurriyet Daily News*, agosto 2017), formado por placas de cemento de tres metros de altura.

Libia

El estado anteriormente dirigido por el coronel Gadafi se ha convertido en un estado fallido, con dos gobiernos opuestos con dispar legitimación y un territorio en el que las milicias tribales, las fuerzas armadas de ambos gobiernos y las organizaciones terroristas campan a sus anchas, mientras los arsenales del antiguo régimen se vacían y se extienden por el Magreb y el Sahel. La rama libia del "Estado Islámico" parece suponer, por cercanía geográfica y por los flujos migratorios a Europa, el mayor riesgo para España y sus vecinos. De este parecer era Michael Morell, ex director adjunto de la CIA, quien expuso la preocupación de los servicios de inteligencia occidentales frente a la pujante presencia de terroristas yihadistas en Libia (Morell y Harlow, 2015, p. 323 y 324).

Recordemos que Salman Abedi, el terrorista suicida que acabó con la vida de 22 personas en un concierto pop en el Manchester Arena, en Reino Unido, el 17 de mayo de 2017, se había reunido en Libia con miembros del "Estado Islámico" vinculados con los atentados de noviembre de 2015 en Francia. Su hermano Hashem fue encarcelado en Libia por estos hechos. También se cree que Anis Amri, el joven que en diciembre de 2016 empleó un camión para cargar contra una multitud en un mercado navideño de Berlín, habría tenido contactos con agentes del "Estado Islámico" en Libia antes de llevar a cabo su ataque. Y, por supuesto, el ataque al consulado de Bengasi en 2012, los de la playa de Susa y del Museo del Bardo en marzo y junio de 2015 (estos dos últimos acontecidos en Túnez pero de evidente influencia libia) son claros ejemplos de que los blancos occidentales también pueden ser atacados más allá de las fronteras de sus Estados.

El asentamiento de la *Wilaya* Libia del "Estado Islámico" ha sido muy importante, a pesar de que en los últimos tiempos ha sufrido numerosas pérdidas territoriales y reveses. Perdió la ciudad de Derna, su principal bastión, próxima a la frontera egipcia en julio de 2015. Así mismo fueron expulsados de Sirte, lugar de nacimiento de Gadafi, por la acción conjunta de los bombardeos estadounidenses y la milicia de Misrata. Su número, además, se habría reducido de unos 6.000 en 2015, momento de mayor auge del "Estado Islámico", a unos 1.000 en la actualidad (Karmon, octubre 2017). Estas pérdidas habrían llevado a la organización terrorista a buscar nuevos

reclutas en el sur y en los territorios próximos a la frontera con Túnez (*Daily Mail*, julio 2017). Debemos tener en mente que un flujo importante de *FTF* buscando cobijo en Libia no sólo supondría un riesgo para España y el resto de países europeos, sino también para todo el Sahel y el Magreb, en especial Túnez, Argelia y Marruecos. En la actualidad la misión civil-militar de la Unión Europea, la llamada operación Sofía (EUNAVFORMED), ha centrado su mandato en el control de los flujos de inmigración irregular a través del Mediterráneo, si bien debería considerarse extender su mandato al ámbito de la lucha contra el terrorismo yihadista. Tampoco la Misión de Naciones Unidas para Libia (UNSMIL) ha centrado su mandato en la lucha contra el terror, optando por la promoción de la gobernanza.

Afganistán y Pakistán

Entre 1979 y 1989 Afganistán fue el gran referente de los *foreign fighters* de todo el mundo, en su campaña por combatir a la Unión Soviética y defender las tierras del Islam (*Darb el Islam*). En muchos sentidos, lo que aconteció en esos años sigue siendo el gran referente para los "*muyahidín*" de todo el mundo. En la actualidad, el "Estado Islámico" ha extendido su influencia hacia este territorio asentando su propia facción en la zona, *Wilaya* Khorasan, formada por antiguas facciones talibán. Abu Mohammed Al Adnani declaró el establecimiento de la provincia de Khorasan del "Estado Islámico", asentada en las regiones este y sureste de Afganistán fronterizas con Pakistán. Este territorio se convierte así en un destino natural para aquellos *FTF* que no tengan la posibilidad de volver a sus hogares y que deseen profesionalizar su vida como terroristas siguiendo con la lucha armada. Especialmente significativa es la eliminación del Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU), leal al "Estado Islámico" desde agosto de 2015, y que sufrió toda una campaña de ataques por parte de los talibán. Es relevante recordar que el autor del atentado de Nueva York en octubre de 2017, Sayfullo Habibullaevic Saipov, quien acabó con la vida de ocho personas atropellándolas en Manhattan, era de origen uzbeko, si bien mantenía fuertes lazos ideológicos con el "Estado Islámico" (CNN, noviembre 2017).

Es evidente que los territorios del Khorasan pueden suponer un refugio seguro para todos los *FTF* provenientes de Siria e Irak, así como de otros Estados. Allí podrían establecer una retaguardia estratégica que podrían emplear para llevar a cabo acciones armadas contra Occidente, incluidos los Estados europeos y España, como sucedió con los ataques en Nueva York y Washington de 2001, o con el frustrado intento de atentar en el metro de Barcelona en diciembre de 2007. No obstante, este riesgo sería más genérico que directo y, aunque no podemos minusvalorar su importancia, no es menos cierto que sería más plausible que centraran sus actividades en atentar en zonas geográficamente cercanas, como Afganistán y

Pakistán, o contra intereses norteamericanos prioritariamente. Rusia en particular podría verse muy afectada por esta amenaza, debido al alto contingente de chechenos que han partido a unirse a las filas del "Estado Islámico". Zamir Kabulov, enviado especial ruso para Afganistán, afirmó hace un año que unos 2.500 miembros del "Estado Islámico" se encontraban ya en Afganistán (*RT*, septiembre 2016).

Egipto

La *Wilaya Al Sinai* del "Estado Islámico" (provincia del Sinaí) se ha hecho muy célebre gracias a sus ataques contras las Fuerzas Armadas y de Seguridad egipcias en la península, así como por el atentado que derribó un avión ruso en vuelo, en 2015, causando la muerte de 224 personas. Incluso ha llevado a una colaboración absolutamente inesperada entre los servicios de seguridad egipcios y Hamas en un esfuerzo de enfrentarse a la amenaza yihadista en la franja de Gaza. La colaboración se inició después de que un terrorista suicida se inmolara empleando un cinturón explosivo en Gaza el 17 de agosto de este año (*IHS Jane's Intelligence,* agosto 2017).

Yemen

El conflicto interno del país, auspiciado por las revueltas de los hutíes, se origina, como la guerra civil de Siria, en el desarrollo convulso que siguieron las Primaveras Árabes. De nuevo estamos ante una confrontación entre suníes y chiíes en la que la mano de las grandes potencias de ambas confesiones islámicas, lideradas por Irán y Arabia Saudí, juegan sus propios intereses estratégicos. Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA) se ha visto muy reforzado por este conflicto, no así el "Estado Islámico", que cuenta con menor asentamiento en el país, contándose sus miembros en unos cientos frente a los miles que pertenecen a AQPA.

Rusia

Un número muy elevado de los *FTF* que se encuentran en Siria e Iraq tiene el ruso como lengua materna y pertenecen a alguna de las antiguas repúblicas soviéticas (Neumann, 2016, p.87). Algunos estudios dan la cifra de 9.000 *FTF* con este origen (Barrett, *Soufan Group*, octubre 2017, p.10). El ruso es la tercera lengua del "Estado Islámico", y en Raqqa existía todo un barrio ruso. Muchos combatientes del Cáucaso viajaron a Siria al inicio de la guerra civil con el consentimiento del servicio federal de seguridad ruso, el *FSB*, quien abrió un corredor libre entre 2013 y 2014 por el que estos podían abandonar el país con el propósito de que no volvieran con vida y no supusieran un peligro para las Olimpiadas de ese año (Blank, S. 2017). Lo que es más, el elevado nivel educativo de los *FTF* de origen ruso, en relación a los de otra procedencia, los

convierte en líderes, estrategas y técnicos de armamento y explosivos más hábiles de lo habitual (Fellman, Sanderson y Donnelly, 2017. p.11). Algunos ejemplos de este liderazgo serían Omar Shishani, uno de los principales emires del "Estado Islámico" hasta su muerte en julio de 2016, y Gulmurod Khalimov, antiguo jefe de policía en Tayikistán. A pesar de ello, todo parece indicar que estos combatientes acabarían centrando sus actividades en Rusia o en los Estados de su entorno como objetivo prioritario antes que implicarse en acciones en suelo europeo.

Sureste Asiático

Entre 800 y 1000 *FTF* en Siria e Iraq proceden de estos países. La katiba Nusantara se encuentra formada por combatientes provenientes de Indonesia, Malasia y Filipinas. De hecho, el "Estado Islámico" ha llevado a cabo ataques en un bar de Kuala Lumpur, en junio de 2016, hiriendo a ocho personas, y en una comisaría en la isla de Java, Indonesia, en julio de 2016 sin causar bajas. La célula de Malasia recibió órdenes de Muhammad Wandy, uno de los principales líderes indonesios en el "Estado Islámico". A pesar de ello, parece que las relaciones entre los grupos yihadistas en el Sureste Asiático no son buenas y afortunadamente son incapaces de presentar un frente común. Se ha de recordar la tradicional vinculación de Al-Qaeda con la organización terrorista Jeemah Islamiyya en todo ese territorio, lo cual le alejaría de vínculos con el "Estado Islámico". Por otro lado, Abu Sayyaf, presente en Filipinas, acabó jurando lealtad al grupo de Abu Bakr Al Baghdadi en julio de 2014. En España ya se han detectado anteriormente estas conexiones. Durante el transcurso de la operación Dátil, efectuada por la Policía Nacional en 2001, varios de los miembros de la célula viajaron a esta zona del globo para unirse a grupos armados yihadistas, como fue el caso, entre otros, del terrorista Parlindungan Siregar, alias Parlin. Es por ello que, a pesar de la lejanía, no debemos olvidar la potencial amenaza que este escenario supone.

A pesar de todo, como conclusión a los escenarios expuestos, se debe subrayar el matiz de que pueden existir grandes dificultades para abandonar Oriente Medio. Por un lado, muchos de ellos destruyeron los pasaportes de sus países de origen, bien como símbolo o como medida de seguridad auspiciada por sus mandos para evitar que abandonaran los feudos terroristas. El control fronterizo de Turquía se ha intensificado notablemente, y muchos podrían quedar atrapados en este territorio. Hasta quince Estados europeos han cancelado la nacionalidad de los *FTF* que poseían una segunda nacionalidad de origen, destacando entre ellos Reino Unido, que ha llegado a revocare la nacionalidad a más de 150 terroristas.

LA AMENAZA DE AQUELLOS QUE NO SE MARCHARON

En mayo de 2016, un audio de Abu Mohammed Al Adnani, jefe de propagada del "Estado Islámico", animaba a sus seguidores a atentar en Europa y Estados Unidos si les era imposible realizar la *hijra* y partir a combatir al extranjero: "*Las acciones más pequeñas que podáis hacer en sus hogares son más útiles que aquellas que podríais hacer aquí con nosotros. Si alguno de vosotros esperaba alcanzar el 'Estado Islámico' nosotros desearíamos estar en vuestro lugar para castigar a los cruzados días y noche*" (*Reuters*, 2016).

Sin duda, son estos aspirantes a terrorista, aquellos que debieron quedarse atrás, con las frustraciones que ello conlleva, los que suponen una mayor amenaza para España y el resto de Estados occidentales. La capacidad de reclutar e inspirar atentados en territorio europeo por parte del "Estado Islámico" ha sido corroborada por informes de Naciones Unidas , incluyendo tanto aquellos que trataron de partir al extranjero y no lo lograron como aquellos que nunca tuvieron esa intención (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, agosto 2017) . A pesar de ello, España ha hecho sus deberes, con un número de operaciones antiterroristas y de detenidos por estos delitos muy superiores a cualquier otro vecino europeo, salvo Francia.

CONCLUSIONES

Sin duda, el presente texto, eminentemente descriptivo y ajeno a consideraciones más técnicas propias de los análisis DAFO y *EFQM*, habrá expuesto más preguntas que respuestas. Como se expuso al inicio, la constante evolución es una de las características definitorias de la Yihad Global. El fenómeno de los *FTF* partiendo a combatir a Siria e Irak se verá indudablemente afectado por la pérdida de territorios del "Estado Islámico". Con el fin de la campaña en Alepo, la caída de Faluya, Mosul, Raqqa y Dier Ezzor, puede producirse un efecto retorno de estos combatientes. Si bien no es un fenómeno completamente novedoso, su número y formación es, sin duda, superior a los vistos en otros conflictos como en Irak en 2003, Bosnia en los noventa o Afganistán en los ochenta. Algunos autores han destacado, no obstante, que este peligro debe ser matizado por los elementos logísticos y operativos que rodean el retorno. Los mayores controles en frontera y la concienciación a nivel internacional de enfrentarse al terrorismo es ahora mayor que hace diez, e incluso que hace cinco años. Muchos Estados han desarrollado leyes capaces de actuar preventivamente contra estos criminales, impulsando la aún mejorable coordinación internacional para ello. A ello se han de añadir las políticas de eliminación de *FTF* que determinados países occidentales han reconocido llevar a cabo, afirmando que el mejor terrorista no es el detenido ni el arrepentido, sino el que no vuelve a casa.

Europa es, sin duda, uno de los principales objetivos del "Estado Islámico" como han demostrado los atentados levados a cabo en Europa desde 2014 y las declaraciones de sus principales dirigentes y organismos de propaganda. Hay quien podría pensar que la amenaza contra España es menor debido al reducido número de *FTF* que han partido desde nuestro país a combatir, si lo comparamos al menos con algunos de nuestros vecinos con mayor índice de combatientes en el extranjero. No obstante, se ha de tener en cuenta que la larga experiencia adquirida luchando contra el terror ha permitido desarrollar en España un sistema antiterrorista que, con sus matices evidentemente mejorables, es todo un ejemplo en Europa. Evidentemente, y como es tradicional ya desde hace varias décadas, el mito de Al Andalus motiva el ideario yihadista para señalar a nuestro país como blanco de sus acciones. A pesar de ello, e incluso con la triste y reciente experiencia de los ataques del 17 de agosto de 2017 en Barcelona, podemos afirmar que España se encuentra en mejor situación para prevenir estos peligros que muchos de nuestros vecinos.

Con respecto al retorno de *FTF* a otros territorios distintos de los europeos podemos afirmar que su desplazamiento a países como Afganistán, Rusia o el Sudeste Asiático no suponen un riesgo inmediato para la seguridad interior española. No debemos por ello olvidar la posibilidad de que pudiera suponer una amenaza para nuestros contingentes destinados en el extranjero como supuso el asesinato, en un atentado terrorista, de dos funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía destinados en la embajada de Kabul, en 2016 (*El Mundo*, diciembre 2015). Por otro lado, Yemen o el Sinaí no acaban de parecer un objetivo tan claro para estos *FTF*. Libia, en cambio, supone un escenario de amenaza prioritaria para todos los Estados europeos, incluida España, debido a que desde este territorio ya se han planeado ataques contra nuestros ciudadanos. Además, los flujos irregulares de migración procedentes de este país y la falta de autoridad estatal son ventanas de oportunidad a aprovechar por los terroristas. Parte de estos flujos se encuentran vinculados a los refugiados los cuales pueden ser instrumentalizados por la Yihad Global para introducir a sus agentes en Europa, como ya ha sucedido en el pasado.

Por último, hay que mencionar que los *FTF* no son un colectivo homogéneo, sino que entre ellos se encuentran un número nada desdeñable de mujeres y menores, así como de desencantados con las irreales promesas de un mundo perfecto expuestas por el "Estado Islámico". Los procesos de resocialización no deben ser por ello olvidados, destacando aquí el reciente Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV) del Ministerio del Interior de España.

BIBLIOGRAFÍA

Abellán, L. "Más de 1.500 de los yihadistas que viajaron a Siria han regresado a la UE", *El País, Internacional*,10/12/2016 <https://elpais.com/internacional/2016/12/09/actualidad/1481303872_909937.html> [Consulta: 11711/2017]

Ballesteros Martín, M. *La estrategia del Daesh a través de su revista Dabiq,* Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2017.

Barrett, R. *Beyond the Caliphate: foreign fighters and the threat of returnees*, The Soufan Group, 2017.

Blank, S. *The Foundations of Russian Policy in the Middle East*, Washington: Jamestown Foundation, 2017.

Fellman Z., Sanderson T. y Galperin Donnelly M. *Fallout, the future of the foreign fighters,* Washington: Center for Strategic and International Studies, 2017.

Guallar, A. "El objetivo era la embajada española" [en línea], El Mundo, España, 12/12/2015 <http://www.elmundo.es/espana/2015/12/12/566c007846163f245e8b45fa.html> [Consulta: 11/11/2017]

Hinnant, L. El Deeb, S. "As coalition retakes Raqqa from ISIS, remaining foreign jihadis face certain death", *The Independent, World News, Middle East,* 21/10/2017 <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-raqqa-syria-foreign-fighters-british-french-certain-death-jihadis-a8012781.html> [Consulta: 17/11/2017]

Karmon, E. "The day after ISIS: the Middle East after the Islamic State, where will ISIS regroup?", *Britain Israel Communications and Research Centre (BICOM)*, 10/10/2017 <http://www.bicom.org.uk/blogpost/day-isis-middle-east-islamic-state-will-isis-regroup/> [Consulta: 31/10/2017]

Kennedy, J. "Suicide attack on Hamas militants indicates evolving security relationship with Egypt and continuation of Palestinian reconciliation", *IHS Jane's Intelligence Weekly, Terrorism and Insurgency*, 20/08/2017 <http://www.janes.com/article/73215/suicide-attack-on-hamas-militants-indicates-evolving-security-relationship-with-egypt-and-continuation-of-palestinian-reconciliation> [Consulta: 15/11/2017]

Lesaca, J. y Al Alí, M. "La desesperación del EI: Fortifica su Califato virtual ante la derrota militar", *El Español, Reportajes*, 23/10/2017, <https://www.elespanol.com/reportajes/20171020/255725275_0.html> [Consulta: 24/10/2017]

Monaco, L. Speech at the *Intelligence Studies Project at the University of Texas-Austin*, 08/04/2016 <https://www.lawfareblog.com/lisa-monaco-speech-university-texas> [Consulta: 17/11/2017]

Moore, J. "Game Over' for ISIS in Raqqa as U.S. backed forces near liberation of Caliphate capital", *Newsweek, World*, 20/09/2017 <http://www.newsweek.com/game-over-isis-raqqa-us-backed-forces-near-liberation-caliphate-capital-667995> [Consulta: 13/11/2017]

Morell, M. y Harlow B. *La gran guerra de nuestro tiempo: la guerra contra el terror contada desde dentro de la CIA, de Al Qaeda a ISIS,* Barcelona: Editorial Planeta, 2016.

Neumann, P. *Radicalized: New Jihadists and the Threat to the West,* primera edición, Londres: I.B. Tauris, 2016.

Perliger, A. y Milton, D. "*From Cradle to Grave: The Lifecycle of Foreign Fighters in Iraq and Syria*", Washington: Combating Terrorist Center at Wespoint Military Acdemy, 2016.

Schmitt, S. "ISIS Fighters Are Not Flooding Back Home to Wreak Havoc as Feared" [en línea], The New York Times, Politics, 22/10/2017 <https://www.nytimes.com/2017/10/22/us/politics/fewer-isis-fighters-returning-home.html> [Consulta: 31/10/2017]

Setas Vílchez, C. *¿El Estado Islámico en Pakistán?,* Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2015.

Umarov, K. y Schindler, S. "Twentieth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2253 (2015) concerning ISIL (Daesh), Al-Qaida and associated individuals and entities", United Nations, Security Council, 17/08/2017 <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/573>[Consulta: 06/11/2017]

"Attentats en Europe : le lien entre les attaques et l'affaiblissement de Daech contesté", *Le Parisien*, 18/08/2017, <http://www.leparisien.fr/faits-divers/attentats-en-europe-le-lien-entre-les-attaques-et-l-affaiblissement-de-daech-conteste-18-08-2017-7199850.php> [Consulta: 01/10/2017]

"ISIS digs its claws into Libya: Terror group 'is using chaotic country as a platform for its resurgence' after being chased of Iraqi and Syrian strongholds", *Mail Online*, 31/07/2017 <http://www.dailymail.co.uk/news/article-4747018/ISIS-using-chaotic-Libya-platform-resurgence.html#ixzz4sAUX1UQN6++6> [Consulta: 01/11/2017]

"Islamic State calls for attacks on the West during Ramadan in audio message", *Reuters*, 21/05/2016 <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-islamicstate/islamic-state-calls-for-attacks-on-the-west-during-ramadan-in-audio-message-idUSKCN0YC0OG> [Consulta: 17/11/2017]

"Lo que sabemos sobre el sospechoso del ataque terrorista en Nueva York", *CNN español*, 01/11/2017 <http://cnnespanol.cnn.com/2017/11/01/sospechoso-ataque-nueva-york-nombre/> [Consulta: 17/11/2017]

"Más de 25.000 militantes de Daesh han muerto en la batalla de Mosul", *Monitor de Oriente, Noticias, Oriente Medio* 19/07/2017 <https://www.monitordeoriente.com/20170719-mas-de-25-000-militantes-de-daesh-han-muerto-en-la-batalla-de-mosul/> [Consulta: 02/10/2017]

"Rise of ISIS in Afghanistan is threat to Russia-Moscow", RT, World News 13/09/2016 <https://www.rt.com/news/359220-russia-afghanistan-us-isis/> [Consulta: 16/11/2017]

"Turkey starts building security wall on Iran border", *Hürriyet Daily News*, *Local,* 09/10/2017 <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-starts-building-security-wall-on-iran-border--116510> [Consulta: 09/11/2017]

PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL

COORDINADO POR DR. MIGUEL PECO YESTE

SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL "SEGURIDAD INTERNACIONAL"

El modelo de seguridad internacional que hemos disfrutado desde el final de la Guerra Fría parece haber entrado en crisis. Así, en el espacio euroatlántico, el *Brexit* y la postura de la nueva administración norteamericana demandan un nuevo diseño de la defensa europea, hasta ahora centrada en la OTAN y complementada por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE. Por otro lado, la diferencia de posturas ante la asertiva política exterior de la Federación Rusa está creando profundas fisuras entre los socios europeos. Finalmente, los esfuerzos para expandir estabilidad hacia el sur podrían resultar inútiles si no tomamos en debida consideración uno de los más ancestrales factores de conflictividad: la lucha por unos recursos cada vez más escasos debido al calentamiento global. No obstante, al igual que en otras crisis, tan importante es afrontar las incertidumbres como aprovechar las oportunidades que se presentan.

Teniendo en cuenta el marco anteriormente descrito, el panel de Seguridad Internacional de este IV Congreso ADESyD se inició con la ponencia "La legítima defensa colectiva en el marco del derecho y la práctica de la Unión Europea", a cargo de la profesora Pilar Pozo. A grandes rasgos, en este trabajo se sintetiza la evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) conducente a la incorporación de la cláusula de asistencia mutua en el art. 42.7 del Tratado de la UE. El compromiso de asistencia mutua, pese a ser considerado por numerosos analistas como una disposición meramente simbólica, posee unas virtualidades en el ámbito operativo que han sido puestas de manifiesto tras la invocación de la cláusula por parte de Francia. Al mismo tiempo, este primer supuesto de aplicación de dicha cláusula presenta una marcada singularidad, ya sea por su cuestionable justificación –la calificación de los atentados terroristas del 13 de noviembre en París como ataque armado-, por el marco utilizado para invocarla y por su caracterización por parte de Francia como acto político. De hecho, se ha criticado el pobre nivel de asistencia prestada por los Estados, aunque, por el contrario, al acompañar la invocación de la cláusula de consideraciones sobre la necesidad de que la UE asuma responsabilidades más exigentes a nivel internacional, Francia ha generado expectativas de progreso en el ámbito de la PCSD y pronunciamientos a favor de una mayor presencia institucional en el terreno de la defensa mutua.

Tras ello se dio paso al coronel Manuel Morato con su ponencia "Rusia y nuestra Estrategia de Seguridad. Consideraciones estratégicas de seguridad relacionadas con Rusia". Al escribir estas reflexiones, el autor se centró en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) vigente en ese momento, esto es, la de 2013. En ella se considera a Rusia como el mayor vecino de la UE, un actor estratégico fundamental y, además, un socio de gran importancia en el mercado

energético europeo. De este modo, la cooperación con Moscú resulta imprescindible para la seguridad y la estabilidad de Europa y, por tanto, Rusia se debería consolidar como un socio estratégico de la UE. Este afianzamiento sería, sin duda, positivo para la seguridad tanto de España como de sus socios y aliados en la OTAN, así como para la gobernanza global. Ahora bien, es precisamente desde 2013 cuando la evolución de las relaciones Rusia – Occidente, así como la nueva política exterior del presidente Trump, introducen importantes variables estratégicas en la seguridad internacional. Estas variables, al menos en lo que respecta a España, deberían ser tenidas en consideración en la nueva edición de la ESN, la iniciada en febrero de 2017. Así, el autor destaca como reflexión que nuestras relaciones con Rusia deberían ser más pragmáticas y respetar sus intereses estratégicos. Todo ello teniendo en cuenta que eventuales problemas de seguridad podrían ser sólo consecuencia de nuestra pertenencia a la OTAN, a la UE y de nuestra relación bilateral con los EE.UU.

Las profesoras Amal Abu Warda y Hana Jalloul, por su parte, presentaron la ponencia "El yihadismo como ideología exportable y distinta entre Oriente Próximo y Europa". A raíz de los atentados terroristas acaecidos en Europa en los últimos meses, no sólo es necesario indagar en las motivaciones de los terroristas para la comisión de dichos actos, sino que urge implantar medidas dirigidas a la prevención del fenómeno de la radicalización violenta e incluso a la desradicalización de determinados individuos. En este sentido –según las autoras- es importante tener en cuenta factores como la personalidad violenta de los terroristas y unas motivaciones religiosas que se conforman gracias a la efectividad del discurso religioso y a la legitimidad que se le otorga. De este modo, deconstruir y analizar los argumentos que hacen fuerte el discurso del islamismo radical yihadista podría ser una opción válida para entender cómo se gesta este fenómeno y, en definitiva, para prevenirlo.

A continuación, el capitán de corbeta Diego Cánovas tomó la palabra para hablar acerca de "Seguridad marítima en África Occidental. Reflexiones sobre una estrategia española en la región". Es un hecho que los intereses de España en África Occidental son relevantes y, por tanto, preservarlos debe constituirse en objetivo permanente. En el entorno marítimo, estos intereses se centran en el campo de la seguridad energética y la seguridad económica, así como en la flota pesquera española que faena en la región y cuya situación de inseguridad marítima obliga a definir una estrategia adecuada. Para la correcta definición de una estrategia de seguridad marítima española en África Occidental, así como de los planes de acción que de ella puedan derivarse, han de tenerse en cuenta las dinámicas regionales cuyas realidades podrían explicarse mediante la "Teoría de los Regímenes Internacionales y la Interdependencia Compleja". Finalmente, el autor señala que del análisis de las estrategias de seguridad españolas

en vigor a la fecha de la presentación de esta ponencia, así como de las líneas maestras de la acción exterior del Estado, se desprende una falta de alineación entre los medios y acciones de España en la región y la realidad observable.

La profesora Elena Peribáñez presentó acto seguido la ponencia "Retos y desafíos del II Plan Nacional de Acción Mujer, Paz y Seguridad". Durante la presidencia española del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Gobierno español reiteró su compromiso internacional con la agenda relativa a mujeres, paz y seguridad. Fruto de ese compromiso, en septiembre de 2017 se publicó el II Plan Nacional Mujeres Paz y Seguridad; un plan que ha de ejecutarse tanto a través de la acción exterior española como en el contexto nacional, conforme a lo establecido en la Resolución 1325 de las Naciones Unidas. En este sentido, la ponencia desgrana las principales dificultades que habrán de hacer frente las autoridades nacionales responsables de la implantación del citado Plan de manera eficaz. Se analizan, por tanto, los diversos desafíos internos a los que habrá de hacer frente en los próximos años, desafíos tales como los temas presupuestarios, la participación de la sociedad civil y la transparencia en el reporte de ejecución y logro de resultados, entre otras cuestiones. Finalmente, la autora también aborda las oportunidades existentes para la generación de sinergias a la hora de conseguir que el Plan sea una herramienta efectiva en situaciones como la disminución de las violencias basadas en género, la prevención del extremismo violento y la mejora de los niveles de seguridad nacional e internacional.

Para finalizar este panel de Seguridad Internacional, Samanta Guadalupe Rosas desarrolló la ponencia "México y España en el desafío del mantenimiento de la seguridad de sus fronteras. Dos referentes por su posición estratégica y sus relaciones de cooperación". En el actual escenario internacional –caracterizado por las complejas dinámicas propias de la globalización- los flujos migratorios irregulares cobran especial importancia cuando se trata de analizar la situación de seguridad. En particular, a través del análisis de las peculiaridades que diferencian y que al mismo tiempo asemejan a México y España en la cuestión migratoria, se presenta la oportunidad para incorporar la problemática al respecto en la agenda de cooperación y seguridad. De este modo –según la autora- la importancia geopolítica del control de la inmigración irregular y la protección de las fronteras nacionales podría constituirse en un punto de encuentro y convergencia para promover un mayor entendimiento y apoyo entre México y España. En términos prácticos, se trataría de mantener una estrategia de seguridad fronteriza para el fortalecimiento de mecanismos de control migratorio, aunque siempre desde el enfoque de la cooperación bilateral y sin caer en otros de tipo restrictivo y/o securitizador.

LA LEGÍTIMA DEFENSA COLECTIVA EN EL MARCO DEL DERECHO Y LA PRÁCTICA DE LA UE

DRA. PILAR POZO SERRANO

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Valencia. Una de sus áreas de investigación se centra en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, con dos monografías: *La Guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales* (2012) 315 p; *Una tierra, dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí* (2011); y artículos y capítulos sobre régimen del uso de la fuerza en derecho internacional.

Investigadora visitante en la *London School of Economics and Political Science* y en el *Lauterpacht Centre for International Law* de la Universidad de Cambridge.

INTRODUCCIÓN

El derecho de legítima defensa colectiva es un derecho inmanente de los Estados de carácter consuetudinario, es decir consagrado en normas de Derecho Internacional general. La Carta de las Naciones Unidas lo recoge en el artículo 51 sin modificar su alcance y contenido[1], aunque incorpora para los Estados miembros de la ONU la obligación de comunicar inmediatamente al Consejo de Seguridad las medidas adoptadas y aceptar la responsabilidad primordial del Consejo en el mantenimiento de la paz y seguridad colectivas.

Un Estado que no ha sufrido un ataque armado puede hacer uso de la fuerza en el ejercicio de la legítima defensa colectiva cuando el Estado víctima del ataque lo solicita, sin necesidad de que exista previamente entre ambos una alianza defensiva. La conclusión de pactos de esta naturaleza, no obstante, genera entre los Estados partes en los mismos un compromiso de acudir en ayuda del Estado o Estados que han sido objeto de ataque.

[1] Según el artículo 51: "Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales." La inclusión de esta última obedeció a la presión de diferentes Estados, liderado por los países de América del Sur que habían adoptado el 3 de marzo de 1945 el Acta de Chapultepec, un acuerdo de defensa colectiva, y querían obtener un reconocimiento expreso de su compatibilidad con la Carta.

El vigente Tratado de la Unión Europea incorpora en su artículo 42.7 una disposición, con frecuencia designada como cláusula de "asistencia mutua" o de "defensa mutua" , en virtud de la cual se establece la obligación de los Estados miembros de la Unión Europea de acudir en ayuda del que haya sido objeto de un ataque armado en su territorio. A diferencia de las cláusulas contenidas en el artículo 5 del Tratado de la OTAN y del artículo V del ahora extinto Tratado de la UEO, que nunca han sido invocadas, la cláusula del Tratado de la UE fue estrenada por Francia siete años después de su entrada en vigor. La peculiaridad del acto desencadenante de su aplicación,[2] los atentados terroristas cometidos en París el 13 de noviembre de 2015, la ausencia de práctica previa y la no previsión de mecanismos institucionales para su puesta en práctica, determinan la necesidad de estudiar el alcance de la obligación de asistencia mutua y el modo en que los Estados miembros de la Unión la han ido aplicando en respuesta a la solicitud de asistencia de Francia para luchar contra el Estado Islámico. Cuando Francia formuló su solicitud, varios Estados de la Unión ya estaban ejerciendo la legítima defensa colectiva a solicitud de Irak, por lo tanto fuera del ámbito del TUE, generándose así una concurrencia de diferentes títulos para el uso de la fuerza.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA CLÁUSULA DE DEFENSA MUTUA

Desde el fin de la Guerra Fría, Francia y Alemania habían intentado que la UE adoptara una política común de defensa y lograron que los sucesivos tratados de reforma incorporaran diferentes mecanismos y figuras con tal fin (A. Herrero de la Fuente, 2005: 114). El Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, al igual que los tratados de reformas previos, pretendía responder al reto de transformar la UE en un actor global relevante, no sólo en el ámbito económico y civil sino también en el ámbito de la seguridad y la defensa, en un contexto profundamente marcado por los atentados de 11 de septiembre de 2001 y por la percepción del terrorismo internacional como un nuevo tipo de amenaza.[3]

[2] El Presidente de la República francesa, François Hollande, activó la cláusula de legítima defensa colectiva del art. 42.7 del Tratado de la Unión Europea en respuesta a los atentados terroristas cometidos en París el 13 de noviembre de 2015 y reivindicados por el Estado Islámico (EI). En su intervención ante el Parlamento francés calificó los atentados como "actos de guerra", como una "agresión" contra Francia que generaba un "estado de guerra" contra el Estado Islámico (Francia, Sénat, *Message de François Hollande, Président de la République au Parlement*, 16 de noviembre de 2015 (disponible en http://www.voltairenet.org/article189311.html).

[3] Prueba de ello, como subraya el Profesor Bermejo García (2005: 71-94), son las frecuentes menciones a los atentados en los diferente documentos adoptados por instituciones europeas y grupos de trabajo. Particular relevancia revistió la reunión informal de los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE, celebrada en Kastelorizo (Grecia), en mayo de 2003, en la que se encomendó al Alto Representante de la PESC, Javier Solana, la elaboración de un documento de estrategia en el ámbito de la política exterior y de seguridad para ser presentado en el cumbre de Salónica, en junio de 2003. El Consejo Europeo de Salónica, acogiendo favorablemente el documento, encomendó al AR que prosiguiera el trabajo a fin de presentar durante la siguiente reunión del Consejo Europeo una Estrategia de Seguridad de la Unión Europea. Tras someter el denominado "documento Solana" documento un periodo de análisis y debate público, el Consejo Europeo de Bruselas, de 11 y 12 de diciembre de 2003 adoptó el documento titulado "Una Europa segura en

Durante los trabajos de la Convención Europea, encargada de confeccionar el borrador del Proyecto de Tratado constitucional que debía ser aprobado en una segunda etapa por una Conferencia intergubernamental (CIG), se suscitó la cuestión de incluir o no una cláusula de defensa mutua similar a la existente en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Unión Europea Occidental (UEO)[4].

Una iniciativa conjunta franco-alemana propuso el mecanismo de una "cooperación más estrecha para la defensa mutua", para salvar la previsible oposición de los Estados miembros neutrales a la inclusión de un compromiso incondicional de legítima defensa colectiva. El carácter voluntario de este tipo de cooperación permitía a los Estados miembros incorporarse o no a la misma, debiendo respetar una serie de directrices en caso de optar por la integración.

La CIG de 2004 modificó la cláusula, suprimiendo la referencia a la cooperación más estrecha e incluyendo en su lugar una obligación de asistencia de alcance general aunque acompañada de matizaciones que, de hecho, abrían la vía a excepciones. Como señala R. Bermejo García, la cláusula convierte a la UE en un "pacto de defensa mutua" (2005, p. 86)[5], aunque sin hacer de ella una organización de defensa.

La cláusula de asistencia mutua y la legítima defensa en el marco de alianzas defensivas a nivel europeo

El Tratado de Lisboa recogió la cláusula de asistencia mutua del artículo I.41.7 del Proyecto constitucional, y lo reproduce literalmente en el artículo 42.7 del TUE, que establece:

> "*Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.*"

un mundo mejor. Estrategia Europea de seguridad."

[4] No era la primera vez que se suscitaba un debate sobre el particular, ya se había planteado en 1996, durante la Conferencia Intergubernamental de 1996 que concluyó con la adopción del Tratado de Ámsterdam (A. Missiroli, 2004: 159)

[5] El mencionado autor realiza un análisis detallado del proceso de elaboración de la cláusula de asistencia mutua y su incorporación al Proyecto de Tratado constitucional, desde la propuesta inicial de una cooperación más estrecha hasta la fórmula finalmente adoptada, situándola en el contexto político y estratégico que explica los vaivenes experimentados y las razones por las que se abre paso la formulación definitiva (R. Bermejo García, 2005: 9-33).

Se trata de una disposición muy similar a las cláusulas de legítima defensa colectiva recogidas en los Tratados de la UEO[6] y de la OTAN. El artículo V del extinto Tratado modificado de la UEO establece un compromiso de asistencia caracterizado por un fuerte automatismo[7]:

> "*En el caso de que una de las Partes contratantes fuere objeto de un ataque armado en Europa, las otras, de conformidad con el artículo 51 de la Carta le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole.*"

El artículo 5 del Tratado OTAN, por su parte, formula el compromiso de la legítima defensa colectiva en el marco de la Alianza Atlántica con un mayor grado de flexibilidad:

> **"***Las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte*."

Pese a las notables similitudes, las diferencias existentes entre los textos requerían una labor de análisis para determinar si afectaban al alcance de la obligación de asistencia establecida en cada Tratado.

El primer aspecto a considerar es la diferente formulación de la *condición para activar la cláusula de defensa mutua.* El TUE se refiere a la "*agresión armada*" en el territorio de uno de sus Estados miembros, frente a los otros dos textos que contemplan la obligación de asistencia en caso de que un "*ataque armado"* ocurra en Europa (UEO) o en Europa y América del Norte (OTAN).

Desde el punto de vista geográfico, la diferencia es incuestionable. La limitación geográfica que operaba para la UEO y la OTAN desaparece en el art. 42.7 del TUE: éste resulta aplicable en caso

[6] Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva, hecho en Bruselas el 17 de marzo de 1948, modificado y completado por el Protocolo de París de 23 de octubre de 1954. Tanto el Tratado de Maastricht como el Tratado de Ámsterdam recurrieron a la UEO como estructura principal de la UE en el ámbito de la defensa, aunque sin afectar a las competencias de la OTAN. El Tratado de Niza (2001) introdujo una modificación de particular relevancia en materia de seguridad y la defensa al dotar a la UE de una capacidad operativa propia, prescindiendo de la UEO.

[7] La previsión de una cláusula de asistencia propia en el TUE debía comportar la disolución de la UEO una vez que entrara en vigor el Tratado de Lisboa. La Declaración conjunta de los Estados miembros de la UEO, de 31 de marzo de 2010, por la que anunciaron la disolución de la Organización conforme a lo previsto en el artículo XII del Tratado de Bruselas de 1948, ponía fin sus actividades el 30 de junio de 2011. Véase la Nota española de denuncia del Tratado, BOE núm. 39, de 15 de febrero de 2011, pp. 16335-16336.

de ataque armado sufrido por los Estados miembros también en sus territorios no europeos, como las islas Canarias, Ceuta y Melilla en el caso de España. No se trata de una extensión ilimitada; como observan tanto L. Jimena Quesada (2013: 1440) como M. G. Fischer y D. Thym, (2013: 1226) la cláusula no cubriría algunos territorios de los Estados miembros que poseen un estatuto especial. De la interpretación conjunta del artículo 52.2 TUE y 355 TFUE se desprende que la obligación de asistencia mutua se extiende sobre los territorios a los que se aplican los Tratados, como las regiones ultra-periféricas (artículo 355.1)[8], pero no a aquellos territorios donde no se aplican los Tratados como los países y territorios de ultramar (355.2).[9]

Desde la perspectiva del umbral necesario para que se pueda considerar que ha existido una "agresión armada" en los términos del artículo 42.7 del TUE, la diferencia con las cláusulas de UEO y OTAN, que se refieren a un "ataque armado", es meramente aparente, consecuencia del predominio del idioma francés durante la elaboración del Proyecto de Tratado y del Tratado de Lisboa. Cabe recordar que la versión francesa del artículo V del Tratado de la UEO, incluía igualmente la expresión *agréssion armée* frente a los términos *armed attack* de la versión inglesa, y similares diferencias se reproducen en las versiones francesas e inglesas del artículo 5 del Tratado de la OTAN y del artículo 51 de la Carta de la ONU (M. G. Fischer y D. Thym, 2014: 1224)[10]. Esta conclusión viene corroborada por la referencia del artículo 42.7 TUE al artículo 51 de la Carta de la ONU, en el que se contempla el derecho inherente de legítima defensa individual y colectiva de los Estados miembros, como marco jurídico conforme al cual debe desarrollarse la asistencia prestada en virtud de la cláusula de defensa mutua. El presupuesto desencadenante del deber de asistencia mutua, por lo tanto, es el mismo: la existencia de un ataque armado.

El segundo aspecto en el que conviene detenerse es el *alcance y contenido del deber de asistencia.* La cláusula establece la naturaleza jurídicamente vinculante de la obligación de asistencia en términos inequívocos. Por el contrario, su lenguaje es ambiguo en cuanto al contenido de la obligación. Una ambigüedad intencionada que permite su integración en el texto

[8] Además de las Islas Canarias, conforme al artículo 349 TFUE tienen la condición de regiones ultraperiféricas: Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, Mayotte, la Reunión, San Martín, las Azores y Madeira.

[9] En el caso de los países y territorios de ultramar enunciados en el Anexo II (por ejemplo, Groenlandia, Polinesia Francesa, Antillas Neerlandesas, Islas Malvinas) el TFUE contempla un régimen especial de Asociación que no se aplica, sin embargo, a los países y territorios de ultramar no incluidos en la lista y que mantienen relaciones especiales con el Reino Unido. El artículo 355.5 TFUE menciona otros supuestos a los que no son aplicables los Tratados, referidos a territorios europeos de Estados miembros que tienen un estatuto jurídico especial como las islas Feroe (Dinamarca) y las islas del Canal y de Man (Reino Unido).

[10] No se trata, sin embargo, de una valoración unánime. Desde otra postura, que no compartimos, algunos autores atribuyen a cada expresión obligaciones de diferente alcance, distinguiendo conductas que comportarían una agresión armada sin constituir ataque armado y afirmando incluso que la noción "agresión armada" cubre la posibilidad de adoptar medidas preventivas sin necesidad de amenaza inminente (J. Rerhl, 2015).

del Tratado sin mencionar medios militares, de modo que la obligación de asistencia mutua resultara aceptable para los Estados miembros con estatuto de neutralidad.

Los compromisos en materia de legítima defensa colectiva pueden tener carácter automático o pueden dejar a la discreción de los Estados la decisión de prestar asistencia o no. Con carácter general, se ha destacado el fuerte automatismo presente en la cláusula de la UEO, formulada en términos incondicionales "(las otras partes)… *le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole*." En el caso de la OTAN, por el contrario, la cláusula de defensa mutua parece introducir mayor dosis de discrecionalidad al dejar que cada Estado adopte "*las medidas que juzgue necesarias*"[11]. Inicialmente, el enunciado del artículo 42.7 TUE se sitúa en la misma línea que el Tratado de la UEO, al formular una obligación de asistencia incondicional que alcanza a todos los Estados miembros de la Unión. A continuación, sin embargo, introduce dos consideraciones que tienen por efecto limitar ese alcance universal.

El artículo 42.7, al final del primer párrafo, puntualiza en primer lugar que el compromiso de asistencia inicialmente enunciado "*se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros."*[12] El principal objetivo de esta excepción al alcance general de la obligación de asistencia mutua es garantizar el respeto de la neutralidad de los estados miembros que tengan dicho estatuto, actualmente Irlanda, Austria, Finlandia, Suecia, Malta y probablemente Chipre. También serviría para encauzar los *caveat* eventualmente formulados por otros Estados miembros como, por ejemplo, la exigencia de autorización del Parlamento para la participación de Alemania en las misiones militares en el exterior. La obligación de asistencia antes formulada en términos incondicionales queda subordinada, en el caso de los Estados miembros neutrales, a las exigencias que se deriven de su condición de neutralidad según lo previsto por sus ordenamientos jurídicos. Se introduce así una excepción de alcance relativo y ambiguo, que no opera como una exención automática: los Estados neutrales deben examinar caso por caso si la prestación de asistencia en cada supuesto específico compromete o no su estatuto de neutralidad y tienen la obligación de ayudar en caso de que no lo comprometa (M. G. Fischer y D. Thym, 2013: 1228). En este último supuesto, corresponde igualmente al Estado neutral escoger los medios que mejor se adapten a su

[11] Se aprecia aún con mayor claridad en la versión inglesa, "*will afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their powe*r" al afirmar en su lugar "*Member States shall have … an obligation of aid and assistance by all the means in their power*" (C. C. Cirlig, 2015: 3). El recurso a versiones de los tratados en diferentes idiomas, o el enfoque de las disposiciones utilizando acepciones diferentes de la misma terminología puede llevar a apreciaciones diferentes aunque no necesariamente contradictorias. En este sentido, F. Aldecoa Luzárraga afirma que en la cláusula de asistencia mutua del art. 42.7 TUE "el *espectro de la obligación … es más exigente porque es automática, no requiere acuerdo político previo*" (2005: 26).

[12] Completan esta previsión las Declaraciones 13 y 14 relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), anejas al Acta final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa.

ordenamiento nacional. Si, inicialmente, la fórmula permitía llegar a conclusiones diferentes, esta es la interpretación que se impone desde el Consejo Europeo de Bruselas, de 18 y 19 de junio de 2009. El documento de Conclusiones de la Presidencia establece*:*

> *"Corresponderá a los Estados miembros - incluida Irlanda, en un espíritu de solidaridad y sin perjuicio de su política tradicional de neutralidad militar - determinar el tipo de ayuda o asistencia que se haya de facilitar a un Estado miembro que sea objeto de un atentado terrorista o víctima de un acto de agresión armada en su territorio."*[13]*.*

La omisión de una referencia explícita a los medios militares en el artículo 42.7 planteaba igualmente un debate acerca del contenido material de la obligación de asistencia. La disposición consigna un genérico deber de "*ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance*" por parte de los Estados miembros. Las cláusulas de defensa colectiva de la Unión Europea Occidental y de la OTAN, por el contrario, contemplaban explícitamente las medidas militares y el uso de la fuerza armada, respectivamente. No obstante, se trata de una diferencia más aparente que real: la amplitud de los términos empleados en el TUE, que se refiere a "todos los medios", es suficientemente clara en cuanto a la posibilidad de emplear medios militares aunque el precepto no lo exija. Desde la perspectiva inversa, la mención explícita de las medidas militares o del uso de la fuerza armada en los otros textos no comporta que el ejercicio de la legítima defensa colectiva por los Estados aliados lleve aparejado necesariamente el uso de medios militares, resultando suficientemente expresiva en este sentido la referencia a "*todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole*" en el caso de la UEO o a las medidas que cada una de las partes *"juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada*" en el caso de la OTAN.

La segunda limitación de la obligación de asistencia mutua responde a las preocupaciones de los Estados "atlantistas" de la Unión, y garantiza la compatibilidad entre las obligaciones asumidas en el seno de ambas organizaciones. El artículo 47.2 señala se su segundo párrafo:

> *"Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta*".

[13] El Consejo Europeo acordó que las disposiciones de la Decisión contenida en el anexo sería incluida en un Protocolo adjunto al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea cuando se celebrara el siguiente tratado de adhesión (Doc. 11225/09, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas la UE, 18 y 19 de junio de 2009, Anexo I).

A tenor de la disposición se desprende, aunque no lo establezca de modo expreso, que los compromisos adquiridos en materia de legítima defensa en el marco de la OTAN tienen precedencia sobre el deber de asistencia mutua en el marco de la UE, que estaría llamada a operar sólo en los casos en los que la OTAN no quisiera implicarse, o al menos cuando no se opusiera (R. Bermejo García, 2005: 88). Es la misma conclusión que se deriva de las normas de Derecho internacional en materia de interpretación de tratados, en el sentido recogido por el artículo 31.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

Aunque la crisis suscitada por la "minicumbre" de Bruselas de 2003[14], causante en buena medida de la inclusión de la cláusula en el Proyecto de tratado, puso de manifiesto la posibilidad de desencuentros entre los Estados que pertenecen a ambas organizaciones, los mecanismos para la adopción de decisiones y para su puesta en práctica, sin embargo, hacen poco probable que se produzca tal conflicto. En cuanto al temor de que la cláusula de asistencia mutua se utilice para debilitar a la OTAN, hay que tener presente que la UE no tiene estructuras militares paralelas a las de la OTAN, el principio del "conjunto único de fuerzas" ha informado todo el proceso de desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea evitando duplicidades inútiles. Pero, sobre todo, debe recordarse que el vigente Tratado de la Unión no atribuye competencias a las instituciones europeas para llevar a cabo acciones de legítima defensa. En efecto, las únicas operaciones militares que se pueden desarrollar en el ámbito de la PCSD son las denominadas "misiones de Petersberg", establecidas en el artículo 42.1 y 43.1 TUE. La defensa común queda excluida de la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): el artículo 42.2 establece que se debe llegar primero a la "*definición progresiva de una política común de defensa de la Unión*" y que ésta puede conducir a una defensa común cuando "*el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad*". El deber de asistencia, en definitiva, se mueve dentro del plano de las obligaciones intergubernamentales, comporta obligaciones para los Estados miembros pero no crea obligaciones para la UE y, por lo tanto, no afecta a sus

[14] La integración europea en materia de seguridad y defensa es objeto de percepciones contrapuestas, básicamente entre el sector atlantista y el europeísta. El primero consideraba que su defensa colectiva debía realizarse en el marco de la OTAN, evitando duplicidades innecesarias; el segundo era partidario de que el proceso de construcción europea también avanzara en este terreno. La polarización provocada por la guerra de Irak de 2003 entre los Estados aliados tuvo su manifestación más clara en la cumbre sobre defensa de Bruselas, que reunió a Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo. Los cuatro Estados participantes propusieron la creación de una "Unión Europea de Seguridad y Defensa (UESD)" con capacidad propia y autónoma respecto de la OTAN previendo el establecimiento de un cuartel general propio, en verano de 2004. La iniciativa provocó el malestar de Estados Unidos y de otros Estados miembros de la UE aunque abriría el camino para la consagración de la cláusula de defensa mutua en el texto del proyecto de Tratado constitucional. Para mayor detalle, véase Bermejo García, R.: *op. cit*. (nota 3): 77-80; Aldecoa Luzárraga, F.: "La CIG confirma el Tratado constitucional de la Convención", *ARI,* 2004/19, 1 de septiembre de 2004.

instituciones ni a sus capacidades militares o de otra naturaleza (M. G. Fischer y D. Thym, 2013: 1236).

Por último, al igual que en el caso de las cláusulas del Tratado modificado de la UEO y del Tratado del Atlántico Norte[15], el artículo 42.7 remite al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas como marco jurídico del ejercicio del derecho de legítima defensa al que deben ajustarse las acciones emprendidas en ejercicio del deber de asistencia. Las acciones emprendidas por los Estados miembros, para ser lícitas, deben respetar las condiciones establecidas por el Derecho internacional y la Carta de Naciones Unidas. En este sentido, las acciones efectuadas en virtud de la cláusula de asistencia mutua se verán igualmente inmersas en el debate doctrinal existente sobre el derecho de legítima defensa. De modo particular, sobre la interpretación de algunos de sus elementos nucleares como el nivel de fuerza necesario para considerar que existe un ataque armado y si dicho ataque puede emanar de actores no estatales.[16]

Cláusula de asistencia mutua *vs* cláusula de solidaridad: ¿dimensión externa e interna de la seguridad de la UE?

La cláusula de solidaridad también es una aportación del Tratado de Lisboa y asume el contenido del Proyecto de Tratado Constitucional, aunque lo traslada a un marco diferente. En el Proyecto estaba encuadrado dentro de la PESC y en la actualidad figura en la Parte relativa a la Acción Exterior de la UE dentro del TFUE. Esta nueva ubicación es reveladora de la diferente naturaleza de ambas cláusulas. En contraste con el carácter estrictamente intergubernamental de la obligación de asistencia mutua, la cláusula de solidaridad se dirige simultáneamente a la Unión y a los Estados miembros, atribuyendo competencias a determinadas instituciones europeas.

La cláusula de solidaridad fue introducida inicialmente como un instrumento para combatir el terrorismo internacional y esas otras "nuevas" amenazas "más diversas, menos visibles y menos previsibles" identificadas en la Estrategia Europea de Seguridad (EES), de diciembre de 2003[17].

[15] "*Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán, inmediatamente, en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales."*

[16] Ambos problemas están presentes en el caso objeto de estudio, pero su análisis excede el objeto y extensión de este trabajo.

[17] *Una Europa segura en un mundo mejor, Estrategia Europea de Seguridad,* adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas, el 12 de diciembre de 2003. p. 14. Ya se ha señalado cómo, en el nuevo contexto estratégico mundial, marcado por los atentados del 11 de septiembre, la EES enunció las directrices esenciales que habían de caracterizar la PCSD. El documento destacaba la necesidad de mejorar las capacidades militares europeas, de asegurar la coordinación entre los instrumentos de poder militar y los de poder económico y diplomático, y de ampliar la cooperación en este ámbito con socios no comunitarios. Pese a la evidente transformación del entorno de seguridad, habría que esperar hasta 2016 para la adopción de un nuevo documento titulado *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta, una Europa más fuerte* (presentada por la alta representante al Consejo Europeo el 28 de junio de 2016).

Entre las amenazas clave para Europa la EES había identificado el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y el crimen organizado. La cláusula de solidaridad parecía particularmente idónea para luchar contra un tipo de amenazas que puede exigir el recurso tanto a medios militares, como policiales y de otro tipo. En efecto, la cláusula contempla específicamente la posible dimensión militar de la seguridad interna al permitir la movilización de medios militares a disposición de la UE.[18]

La obligación de solidaridad es enunciada por el artículo 222 del TFUE en los siguientes términos:

> "1. *La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los medios de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:*
>
> *a) prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;*
>
> *b) proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas;*
>
> *c) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;*
>
> *d) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.*"

Por lo que se refiere a los supuestos que justifican la activación de la cláusula de solidaridad, la disposición presta particular atención al terrorismo.[19] A diferencia de la obligación de asistencia mutua, de naturaleza reactiva, las acciones previstas en el marco de la cláusula de solidaridad no se limitan a la respuesta frente a ataques realizados, comprenden también la prevención y la protección ante "posibles ataques". Además del terrorismo, la cláusula también permite la adopción de medidas en caso de catástrofes naturales o de origen humano.

En lo referente al alcance del compromiso, a diferencia del artículo 42.7 del TUE, que se mueve exclusivamente en el plano de las obligaciones intergubernamentales, la cláusula de solidaridad

[18] Las modalidades de aplicación de la cláusula deben ser definidas mediante decisión del Consejo, y en virtud del artículo 222.3, cuando la decisión a adoptar por el Consejo tenga repercusiones en el ámbito de la defensa de los Estados miembros, se seguirá el procedimiento del artículo 31.1 del TUE que regula la adopción de decisiones por el Consejo en materia PCSD.

[19] En respuesta a los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid, el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2004, propuso la vigencia anticipada de la cláusula de solidaridad, sin esperar a la entrada en vigor del tratado constitucional.

tiene alcance también supranacional. Junto a la obligación de asistencia de los Estados miembros,[20] la cláusula de solidaridad incorpora la obligación de acción conjunta de la UE y de sus Estados miembros (art. 222.1 TFUE).

Se ha debatido la posibilidad de un recurso concurrente, alternativo o secuencial a las cláusulas de solidaridad y de asistencia mutua, sin respuesta concluyente (E. Cimiotta, 2016: 168). Algunos análisis parecen dar por supuesto que Francia podría haber recurrido indistintamente a una u otra disposición, y que la invocación de la cláusula de asistencia mutua refleja su opción por la forma de cooperación "*más soberana y menos institucionalizada*", estrictamente intergubernamental (C. Hillion y S. Blockmans, 2015). Desde otra perspectiva se ha apuntado que existe un solapamiento parcial entre las mismas, de modo que algunos casos podrían dar lugar a la activación tanto de una obligación como de la otra (M. G. Fischer y D. Thym, 2013: 1225), especialmente en supuestos como el aquí contemplado, ataques terroristas de actores no estatales, prototipo en su momento de las amenazas no tradicionales para las que algunos autores consideraban que se había concebido la cláusula de solidaridad (F. Aldecoa Luzárraga, 2005: 29). La posibilidad de que en estos casos la cláusula de solidaridad sirviera como "*paraguas para actividades militares bajo la obligación de defensa mutua y otras actividades fuera del marco de la PCSD*"(M. G. Fischer y D. Thym, 2013: 1225), no parece haber prevalecido en las normas que la UE ha ido adoptando en este ámbito. En particular, la Decisión del Consejo de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad[21] aporta elementos para deslindar la puesta en práctica de la cláusula de solidaridad, separándola claramente de otros mecanismos de actuación en el ámbito de la PESC y de la PCSD. Varias precisiones importantes se imponen al respecto. Por un lado, la Decisión se refiere exclusivamente a la aplicación de la cláusula por la Unión, no por los Estados miembros que, como señala la Declaración nº 37 sobre el artículo 222 del TFUE, pueden elegir el medio que consideren más adecuado para cumplir su obligación de solidaridad con otro Estado miembro[22]. Ya en la parte dispositiva, la Decisión establece que se aplica en el territorio de los Estados

[20] Art. 222.2 TFUE: "Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo".

[21] Decisión nº 2014/415/UE del Consejo, de 24 de junio de 2014 (*DOUE*, L 192, de 1.7.2014, p.53).

[22] El Preámbulo (apartado 2) subraya la necesidad de coherencia y complementariedad entre las actuaciones de la UE y los Estados Miembros y apunta que, puesto que *"los Estados miembros han de coordinarse entre sí en el Consejo para cumplir sus propias obligaciones de solidaridad en virtud del artículo 222, apartado 2, del TFUE, conviene que haya disposiciones de coordinación en el Consejo con respecto a la aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad."* La Decisión destaca que, en la medida de lo posible, se debe recurrir a los instrumentos ya existentes, evitando duplicidades o la solicitud de medios adicionales (Preámbulo, par. 4). La Decisión pone de relieve la idoneidad de algunas estructuras del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en ámbitos de la inteligencia y militar, así como de otros órganos y agencias en el ámbito de la PESC, incluida la PCSD, a los que eventualmente se podría recurrir sí así lo contemplara el Derecho de la Unión.

miembros (artículo 2.1.a) y que no tendrá repercusiones en el ámbito de la defensa (artículo 2.2).[23] Teniendo en cuenta que la PESC y la PCSD se rigen por normas y procedimientos específicos, la Decisión establece que si la respuesta a la crisis exigiera una acción de la Unión en el marco de la PESC o de la PCSD, el Consejo deberá proceder ajustándose a las disposiciones pertinentes de los Tratados.[24]

El artículo 4 de la Decisión se muestra exigente en cuanto al umbral para activar la cláusula de solidaridad:

> "*el Estado miembro afectado podrá invocar la cláusula de solidaridad si, tras haber utilizado las posibilidades ofrecidas por los medios e instrumentos existentes a escala nacional y de la Unión, considera que la crisis desborda claramente las capacidades de respuesta de que dispone*."

Respecto a la puesta en práctica de la cláusula de solidaridad, la Decisión viene a reproducir el contenido del artículo 222.3 TFUE, disponiendo que el Consejo asume un papel determinante, contando con la Comisión y al Alto Representante en función de sus competencias respectivas.[25]

Se ha señalado, en este sentido, que la diferente naturaleza de los mecanismos de respuesta previstos en una y otra cláusula sería reflejo, en definitiva, de las diferencias en cuanto a presupuestos, objetivos y contenidos. Como señala, entre otros, E. Cimiotta (2015: 167) el artículo 42.7 TUE se centra en la vertiente externa de la seguridad y parece comportar una demanda de asistencia externa, el artículo 222 TFUE contempla una solicitud de ayuda en el plano eminentemente interno, si bien la generalidad de las formulaciones no permite afirmaciones categóricas al respecto.

[23] El Preámbulo, en el apartado 14, refuerza esta disposición, al señalar que la Decisión no afecta a lo dispuesto en el artículo 42.7 del TUE.

[24] Véase art. 222.3 TFUE.

[25] Véase art. 5 de la Decisión nº 2014/415/UE del Consejo, de 24 de junio de 2014. Una comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo titulada *Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea*, sin embargo identifica potenciales situaciones que podrían dan lugar a la invocación de una u otra cláusula, en función de la gravedad: *"A diferencia del artículo 222 del TFUE, si varias amenazas híbridas graves constituyen una agresión armada contra un Estado miembro de la UE, podría invocarse el artículo 42, apartado 7, del TUE para aportar una respuesta adecuada en el momento oportuno. La aparición de amenazas híbridas de gran alcance y gravedad puede requerir asimismo una mayor cooperación y coordinación con la OTAN*" (Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas, 6.4.2016 JOIN(2016) 18 final). Entre las medidas propuestas, la número 20 dispone: "*La Comisión y la Alta Representante, en sus ámbitos de competencia respectivos, examinarán la aplicabilidad y las implicaciones prácticas del artículo 222 del TFUE y del artículo 42, apartado 7, del TUE, en caso de que se produzca un atentado híbrido de gran alcance y gravedad*."

LA ACTIVACIÓN DE LA CLÁUSULA DE ASISTENCIA MUTUA EN RESPUESTA A LOS ATENTADOS DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2015 EN PARÍS

Ya se ha señalado cómo, en el presente caso, el Presidente Hollande invocó desde un primer momento la cláusula de legítima defensa en el marco de la Unión Europea, que le permitía solicitar una mayor cooperación en materia de inteligencia en el ámbito de la UE, así como una mayor ayuda de sus socios europeos. La solicitud de asistencia, formulada oficialmente en el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea celebrado en Bruselas los días 16 y 17 noviembre de 2015, recibió el apoyo unánime de los Estados miembros.

Se ha debatido acerca del porqué de esta opción: Francia podría haber invocado la cláusula de legítima defensa del Tratado de la OTAN o a la cláusula de solidaridad.[26]

Una breve referencia a la situación puede resultar esclarecedora, aunque no revele plenamente las motivaciones últimas del proceder francés.

Cuando tuvieron lugar los ataques terroristas en París, Francia ya había recurrido al uso de la fuerza en la lucha contra el terrorismo internacional, bien de manera unilateral, por ejemplo en Mali, o formando parte de la coalición internacional voluntaria contra el autodenominado Estado Islámico (EI) liderada por Estados Unidos. Tras los primeros ataques franceses contra posiciones del Estado Islámico en Irak, el 19 de septiembre de 2014, el Presidente Hollande señaló que Francia había puesto en marcha una campaña de ataques aéreos contra el Estado Islámico y en apoyo a las autoridades iraquíes en respuesta a la solicitud de ayuda formulada por Irak.[27] Al igual que otros países, Francia restringió inicialmente sus operaciones militares a los objetivos del EI situados en suelo iraquí, si bien tal limitación territorial no respondía a reservas jurídicas sobre la licitud de operar en Siria.[28]

Un año después, las autoridades francesas extendieron sus ataques a las áreas del territorio sirio

[26] La Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2016, sobre la cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE), sin cuestionar la oportunidad del recurso a la cláusula de defensa mutua, que respalda plenamente, subraya el potencial que encierra la cláusula de solidaridad. En el apartado 10 de la parte dispositiva señala que la cláusula del artículo 222 del TFUE "*permitiría poner todos los medios pertinentes de la UE a disposición de Francia y de otros Estados miembros directamente implicados en la lucha contra el terrorismo; recuerda que el artículo 222 del TFUE está concebido específicamente para luchar contra las amenazas terroristas en Europa y mejorar el escaso nivel de cooperación y coordinación existente entre los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley en Europa*" (véase resolución 2015/3034 (RSP), apartado 10).

[27] *Présidence de la République, Déclaration du Président au sujet de l'Irak,* 19 de septiembre de 2014.

[28] Así se desprende de las declaraciones del Ministro Francés de Asuntos Exteriores, según las cuales, tanto en Irak como en Siria, los ataques contra el Estado Islámico descansarían en el mismo fundamento jurídico «*la posible legítima defensa, a título del artículo 51*» (Ministerio francés de Asuntos Exteriores, *Déclarations officielles de politique étrangère du 23 septembre 2014*, Conférence de presse de M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du Développement international; Nueva York, 22 de septiembre de 2014.

controladas por el Estado Islámico y en la nota informativa dirigida al Consejo de Seguridad, Francia invocó nuevamente las disposiciones del art. 51 de la Carta. Aunque la notificación dirigida al Consejo no especificaba si estaba procediendo a título de la legítima defensa individual o colectiva,[29] las declaraciones de diferentes autoridades francesas tras los atentados de París confirman que el discurso jurídico francés se había basado hasta ese momento sólo en la legítima defensa colectiva, título al que, a partir de los atentados de 13 de noviembre de 2015, se sumaría el derecho de legítima defensa individual. Con el fin de obtener un respaldo adicional para su cuestionable reivindicación del derecho de legítima individual, Francia presentó una propuesta ante el Consejo de Seguridad sobre cuya base fue aprobada, por unanimidad, la resolución 2249 (2015). Aunque no menciona expresamente el derecho de legítima defensa, algunas de sus afirmaciones pueden interpretarse como un reconocimiento de la existencia de las condiciones necesarias para su ejercicio. No se trata de una interpretación pacífica, pero lo relevante a nuestros efectos es la declaración del representante francés ante el Consejo de Seguridad tras la aprobación de la resolución:

> "*Los atentados del 13 de noviembre constituyeron un acto de agresión armada contra Francia. Nuestras medidas militares, de las que hemos informado al Consejo de Seguridad desde el principio, que estaban justificadas como medidas de legítima defensa colectiva, pueden en adelante fundamentarse igualmente en la legítima defensa individual, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Sobre la base de esta resolución histórica del Consejo de Seguridad, Francia proseguirá y aumentará sus esfuerzos para movilizar a toda la comunidad internacional a fin de vencer a nuestro enemigo común*."[30]

Aunque la formación de una coalición para combatir contra el Estado Islámico gozó de amplio respaldo y contó con la asistencia de numerosos países, Estados Unidos fue el único país occidental que realizó ataques aéreos sobre las bases del EI en territorio sirio desde el principio de la campaña.[31] Los demás Estados europeos y Canadá habían restringido sus operaciones

[29] *Consejo de Seguridad, Cartas idénticas de fecha 8 de septiembre de 2015 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Francia ante las Naciones Unidas*, S/2015/745, 9 de septiembre de 2015. El 7 de septiembre el Presidente de la República había anunciado la decisión de ampliar el teatro de operaciones de las intervenciones francesas a Siria. El 27 de septiembre tuvieron lugar los primeros ataques aéreos contra bases del Estado Islámico en territorio sirio. La mención a la solicitud de asistencia de Irak permite interpretar que se amparaba sólo en la legítima defensa colectiva. En contrapartida, la observación de que los actos terroristas del Estado Islámico constituyen no sólo una amenaza para la paz y seguridad internacionales, según se recoge en varias resoluciones del Consejo de Seguridad, sino también una «*amenaza directa y extraordinaria para la seguridad de Francia*» podría suscitar dudas.

[30] Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Doc. S/PV.7565, 20 de noviembre 2015, p. 2).

[31] Junto a Estados Unidos, cinco países árabes lanzaron ataques aéreos sobre objetivos del EI en suelo sirio desde el inicio: Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Bahréin y Qatar.

militares al territorio iraquí, sin cuestionar por ello la licitud de las operaciones militares estadounidenses en Siria. La postura de cada gobierno obedecía a razones de diferente naturaleza. En cualquier caso, hasta la fecha de los atentados, Francia era el único aliado occidental de la coalición que ya operaba en Siria. Francia se apoya en la invocación de la cláusula de asistencia mutua para invitar a sus socios europeos a implicarse en mayor medida en las operaciones militares contra el Estado Islámico.

Asistencia mutua en el marco de la UE *vs* legítima defensa colectiva en el marco de la OTAN

El recurso a la cláusula de asistencia mutua en lugar de invocar la legítima defensa en el marco de la OTAN resulta una opción lógica atendiendo al contexto descrito. Ya existía una coalición militar de carácter voluntario que contaba con la participación de numerosos miembros de la Alianza Atlántica y de otros Estados no pertenecientes a la misma, entre ellos países árabes cuya participación resultaba particularmente valiosa.[32] Probablemente la OTAN tampoco era la opción más conveniente atendiendo a la presencia en la zona de otros actores, como Rusia, para los que difícilmente hubiera sido aceptable una implicación de la Alianza Atlántica (N. Helwig, 2015).

Por otro lado, cabe pensar que las opciones de asistencia que puede prestar una alianza militar como la OTAN, son más limitadas que las que los Estados miembros pueden llevar a cabo en el marco de la cláusula de asistencia mutua.[33] En este sentido, Francia no sólo ha solicitado ayuda para sus operaciones militares contra el EI en Siria e Irak, ya en forma de apoyo logístico o de participación en los ataques aéreos, también ha solicitado ayuda para sus despliegues militares en otros escenarios, o para misiones de la UE y de la ONU en las que participa, de modo que pueda reducir su presencia en las mismas.[34]

En el presente caso, la reacción de la OTAN difiere de la postura adoptada ante los atentados del 11 de septiembre de 2001. En aquella ocasión, el Consejo del Atlántico Norte, en la reunión celebrada el día posterior a los atentados, señaló que "*si se llegaba a la conclusión de que el ataque había sido dirigido contra Estados Unidos desde el exterior*" sería considerado como una acción cubierta por el artículo 5 del Tratado de Washington, que determina que un ataque

[32] Entre las condiciones fijadas por Estados Unidos para proporcionar la ayuda militar solicitada por Irak en forma de ataques aéreos contra el Estado Islámico, se encontraba la formación de una amplia coalición internacional en la que resultaba esencial contar con la participación de Estados árabes (The White House, Office of the Press Secretary, *Statement by the President on Airstrikes in Syria*, 23 de septiembre de 2014).
[33] Article *42.7*: An explainer, European Council on Foreign Relations, 19 de noviembre, 2015. (http://www.ecfr.eu/article/commentaryarticle427anexplainer5019).
[34] *Activation of Article 42 (7) TEU. France's request for assistance and Member States'responses*, European Council Briefing, European Parliamentary Research Service (EPRS), julio de 2016, p. 2;

armado contra uno o más aliados en Europa o en Norteamérica será considerado como un ataque contra todos ellos[35]. Pocas semanas después, identificados Osama Bin Laden y su red terrorista Al Qaeda como responsables de los ataques, el Secretario General de la OTAN declaró que se había determinado que "*el ataque cometido contra Estados el 11 de septiembre había sido dirigido desde el exterior*" y que, por consiguiente, podía ser contemplado como una acción cubierta por el artículo 5 del Tratado de Washington.[36] En definitiva, la OTAN se pronunció sin que hubiera mediado una solicitud de asistencia de Estados Unidos, que prefirió invocar y ejercitar su derecho de legítima defensa individual y colectiva sin activar los compromisos del Tratado, llevando a cabo una campaña para formar una coalición militar de carácter voluntario.[37] En el caso de los atentados de París de 13 de noviembre de 2015, no ha habido un pronunciamiento similar por parte de la Alianza. Tras ser interpelado al respecto, el Secretario General indicó que la cláusula de legítima defensa de la OTAN no había sido invocada por Francia y subrayó la solidaridad de los miembros de la Alianza con Francia.[38]

Alcance jurídico de los compromisos asumidos por los Estados miembros en virtud de la cláusula de asistencia mutua del TUE

La solicitud de ayuda y asistencia bilateral formulada por el Presidente Hollande invocando el artículo 42.7 del TUE fue traslada por el Ministro francés de Defensa al Consejo de Asuntos Exteriores, en la reunión celebrada en Bruselas, los días 16 y 17 de noviembre. Se trataba de una reunión que había sido convocada con anterioridad a los atentados y en la que estaba prevista la reunión de los Ministros de Defensa el día 17, bajo la presidencia de la Alta Represente. Todos

[35] OTAN, *Declaración del Consejo del Atlántico Norte*, 12 septiembre de 2001, *Press Release* (2002) 124, disponible http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm.

[36] Como subraya Dinstein (2009: 44) esta declaración del Consejo de la OTAN, se realiza sólo tras haber constatado que los atentados terroristas contra Estados Unidos procedían del exterior, poniendo así de manifiesto la bifurcación del régimen jurídico aplicable al terrorismo de carácter puramente interno y aplicable al terrorismo internacional. En el caso del terrorismo interno, la reacción viene marcada por las normas pertinentes del ordenamiento jurídico interno, lo que no excluye ciertas formas de cooperación internacional en el ámbito judicial, policial, etc.: derivadas de los Tratados vigentes en la materia.

[37] Elección estrechamente relacionada con la experiencia de Estados Unidos en campañas militares previas. La doctrina militar de Estados Unidos otorga particular importancia al principio de "unidad de mando" en virtud del cual todas las fuerzas deben quedar bajo el mando de un solo comandante en jefe. Aunque las operaciones de la OTAN en la antigua Yugoslavia ejecutadas con autorización de las Naciones Unidas, en 1996, habían demostrado que la OTAN podía actuar ajustándose al principio de unidad de mando militar sometido a un control político multilateral, también pusieron de manifiesto la necesidad de aceptar los *caveat* formulados por los Estados, que restringían el tipo de actuaciones a desarrollar por los contingentes aportado a la misión con el fin de garantizar el apoyo político de la Alianza. Por el contrario, la percepción positiva de la experiencia de la guerra de Irak de 1991 generó en Estados Unidos una posición favorable a las coaliciones militares, frente a la actuación dentro de foros como la Alianza Atlántica sometidos a mayores restricciones formales, y a los eventuales *caveat* nacionales. Este era el pensamiento predominante cuando tuvieron lugar los atentados del 11 de septiembre de 2001. Al actuar por medio de una coalición, la formulación de la estrategia correspondía al Gobierno estadounidense y su ejecución a los mandos estadounidenses, con el apoyo "táctico" del resto de los países integrantes de la coalición (I. Hope, 2008).

[38] Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg upon his arrival at the European Council, 15 noviembre 2015 (DISPONIBLE EN HTTP://WWW.NATO.INT/CPS/EN/NATOHQ/OPINIONS124518.HTM).

los Ministros de Defensa expresaron "*su apoyo total y unánime a Francia*" manifestándose igualmente dispuestos a proporcionar toda la ayuda y asistencia necesarias. La concreción de estos ofrecimientos genéricos debía ser objeto de negociaciones bilaterales posteriores entre Francia y cada Estado miembro[39]. La Alta Representante señaló que los compromisos así formulados cumplían con la obligación de ayuda y asistencia establecida en virtud del artículo 42.7, cuya aplicación no requería una decisión o conclusión formal del Consejo.[40] Subrayó igualmente que se trataba de una activación de ayuda y asistencia bilaterales, no de una misión de la PCSD.

En la conferencia de prensa posterior a la reunión, el Ministro de Defensa francés subrayó que la invocación de la cláusula de defensa mutua era, ante todo, un acto "político". Desarrollando lo que comporta la aplicación de la cláusula, se ha utilizado este adjetivo para expresar varios aspectos: que la activación del artículo 42.7 no requiere una decisión formal del Consejo, pues basta la invocación por parte del Estado afectado; que tampoco requiere la puesta en marcha de un mecanismo de aplicación especial, y que el apoyo y asistencia a los que compromete no comportan necesariamente acciones militares coordinadas, pues la concreción de la asistencia militar debe ser objeto de un acuerdo específico entre el Estado que la invoca y los demás Estados miembros (A. Missiroli, 2015). En este sentido, la calificación como acto político vendría sólo a subrayar que el TUE consagra una obligación de defensa mutua sin regular un procedimiento específico para su puesta en marcha y que sólo enuncia obligaciones para los Estados miembros de la Unión, no para las instituciones.

El artículo 42.7 consigna una obligación de cooperación eminentemente interestatal, concede un amplio margen de acción a los Estados miembros y no contempla la intervención de institución alguna, sin perjuicio de que un desarrollo normativo posterior lo prevea. La opción por una formulación general de la cláusula, frente a la propuesta inicial de una cooperación más estrecha de carácter voluntario, exigía en contrapartida la inclusión de dos condiciones que limitaban su alcance. La inclusión de la cláusula de defensa mutua en los Tratados constitutivos fue saludada como un avance. Su activación, en principio, también supone un avance, en la medida en que pone de manifiesto que se trata de una disposición efectivamente operativa.

[39] Consejo de la UE, *Outcome of the Council meeting, Foreign Affairs,* Bruselas 16 y 17 Noviembre, 2015, Doc. 14120/15.

[40] No obstante, en la conferencia de prensa celebrada tras la reunión de Consejo en la que compareció junto al Ministro francés de Defensa, la Alta Representante destacó que la activación de la cláusula se había realizado en el contexto formal de un Consejo con todos los Ministros de Defensa, que habían expresado no sólo su solidaridad sino también su voluntad de proporcionar ayuda y asistencia conforme a lo establecido en el artículo 42.7.

El Presidente Hollande acompañó el recurso al artículo 42.7 del TUE de una serie de llamamientos que desbordan el contenido de una mera solicitud de ayuda y solidaridad por parte de los demás Estados miembros de la Unión. El discurso del Presidente francés enmarca su petición dentro de una serie de consideraciones sobre la necesidad de que la UE asuma responsabilidades más exigentes a nivel internacional. En este sentido, como apuntan M. Drent y D. Zandee (2016: 72), probablemente Francia ha hecho más que activar la obligación de defensa mutua: ha generado expectativas de progreso en el ámbito de la PCSD.

En este sentido, la Estrategia Global Europea de Seguridad adoptada en junio de 2016, tras identificar las principales amenazas para la seguridad de la Unión, subraya que además de la gestión de crisis exteriores, "*la UE también debe ser capaz de contribuir a la protección de sus miembros, a petición de éstos, y de sus instituciones. Esto significa estar a la altura de nuestros compromisos con la asistencia mutua y la solidaridad, e implica hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior (…)*".[41]Si la razón de ser de la OTAN como alianza defensiva es defender a sus miembros de un ataque exterior, "*los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario*."[42] La noción de autonomía estratégica se convierte así en el eje de la primera línea de acción señalada por la Estrategia Global (Aldecoa Luzárraga y Díaz Marey, 2017: 117). El desarrollo en este proceso de evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa ha sido la adopción de la Decisión 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, mediante la que se establece una cooperación estructurada permanente, tras haber recibido la preceptiva notificación conjunta de los Estados miembros sobre su intención de participar.[43]

CONCLUSIONES

La cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del TUE es un elemento central de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Su inclusión en el Tratado de Lisboa representaba un avance en el proceso de integración europea y en el proyecto de consolidar la Unión como un actor en materia de seguridad, junto a su dimensión ya consagrada de potencia civil.

[41] Estrategia Global, p. 15.
[42] *Ibidem,* p. 14.
[43] Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes, *DOUE L 331*, 14 de diciembre de 12017, p. 57. Los 25 Estados miembros que han notificado su decisión de participar en la cooperación estructurada permanente son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, Rumanía y Suecia (art. 2).

La invocación de la cláusula de asistencia mutua por Francia, en respuesta a los atentados de París de noviembre de 2015, ha contribuido a activar el avance del progreso hacia una comunidad de seguridad. Un proceso que se ha iniciado en reiteradas ocasiones, pero que se ha visto frenado por algunos de los Estados miembros. Hasta entonces la única manifestación operativa de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa habían sido las misiones para la gestión de crisis exteriores, previstas en los artículos 42.1 y 43 del Tratado de la Unión. La aplicación, aunque desvaída, del art. 42.7 viene a recordar que la Unión está llamada también a garantizar la protección de los Estados miembros frente a amenazas externas.

A lo largo del trabajo se han puesto de manifiesto algunos aspectos de esta primera puesta en práctica del art. 42.7 que han suscitado críticas y decepción. Entre ellos, la ausencia de implicación de las instituciones. El hecho de que la obligación de asistencia mutua esté formulada en términos estrictamente intergubernamentales, al igual que la cláusula del Tratado de la OTAN, no impide un ulterior desarrollo normativo del procedimiento a seguir que dé cierta cabida a las instituciones. Lo cierto es que ese desarrollo no había tenido lugar en el momento en que Francia invocó la cláusula, por lo que probablemente la vía seguida para su puesta en práctica, la negociación bilateral de Francia con los demás Estados miembros, resultaba la opción más pragmática. La ausencia de un procedimiento reglado tiene sus ventajas, esencialmente, la agilidad para activarlo y la flexibilidad para ponerlo en práctica. La redacción de la cláusula permite diferentes formas de asistencia, junto a la de naturaleza militar cabe pensar en ayuda diplomática, económica, en el ámbito de los servicios de inteligencia, etc.[44] También tiene sus desventajas pues, como señala Arteaga (2015: 3) la ausencia de mecanismos predeterminados para encauzar la asistencia puede hacer más compleja la concreción de compromisos.[45]

Diferentes factores han llevado a que los debates sobre el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa haya adquirido nuevos perfiles a lo largo de los años 2016 y 2017 y la activación de la cláusula de asistencia mutua, probablemente, ha contribuido a alentar la necesidad de avanzar en este ámbito.

[44] S. E. Anghel y C.C Cirlig (2016: 5) ofrecen una visión detallada de las solicitudes formuladas por Francia y de la ayuda comprometida o efectivamente prestada por los demás Estados de la UE.

[45] La mayoría de los análisis sobre esta cuestión reclaman la adopción de normas de procedimiento que impliquen a las instituciones europeas relevantes en el ámbito de la política de seguridad y defensa. En este mismo sentido se pronuncia el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la cláusula de defensa mutua, instando a que esta primera aplicación del art. 42.7 impulse el "*establecimiento de orientaciones y medidas prácticas para la activación de la cláusula de defensa mutua en el futuro",* insistiendo al mismo tiempo en la necesidad de elaboración de un marco estratégico por el Consejo y Estados miembros para su aplicación en el presente caso. Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2016, sobre la cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE), 2015/3034 [RSP].

BIBLIOGRAFÍA

Aldecoa Luzárraga, F.: "Génesis y desarrollo de la Política de defensa en el proceso constituyente", en C. Ramón Chornet (coord.) *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional,* Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, pp. 9-33.

Aldecoa Luzárraga, F.: *La CIG confirma el Tratado constitucional de la Convención*, Real Instituto Elcano, ARI 19/2004, 1 de septiembre de 2004.

Aldecoa Luzárraga, F, y Díaz Marey, G.: "Hacer creíble la alianza defensiva", *Política Exterior,* vol. 31, n. 178, 2017, pp. 112-121.

Anghel, S. E. y Cirlig, C.C.: "Activation of Article 42(7) TEU. France's request for assistance and Member State's responses", *European Parliamentary Research Service Briefing (EPRS),* julio 2016.

Arteaga, F.: *La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7 del Tratado de la UE,* Real Instituto Elcano, ARI 69/2015, 23 de noviembre de 2015.

Bermejo García, R.: "La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa", en C. Ramón Chornet (coord.) *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional,* Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, pp. 71-94.

Biscop, S.: The European Union and Mutual Assistance: More than Defence*", The International Spectator* 51 (2016), núm. 2, pp. 119-125.

Cimiotta, E.: "Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. ¨clausola di mutua assistenza' del Trattado sull'Unione Europea", European Papers, 1 (2016) núm. 1, pp. 163-175.

Cirlig, C. C.: "The EU's mutual assistance clause. First even activation of Article 42 (7) TEU", *European Parliamentary Research Service Briefing (EPRS)*, noviembre de 2015.

Dinstein, Y.: "Terrorism and Afghanistan", en SCHMITT, M. N. (ed.), *The war in Afghanistan. A Legal Analysis,* International Law Studies, Volume 85, Naval War College, 2009, p. 44.

Drent, M. y Zandee, D.: "European defence: from strategy to delivery", *Global Affairs* , 2 (2016) núm. 1, pp. 69-78.

Grevi, G.: Helly, D. y Keohane, D (eds.), *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999-2009),* European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2009.

Hillion, C. y Blockmans, S.: "Europe's self-defence: Tous pour un et un pour tous?", *CEPS Commentary,* Centre for European Policy Studies (CEPS), 20, noviembre 2015(https://www.ceps.eu/system/files/CH%20%26%20SB%20Tous%20pour%20un%20CEPS%20Commentary_0.pdf).

Hope, I.: *Unity of Command In Afghanistan: A Forsaken Principle of War,* U.S. Army War College Strategy Research Project, 2008.

Jimena Quesada, L.: "Article 52 TEU (Territorial Scope of the Treaties)" en Blanke, H-J. y Mangiameli, S.: *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer, Heidelberg, 2013, pp. 1433-1448.

Missiroli, A.: *After Paris: why (now) the Lisbon Treaty*, *EUISS Issue Alert* 50/2015, EU institute for Security Studies, 2015.

Missiroli, A.: "Avanzar con cuidado: el Tratado constitucional y más allá", en N. Gnesotto (Ed.) *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004),* París, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, 2004, pp. 159-168.

Morillas, P.: "El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa," CIDOB Opinión 366/2015, noviembre de 2015.

Rehrl, J.: 'Invoking the EU's Mutual Assistance Clause. What it says, what it means', *Egmont Commentaries,* 20 November 2015.

Rogers, J. y Simón, L.: "The Status and Location of the Military Installations of the Member States of the European Union and Their Potential Role for the European Security and Defence Policy (ESDP)", *Briefing Paper for the Security and Defence Sub-Committee of the European Parliament,* 19 de febrero de 2009.

Simón, L.: "France and Germany: The European Union's 'central' Member States", en Hadfield, A., Manners, I. y Whitman, R. G: *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation,* Routledge, Londres-Nueva York, 2017, pp. 66-8

RUSIA Y NUESTRA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Cor. D. MANUEL MORATO FERRO

NOTA BIOGRÁFICA

Manuel Morato Ferro es coronel del Ejército de Tierra en la reserva. Sus primeros destinos fueron en unidades operativas de artillería. Realizó estudios en relaciones internacionales (Máster en Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario Ortega y Gasset y SAM en St. Antony's College, Oxford). Habla ruso e inglés, y es especialista en control de armamentos. Ha ocupado destinos en el Estado Mayor de la Defensa (Unidad de Verificación Española) y en el Ministerio de Defensa (División de Asuntos Políticos de la OTAN, Dirección General de Política de Defensa, Agregaduría de Defensa para Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Kazajstán y Uzbekistán y Brigada Multinacional de la OTAN en Kosovo, entre otros).
El Coronel Morato está casado y tiene dos hijas y tres nietos.

CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS DE SEGURIDAD RELACIONADAS CON RUSIA

En las consideraciones que expondré a continuación pretendo destacar la importancia que tiene para España nuestra relación con Rusia desde el punto de vista de la seguridad.

Son ideas estrictamente personales basadas en mi conocimiento y experiencia de haber trabajado cuatro años en la División de Asuntos Políticos de la OTAN (1994-1998) y otros cuatro años en nuestra Embajada en Moscú como Consejero/Agregado de Defensa (2004-2008), además de haber realizado estudios en la Universidad de Oxford, entre 1989 y 1990, sobre la Perestroika militar y participado en múltiples inspecciones para controlar el armamento convencional en los países del antiguo Pacto de Varsovia como miembro de la Unidad de Verificación Española (UVE).

Nuestra Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) es del año 2013, elaborada por el actual gobierno de España, y es una revisión de la Estrategia Española de Seguridad de 2011.

La ESN se refiere a Rusia como "*el mayor vecino de la UE, un actor estratégico fundamental y de gran importancia en el mercado energético de Europa. La cooperación con Moscú es*

imprescindible para la seguridad y la estabilidad de Europa. Por este motivo, Rusia debe favorecer la solución de conflictos de larga duración en el entorno estratégico que comparte con la Unión, algo que redundará en la estabilidad democrática de los países afectados y la seguridad de todos. Rusia se debe consolidar como un socio estratégico de la UE. Este afianzamiento será positivo para la seguridad de España, la de sus socios y aliados de la OTAN y la gobernanza global".

En este momento (noviembre de 2017), la ESN se encuentra en revisión. El 16 febrero de 2017, el Boletín Oficial de Defensa (BOD) publicó la Orden del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) por la que se aprobó el procedimiento para la elaboración de la futura ESN 2017. En las directrices para su elaboración se indica que debe contener el análisis del entorno estratégico, concretar riesgos y amenazas, definir las líneas de acción estratégica en cada ámbito de actuación y promover la optimización de los recursos existentes.

En estas breves reflexiones vamos pues a centrarnos, en ese análisis de riesgos y amenazas relacionado con Rusia.

Desde el 2013 la evolución de Rusia, sus relaciones con Occidente y el relevo en la presidencia de EEUU, con la nueva política exterior del presidente Donald Trump, introducen importantes variables en la seguridad del mundo que aconsejan una revisión de nuestra estrategia de seguridad.

La relación de seguridad bilateral Rusia – España / España – Rusia es, histórica y actualmente, buena o muy buena. No han existido confrontaciones militares entre nuestros dos países.

No existen litigios entre España y Rusia (ni siquiera el llamado "oro de Moscú") que enturbien nuestras relaciones. Nuestros posibles problemas de seguridad con Rusia pueden ser sólo consecuencia de nuestra relación con organizaciones multinacionales políticas, económicas o de seguridad, o con algún aliado, es decir, por nuestra pertenencia a la OTAN y a la UE y por nuestra relación bilateral con EE.UU.

Desde el 2013, año de nuestra actual ESN, las relaciones entre Moscú y Occidente se han tensado enormemente por los asuntos relacionados con la apropiación rusa de la península de Crimea, en marzo de 2014, y por el apoyo de Rusia a los separatistas que controlan el este de Ucrania. Naturalmente, esto con matices, pues Rusia acusa a Occidente (a EE.UU. y a la UE) de ser responsable de la crisis con Ucrania.

Hay que recordar que el origen de la crisis con Ucrania está en la decisión de que Ucrania aceptara un acuerdo económico con la UE y renunciara a otro con Rusia en el marco de una clara intención de convencer al gobierno ucraniano de que solicitase su incorporación a la OTAN. Todo esto provocó una crisis interna en Ucrania, con interferencias claras de EE.UU. y de la UE, que facilitaron un golpe de estado contra el gobierno de Kiev y la consiguiente guerra civil con el apoyo de Rusia a los separatistas del este de Ucrania y de Occidente al nuevo gobierno ucraniano.

Respecto a Crimea, los argumentos rusos son que Crimea era históricamente rusa hasta que el presidente de la URSS, Kruschev, se la "regaló" a Ucrania tras una noche de fiesta. El contraargumento occidental es que tras la disolución de la URSS (1991) y hasta 2014, Rusia no sólo no reclamó Crimea, sino que aceptó su pertenencia a Ucrania; Rusia sostiene que Occidente se aprovechó de la situación de debilidad en la que quedó Rusia y que la población de Crimea era pro-rusa y mayoritaria y democráticamente decidió su reincorporación a Rusia.

Como consecuencia de estos hechos, se han producido acciones y reacciones de Rusia y de España (en el marco de la cooperación con nuestros aliados de la OTAN y de la UE) que afectan a las relaciones bilaterales Rusia – España en el ámbito de la Seguridad.

La nueva política de seguridad de la UE impulsada por Mogherini, las sanciones impuestas por la UE, nuestra participación en las operaciones y en el despliegue militar en el Báltico, en el marco de la OTAN, y nuestra colaboración con EE.UU., en el llamado escudo antimisiles, son reacciones de la UE, de la OTAN y de EE.UU. a esas acciones de Rusia. Todo ello junto con la revisión estratégica de la UE exige una revisión de nuestra ESN de 2013.

Es en este marco donde haremos algunas reflexiones. Veamos qué asuntos influyen en esta relación Rusia – España.

EN EL MARCO DE LA OTAN

Sistema de defensa antimisiles y uso norteamericano de las bases de Morón y Rota

En 2002 EE.UU. planificó la instalación de un sistema de defensa antimisiles basados en Polonia, donde se instalaría una base de lanzamiento de misiles conocida como *European Interceptor Site* (EIS), y una estación de radar localizada en la República Checa. El plan levantó inmediatas y profundas críticas de Rusia, que propuso (sin éxito) la utilización de la estación de radar situada en Qabala, Azerbaiyán.

En 2011 Obama modificó el programa de defensa antimisiles por el *Aegis Ballistic Missile Defense* (ABMD) que, en principio, fue mejor acogido por Rusia. El desarrollo posterior de este programa incluye el despliegue, en diferentes fases, de bases de misiles en tierra en Rumanía y Polonia. Rusia denunció que la activación en diciembre de 2015 del complejo de misiles en Rumanía (base de Deveselu), al que se le añadirá en 2018 otro complejo en una base en Polonia, cerca del mar Báltico, viola el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), firmado en 1987. Según este Tratado, Estados Unidos y la Unión Soviética (Reagan y Gorbachov) acordaron la prohibición, ensayo y despliegue de todos los misiles balísticos y de crucero basados en tierra, con un alcance de entre 500 y 5.500 kilómetros (de alcance medio y corto). La prohibición se aplicaría a los misiles con ojivas nucleares o convencionales, pero no a aquellos con base en el mar o lanzados desde el aire. Desde entonces, EE.UU. y Rusia se enzarzaron en un intercambio de denuncias y críticas por incumplimientos del tratado.

Es en este programa de defensa antimisiles del 2011 donde España adquiere una gran importancia estratégica para EE.UU. El acuerdo por el cual Rota se convirtió en pieza clave del sistema de defensa antimisiles y de operaciones navales de EE.UU. en el Mar Mediterráneo así lo demuestra. Fue anunciado y firmado a finales de 2011 por la Administración Obama y por el presidente Zapatero (al final de su mandato) y culminado por el gobierno de Mariano Rajoy durante su primera legislatura.

El despliegue norteamericano consiste en cuatro destructores "Arleigh Burke" en la base de Rota y en posicionar hasta 2.500 marines en la base de Morón de la Frontera.

De forma práctica, ya se ha puesto de manifiesto esa importancia estratégica de España para EE.UU. cuando el pasado 7 de abril Donald Trump ordenó el bombardeo de la base aérea de Shayrat, en la ciudad siria de Homs. EE.UU. considera que ésta es la base desde la que se había lanzado un ataque con armas químicas. Los dos destructores de la Armada norteamericana – el *USS Porter* y el *USS Ross* – salieron de su base en Rota para realizar esta operación y lanzaron el ataque con 59 misiles Tomahawk.

Participación en operaciones en el llamado patio trasero ruso.

La participación española en misiones que tienen lugar en países bálticos y en países de la antigua órbita soviética, área de influencia rusa, suponen un riesgo para nuestras fuerzas y podrían ser considerados como una amenaza por parte de Rusia. La ESN debe valorar y analizar esta participación.

Actualmente la participación española en las operaciones de esta área se concreta en:

Operación/Misión "Presencia Avanzada Reforzada" (*Enhanced Forward Presence*, eFP), en Letonia y misión de Policía Aérea en el Báltico. Bajo bandera de la OTAN, se ha desplegado esta operación con el objetivo de reforzar la presencia militar aliada en el noreste de Europa.

Cuatro *Battle Groups* multinacionales liderados por Reino Unido, Canadá, EE.UU. y Alemania y compuestos por 4.000 soldados de una quincena de países. El objetivo es vigilar el flanco Este y preparar el terreno a una fuerza de despliegue rápido de la OTAN en caso de ataque a un país aliado.

El Ejército de Tierra ha enviado a Letonia un grupo táctico, en mayo de 2017, encuadrado en el *Battle Group* liderado por Canadá. Está compuesto por 309 militares y 80 vehículos (que salen por primera vez de nuestras fronteras); 6 carros Leopardo 2E, 16 Pizarro, 12 TOA's, (Transportes Oruga Acorazados), varios vehículos de combate de zapadores, 1 Sección de Armas de Apoyo con morteros y misiles anticarro Spike y 1 Sección de Drones.

El Ejército del Aire ha participado hasta el 31 de agosto, con Polonia, en una misión de disuasión y defensa de los Estados bálticos, países que no cuentan con fuerza aérea, (misión de policía aérea). Participamos con 5 cazas F-18 en la base de Amari (Estonia).

La estrategia de la Alianza Atlántica se completa con la agrupación naval permanente SNMG-1 que patrulla en el Atlántico, en el mar del Norte y en el Báltico. La fragata Reina Sofía participó en esta misión hasta el 5 de mayo de 2017.

EL MARCO DE LA UE

Sanciones contra Rusia

Hay que realizar unas breves consideraciones sobre las sanciones contra Rusia. Como ya he mencionado anteriormente, las sanciones son la consecuencia para Rusia de su "agresiva" política con respecto a Ucrania.

Como consecuencia de la intervención rusa en la crisis de Ucrania, en marzo de 2014, la UE adoptó una serie de medidas sancionadoras. Estas sanciones internacionales están vinculadas a la total aplicación de los Acuerdos de Minsk. También EE.UU. está aplicando sanciones a Rusia.

Las primeras sanciones de la UE fueron contra personas, industriales y financieras. Estas últimas son las más duras, afectando a la financiación de las empresas rusas a medio y largo plazo. También Rusia aplica contra-sanciones a la UE que incluyen un embargo de importaciones agroalimentarias procedentes de la UE. La exención de visados para la entrada de los rusos en

la UE se ha paralizado con la consiguiente influencia negativa en el turismo de calidad que nos estaba llegando de Rusia y cuyo aumento era muy probable.

En mi opinión, las sanciones contra Rusia deberían ser de carácter temporal y breve. Si lo que se pretende es causar un daño al gobierno ruso y poner de manifiesto su conducta reprobable, el objetivo ya se consigue con su implantación. A largo plazo, no tengo claro que sea Rusia la más perjudicada por las sanciones.

EN EL MARCO DE LAS RELACIONES RUSIA – OCCIDENTE

Las relaciones entre EE.UU. y Rusia condicionan las relaciones de Rusia con el resto de los países occidentales y, en particular, las de Rusia con España.

Sólo voy a destacar aquí, muy brevemente, los acuerdos de control de armamentos y la posible injerencia rusa en asuntos internos de EE.UU. y de otros países occidentales, España en particular, que pueden suponer cambios en la ESN.

Acuerdos de control de armamentos

El control de armamentos ejerce una gran influencia en las estrategias de seguridad de todos los países.

Respecto al control del armamento convencional, el Tratado de Reducción de Fuerzas Convencionales en Europa, el Documento de Viena que regula las medidas de confianza y seguridad en Europa, y el Tratado de Cielos Abiertos son los principales acuerdos para controlar el armamento convencional. No hay grandes cambios desde que se aprobó nuestra actual ESN. Donde sí se han producido cambios importantes desde esta ESN es en el ámbito de los acuerdos sobre misiles y de los acuerdos nucleares.

Acuerdos sobre misiles. Tratados sobre control de armas nucleares

Para analizar la influencia en la ESN de los cambios producidos en el control del armamento nuclear y de misiles con cabezas nucleares hay que hacerlo desde comienzos de este siglo. Desde entonces hay dos importantes hitos, en 2001 y en 2007.

En 2001 EE.UU. salió del Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM) y en 2007 Rusia suspendió la aplicación del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (FACE) en territorio ruso por no lograr ponerse de acuerdo en la adaptación del tratado. Ambos acontecimientos supusieron un importante cambio en la política de acuerdos sobre control de armamentos que estamos viviendo y requieren una adaptación de las estrategias de seguridad.

La citada salida de EE.UU. del Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM) en 2001 abrió el paso a su sistema global de defensa de misiles y debilitó el sistema de estabilidad estratégica global. Este es el momento que representa el inicio del cambio de EE.UU. en su estrategia de misiles y de control de las armas nucleares.

Después EE.UU. continuó con el despliegue antimisiles. Ahora estamos en una fase de acusaciones entre Rusia y EE.UU. que no contribuyen a la necesaria confianza que requiere el control de armamentos. EE.UU. mantiene que el despliegue en Europa de elementos para la defensa contra misiles tiene como objetivo la defensa contra Irán y no pretende su uso contra Rusia. Sin embargo, Rusia considera este despliegue como una amenaza contra ella. Pese a los acuerdos con Irán (Irán es el principal objetivo de esta defensa) de 2015 sobre su programa nuclear, EE.UU. no quiere dar marcha atrás ni reajustar ese despliegue.

Rusia acusa a EE.UU. de lanzar un ataque con misiles contra Siria el pasado 7 de abril, sin la autorización del Consejo de Seguridad de NNUU.

EEUU tiene previsto gastar medio billón de dólares en las dos próximas décadas en sustituir y mejorar los medios de lanzamiento y las cabezas nucleares, aunque no existe esa posibilidad económica. El pasado mes de mayo la revisión del presupuesto de Trump de 2018 para el epígrafe de armas nucleares del departamento de energía de la Administración Nacional de Seguridad Nuclear indica 10.200 millones de dólares, un aumento de 1.000 millones de dólares respecto al presupuesto de este año.

El Congreso norteamericano está a punto de reducir las medidas de comprobación de acuerdos y abrir la puerta a una nueva competición con Rusia en el área de las armas nucleares.

Nos enfrentamos a riesgos que no se han visto en una generación. Desde que el presidente Trump llegó a la Casa Blanca, el futuro de varios acuerdos nucleares importantes es más incierto que nunca. Trump ha hecho declaraciones contradictorias: desde reconocer la importancia del desarme nuclear y la no proliferación a contemplar un fortalecimiento de la capacidad nuclear norteamericana.

Trump quiere que sus consejeros encuentren una vía para discutir el acuerdo nuclear de 2015 con Irán, pese a que está funcionando bien y cumpliendo con los límites nucleares. En su primera conversación telefónica con Putin, Trump ha denunciado el nuevo Tratado de Reducción de Armas Nucleares Estratégicas (New START) 2010, que expira en 2021, diciendo que es uno de los malos acuerdos negociado por Obama. Sin el nuevo START o su modificación, no habrá límites a los dos arsenales nucleares del mundo.

Los partidarios de los ensayos nucleares en el Congreso no desean el cumplimiento de la moratoria del *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT)* de 1996, que prohibía realizar pruebas explosivas y están ejerciendo gran presión para eliminarla.

El Congreso está dispuesto a autorizar el desarrollo de un nuevo misil lanzado desde tierra para desplegarlo en Europa como represalia a la no demostrada violación del *Intermediate Nuclear Forces* (INF) por parte de Rusia.

EE.UU. y Rusia han reducido sus depósitos de armas nucleares y prohibido los ensayos nucleares, de forma verificable, pero en el mundo todavía quedan unas 15.000 armas nucleares, han aparecido nuevos Estados nucleares y aumentado el riesgo del uso de armas nucleares.

Oficialmente, sólo Rusia (7.000), EE.UU. (6.800), Francia (300), China (260) y Reino Unido (215) son Estados declarados nucleares. No obstante, existe el convencimiento general de que Pakistán (130), India (120), Israel (80) y Corea del Norte (<15) también poseen armas nucleares.

El futuro de los principales tratados de control de armas nucleares, incluidos el nuevo Tratado de Reducción de Armas Nucleares Estratégicas (New START) y el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF) están en la cuerda floja. El Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT), de 1996 formalmente aún no ha entrado en vigor.

Los stocks de materiales fisibles (cualquier material en el cual los neutrones pueden causar una reacción de fisión: uranio 233, uranio 235 y plutonio 239, principalmente) siguen siendo muy elevados.

Los principales Estados con armamento nuclear lo están sustituyendo, mejorando y, en algunos casos, están aumentando sus arsenales.

1. Nuevo Tratado de Reducción de Armas Nucleares Estratégicas (New START)

Actualmente, EE.UU. dispone de 4.018 cabezas nucleares. Según el Tratado, en 2018, estarán autorizados a desplegar 1.550 cabezas estratégicas y 700 sistemas de lanzamiento. Unas 900 cabezas podrían lanzarse en cuestión de minutos si el presidente lo ordenase.

Rusia tiene un arsenal similar, pero sólo China es un potencial enemigo nuclear, que dispone de sistemas de misiles de alcance intercontinental capaces de llegar a EE.UU. y actualmente cuenta con menos de 100 cabezas armadas. Por ello, Obama decía que EE.UU. podría reducir un tercio más por debajo de los límites del nuevo START para seguir manteniendo su nivel de disuasión.

Estas son las cifras de marzo de 2017:

	RUSIA	EE.UU.
CABEZAS NUCLEARES DESPLEGADAS	1.765	1.411
LANZADORES DESPLEGADOS	523	673
LANZADORES TOTALES	816	820

2. Tratado de No Proliferación (NPT, en inglés)

Hace casi 50 años el Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT, en inglés, 1968) estableció que los Estados parte deberían establecer medidas efectivas para finalizar la carrera de armamentos nucleares y lograr el desarme nuclear.

Según Rusia, EE.UU. aprovecha las misiones "*Nuclear Sharing*" para hacer ejercicios con países no nucleares de la OTAN que incluyen elementos de planeamiento nuclear y ejercicios cuyo objetivo es el uso práctico de armas nucleares utilizando aviones, su tripulación, infraestructuras terrestres y servicios de apoyo en países OTAN no nucleares, en contra de lo establecido en los Art. 1 y 2 del Tratado NPT.

3. Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (*The Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF*) entre 500 y 5.500 km.

EEUU ha desplegado un Sistema de Misiles de Defensa *Aegis Ashore*, basado en tierra, en su base militar en Rumanía y tiene previsto desplegar otro en una base similar en Polonia. El sistema incluye un sistema de lanzamiento vertical similar al universal MK-41 VLS, capaz de lanzar misiles de medio alcance Tomahawk (1.600 Km), lo que para Rusia es una grave violación del Tratado INF. Rusia lleva quince años acusando a EE.UU. de que éstos llevan unos veinte años haciendo pruebas con misiles de alcance medio y largo, también en contra del Tratado INF. Igualmente, Rusia acusa a EE.UU. de la producción y uso de drones capaces de llevar armas de destrucción masiva.

EE.UU. también acusa a Rusia de violar este Tratado produciendo y probando misiles de crucero basados en tierra.

4. Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (*The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT*)

Rusia ratificó el tratado en el año 2000. Los expertos norteamericanos dicen que no necesitan hacer más pruebas para mantener las actuales cabezas nucleares. Sin embargo, EE.UU. no ha

ratificado el CTBT y ya lleva firmado 20 años. China tampoco lo ha ratificado y el CTBT aún no ha entrado en vigor. Los cinco Estados nucleares respetan una moratoria voluntaria.

Todo no es negativo, hay una noticia positiva bastante reciente:

El 7 de julio de 2017, más de 120 Estados han adoptado el primer tratado global para prohibir la posesión, desarrollo, uso o amenaza de uso o estacionamiento de armas nucleares en la conferencia especial de NN.UU., en Nueva York. También prohíbe el estacionamiento, instalación o despliegue de armas nucleares en su territorio (pero no el tránsito). Estas últimas provisiones afectarían a los cinco miembros de la OTAN que tienen en su territorio armas nucleares norteamericanas (Bélgica, Alemania, Italia, Holanda y Turquía). En una época en la que el peligro nuclear aumenta, esta iniciativa es especialmente útil. La noticia del acuerdo no es todo lo positiva que quisiera porque este acuerdo es considerado irrelevante por los cinco principales Estados nucleares que consideran que socaba el apoyo al Tratado de No Proliferación Nuclear y con esta oposición frontal de los Estados nucleares, el Tratado nace herido de muerte.

Los líderes de los Estados nucleares que dicen que el desarme nuclear sólo se logrará yendo paso a paso, de forma progresiva, tendrían que avanzar en la ratificación del CTBT para que entre en vigor, revivir el moribundo diálogo con Rusia sobre el control de armas, incluir a China, India y Pakistán en los procesos de desarme y reducción de riesgos, evitar la introducción de nuevos y desestabilizadores sistemas de armas y tecnologías estratégicas, y utilizar la diplomacia para revertir el peligro de una Corea del Norte con capacidades nucleares.

Si Trump desea reducir los peligros nucleares y no aumentarlos, debe continuar la política de acuerdos con Rusia para reducir sus arsenales nucleares.

Injerencia en asuntos internos de otros países

La injerencia de un Estado en los asuntos internos de otro u otros es algo tan antiguo como la propia existencia de los Estados. Con el paso de los tiempos, la manera de la injerencia se ha ido adaptando a las capacidades de los Estados. Los espías y grupos especiales armados o no, y usando medios más o menos avanzados técnicamente, no sólo han observado e informado históricamente de lo que veían en otros países, sino que ejecutaban acciones legales, dudosamente legales o claramente ilegales. Es una cuestión de intereses y la ética de las acciones que realizan o de los medios que usan depende de los gobiernos que los utilizan en cada momento. En tiempos recientes, aún están en la memoria de todas las escuchas a autoridades de un Estado por parte de otro, acciones realizadas incluso por servicios secretos

de países amigos y aliados. Los nuevos adelantos en telefonía, fotografía, video y comunicaciones en general han desarrollado nuevos sistemas y medios aptos para el espionaje.

El uso de fundaciones, empresas u organizaciones, gubernamentales o no, es una posibilidad que no escapa al uso de los Estados para lograr sus intereses. El uso de las redes sociales y el desarrollo de aplicaciones informáticas tampoco; y no es algo nuevo ni de ciencia ficción. En principio, habrá que pensar que el empleo de estos medios podrá ser utilizado por cualquiera que tenga la capacidad para hacerlo; la forma de usarlos podrá ser muy variable incluyendo, por supuesto, el engaño o la imputación y denuncia de la responsabilidad por su empleo a otro u otros.

Las ventajas e inconvenientes de internet hacen que este tipo de acciones pueden realizarse en cualquier lugar, próximo o lejano, del lugar en el que se encuentra el activista o el objetivo. La dificultad para determinar la autoría facilita el que ésta se pueda achacar a otro u otros sin gran dificultad. La creación y difusión de noticias falsas es mucho más sencilla ahora que hace unos años. La posibilidad de manipular un programa o aplicación es algo evidente y con unos resultados asombrosos y muy peligrosos, desde todos los puntos de vista económico, social, político, militar… La dificultad para probar estas acciones y poder acusar a un Estado por haberlas utilizado requerirá que tal vez no sea conveniente tal acusación y unas buenas dosis de diplomacia.

Desde que Trump se convirtió en presidente de los EE.UU. y salieron a la luz acusaciones, sobre todo contra Rusia y contra personas del entorno del entonces candidato, entre miembros del gobierno de Rusia y miembros del entorno de Trump, por encuentros y relaciones mantenidos antes de su elección, han proliferado la difusión de noticias falsas y las acusaciones contra Rusia por injerencias en los asuntos de otros países. Muy recientemente, nuestro país se ha visto envuelto en un delicado asunto relacionado con la injerencia rusa en el tema catalán.

El Gobierno español no ha acusado a Rusia directamente por la difusión de noticias falsas sobre Cataluña; oficialmente se ha repetido que las trazas de los mensajes indican que procedían de Rusia. Por supuesto, no se puede asegurar que las órdenes ni organización dimanen del gobierno ruso y así lo ha manifestado nuestro Gobierno. Este asunto no debe influir en nuestras relaciones con Rusia y, mucho menos, en nuestra estrategia de seguridad.

El día 3 de octubre, dos días después del referéndum ilegal organizado por el gobierno catalán, Putin declaró que "*estamos seriamente preocupados sobre España, aunque éste es un asunto interno del Reino de España. Confiamos en que supere esta crisis*".

Al día siguiente la portavoz del ministerio de Exteriores ruso añadió que, "*a diferencia de muchos otros Estados, hemos presentado nuestras evaluaciones de principio sobre la integridad territorial de España, cumplimiento de la Constitución y nuestros enfoques de este tema antes de la celebración del "referéndum"*.

Nuevamente, el 11 de octubre, el MAE ruso declaró: "*El Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, guiándose por los principios fundamentales del Derecho Internacional, considera que los acontecimientos que se desarrollan en Cataluña son asunto interno de España. Esperamos que la situación se arregle a través del diálogo estrictamente en el marco de la legislación española para el bien de la España unida y floreciente y con la observación de los derechos y libertades de los ciudadanos de este país*".

Hasta aquí es lo oficial. Sin embargo, lo que más ha trascendido a los medios son las comunicaciones de *Russia Today* (TV rusa dependiente del gobierno ruso que dio cobertura a algunas noticias falsas y recogió y difundió la información que hemos visto en muchos correos favoreciendo al independentismo catalán). Durante las fechas próximas al 1 de octubre, informaciones que se pueden considerar veraces indican que en Rusia aumentó de forma considerable el tráfico de mensajes con noticias falsas sobre Cataluña y que de ahí partieron hacia otros países, incluida España. Los expertos podrán determinar si estos mensajes nacieron en Rusia o no, sin que esto asegure que, en el caso de que así fuese, quienes lo hicieron fueron *hackers* al servicio de Putin, como se denuncia en muchos medios de comunicación, o al servicio de algún otro país.

El asunto ha sido valorado por la Unión Europea y por el Departamento de Estado de Estados Unidos: *"Estamos, por supuesto, muy preocupados por las alegaciones de interferencia rusa en acontecimientos en España"*, ha dicho un portavoz norteamericano. España ha trasladado este asunto a la UE y a la OTAN para compartir nuestra preocupación con nuestros aliados.

La polémica ha provocado ya la respuesta de Rusia, donde exigen "datos concretos". María Zajárova, portavoz del Ministerio de Exteriores ruso, ha pedido al Gobierno español que aporte pruebas para demostrar la injerencia: "*Rusia lamenta profundamente que la ola de campañas anti-rusas que se ha desatado en los medios occidentales haya sido elevada en Madrid al nivel oficial en el contexto de la crisis catalana*". Zajárova ha advertido que las acusaciones pueden perjudicar las relaciones bilaterales.

Esperemos que, con el paso del tiempo, se reconduzca este asunto de forma que no influya de forma significativa en las relaciones bilaterales España - Rusia ni en nuestra estrategia de seguridad.

CONCLUSIÓN

Las relaciones de la Unión Europea y de España, en particular, con Rusia deberían ser más pragmáticas. Unas mejores relaciones con Rusia supondrían una mayor estabilidad y seguridad en Europa y en el mundo. Éste debe ser un objetivo estratégico de seguridad y para lograr esa mejora en las relaciones:

Deben cesar las sanciones contra Rusia. Las sanciones han perjudicado a Rusia, pero también a la UE y a España; ya han servido para mostrar inequívocamente que la UE desaprueba los métodos por los que Rusia se ha anexionado (ha recuperado) Crimea y la participación rusa en la guerra civil de Ucrania. Su prolongación en el tiempo no va a revertir la situación de Crimea ni de Ucrania.

La UE debe reconocer, aunque sea de forma tácita, los intereses de Rusia respecto a Ucrania. La UE debe apoyar la unidad e independencia de Ucrania entendiendo que lo mejor para la estabilidad y seguridad europea es una buena relación de la UE con Ucrania en los ámbitos político y económico, pero sin que tengan carácter exclusivo y respetando el desarrollo de unas relaciones de Ucrania con Rusia acordes con su historia e intereses actuales. Ucrania no debe pertenecer a la UE ni a la OTAN, por el componente de inestabilidad que supondría su incorporación a estas organizaciones, independientemente de que lo deseara (caso de Turquía, por ejemplo).

En nuestra ESN deben mantenerse la cooperación con Moscú, que es imprescindible para la seguridad y la estabilidad en Europa. Rusia debe consolidarse como un socio estratégico de la UE.

EL YIHADISMO COMO IDEOLOGÍA EXPORTABLE Y DISTINTA ENTRE ORIENTE PRÓXIMO Y EUROPA

DRA. HANA JALLOUL MURO

DRA. AMAL ABUWARDA

NOTAS BIOGRÁFICAS

Hana Jalloul Muro es Doctora por la Universidad Complutense de Madrid en el departamento de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional Público y 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. En la actualidad es profesora asociada en la Universidad Carlos III de Madrid en el grado de Relaciones Internacionales en el que imparte las asignaturas de Teoría e Ideologías Políticas, *Introduction to Political Sciences* y Análisis Político I. También es profesora en la Universidad de Nebrija donde imparte la asignatura de *The European Union: culture, History and Institutions.*

Amal Abu-Warda Pérez es abogada y profesora colaboradora en el Máster Universitario de Relaciones Internacionales de la Universidad Camilo José Cela, donde imparte la asignatura de Relaciones Internacionales en el Magreb y Oriente Medio. Es licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas por la UCM. Doctora en Relaciones Internacionales por la misma universidad. Máster en Derecho de la Unión Europea por la UNED. Realizó su tesis doctoral sobre los procesos de construcción de Estados y la seguridad en Oriente Medio. Anteriormente ha sido investigadora en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) e investigadora visitante en la Universidad de El Cairo.

CONSIDERACIONES PREVIAS

Los términos "radical" y "radicalismo" son conceptos complejos sobre los que no existe consenso a la hora de ser definidos. Hecha esta advertencia, adoptamos aquí una definición de radicalización como el proceso a través del que un individuo -o grupo- adopta unos ideales y aspiraciones políticas, sociales o religiosas extremas que rechazan o socavan el orden establecido. Partiendo de ello, la siguiente consideración a tener en cuenta es entender que el

radicalismo tiene muchas versiones, siendo una de ellas la violenta -radicalismo violento-, de la que el terrorismo sería una manifestación extrema.

Desde hace unos años, sin embargo, existe una tendencia - especialmente a nivel mediático- a usar los conceptos de radicalismo y terrorismo como sinónimos e intercambiables; concretamente, en el sentido de asumirse en la radicalización los resultados violetos. Sin embargo, debe evitarse caer en esta tendencia del discurso y diferenciar ambos fenómenos, porque una cosa es tener ideas radicales, incluso ver en la violencia un medio adecuado para su consecución, y otra es llevar a cabo o participar en acciones violentas o terroristas; o, dicho de otro modo, mientras que casi todo terrorista es radical, no todo radical es terrorista o llegará a serlo en algún momento (Bartlett y Miller, McCauley y Moskalenko, 2014). Esta identificación, que es una consecuencia en gran medida de la ansiedad generada por la necesidad de respuestas inmediatas tras la concurrencia de actos violentos y terroristas, sin embargo, acaba generando más confusión y es un obstáculo a la hora de buscar soluciones a esta compleja problemática.

En este trabajo nos centraremos en la radicalización violenta, concretamente en la del fenómeno yihadista. Aquí también debemos realizar una serie de matizaciones terminológicas y conceptuales previas. Los términos "yihadismo" y, más específicamente el de "yihad" -pues el primero es un término acuñado en Occidente que no encuentra su equivalente en árabe, considerada la lengua del Corán-, no son utilizados en este trabajo como sinónimos a los conceptos de "gran yihad" y, ni siquiera, de "pequeña yihad" que contempla el islam[1]. Con el término "yihadismo" hacemos referencia a una ideología moderna y violenta, cuya referencia histórica y conceptual estaría representada por la organización terrorista al-Qaeda, a partir de la que ha sido desarrollado un movimiento global de organizaciones asociadas (Braniff, 2012).

Por otra parte, a pesar del efecto homogeneizador y reduccionista de los medios de comunicación a la hora de abordar e informar sobre el terrorismo yihadista, con el que se simplifica su complejidad como si solo existiera un enfoque único; los interrogantes sobre el

[1] El término *Yihadista* se ha acuñado para designar a aquellas corrientes islamistas de corte más radical. El término proviene del vocablo árabe yihad, que puede traducirse como esfuerzo. En el islam ortodoxo existen dos tipos de yihad*;* la menor, que consistiría en una yihad defensiva, para combatir a aquellos que están atacando las tierras del Islam; y la mayor, que expondría el esfuerzo personal e interior de cada musulmán por superarse a sí mismo y crecer como persona, de cara a sí mismo y a *Allah.* El contexto del uso del término yihad es vital para su comprensión. En el caso del *yihadismo* el primer significado de yihad es interpretado no solo como defensivo, sino también en muchos casos como la atribución del derecho a la ofensiva para defender territorios que consideran musulmanes o a personas que profesen dicha fe (Jalloul Muro, 2015: 288-294).

cuándo, el cómo y por qué una persona decide usar la violencia contra otros, siguen sin ser resueltos; especialmente cuando los protagonistas son ciudadanos occidentales.

Por último, y estrechamente vinculado con esa búsqueda de respuestas, consideramos esencial la diferenciación entre los distintos escenarios en los que se manifiesta y despliega el fenómeno yihadista. Aunque aquí nos centraremos en el escenario europeo, uno de los objetivos de este trabajo es llamar la atención sobre los errores a los que conduce un tratamiento uniforme del fenómeno del yihadismo en Europa y Oriente Medio. Una cuestión a la que apenas se ha dedicado esfuerzo pero que creemos que es clave a la hora de encontrar respuestas. Si bien reconocemos la existencia de elementos comunes, el principal el ideológico, y sobre el que centraremos nuestro análisis –justamente como principal nexo de unión entre las diferentes manifestaciones del fenómeno yihadista-, sin embargo, otros elementos, por razones objetivas, son diferentes -aun cuando puedan existir puntos de conexión. El ejemplo más claro lo encontramos en los distintos entornos externos de los radicales violentos de uno y otro escenario, con las consecuentes repercusiones e impacto, igualmente diferentes, en su perfil psicológico. Otra diferencia general, al menos respecto a la actual generación de yihadistas, es la proximidad real con la fuente de las causas que suelen sustentar su discurso radical –como pueden ser el legado colonial o la intervención y ocupación perpetradas por países occidentales-, y, por ende, con la experiencia de las víctimas a las que se pretende "vengar". En este sentido, como apunta Oliver Roy, la relación de los nuevos yihadistas con las víctimas con las que se identifican "*es más imaginaria que real*" (Roy, 2017).

Factores causales y perfiles de radicalización violenta

Desde hace varios años el escenario europeo ha observado un incremento del terrorismo yihadista protagonizado por ciudadanos europeos. Esta representa una de las diferencias fundamentales, respecto al escenario de Oriente Medio, a la hora de estudiar el fenómeno yihadista. Es más, estamos asistiendo, sobre todo desde el inicio de la guerra siria, a la exportación de yihadistas europeos a territorios y conflictos periféricos que ha hecho aún más complejo el fenómeno yihadista en el escenario de Oriente Medio y ha afectado de manera muy negativa a la mayoría de las crisis y conflictos en la región.

A la hora de estudiar el yihadismo europeo, la principal interrogante se centra en cuáles son las causas que explican la radicalización violenta de ciudadanos europeos. Aunque estamos ante un fenómeno –el de la radicalización- que como tal no es nuevo, y son numerosas las teorías que han tratado de dar una respuesta definitiva -hasta ahora sin éxito-, pueden extraerse varias

conclusiones compartidas por todas ellas. Un primer punto de encuentro se observa en la negación de que exista, o que haya sido posible identificar al menos hasta la fecha, un patrón universal que permita la certeza predictiva a la hora de identificar perfiles yihadistas. Por el contrario, coinciden en apuntar a un conjunto de factores motivacionales que, aunque individualmente puedan ser muy importantes, por sí solos no son suficientes para explicar la totalidad de los supuestos en los que un individuo adopta un comportamiento radical violento.

Partiendo de esta incapacidad de exhaustividad, un segundo punto de encuentro de las teorías de radicalización es la coincidencia en la enumeración de gran parte de las causas potenciales de radicalización. Aunque recurriendo a diferentes tipos de clasificaciones y categorías, entre las causas que suelen apuntarse destacan: privación, identidad, pobreza, sentimientos y experiencias de discriminación y exclusión, sentimientos de humillación, ideológicos, psicológicos, entre otros.

Una tercera conclusión llama la atención sobre la circunstancia de que, a pesar de que ningún factor causal es capaz de explicar por sí solo por qué unas personas decidirán en un momento dado actuar de manera violenta y otras no, "*los factores de fondo son tan individuales como aquellos que eligen este paso*" (Francis, 2012). La radicalización es un proceso social *"intrínsecamente de naturaleza individual*" (Staun, 2008: 81-82); de manera que la combinación de causas individuales y sociales dependerá "*del contexto específico, la situación y características personales de la persona involucrada*". La razón se encuentra en la experimentación personal, diversa y única de los eventos desencadenantes, determinantes también a la hora de acelerar los procesos (Staun, 2008: 81-82). En este estadio individual, cobra especial importancia la condicionante de la "percepción" –no una situación objetiva-, que será determinante a la hora de afectar a al comportamiento y en el surgimiento de la radicalización.

Lo anterior no menoscaba la importancia de los factores sociales como la dinámica de grupo, porque la radicalización es esencialmente un proceso de socialización.

Aquí se encuentra una de las claves que explican la gran dificultad de elaborar modelos de radicalización. Para poder determinar la relación entre factores y revelar qué interacciones ponen en marcha los mecanismos que conducen a la radicalización se hace imprescindible avanzar en la investigación empírica. Sin embargo, la realidad es que los casos analizados siguen siendo muy pocos como para alcanzar conclusiones e identificar grupos sociales vulnerables, una realidad que no ha evitado conclusiones y mitos, con la consiguiente estigmatización de

comunidades y minorías étnicas y religiosas. Un resultado que genera efectos contraproducentes en la lucha contra la radicalización violenta.

Ideología y comportamiento violento

El factor ideológico es uno de los factores causales que las teorías sobre radicalización suelen incluir como un componente fundamental. La interrogante principal en este caso es la relativa al papel que juega la ideología –una ideología radical o una interpretación radical de la religión- en la radicalización violenta.

Si partimos de considerar que la radicalización debe ser entendida como un proceso, la respuesta tendrá mucho que ver con el momento en que el factor ideológico entra en juego. Sobre esta cuestión, las investigaciones más recientes coinciden en no considerar a la ideología como una causa directa de la radicalización (Staun, 2008; Aly, 2015). La explicación la volvemos a encontrar en lo apuntado anteriormente: si bien la radicalización es un proceso social su naturaleza intrínseca es individual; esto se traduce en que las ideologías radicales –o, en muchos casos, la percepción o interpretación radical de una ideología que no lo es- influyen de manera diferente sobre las personas, "*solo algunos de los expuestos a ideologías radicales se radicalizan*".

Cuándo y cómo entra en juego la ideología son preguntas que debemos hacernos también. La exposición de las personas a una ideología radical no produce el mismo impacto en unas que en otras; incluso la misma persona puede tener una reacción muy distinta según el momento en el que se produzca el contacto o interacción con la misma ideología radical –una vulnerabilidad distinta-. Incluso, una persona que asuma un discurso ideológico radical, en la mayoría de los casos no se involucrará en la comisión de acciones violentas. Las investigaciones apuntan, sin embargo, al rol de tales ideologías, cuando ya están integradas en la mentalidad del individuo, como un factor impulsor después de que los procesos de radicalización hayan empezado. Es decir, el elemento ideológico entraría en juego una vez el individuo ya ha comenzado el proceso de radicalización violenta, sirviéndole entonces de guía en la determinación de sus objetivos, y, sobre todo, como instrumento de justificación y legitimador de sus acciones.

Este planteamiento no implica ignorar "*el papel que las creencias, los valores y los compromisos (en definitiva, las ideologías) juegan en las decisiones de las personas de actuar violentamente*" (Francis, 2015), sino que subraya la importancia de las ideologías "*en términos de las funciones que proporcionan, es decir, los marcos mentales (los lenguajes, conceptos, categorías y sistemas*

de representación) mediante los cuales los diferentes grupos sociales se regulan e identifican entre sí y entre sí y dar sentido al mundo" (Ibídem).

En esta línea, resulta muy importante la interacción y combinación de los factores ideológicos, a través, por ejemplo, del concepto de justificación, y del psicológico. Concretamente, nos referimos a cómo la ideología sirve para un reajuste cognitivo interno del individuo.

De acuerdo con todo lo anterior, en el intento de explicar el proceso de radicalización violenta, tal y como vienen insistiendo las investigaciones, debe evitarse el recurso a simplificaciones que explican el problema atribuyendo la responsabilidad a una intrínseca naturaleza violenta de unas religiones frente a otras, en este caso al islam o, en el mejor de los casos, a su fácil apertura a la distorsión. Esta cuestión tendrá especial importancia de cara a los procesos de prevención del radicalismo violento y de des-radicalización como veremos, pues, como apunta Mccauley, "*la guerra de ideas*" no es lo mismo que *"la guerra contra el terrorismo*", por lo que es necesario que cuestionemos la suposición de que las creencias y los comportamientos están significativamente relacionados entre sí (McCauley y Moskalenko).

EL DISCURSO RELIGIOSO Y SU INFLUENCIA

La mayor parte de las veces que pensamos en un terrorista o en un acto terrorista inevitablemente tendemos a preguntarnos qué es lo que pasa por la cabeza de esa persona para cometer actos tan terribles. Una de las primeras cosas que tendemos a pensar es que, cuando hablamos de terrorismo islamista, este tipo de actos están en relación directa con el islam, puesto que los mismos terroristas aducen a su creencia para la comisión de dichas acciones.

Es aquí donde debemos plantearnos el papel que juega la religión en términos generales y el discurso religioso como vectores fundamentales en los procesos de radicalización. Si hablamos del islam en términos generales, casi todos los preceptos morales, que son más numerosos que las normas jurídicas, que se encuentran en el Corán llaman más a la convivencia con comunidades religiosas monoteístas que a la batalla perdurable. Algo que se constató en el estado político del profeta Muhammad en la ciudad de Medina.

En cambio, cuando nos referimos al discurso religioso debemos tener en cuenta el discurso que se emite, el emisor, el receptor y el texto en el que se fundamenta dicho discurso. Los preceptos jurídicos en la tradición islámica han sido siempre aquellos derivados de los libros sagrados, por aquellos juristas o ulemas con la capacidad que les era atribuida para la deducción de la normativa jurídica, gracias a su conocimiento y preparación en distintas materias, entre las que

se encontraban, y se encuentra, la metodología de la jurisprudencia islámica. Cuando este personal especializado comenzó a ser denostado, lo que data desde finales del S.XIX, y también sucede en la actualidad, comenzaron a proliferar aquellos que sin necesidad de una titulación especializada en dichas materias se arrogaban la potestad de la interpretación de los textos[2]; solo por tener ciertos conocimientos de la religión islámica a través de la lectura del Corán, la memorización de Hadiz[3], el funcionamiento de las escuelas doctrinales de derecho islámico, la doctrina islámica o *fiqh,* o la metodología de la jurisprudencia conocida como *usul al-fiqh.*

Lo que tratamos de esclarecer desde un principio es que la ideología, como comentamos con anterioridad, no es *per se* violenta, como indica también Diego Muro (Muro, 2016), sino la persona. Tanto aquella que convence a otros hacia una radicalización violenta, como aquellas personas que han pasado de un proceso de radicalización a otro de extremismo violento. No debemos olvidar como también hemos comentado con anterioridad que no toda radicalización tiene por qué implicar violencia.

Aquellos que utilizan esta serie de conocimientos para adoctrinar a otros en nombre del islam en realidad han creado una ideología sui géneris, esta se traduce en un "yihadismo", que no ha conocido como movimiento e ideología ningún referente en la historia islámica. Como ejemplos podemos citar el hecho de que el califato de al-Bagdadi no ha utilizado mecanismos como el de la consulta popular o *shura* para la creación de dicha organización política, que sus técnicas de tortura y el abuso de individuos de otras confesiones tampoco encaja con el sistema de las comunidades religiosas clásicas que vivían bajo el dominio de los grandes califatos históricos. A esto hay que sumar el hecho de que se promueva la yihad como la consecución última de la lucha contra el mal, como una responsabilidad individual que cientos de militantes de todo el mundo han proclamado para realizar su yihad particular y luchar enrolándose en las filas del autoproclamo Estado Islámico. Este modus operandi ya lo habíamos visto con al-Qaeda. Esta nueva ideología se deja en el tintero factores como que en los califatos clásicos el derecho a proclamar la yihad sólo era una prerrogativa del califa, o que el Estado de Medina en los tiempos del Profeta se había fundado con una Constitución escrita, entre otros.

El uso intencionado del discurso religioso para dotarlo de más legitimidad solo conlleva a la adulteración del mensaje en sí mismo. Esta ideología surge con una meta política, que es la base del islamismo político radical, de ahí la utilización de la religión en un discurso que solo pretende

[2] En relación a la temática de la interpretación de los textos sagrados islámicos ver Jalloul Muro, H: "La charía y el fiqh: su significado como corpus legal".
[3] Dichos y hechos del profeta. Se entiende por *sunna* todo aquello narrado por el Profeta, sus actos, dichos, conducta normativa (*Ibídem,* p.307).

la instauración de un Estado islámico producto del imaginario de aquellos que crean un modelo propio a través de una interpretación particular de los textos.

La veracidad de los textos religiosos islámicos es un elemento casi incuestionable para los musulmanes, casi nadie se atrevería a decir que los textos no son aquellos que compiló el califa Ozman, el tercero de los *rashidun*[4] o bien guiados. Esta es una de las razones por la que aquellos individuos que son propensos a radicalizarse observan en el mensaje islámico un elemento de autenticidad en las fuentes que en muchos casos no le permiten cuestionar la veracidad o certeza de las fuentes, elemento que es utilizado a su vez por aquellos que se valen de esto para radicalizar a otros individuos.

Existe una constante utilización del lenguaje religioso y las referencias a las aleyas coránicas o *ahadiz* por parte de aquellos que interpretan los textos de forma personalizada y que lo utilizan para llamar a la yihad. Este uso del lenguaje dota al mensaje no solo de legalidad, por parecer que usa fuentes jurídicas de los textos religiosos, sino legítimación, porque están dictadas por Dios y reflejadas en el Corán o través de los preceptos obligatorios que explicó el profeta. Esta ideología se ha cimentado sobre dos aspectos importantes: por un lado, el aspecto más radical y violento del salafismo, de aquí que se denomine *salafismo-yihadista*, sin perder de vista que el salafismo ha sido tradicionalmente apolítico, lo que indica que el yihadismo como ideología se encuentra en constante mutación (Jalloul, 2017); y, por otro lado, la relevancia del discurso como factor fundamental para la radicalización. Uno de los ejemplos más fehacientes ha sido el representado por el imán de Ripoll como el responsable de la radicalización de los integrantes de la célula que cometió los actos terroristas en Barcelona y Cambrils, suceso que realizó en calidad de imán.

[4] Existen algunas excepciones, de este modo algunos chiíes cuestionan esta versión del Corán.

LA PREVENCIÓN DEL RADICALISMO Y LA DESRADICALIZACIÓN: MEDIDAS EFICACES PARA LA ERRADICACIÓN DEL TERRORISMO

Ciertas medidas se han llevado a cabo para luchar contra el radicalismo/extremismo violento, que promueven iniciativas como: la de la *Radicalisation Awareness Network* (RAN) animadas por la Comisión Europea, así como también organizaciones contra el extremismo como *Quilliam Foundation*, además de distintos proyectos de contra-narrativas a través de internet, y otras por algunas organizaciones en España como *al-Fanar*. Estas propuestas no gozan todavía de un gran impacto puesto que lo ideal sería institucionalizarlas con criterios unificados en todos los países europeos.

De este modo, por ejemplo, las campañas para prevenir la radicalización *online* se han llevado a cabo en distintos países aunque no son muy conocidas. La contra-narrativa a través de internet es importante teniendo en cuenta el nivel de radicalización que hay *online*, y donde nos encontramos a los *millenials* que, como comenta Ana Alonso, "*son hijos de la globalización cultural, no quieren saber nada de las instituciones y están acostumbrados a la cultura de la violencia en el lenguaje audiovisual*" (Alonso, 2017). Pero además de este factor *online,* existe el denominado *offline* caracterizado por la radicalización en contacto con sujetos radicalizados; como comentamos con anterioridad y a modo de ejemplo este es el caso, de nuevo, del imán de Ripoll con los terroristas que atentaron en Barcelona y Cambrils. De aquí se infiere la necesidad de las campañas *online* con contra-narrativas para prevenir la radicalización que, entre otras cosas, deben incidir en de-construir el discurso religioso que utiliza este tipo de individuos para radicalizar a otros.

Otras medidas importantes son implantar programas de educación en las instituciones educativas y en mezquitas. Se debe trabajar con programas similares para la prevención, no solo la detección. De este modo, al ser un contacto directo docente-alumno, o ponente-asistente, el contacto directo es muy cercano y hace que el mensaje pueda ser más eficaz. Medidas a través de proyectos para la eliminación de estereotipos son también de vital importancia. (Jalloul Muro, 2017).

Insistir en este tipo de iniciativas desde la adolescencia en importante porque en los estudios realizados acerca de aquellos individuos que se han radicalizado se ha descubierto que muchos no tenían un conocimiento en profundidad sobre materias jurídicas en el islam, e incluso se encuentran terroristas que antes de radicalizarse tenían características comunes.

Como comenta Oliver Roy (Roy, 2017), entre dichas características se encuentran pequeños crímenes, radicalización en prisión o enfrentamientos con armas con la policía. Así por citar de nuevo al imán de Ripoll, éste había estado en la cárcel.

La des-radicalización conlleva otros procesos, en los que también se debe incidir en la falsificación y la utilización del mensaje religioso con fines políticos y personales, con el objetivo de otorgar a los individuos radicalizados un conocimiento que les aleje de la manipulación textual de los libros sagrados. La problemática de la des-radicalización cobra especial relevancia ahora teniendo en cuenta el retorno de aquellos ciudadanos europeos que han luchado en Siria e Iraq.

Los gobiernos deben concienciarse de la necesidad de invertir y crear espacios que implementen medidas para prevenir la radicalización y trabajar en la des-radicalización. La cantidad de individuos que se han ido a luchar con el ISIS pone de manifiesto que existe una laguna en el sistema para detectar quiénes y por qué se van. También muestra la precariedad del sistema a lo hora de trabajar en medidas de des-radicalización; de hecho, Francia cerró el único centro experimental de des-radicalización que tenía, y que estuvo abierto menos de un año, el pasado mes de julio. Europa debe fomentar este tipo de iniciativas en tiempos de crisis, que ha venido acompañada de los problemas que hemos tratado en el texto y en relación a aquellos individuos que pertenecen a la segunda generación de inmigrantes que se radicalizan, a la gestión que se ha realizado para la acogida de refugiados, a los nuevos partidos de extrema derecha en Europa, a procesos como el Brexit, entre otros. Lidiar con estos aspectos supone crecer como europeos e intentar comprender fenómenos distintos dentro de la diversidad que nos caracteriza.

CONCLUSIONES

La radicalización violenta es un fenómeno muy complejo. La literatura científica sobre radicalización insiste en la necesidad de tener muy presente que ningún factor causal – social, cultural, religioso, etc.- es suficiente por sí mismo para explicar el fenómeno, especialmente cuando se trata de una radicalización violenta que conduce a la comisión de actos de terrorismo. Esto impone la necesidad de una reflexión crítica de los discursos que apuntan a la ideología – en este caso, a la ideología político-religiosa del islamismo radical- como el factor causal fundamental y directo del comportamiento violento. Este tipo de planteamientos resultan controvertidos y engañosos, pues suelen sustentarse en argumentos como la especificidad del fenómeno derivada de la naturaleza violenta del islam -como religión y civilización-, convirtiéndose en un obstáculo para la adopción de estrategias eficaces en la lucha contra el

radicalismo violento y el terrorismo yihadista. Es por lo que nos decantamos por una de-construcción del discurso islamista radical de forma eficaz y a través de una metodología educativa utilizando fuentes de la jurisprudencia islámica, aislando características que se confunden con religión y tienen que ver con costumbres sociales determinadas de países concretos. Invertir en estos procesos supone invertir en el bienestar de nuestras sociedades.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

LIBROS

Jalloul Muro, H.: *El islamismo y la utilización del "fiqh" con fines políticos: el caso del Líbano actual,* Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2015.

Staun, J.: *Radicalisation, recruitment and the EU counter-radicalisation strategy*, Cot Institute for Safety, Security and Crisis Management, 2008.

CAPITULOS DE LIBROS

Al-Din Shahin, E.: "Extremism and Moderation in Islamic Movements: Causes, Motives and Repercussions", en *Islamic Movements. Impact on Political Stability in the Arab World*, The Emirates Center for Strategic Studies and Research, Abu Dhabi, 2003, pp.93-111.

Alsayyad, N.: "Europa musulmana o Euro-Islam: a propósito de los discursos de la identidad y la cultura", en Alsayyad, N. y Castells, M. (eds): *¿Europa musulmana o Euro-Islam? política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, Versión castellana de Pepa Linares, Alianza Editorial. Madrid, 2003, pp.29-54.

ARTICULOS DE REVISTA

Aly, A. y Striegher, J.: "Examining the Role of Religion in Radicalization to Violent Islamist Extremism", *Studies in Conflict & Terrorism*, 35-12 (2012).

Bartlett, J. y Miller, C.: "The Edge of Violence: Towards Telling the Difference Between Violent and Non-Violent Radicalization", *Terrorism and Political Violence*, 24-1 (2012).

Jalloul Muro, H.: "La charía y el fiqh: su significado como corpus legal", *Anuario da facultad de dereito da Universida de da Coruña,* Vol. 20 (2016), pp. 292-320.

McCauley, C. y Moskalenko, S.: "Toward a Profile of Lone Wolf Terrorists: What Moves an Individual From Radical Opinion to Radical Action", *Terrorism and Political Violence*, 26-1 (2014), 69-85.

"Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism". *Terrorism and Political Violence*, 20-3 (2008), 415-433.

Muro, D.: "What does radicalization look like? Four visualisations of socialisation into violent extremism", *Notes internacionals CIDOB,* 163. December 2016.

Torres-Marín, J; Navarro-Carrillo, G.; Dono, M.; y Trujillo, H.: "Radicalización ideológico-política y terrorismo: un enfoque psicosocial", *Escritos de Psicología*, 10-2 (2017), 134-146.

Trujillo, "Hacia una mejor comprensión psicológica del terrorismo. Reclutamiento, ideología y violencia", *Revista de Psicología Social*, 24-2 (2009), 163-181.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

Alonso, Ana.: "Así seduce el Estado Islámico a los leones del califato", [en línea], *El Independiente,* (27/08/2017). <https://www.elindependiente.com/politica/2017/08/27/asi-seduce-estado-islamico-a-los-leones-del-califato> [Consulta: 12/11/2017].

Aly, A.: "The role of Islam in radicalisation is grossly overestimated", [en línea], *The Guardian*, (14/01/2015). <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jan/14/the-role-of-islam-in-radicalisation-is-grossly-overestimated > [Consulta: 10/11/2017].

Braniff, Bill: "Discussion point: beyond al-Qa'ida" [en línea], Guide, Start, (27 de noviembre 2012).<http://www.start.umd.edu/news/discussion-point-beyond-al-qaida>[Consulta: 10/11/2017].

Francis, M.: "What causes radicalisation? Main lines of consensus in recent research" [en línea], (24 de enero de 2012). <http://www.radicalisationresearch.org/guides/francis-2012-causes-2/>. [Consulta: 08/11/2017].

Jalloul Muro, H.: "Guía contra el yihadismo" [en línea], *esglobal* (Agosto 2017). <https://www.esglobal.org/guia-contra-el-yihadismo>. [Consulta: 08/11/2017].

Quilliam, [en línea], <https://www.quilliaminternational.com>. [Consulta: 10/11/2017].

Schmid, A.: "Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review" [en línea], *ICCT Research Paper* (March 2013). <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf>. [Consulta: 08/11/2017].

Radicalisation Awareness Network (RAN), [en línea], <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en>. [Consulta: 10/11/2017].

Roy, O.: "Who are the new jihadis?", [en línea], *The Guardian* (13 de abril de 2017). <https://www.theguardian.com/news/2017/apr/13/who-are-the-new-jihadis>. [Consulta: 10/11/2017].

SEGURIDAD MARÍTIMA EN ÁFRICA OCCIDENTAL. REFLEXIONES SOBRE UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA EN LA REGIÓN

CC. D. DIEGO CÁNOVAS CÁNOVAS

NOTA BIOGRÁFICA

El CC Diego Cánovas ingresó en la Armada en 1980. Recibió el despacho de oficial en 1997. Es Oficial Hidrógrafo grado A internacional y ha desempeñado destinos a bordo de cazaminas, corbetas, fragatas, el portaaviones "Príncipe de Asturias" y el Buque Hidrográfico "Cástor". También ha desempeñado destinos como profesor y en el *NATO Shipping Centre* (Mando Marítimo de la OTAN, en Londres).

Actualmente está destinado en el Estado Mayor de la Flota, participa ocasionalmente en despliegues en África Occidental en calidad de experto en seguridad marítima y es vocal electivo del Grupo de Trabajo de Seguridad Marítima de la Armada.

Es Máster Universitario en "Paz, Seguridad y Defensa" y actualmente cursa estudios de doctorado en "Seguridad Internacional" en la UNED. Ha publicado artículos en el IEEE sobre la estrategia de seguridad marítima de Francia y la Revista General de Marina.

Es miembro de la Asociación de Diplomados Españoles de Seguridad y Defensa. Está casado y tiene tres hijos.

INTRODUCCIÓN

Los intereses de España en África Occidental son relevantes y preservarlos debe ser un objetivo permanente. En el entorno marítimo, estos intereses se centran en el campo de la seguridad energética, la seguridad económica y la flota pesquera española que faena en la región, cuya situación de inseguridad marítima obliga a definir una estrategia adecuada.

Entendemos por estrategia como la combinación de medios y acciones encaminadas al logro de objetivos previamente fijados.

Para la correcta definición de una estrategia de seguridad marítima, así como de los planes de acción que de ella puedan derivarse, han de tenerse en cuenta las dinámicas regionales, pues es en el ámbito regional donde se configura la arquitectura de seguridad marítima. Esta realidad

puede explicarse mediante la Teoría de los Regímenes Internacionales y la Interdependencia Compleja. Estas reflexiones están orientadas a dilucidar la dirección hacia que hay dirigir los esfuerzos encaminados a preservar los intereses españoles en la región.

Huyendo de denominaciones, aunque frecuentes, que en rigor no definen la región en su totalidad, como Golfo de Guinea, en esta ponencia se denominará África Occidental a la región africana que abarca los territorios de las organizaciones regionales Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CDEAO) y la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC).

PERSPECTIVA HISTÓRICA E INTERESES ESPAÑOLES EN ÁFRICA OCCIDENTAL

La situación geoestratégica de España ha condicionado en gran medida las políticas de seguridad y defensa desde la reunificación y constitución del estado moderno tras la conquista de Granada por los Reyes Católicos en 1492 hasta nuestros días. De este modo, vemos cómo las acciones de los piratas berberiscos, que amenazaban el tráfico comercial marítimo y la seguridad de la costa española, obligan al rey Fernando el Católico a ordenar la toma del Peñón de Vélez en 1508, que continúa siendo una plaza de soberanía española.

Sin embargo, a pesar de su condición fundamental de frontera sur de Europa, con el transcurrir de los siglos se aprecia una oscilación de los ejes más importantes de la acción exterior, hacia América en una primera época, y una reorientación hacia el Norte de África en el primer tercio del siglo XX, tras la pérdida de los últimos territorios de ultramar a finales del siglo XIX.

Con posterioridad a la Transición, y centrándonos en el Golfo de Guinea, las primeras Directivas de Defensa Nacional (DDN) no afectadas por ninguna clasificación de seguridad, a partir de 1992, no mencionan esta zona dentro de las líneas generales de actuación de las políticas de defensa. En 2008, la DDN 1/2008 incluye la estabilización del África Subsahariana dentro de las directrices para el desarrollo de la política de defensa para la legislatura que comienza ese año.

En la DDN 1/2012 se continúa con la proyección de las políticas de defensa hacia el África Subsahariana, reconociendo que su inestabilidad acaba repercutiendo en España directamente, y, por primera vez desde la DDN de 1992, se hace mención explícita al Golfo de Guinea, señalando los preocupantes casos de piratería en la mar.

Asimismo, en esta última DDN 1/2012 se hace especial hincapié en "*la voluntad de prevalecer sobre las amenazas no compartidas*", es decir, Ceuta y Melilla, ciudades españolas que no están cubiertas por artículo 5 del Tratado de Washington, que sirve de fundamento a la OTAN.

Finalmente, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013[1] anticipa el Golfo de Guinea y la zona del Sahel como zonas vitales para España en las próximas décadas. La Estrategia de Seguridad Marítima hace mención explícita al Golfo de Guinea, que aparece en el apartado de la piratería[2].

África en general, y África Occidental en particular, no han merecido un especial esfuerzo continuado en el tiempo, con la excepción de algunas zonas, como el Sahara español o Guinea Ecuatorial, o las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, así como también las plazas de soberanía del Norte de África.

Con estas excepciones, el Golfo de Guinea empieza a merecer una atención especial a partir de 2012.

Intereses actuales de España en el Golfo de Guinea

En primer lugar, los intereses nacionales de seguridad se definen en el Libro Blanco de Defensa del año 2000, donde se afirma que su protección es una importante responsabilidad del Gobierno, y se clasifican en:

- Vitales
- Estratégicos
- Otros intereses

Los intereses vitales se definen como "*los elementos constitutivos del Estado que deben preservarse de cualquier agresión: el territorio peninsular y extra peninsular con sus accesos aéreos y marítimos, la población, el ordenamiento constitucional, la soberanía y la independencia*". [3]

A su vez, los intereses estratégicos quedan definidos como "a*quellos que aportan seguridad a nuestro entorno y cuya protección contribuye decisivamente a la defensa de los intereses vitales. Destacan entre ellos los que se derivan de la situación geográfica y condición marítima de España. Por su transcendencia y permanencia, reciben particular atención de nuestra política exterior"*[4].

Y, finalmente, se define como otros intereses nacionales aquellos "*de diversa índole derivados de la posición que ocupa en la comunidad internacional, de su sentido de la solidaridad, de su*

[1] Presidencia del Gobierno de España. Estrategia de Seguridad Nacional. 2013, p. 17.
[2] Ibídem, p. 23
[3] Ministerio de Defensa. *Libro Blanco de la Defensa*. 2000 p. 69.
[4] *Ibídem*, pp. 69-70.

contribución a la causa de la paz y la libertad y de su relación con las naciones de su comunidad histórica y cultural"[5].

Cabe señalar que dentro de los intereses estratégicos está la dependencia energética, o, en otras palabras, la seguridad energética, así como la seguridad económica, necesaria para mantener el bienestar y fomentar la prosperidad del pueblo español. Y, también, la libertad de intercambios y comunicaciones.

En 2015 fuimos el tercer cliente de Nigeria, mientras que las exportaciones españolas a este país no son significativas. En 2016, las importaciones de petróleo nigeriano suponen un 12,6% del total de las importaciones españolas de crudo, lo que sitúa a Nigeria en segunda posición en suministro, individualmente, tras México. Las importaciones de crudo de Angola suponen el 4,7% del total en el mismo año.[6]

También en el año 2016, las importaciones de gas de España de nuevo sitúan a Nigeria en un lugar destacado, con un 14,5% del total, lo que supone un incremento del 21,8% respecto al año anterior y refuerza la tendencia alcista que se viene observando desde 2013. España ha comenzado a importar gas de Angola en 2016 y dicho suministro ha supuesto el 0,3% del total de importaciones de gas.[7]

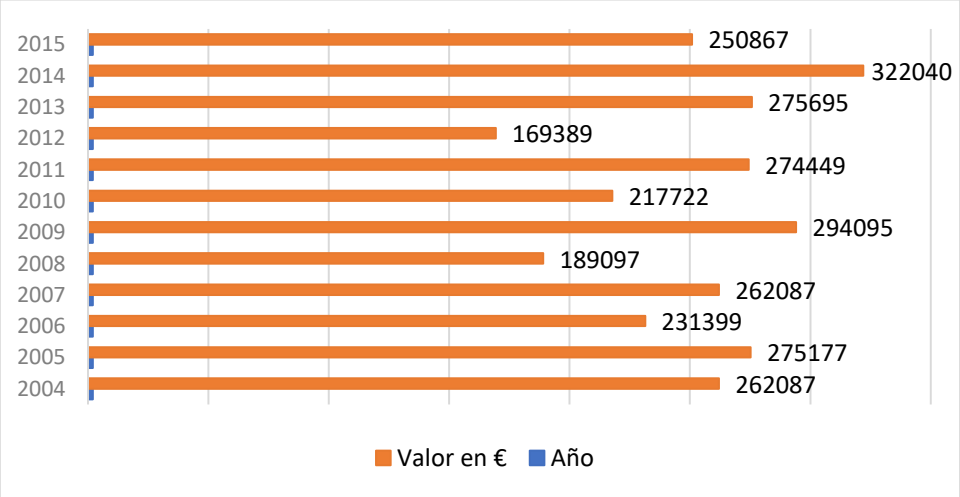
Aunque el grado de interdependencia económica de España con otros países de la zona como Benín, Togo y Ghana no es muy relevante en la actualidad, la tendencia es al alza en estos tres países. Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del gobierno de España[8], la balanza comercial con Benín, Togo y Ghana es positiva para España, con una tendencia al alza.

De especial relevancia para España son el sector pesquero en el caso de Togo, las buenas relaciones diplomáticas con todos ellos, o la cooperación a través de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) en materia, entre otros campos, de migración y desarrollo. Los datos económicos pueden justificar un interés estratégico de España en la zona.

[5] *Ibídem*, pp. 70-71.
[6] Informe estadístico anual 2016 de CORES, pág. 38. Accesible en http://www.cores.es/sites/default/files/archivos/publicaciones/informe-estadistico-anual-2016.pdf Acceso 11.11.2017
[7] *Ibídem*, p. 52.
[8] Datos de las fichas de país.
En http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/paginas/fichaspais.aspx#. Acceso 11.11.2017.

En cuanto a la actividad pesquera, las capturas de España en la zona FAO 34[9], que incluye la región de África Occidental, son las terceras en valor del total de capturas españolas en todo el mundo (Fig. 1). Esto convierte a esta región en un área de interés estratégico para España.

Figura 1: Valor de las capturas de la flota pesquera española en la zona FAO 34



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente[10]

Los grupos terroristas de naturaleza *yihadista* que operan en la zona suponen una amenaza cierta para España, ya que afectan a intereses vitales al poner en riesgo la seguridad de la población española y, en último término, incluso la integridad territorial, de integrarse en la denominada *yihad* global, y, además teniendo en cuenta el papel de España, o Al Ándalus, en el imaginario colectivo *yihadista*.

Finalmente, las corrientes migratorias irregulares que parten de la zona subsahariana huyendo de la penuria y la inestabilidad, también podrían suponer una amenaza real que va más allá de los intereses estratégicos.

AMENAZAS Y CAUSAS DE LA INSEGURIDAD MARÍTIMA EN ÁFRICA OCCIDENTAL

Las principales amenazas relevantes a la seguridad marítima en África Occidental se sitúan dentro de las aguas territoriales y las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) de Nigeria, Benín y Togo,

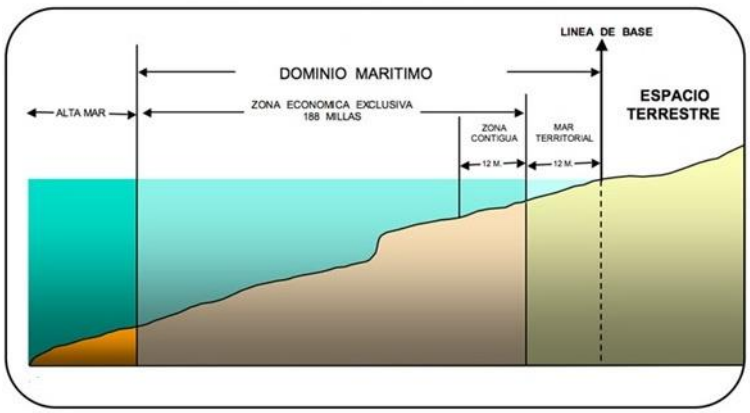
[9] Mapa disponible en http://www.fao.org/fishery/area/Area34/en. Acceso 12.11.2017.
[10] Datos en http://www.magrama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-pesqueras/pesca-maritima/estadistica-capturas-desembarcos/default.aspx. Acceso 12/11/2017.

aunque se han registrado eventos hasta en Ángola [11] originados por piratas operando desde Nigeria:

- Piratería y robos a mano armada en la mar: las bases desde las que los piratas inician sus ataques están ubicadas principalmente en Nigeria.
- Robo de petróleo y otras cargas: ataques muy bien planeados, principalmente a petroleros o gaseros fondeados o transfiriendo la carga a otros buques en la mar. Suelen retener a la dotación mientras transfieren la carga a otros barcos. Se estima que el 40% de las importaciones de petróleo de la Unión Europea, entre la que se encuentra España, y aproximadamente el 30% de las importaciones de crudo de los Estados Unidos de Norteamérica transita por África Occidental.
- Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.
- Tráfico de artículos falsificados, de personas, de narcóticos y de armas.

Las diferentes zonas marítimas definidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar conllevan diferentes grados de soberanía por parte del Estado ribereño; desde la plena soberanía en el caso del mar territorial, hasta 12 millas náuticas, la soberanía relativa, estrictamente reducida a los recursos naturales, sean o no vivos, de la ZEE, hasta 200 millas náuticas, hasta, finalmente, una soberanía nula fuera de esos espacios, o sea, en la alta mar (Fig. 2).

Figura 2: Espacios marítimos según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar



Fuente: https://andresmartinez.wordpress.com/2011/05/16/convemar-y-el-ecuador/

[11] http://www.reuters.com/article/us-angola-piracy/pirates-hijacked-tanker-off-angola-stole-cargo-owners-idUSBREA0P0QY20140126 11.11.2017

Un aspecto a considerar es el hecho de que la declaración de dichas zonas y la correspondiente proyección de soberanía llevan consigo la creación y mantenimiento de estructuras gubernamentales que aseguren el cumplimiento de la normativa legal, afianzando los derechos y obligaciones del Estado ribereño. En otras palabras, es necesario contar con herramientas que permitan una buena gobernanza [12] en todos los espacios marítimos donde se tenga soberanía, bien sea plena, como en el mar territorial, o restringida, como en la ZEE.

A la hora de clasificar los eventos de inseguridad marítima desde un punto de vista legal, nos encontramos con que unos mismos hechos, por ejemplo, el asalto a un buque para robar su carga o secuestrar a su dotación, pueden ser clasificados como delitos marítimos si se producen en aguas territoriales, o delitos de piratería si se producen en la alta mar.

Efectivamente, el artículo 101 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) define la piratería como cualquiera de los actos siguientes:

> "*a) Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos:*
>
> > *i) Contra un buque o una aeronave en la alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos;*
> >
> > *ii) Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado;*
>
> *b) Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata;*
>
> *c) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o en el apartado b) o facilitarlos intencionalmente.*"

La alta mar, en un contexto como éste, ajeno a la exploración y explotación de los recursos naturales, incluye las zonas económicas exclusivas, que como se ha apuntado anteriormente implican una soberanía restringida a los recursos naturales, sean vivos o no.[13] Por lo tanto, las

[12] Esta gobernanza se considera una proyección de la acción gubernamental del país y cuyo control e implementación son ajenos al entorno marítimo en sí mismo. Lo que en este punto consideramos un elemento de la inseguridad marítima es la falta de coordinación en la acción de los diferentes organismos en los distintos espacios marítimos de jurisdicción.

[13] Véase el artículo 56 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

conductas delictivas que figuran en el artículo 101 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar reproducido serán delitos marítimos, y no piratería, cuando se produzcan en las aguas del mar territorial, quedando la consideración de piratería, y por consiguiente la de delito internacional, al resto de espacios marítimos costa afuera.

Aunque las costas de Nigeria, Benín y Togo son en su conjunto las más peligrosas de la región, Nigeria destaca como el epicentro de la piratería en África Occidental y el centro más importante desde donde operan los piratas. Por consiguiente, es muy probable que los autores de los delitos marítimos de ataque a buques y de piratería en África Occidental sean los mismos.

En Nigeria, los piratas están bien armados y su actividad se ha centrado en ataques, robos y secuestros de buques y tripulaciones en la costa, ríos, fondeaderos, puertos y aguas circundantes. Secuestran buques durante varios días, los saquean y roban las pertenencias de la tripulación y la carga, normalmente gasoil. En general, la totalidad de las aguas nigerianas son de alto riesgo[14].

También en el interior del mar territorial, el fondeadero protegido nigeriano de Lagos, creado en 2013, no muestra una eficacia total tras haberse registrado ataques dentro de la zona de fondeo desde su creación.

Igualmente, en Benín y en Togo las acciones llevadas a cabo por piratas y ladrones revelan que éstos están bien armados y son violentos. Sus modos de operación no varían con respecto a los observados en las aguas de Nigeria. Las patrullas conjuntas de fuerzas de Nigeria y Benín han tenido como consecuencia una reducción en el número de ataques en la zona de este último país[15].

Los objetivos principales son petroleros y su carga, especialmente refinados, y blancos de oportunidad, cuya captura les permite contar con barcos nodriza. Así mismo, en 2017, se ha observado una persistencia de secuestros de marinos en el sur de Nigeria[16]. Estos secuestros tienen como objetivo el cobro de rescates y sus desenlaces son rápidos, con unas dos semanas de cautividad por término medio.

En el último año (2016-17) [17], los petroleros y gaseros con pabellón español que han operado en la zona han cargado en puertos y terminales de Nigeria: la Terminal de Bouga, Bonny, la Terminal

[14] Fuente: IMB. En https://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/prone-areas-and-warnings. Acceso, 11.11.2017.
[15] *Ibídem*
[16] Fuente: *International Maritime Bureau* (IMB).
[17] Fuente: Lloyd's List Intel. En http://www.lloydslistintelligence.com/. Acceso con suscripción, 12.11.2017.

de Erka, la Terminal de Escravos, Usan Field y la Terminal de Usan. Estos buques tienen una ruta comercial típica que incluye Huelva, Bilbao o Cartagena (Escombreras), donde descargan. Por otra parte, el movimiento portuario de pesqueros españoles en el mismo periodo es más escaso y se reduce a Tema (Ghana).

El principal problema para atajar las amenazas de este tipo a la inseguridad marítima en África Occidental se produce cuando se llevan a cabo dentro de las aguas del mar territorial, por lo que según el Derecho Marítimo Internacional no son delitos internacionales[18], y, por lo tanto, su persecución corresponde a las autoridades nacionales. Sin embargo, cada vez son más los eventos de inseguridad marítima que se producen fuera de dicho mar territorial, en cuanto a espacios jurisdiccionales, y abarcan toda la región de África Occidental (Fig. 3).

Figura 3: Mapa de eventos de piratería y robos en la mar en África Occidental de 2017

Fuente: *International Maritime Bureau* (IMB) [19]

Según un informe del *Overseas Development Institute* de junio de 2016 [20], la región de África Occidental está en el corazón de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), y supone de un tercio a la mitad del valor de las capturas totales. Este informe señala la débil gobernanza, la arquitectura de seguridad marítima fragmentada y carencias institucionales como posibles causas principales. El carácter transnacional de la pesca INDNR es obvio [21] y, en consecuencia, entre las medidas que se proponen para combatirlas se encuentra el fomento de

[18] Véase el Art. 101 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que define el delito de piratería.
[19] Accesible en https://www.icc-ccs.org/index.php/piracy-reporting-centre/live-piracy-map. Acceso 11.11.2017
[20] Disponible en https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10665.pdf. Acceso 11.11.2017
[21] Baste considerar el carácter migratorio de muchas especies, lo que supone necesariamente que su persecución transcienda a la acción de un solo país ribereño de la zona.

capacidades regionales, junto con las capacidades locales y nacionales. Si los Estados ribereños no son capaces de controlar eficazmente sus zonas económicas exclusivas, el problema persistirá.

Finalmente, las rutas de inmigración irregular vía marítima salen de Mauritania y Senegal hacia las Islas Canarias, mientras que, en el Mediterráneo Occidental, el traslado se hace por tierra hasta las costas de Marruecos, desde donde se navega en patera hasta España[22]. Por esta razón, no consideramos la inmigración irregular un evento de inseguridad marítima en África Occidental, dado que no se ha verificado la existencia de rutas marítimas de inmigración ilegal con origen en los países ribereños de esta zona.

En definitiva, el carácter transnacional de los eventos de seguridad marítima se pone claramente de manifiesto en África Occidental. Ello conlleva una respuesta en un doble ámbito: nacional y supranacional.

Finalmente, hasta la fecha no consta ningún ataque terrorista en el ámbito marítimo.

RESPUESTA NACIONAL E INTERNACIONAL ANTE INSEGURIDAD MARÍTIMA EN ÁFRICA OCCIDENTAL.

En el plano nacional, la respuesta al problema de la inseguridad marítima en África Occidental se ha traducido en su inclusión en documentos de defensa y en diferentes estrategias nacionales, que tienen como conjunto en común, principalmente, la necesidad de mantener la libertad de navegación, la importancia del transporte marítimo para asegurar los abastecimientos energéticos, la repercusión de dicha libertad de navegación en la seguridad energética y económica. En las líneas estratégicas destaca la acción a través de la cooperación internacional con la ONU, la UE y acuerdos bilaterales.

En el plano internacional, destaca el fomento de capacidades locales como objetivo principal, y el establecimiento de una red de intercambio de información de seguridad marítima. Además, se establece una fuerte presencia de entidades del sector del transporte marítimo, y de otra naturaleza, casi al mismo nivel de esfuerzo que las entidades gubernamentales.

[22] Fuente: FRONTEX. En http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-african-route/. Acceso, 11.11.2017.

La seguridad marítima y África Occidental en las diferentes estrategias españolas actuales

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 (ESN 2013) [23] aprobada por el gobierno de la Nación en 2013 incluye la vulnerabilidad del espacio marítimo, y señala que África Occidental (Golfo de Guinea) será una zona vital para España en las próximas décadas, junto al Sahel y el Cuerno de África, y apunta el fomento de la seguridad de España pasa por trabajar en todas esas zonas con sus socios y aliados.

El transporte marítimo es esencial para asegurar el suministro energético de España, y el mantenimiento de la libertad de navegación, uno de los objetivos, repercute directamente en nuestra seguridad energética y económica.[24]

Además, la ESN 2013 también reconoce que la falta de estabilidad en la región puede generar inseguridad marítima, con la correspondiente repercusión negativa para el abastecimiento energético y los flujos comerciales, aunque nada se dice de la pesca.

La tercera línea de acción estratégica incluye la cooperación internacional, la implementación de la normativa de la UE y de la Organización Marítima Internacional (OMI), donde se enmarcan las actuaciones de España, así como el mantenimiento e impulso de acuerdos bilaterales con otros países para intercambio de información y realización de actividades conjuntas. [25]

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 no incluye la pesca ilegal, no declarada y no regulada en las amenazas.

La Estrategia de Seguridad Marítima [26] aprobada en 2014 abunda y detalla el fomento de la cooperación con la ONU, a través de la OMI, y la UE. Además, aboga por el impulso de acuerdos bilaterales y multilaterales con otros países para la mejora del buen gobierno de los mares, incluyendo tanto el intercambio de información marítima como actividades operativas.

La Estrategia de Seguridad Marítima sí incluye la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada como amenaza para la seguridad marítima.

[23] Estrategia de Seguridad Nacional, Madrid 2013. Accesible en http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional. Acceso. 11.11.2017.
[24] Ibídem, p. 35.
[25] Ibídem, p. 50.
[26] Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. Madrid, 2014. En http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional. Acceso, 11.11.2017.

La Estrategia de Seguridad Energética Nacional[27] aprobada en 2015 no hace sino abundar en la importancia de África Occidental, situada en la Cuenca Atlántica. Señala a Nigeria y Angola como origen de materias primas e hidrocarburos procedentes de esa región a través de rutas marítimas. El abastecimiento es un vector de seguridad energética nacional, y el principal medio de abastecimiento de petróleo, la principal fuente de energía primaria de España, es el transporte vía marítima, y la seguridad marítima es esencial para asegurar el suministro energético.[28] De nuevo se asocia la libertad de navegación con la seguridad energética y económica.

De hecho, se establece como uno de los objetivos la seguridad del transporte, tanto terrestre como marítimo, y en una de sus líneas de acción estratégica se señala la necesidad de reforzar las comunicaciones tanto terrestres como marítimas.[29]

El Gobierno de España aprobó en el mes de octubre de 2014 la Estrategia de Acción Exterior[30], que contiene las prioridades y objetivos, de carácter sectorial y geográfico, a medio plazo de la Acción Exterior del Estado, al tiempo que aúna dichos objetivos con acciones y medios.

La promoción de los valores e intereses vitales y estratégicos de España está vinculada a una buena gobernanza global y a la paz y seguridad internacionales, haciendo una apuesta clara por el fomento de regímenes internacionales eficaces[31]. Esto tiene su fundamento en la potenciación de instituciones multilaterales fuertes y legítimas, como figura en el artículo 2 de la Ley de Acción Exterior, y también encuentra continuidad cuando sitúa la acción en materia de seguridad en dos ámbitos principales: la UE y la OTAN.

Sin embargo, convendría señalar que, siendo África Occidental una región de interés para España, la Estrategia de Acción Exterior sitúe la seguridad de España y de sus ciudadanos en dos ámbitos[32], uno de los cuales, precisamente, no tiene presencia en la región, como es la OTAN. Además, nuestro país emplea medios en la OTAN que no se utilizan en otros lugares, como la Operación Ámbar de policía aérea en las repúblicas bálticas, o las aportaciones españolas de unidades navales a los grupos navales permanentes de la OTAN.

---

[27] Estrategia de Seguridad Energética Nacional. Madrid, 2015. En http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-energ%C3%A9tica-nacional. Acceso, 11.11.2017

[28] Ibídem, p. 15.

[29] Ibídem, p. 42.

[30] Estrategia de Acción Exterior. Madrid, 2014. En http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf. Acceso, 11.11.2017.

[31] Ibídem, p. 43.

[32] Ibídem, p. 69.

Si a esto añadimos el hecho de que en ninguna de las tres veces en que se menciona a Nigeria en la Estrategia de Seguridad Exterior[33] se la relaciona directamente con las causas de los eventos de inseguridad marítima más importantes de África Occidental, como es la piratería y los robos a buques, hemos de concluir que en esta Estrategia podría existir una visión parcial, que, por otra parte, se halla alejada de la lógica de la Acción Exterior: carácter integral y vinculación con la seguridad y defensa.

El apoyo a las soluciones africanas para los conflictos africanos evoca claramente una posición a favor del fomento de las capacidades propias y de apoyo desde el exterior, lo que junto a la implicación de la UE y de España, así como a los procesos de integración regional africanos, configura una apuesta clara por una postura multilateral, sin tener en cuenta los intereses propios españoles, que pueden no ser compartidos, como la seguridad de nuestra flota pesquera o mercante en la región.

La pesca en África Occidental es muy importante para España, como se ha señalado anteriormente, y en la Estrategia de Acción Exterior hay que suponerla subsumida en acciones más genéricas, como, por ejemplo, en materia económica. Esta ausencia tiene una doble vertiente negativa: la actividad económica, que es específica, por volumen de capturas, y la seguridad de los propios pesqueros.

Es cierto que la política de pesca en la UE forma parte del elenco de políticas comunes, y, por lo tanto, la firma de los acuerdos de pesca para faenar en caladeros ajenos al territorio de la UE, recae normalmente en Bruselas. No obstante, la modalidad de licencia privada con terceros países con los que no existe acuerdo de pesca es frecuente, incluso en África Occidental, y la postura de España es que estos pesqueros deben cumplir los mismos requisitos que los barcos que faenan en el marco de acuerdos de la UE[34].

En resumen, la Estrategia de Acción Exterior debe sustentarse en una visión integral, y debe servir para encauzar, de forma ordenada, la acción exterior del Estado. Aunque trata todas las acciones exteriores, los medios considerados para cumplir los objetivos son estrictamente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, por lo que adolece de una carencia en la integración del resto de áreas departamentales del Gobierno de España. Además, no tiene en

[33] Ibídem, p. 48, 54 y 121.

[34] Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España. Accesible en http://www.magrama.gob.es/es/pesca/temas/planes-de-gestion-y-recuperacion-de-especies/licenciasprivadas.aspx. Acceso, 11.11.2017.

cuenta actividades económicas con un peso importante, en sí mismas, como la pesca, que nombra solo una vez y asociada exclusivamente a la UE.

El ámbito internacional

En el plano internacional, la respuesta al problema de la inseguridad marítima en África Occidental arranca con la Resolución 2018(2011) [35] del Consejo de Seguridad de la ONU, de 2011, a la que siguió la Resolución 2039(2012)[36], del mismo órgano. Estas resoluciones, además de poner de manifiesto la preocupación de la comunidad internacional por la amenaza de la piratería y de los robos en la mar, hacen hincapié en la necesidad de adoptar una línea de acción coordinada que sirva de base a una estrategia integral, que incluya la ayuda internacional a los Estados implicados, y a las organizaciones regionales, así como el establecimiento de una red de intercambio de información entre países.

Por su parte, la Organización Marítima Internacional (OMI) también ha desarrollado una estrategia para la implementación de medidas de seguridad marítima en la región, que se centra en el fomento de las capacidades de los países ribereños[37].

En el ámbito regional, las tres organizaciones regionales clave de África Occidental, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC) y la Comisión del Golfo de Guinea (CGG), adoptaron en 2013 el Código de Conducta sobre la Prevención y Supresión de los Actos de Piratería, Robos a Mano Armada contra Buques, y otras Actividades Ilícitas cometidas en la mar en África centro-occidental, conocido como Código de Yaoundé.[38] Este Código incide en el carácter esencial del intercambio de información dentro de una red establecida para fortalecer la seguridad marítima.

Entre las consecuencias prácticas más relevantes de este Código se encuentra el Centro de Coordinación Interregional (ICC, por sus siglas en inglés).

---

[35] ONU, Consejo de Seguridad, Res. 2018/2011, de 31 de octubre, *op. cit.* En http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2018%20(2011). Acceso, 13.11.2017.

[36] ONU, Consejo de Seguridad, Res. 2039/2012, de 29 de octubre. En http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2039%20(2012). Acceso, 13.11.2017.

[37] En http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/IMO%20WCA%20strategy%20January%202014.pdf. Acceso, 13.11.2017.

[38] En http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf. Acceso, 13.11.2017.

En cuanto a la UE, como ya se ha mencionado anteriormente, basa su estrategia de seguridad marítima en África Occidental en un enfoque integral. Aunque la OTAN también adoptó un enfoque integral en la seguridad marítima[39], su presencia en la zona es inexistente.

Respecto a España, creemos que debe adoptar una estrategia propia que, aunque debe encajar con las iniciativas y estrategias de organismos internacionales y regionales, refleje una apuesta clara por la defensa de sus intereses vitales y estratégicos en la zona. Esta estrategia debe diseñarse para los planos nacional, regional e internacional, con los medios necesarios para alcanzar el fin de preservar los intereses españoles, y sin olvidar que, para España, el problema de la inseguridad marítima es, ante todo, un problema de seguridad y defensa.

En el ámbito de la seguridad y defensa, las Fuerzas Armadas han sido una herramienta de la política exterior de los países desde tiempo inmemorial. En España, sería la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 [40] la primera en considerar a las Fuerzas Armadas como instrumento de la acción exterior del Estado, y, posteriormente la Ley Orgánica 05/2005 sitúa la política de defensa en el conjunto de la acción exterior[41]. Además, la Ley de Acción Exterior [42] y la Estrategia de Acción Exterior [43] abundan en este principio. Es en este contexto donde se sitúa el papel de las Fuerzas Armadas, y más concretamente de la Armada, en la región, como una herramienta, o como un medio fundamental en cualquier estrategia que se diseñe para preservar los intereses de España en África Occidental.

La tendencia observada desde 2012 apunta a un aumento la contribución de las Fuerzas Armadas a la acción exterior del Estado en África Occidental, como se desprende de la actividad del ministro de Defensa en este sentido, y de las acciones tomadas hasta ahora: despliegues de unidades, asesoramiento y formación, etc.

Pero es necesario adoptar políticas que incluyan la acción permanente de la Armada, dentro del marco de la acción de las Fuerzas Armadas en la zona. Así, la Armada mantiene una célula permanente de cooperación, NCAGS (*Naval Cooperation and Guidance for Shipping)*[44], ubicada en el Cuartel General del Almirante de Acción Marítima (ALMART) en respuesta a la resolución

[39] Véase la Estrategia de Seguridad Marítima de la Alianza, disponible en http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110318_alliance_maritime-strategy_CM_2011_23.pdf. Acceso, 13.11.2017.

[40] Presidencia del Gobierno de España, Directiva de Defensa Nacional 01/2000 de 31 de diciembre. Preámbulo.

[41] Ley Orgánica 05/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Exposición de motivos. Accesible en http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/defensa/Documents/1.1%20(ESTRAT%C3%89GICOS)%20%20LEY%20ORG%C3%81NICA%20DE%20LA%20DEFENSA%20NACIONAL%205.2005.pdf. Acceso, 13.11.2017.

[42] Ley de Acción Exterior, *op. cit*. Artículo 8.

[43] Estrategia de Acción Exterior, *op. cit*. p. 73.

[44] Parte de la doctrina OTAN sobre el NCAGS no está clasificada y se encuentra disponible en la publicación ATP-2.1. En http://www.shipping.nato.int/Pages/references.aspx. Acceso, 13.11.2017.

2018 (2011) del Consejo de Seguridad de la ONU. Se trata de un sistema de notificación voluntaria para buques, que envían regularmente informes de posición (*Format A),* y se benefician de un sistema de alertas que les permita evitar la zona de un ataque. El NCAGS resulta muy relevante como medio a considerar en este caso, puesto que contribuye, entre otros, al "*bienestar económico de la Nación y a la estabilidad internacional* [45]"

Este sistema de notificación resulta útil, como ha quedado demostrado en otras zonas del mundo, pero su arranque denota una actitud reactiva, y no proactiva, lo que choca con el principio de evaluación de riesgos, que debe anticiparse a una situación de inseguridad. De hecho, a pesar de la larga tradición de protección del tráfico mercante por parte de la Armada española [46], ésta no ha participado en importantes iniciativas regionales, como la creación del MTISC-GoG, o tener un papel activo tras su desaparición "forzada" en 2016 con la transferencia de sus funciones a una nueva agencia, *Maritime Domain Awareness for Trade Gulf of Guinea* (MDAT GoG, por sus siglas en inglés), establecida conjuntamente por el Reino Unido y Francia, lo cual podría ser indicativo de uno de los problemas más importantes de España en la zona: su falta de presencia permanente en las estructuras de seguridad marítima y su construcción.

El papel de la Armada en África Occidental dista de alcanzar su potencial. Basta considerar la experiencia de la Armada adquirida en el Cuerno de África o la potencia de la industria de defensa nacional en construcción naval.

Finalmente, en cuanto a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, los medios pasan por un cumplimiento de las obligaciones de España como país de abanderamiento de pesqueros que faenan en la región.

DE LA REALIDAD OBSERVABLE A LA NECESIDAD DE UNA REFLEXIÓN QUE LLEVE A CAMBIAR EL RUMBO DE ESPAÑA EN LA REGIÓN.

De la observación directa sobre el terreno, en la región de África Occidental se desprende una regionalización casi exclusiva del problema, donde el papel de los Estados queda en mayor medida diluido en la acción de las organizaciones regionales: la CEDEAO, la CEEAC y la CGG, principalmente las dos primeras.

Podría pensarse que este hecho se deriva exclusivamente del carácter transnacional típico de los eventos de seguridad marítima. Sin embargo, también podría deberse a que la juventud de

[45] NATO. ATP-2.1. *op cit*. P. 1-1. Traducción del autor.
[46] Considérese la protección de los convoyes en su tránsito desde las Américas tras el descubrimiento del continente americano, a modo de ejemplo.

los Estados africanos, cuyas fronteras son fruto de la descolonización y no de la evolución histórica [47], podría haber tenido como consecuencia que se hayan convertido en sujetos de derecho internacional antes que en Estados nación.

Esta realidad histórica podría explicar la fragilidad interior de los Estados, en contraste con la fortaleza, ¿o hipertrofia?, de las organizaciones regionales en las que se engloban. Esto es especialmente cierto en el caso de la arquitectura de seguridad marítima (Fig. 4) en África Occidental y su evolución.

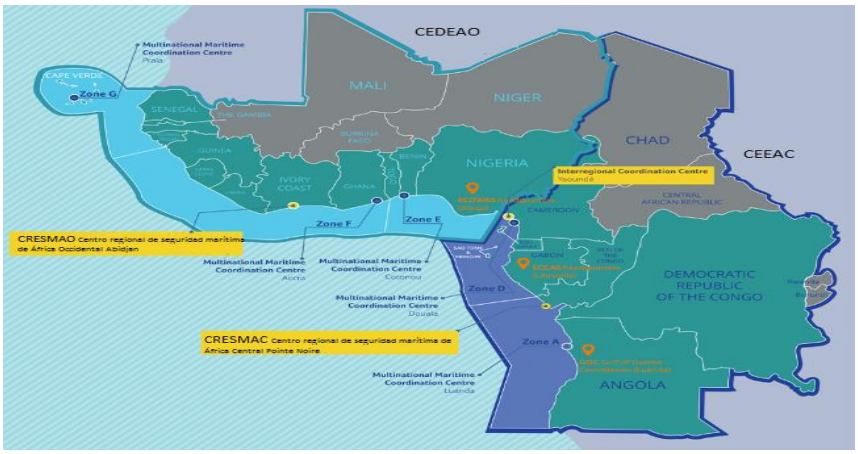
Sin embargo, encontramos teorías, como la teoría de los regímenes internacionales o la interdependencia compleja y la forma en que los Estados se enfrentan a áreas de problemas comunes, en las que la explicación de dicha evolución de la arquitectura de seguridad marítima en África Occidental podría encajar. Nos referimos a una situación, la seguridad marítima en este caso, que se caracteriza por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países, o sectores en el ámbito internacional (R. Kehoane J. Nye, 2012: 7).

Cuando en el año 2009 la Comunidad Económica de Estados de África Occidental puso en marcha el denominado Protocolo de Kinshasa [48], firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de sus Estados miembros, dio pie a una materialización del rol que la teoría de la interdependencia compleja asigna a las organizaciones internacionales (R. Kehoane y J. Nye, 2012: 31), que no es otro que señalar los asuntos relevantes que hay que afrontar, inducir a la formación de coaliciones y establecer un foro para la acción de Estados relativamente débiles en torno a un problema común: la seguridad marítima, incluyendo una serie de amenazas entre las que se encuentran la piratería y los robos en la mar, o la explotación controlada de los recursos naturales.

[47] Quizás con la única salvedad de Marruecos, Egipto y Etiopía

[48] Disponible en http://cresmacpointenoire.org/wp-content/uploads/2015/03/Protocole-d-Accord-Golfe-de-Guine.pdf Acceso 16.11.2017

Figura 4: Arquitectura de seguridad marítima en África Occidental.



Fuente: Gulf of Guinea Interregional Network[49]

El protocolo de Kinshasa puso la primera piedra de la arquitectura de seguridad marítima actual en la región, con la creación de las primeras zonas de responsabilidad, que han quedado en las zonas A y D de la figura, y un centro de coordinación, CRESMAC, ubicado en Pointe Noire (Gabón).

En un principio únicamente se activó la zona D, bajo la coordinación de Camerún, con un Centro de Coordinación Marítima Multinacional en Douala, que estaba bajo el mando de un capitán de navío de la Armada camerunesa y con asignación de un patrullero camerunés, otro de Guinea Ecuatorial y otro de Gabón, basados en Malabo (Guinea Ecuatorial). La activación de la zona D podría responder a una lógica geográfica, habida cuenta de su situación limítrofe con Nigeria, desde donde operan los piratas.

No es descabellado deducir que para Camerún el Protocolo de Kinshasa supuso una necesaria estrategia de contención, y, al mismo tiempo, la posibilidad de ganar protagonismo en la región, algo que se observa hoy[50].

En la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de países de la CDEAO y la CEEAC celebrada en Yaoundé (Camerún) el 15 de julio de 2013 se promulgó el Código de Conducta [51], que llevó a la creación del Centro Interregional de Coordinación (ICC, por sus siglas en inglés), establecido en

[49] Mapa editado por el autor. Original disponible en https://gogin.eu/index.php/mission/. Acceso 16.11.2017.
[50] Observación basada en entrevista personal del autor con el Capitán de Navío de la Armada de Camerún Sylvestre FONKOUA MBAH realizada en el primer semestre del 2017 en Douala, Camerún.
[51] Disponible en http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf. Acceso 16.11.2017.

Yaoundé. Este centro supone un avance hacia la consideración de la región como un todo, en el que más de una organización regional está involucrada.

En 2014, la CEDEAO aprobó su Estrategia de Seguridad Marítima [52] en la que se incluían las amenazas típicas, y la definición de tres zonas más: E, F y G, activándose únicamente la primera de ellas en Benín (CMC ZONA E).

En la actualidad, únicamente las zonas D y E están consolidadas, mientras que la zona A (CMC ZONA A, establecido en Luanda, Angola) muestra una actividad incipiente, pero con una evidente falta de medios de detección y coordinación con el resto de Centros de Coordinación.

Durante la reunión internacional del G-7 + Club de Amigos del Golfo de Guinea, celebrada en Praia (Cabo Verde) el 2-4 de diciembre de 2016, el Primer ministro de este país se comprometió a asumir la coordinación de la zona G desde el Centro de Operaciones de Seguridad Marítima (COSMAR)[53], gestionado por la Guardia Costera caboverdiana y cuyo diseño responde a un enfoque interagencias.[54] A día de hoy, la falta de medios ha impedido su puesta en marcha como CMC Zona G, y el COSMAR mantiene una actividad centrada en el ámbito nacional y muy limitada.

La larga marcha de la arquitectura de seguridad marítima apunta, no obstante, y a pesar de su lentitud, a un ámbito regional, que se configura según el patrón típico de los regímenes internacionales, en un paso más hacia la híper-institucionalización de la seguridad marítima en África Occidental, que encuentra su cúspide continental en la Estrategia 2050 de la Unión Africana.

Los regímenes internacionales son un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a las que las expectativas de determinados actores convergen en un problema o asunto determinado (S. Krasner, 2010: 186). El propósito de los regímenes es facilitar acuerdos; en este sentido, la CEDEAO y la CEEAC son regímenes institucionalizados, pero en la seguridad marítima caminan hacia un régimen institucionalizado regional, más allá del ámbito estricto de sus territorios.

Aquí, los principios serían la libertad de navegación, la sostenibilidad de los recursos naturales, etc, las normas serían los estándares de conducta definidos en términos de derechos y obligaciones, las reglas serían prescripciones (responsabilidades) o prohibiciones específicas

[52] Disponible en http://cicyaounde.org/wp-content/uploads/2015/04/ECOWASstrategy_FR.pdf. Acceso 16.11.2017.
[53] Observación directa del autor, que asistió a la reunión.
[54] El COSMAR fue construido con la cooperación de los Estados Unidos de Norteamérica.

para acciones, mientras que los procedimientos serían las prácticas predominantes para adoptar e implementar decisiones colectivas.

En resumen, el aspecto esencial de la seguridad marítima en África Occidental es el protagonismo casi exclusivo de las organizaciones regionales, institucionalizadas, que caminan hacia un régimen regional, que podría proyectarse hacia una "continentalización" de la seguridad marítima africana, como apunta el concepto de Zona Económica Combinada de África que señala la Estrategia de Seguridad Marítima Integral 2050 de la Unión Africana. [55]

La UE cuenta con programas concretos, como el Programa Crítico de Rutas Marítimas, uno de cuyos proyectos es la Red Interregional del Golfo de Guinea (GoGIN, por sus siglas en inglés). Este proyecto realiza una labor de fomento de las capacidades en el ámbito regional, y está liderado por Francia, omnipresente en la región.

CONCLUSIONES

Aunque España tiene una presencia modesta en el ámbito marítimo africano, sus intereses son relevantes y cuantificables.

La inseguridad marítima en África Occidental repercute negativamente en los intereses de España en la región, que son principalmente estratégicos y de otra naturaleza (respeto del Derecho Internacional), aunque podrían ser vitales.

Aunque las diferentes estrategias inciden, en mayor o menor medida, en la importancia de la región, y el carácter esencial de la seguridad marítima para los intereses de España, no señalan de forma clara las acciones y recursos que hay que asignar para preservar estos intereses, que es el objetivo. Señalan de forma vaga líneas de acción centradas en la UE, la IMO y relaciones bilaterales.

Además, la pesca, tan importante para España, una de las potencias mundiales en el sector, no está lo suficientemente señalada, incluso hay que dar por hecho que en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 está subsumida en la más genérica seguridad económica.

El continuo soslayo de la realidad regional de la seguridad marítima en África Occidental, centrada en la regionalización, y no en los Estados, podría mantener a España en un papel secundario en la región. Se trata, pues, de aumentar los medios hacia las organizaciones regionales, manteniendo el esfuerzo en las relaciones bilaterales con los Estados con más

[55] Disponible en https://au.int/en/documents/30928/2050-aim-strategy. Acceso 16.11.2017.

presencia naval en la región, orientada como hasta ahora, a la cooperación para el fomento de capacidades locales.

Las Fuerzas Armadas han sido un pilar de la Acción Exterior del Estado a lo largo de la historia, y la Armada, en concreto, es una herramienta cuyo uso actual en la región dista del potencial que tiene.

¿Podría España liderar proyectos regionales concretos? Creemos que sí. España tiene intereses claros y cuantificables en la región y un bagaje, capacidades y medios, más que considerables en el ámbito de la seguridad marítima.

BIBLIOGRAFÍA

CORES: *Informe estadístico anual 2016 de CORES*. [en línea] <http://www.cores.es/sites/default/files/archivos/publicaciones/informe-estadistico-anual-2016.pdf> [Consulta: 10/11/2017]

Kehoane, R. y Nye, J.: *Power and Interdependence*, Glenview: Longman, 2012.

Kehoane, R. y Nye, J.: "Power and Interdependence Revisited", *International Organization*, Vol. 41, No 4 (Autumn, 1987), pp 725-753. [en línea] < http://www.jstor.org/stable/2706764 > [Consulta: 10/11/2017]

Krasner, S: "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, Vol. 36, No 2. International Regimes (Spring, 1982), pp 185-205. [en línea] < https://www.jstor.org/stable/2706520 > [Consulta: 10/11/2017]

Ley Orgánica 05/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. [en línea] http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/defensa/Documents/1.1%20(ESTRAT%C3%89GICOS)%20%20LEY%20ORG%C3%81NICA%20DE%20LA%20DEFENSA%20NACIONAL%205.2005.pdf . [Consulta: 10/11/2017]

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. [en línea] <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248&p=20150731&tn=2&lang=fr> [Consulta: 10/11/2017]

Ministerio de Defensa. *Libro Blanco de la Defensa*. 2000.

ONU, Consejo de Seguridad, Res. 2018/2011, de 31 de octubre. [en línea] http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2018%20(2011). [Consulta: 10/11/2017]

ONU, Consejo de Seguridad, Res. 2039/2012, de 29 de octubre. [en línea] http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2039%20(2012). [Consulta: 10/11/2017]

OTAN, Estrategia de Seguridad Marítima de la Alianza, 2011. [en línea] http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110318_alliance_maritime-strategy_CM_2011_23.pdf. [Consulta: 10/11/2017]

Presidencia del Gobierno de España. *Estrategia de Seguridad Nacional*. 2013 [en línea] < www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias > [Consulta: 10/11/2017]

Presidencia del Gobierno de España. Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. 2013 [en línea] < www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias > [Consulta: 10/11/2017]

Presidencia del Gobierno de España. Estrategia de Seguridad Energética Nacional. Madrid, 2015. [en línea] < www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias > [Consulta: 10/11/2017]

Presidencia del Gobierno de España. Estrategia de Acción Exterior. Madrid, 2014. [en línea] < http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf > [Consulta: 10/11/2017]

Presidencia del Gobierno de España, Directiva de Defensa Nacional 01/2000 de 31 de diciembre

Páginas Web

https://au.int/en/documents/30928/2050-aim-strategy

http://cicyaounde.org/wp-content/uploads/2015/04/ECOWASstrategy_FR.pdf.

https://www.icc-ccs.org/

http://www.dsn.gob.es/

http://www.exteriores.gob.es/

http://www.fao.org/

http://frontex.europa.eu/

http://www.imo.org/

http://www.lloydslistintelligence.com/

http://www.magrama.gob.es/es/

https://www.odi.org/

http://www.reuters.com/

UNA REFLEXIÓN SOBRE LA CRISIS DE KOSOVO Y SUS EFECTOS EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL ACTUAL

DR. ALFONSO IGLESIAS VELASCO

NOTA BIOGRÁFICA

Alfonso Iglesias Velasco es Profesor Titular de Derecho internacional público en la Universidad Autónoma de Madrid. Realizó su tesis doctoral sobre operaciones de mantenimiento de la paz bajo la dirección del profesor Antonio Remiro, y con ella consiguió el "Premio Defensa" del año 2002 concedido por el Ministerio de Defensa, en la modalidad de investigación para trabajos relacionados con defensa, paz y seguridad. Además de haber escrito diversos artículos de investigación y haber participado en libros colectivos, es autor de cuatro monografías sobre el proceso de paz en Palestina, acerca del mantenimiento internacional de la paz y sobre la seguridad regional en Europa.

LA CRISIS DE KOSOVO DE 1999 Y LA RESPUESTA INTERNACIONAL

El conflicto en Kosovo encuentra su antecedente explicativo en la guerra ocurrida en la antigua Yugoslavia entre 1991 y 1995. Dicha contienda comenzó en Eslovenia y Croacia, para desarrollarse después con especial intensidad en Bosnia-Herzegovina en una serie de enfrentamientos bélicos entrecruzados entre serbios, croatas y bosnios (S. Oeter, 2011).

Frente a esa contienda, la sociedad internacional respondió combinando en el terreno las funciones tradicionales de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) por medio de la interposición de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR) entre los combatientes (Croacia), la asistencia e intervención humanitaria (Bosnia-Herzegovina), la imposición de medidas coercitivas (Serbia) y el despliegue preventivo (Macedonia). El intento de frenar la persistente guerra yugoslava impuso un reparto de funciones entre la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los organismos regionales involucrados: mientras que el sistema de Naciones Unidas se encargó sobre todo del mantenimiento de la paz y de la asistencia humanitaria, y parcialmente de la mediación política (*peacemaking*), la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) se centró en la diplomacia preventiva y en cuestiones humanitarias –como la investigación de las violaciones de derechos humanos–, la

entonces Comunidad Europea se responsabilizó de la negociación política de la controversia, y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) –con ayuda de la Unión Europea Occidental (UEO)- se encargó de las misiones de vigilancia de los embargos, y de las posteriores operaciones de imposición de la paz que reemplazaron a la UNPROFOR –la Fuerza de Aplicación (IFOR) y la posterior Fuerza de Estabilización (SFOR)–.

La región de Kosovo se había convertido –con la Constitución yugoslava de 1974- en una Provincia autónoma dentro de la República Socialista de Serbia en el seno de la República Federal Socialista de Yugoslavia. Pero, en esa zona, el enfrentamiento entre los serbios y los albaneses era constante, situación que se recrudeció en los últimos años del siglo XX. Entre marzo y mayo de 1999 fueron expulsados de sus casas unos 850.000 albaneses étnicos de Kosovo, que se refugiaron en las vecinas Albania, Macedonia y Montenegro, y, ante esa situación tan grave, el ACNUR coordinó una gran operación de asistencia humanitaria con el apoyo logístico de la OTAN. Además, el Programa de Evacuación Humanitaria trasladó a más de 90.000 refugiados a diversos Estados europeos.[1]

No obstante, la política represiva de las autoridades yugoslavas sobre la población albanesa de Kosovo había comenzado en 1989 con la derogación unilateral del estatuto de autonomía de esa región,[2] y se había recrudecido a partir de 1998 (F. Veiga, 1998:.46; S. Troebst, 1999:47),[3] a pesar de efectuarse propuestas internacionales de mediación para un arreglo político que incluyera el cese de la represión yugoslava y de los actos terroristas albano-kosovares, junto a un estatuto reforzado para Kosovo con mayor grado de autonomía y administración propia dentro de Serbia durante un período transitorio de tres años.[4] Tampoco sirvió el restablecimiento del embargo de armamento sobre Yugoslavia por el Consejo de Seguridad -Res.1160 (1998), de 31 de marzo de 1998, para.8- acompañado por la comunidad internacional,[5] ni sus continuas llamadas de apoyo a una solución pacífica del problema.[6]

[1] Memoria anual de 1999 del Secretario General sobre la labor de la Organización (doc.A/54/1, septiembre de 1999, para.212).
[2] Véanse a estos efectos los artículos 108 a 112 de la Constitución de la República Socialista de Serbia.
[3] Informe del Secretario General de Naciones Unidas de 4 de septiembre de 1998 (doc.S/1998/834 y Add.1); *Keesing's Record of World Events*, 1998, pp.42413, 42519-42520 y 42693.
[4] *Ad exemplum* las declaraciones de los Ministros de Asuntos Exteriores del Grupo de Contacto de 12 de junio (doc.S/1998/567, anexo) y de 8 de julio de 1998 (doc.S/1998/657).
[5] Véase por ejemplo la Posición común de la Unión Europea 1998/240/PESC, de 19 de marzo (DOCE L nº95, de 27 de marzo de 1998), aplicada por el Reglamento (CE) nº926/98 del Consejo, de 27 de abril de 1998 (DOCE L nº130, de 1 de mayo de 1998).
[6] Resolución 52/139 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 12 de diciembre de 1997, y las sucesivas Resoluciones del Consejo de Seguridad 1160 (1998), 1199 (1998) de 23 de septiembre de 1998, 1203 (1998) de 24 de octubre de 1998, y 1207 (1998) de 17 de noviembre de 1998.

La represión violenta continuó pese a las amenazas de la OTAN con emprender ataques aéreos contra Yugoslavia si ésta no cesaba sus actuaciones contra los albaneses de Kosovo,[7] y a la presencia de sucesivas misiones internacionales de observación: primeramente la Misión Diplomática de Observación en Kosovo desde julio de 1998, y desde octubre de ese año las Misiones de Verificación de la OSCE -terrestre- y de la OTAN -aérea- en Kosovo, creadas sobre la base de dos acuerdos entre Yugoslavia y ambas organizaciones regionales (R. Bermejo García, 1999: 52; M.J.A. Zarchi, 1999: 146).[8]

Ello explica que el Secretario General de la OTAN, el español J. Solana, ordenara el 23 de marzo de 1999 a los jefes militares de la Alianza el inicio de operaciones aéreas en la República Federal de Yugoslavia, en virtud de los poderes a él otorgados por el Consejo del Atlántico Norte.[9] Y al día siguiente comenzó una ofensiva aérea continuada sobre numerosos objetivos concretos de la República Federal de Yugoslavia -operación "Fuerza Aliada"-, con el propósito de obligar a ese país a aceptar y cumplir el plan de paz diseñado un mes antes en la Conferencia de Paz de Rambouillet (Francia) entre Serbia y los separatistas albaneses étnicos de Kosovo (M. Weller, 1999: 211).[10]

Las disposiciones del plan de paz preveían un proceso de verificación, que acarreaba el desmantelamiento en los tres primeros meses de todos los grupos paramilitares, incluido el albano-kosovar Ejército de Liberación de Kosovo; la disminución inmediata -a 2.500 y 1.500 efectivos respectivamente- de las fuerzas policiales y militares serbias y yugoslavas presentes en Kosovo; el establecimiento de una nueva policía que reflejase la composición étnica de Kosovo; y la creación y despliegue de una Fuerza militar internacional con capacidad para aplicar coercitivamente el acuerdo.[11]

Como han señalado algunos autores, los Acuerdos de Rambouillet imponían condiciones muy onerosas para Yugoslavia, pues reducían considerablemente sus poderes territoriales, y

[7] Decisión del Consejo del Atlántico Norte de autorizar "ataques aéreos limitados" sobre la República de Yugoslavia si los dirigentes serbios no aplicaban las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU (*Keesing's Record of World Events*, 1998, p.42580).

[8] Sobre el desarrollo del conflicto kosovar pueden consultarse, entre otros, S. Troebst, *Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation, 1992-1998*, Flensburg: European Center for Minority Issues, 1998; M. Weller (ed.), *The Crisis in Kosovo 1989-1999: From the Dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the Outbreak of Hostilities*, vol.1, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; V-Y. Ghebali, "Le Kosovo entre la guerre et la paix", *Défense Nationale*, 55 (1999), 62-79; I. Rugova, *La question du Kosovo*, París: Fayard, 1994; B. Adam (dir.), *La Guerre du Kosovo. Éclairages et commentaires*, Bruselas, 1999; F. Veiga, "El conflicto de Kosovo", *Política Exterior*, 12 (1998), 45-59; A. Heraclides, "The Kosovo Conflict and its Resolution", *Security Dialogue*, 28 (1997), 317-331; C.R. Aguilera de Prat, "Kosovo como síntoma", *NU-UN. Revista de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, 16 (1999), 24-27.

[9] Véase la "Declaración sobre Kosovo" de los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo del Atlántico Norte, de 24 de abril de 1999.

[10] Véase en documento de Naciones Unidas S/1999/648.

[11] *Keesing's Record of World Events*, 1999, p.42806.

resultaba difícil que fueran aceptadas por el Gobierno de Belgrado (P. Andrés Sáenz de Santa María, 1999: 4; F. Veiga, 2000: 156-158; M. Weller, 1999: 4-27; Ph. Weckel, 2000: 27-28). Pero el fracaso definitivo de las negociaciones, el recrudecimiento de las operaciones armadas yugoslavas contra los albano-kosovares, y la concentración de grupos militares y paramilitares serbios en Kosovo eran factores que dejaban claras las intenciones del Gobierno de Belgrado, calificadas de agresión por la Unión Europea,[12] y de crímenes contra la humanidad por el Fiscal del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.[13]

La operación militar bélica de la OTAN se desarrolló durante varios meses sin haber sido autorizada expresamente para ello por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo que era un trámite formal de obligatorio cumplimiento en todo caso, conforme al artículo 53.1 de la Carta de Naciones Unidas -si se considera a la OTAN como un organismo regional-. Es cierto que en el seno del Consejo de Seguridad existían evidentes diferencias entre los miembros que hacían prevalecer la soberanía del Estado (Rusia y China), y aquéllos otros que destacaban la necesidad imperativa de actuar ante violaciones masivas y manifiestas de derechos humanos (Estados Unidos, Francia y Reino Unido), y que podían alegar una cierta licencia deducible del impreciso tenor literal del parágrafo dispositivo 16 de la Resolución 1199 (1999) del Consejo de Seguridad (Y. Nouvel, 1999: 292-307).

Esta polémica reflejaba a su vez la falta de consenso presente en la propia sociedad internacional: de hecho, ninguna organización internacional llegó a condenar institucionalmente la intervención militar de la OTAN, ni siquiera el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. No obstante, su Secretario General, K. Annan, sí recordó que *"la adopción de medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad amenaza la esencia misma del sistema internacional de seguridad cimentado en la Carta" de Naciones Unidas*,[14] si bien vinculaba la suspensión de los ataques aéreos de la OTAN a la aceptación por Yugoslavia de las exigencias de la comunidad internacional.[15] También esta cuestión suscitó uno de los debates más importantes de las últimas décadas entre la doctrina iusinternacionalista.[16]

[12] Declaración del Consejo Europeo de Berlín, de 25 de marzo de 1999.
[13] Acta de acusación de S. Milosevic y otros, de 22 de mayo de 1999 (IT-99-37 "Kosovo"), parágrafos 90-100. Vid. Ph. Weckel, "L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée", *Revue Générale de Droit International Public*, 104 (2000), pp.27-28.
[14] Cf. Memoria anual de 1999 del Secretario General de la ONU sobre la labor de la Organización (doc.A/54/1, septiembre de 1999, para.66); y comunicado de prensa SG/SM nº6938, de 24 de marzo de 1999.
[15] Carta del Secretario General de Naciones Unidas de 9 de abril de 1999 (doc.S/1999/402).
[16] Véanse sobre el dilema planteado y sus posibles soluciones A. Remiro Brotóns, "¿De la asistencia a la agresión humanitaria?", *Política Exterior*, 13 (1999), 17-21; ídem, "Un nuevo orden contra el Derecho internacional: El caso de Kosovo" (pp.1-14), *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 1 (2000); C. Gutiérrez Espada, "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la "Guerra de Kosovo")", *Anuario de Derecho Internacional*, 16

Indudablemente, la actuación militar de la Alianza Atlántica vulneraba dos normas imperativas de Derecho internacional como son la soberanía del Estado y la prohibición de la fuerza armada en las relaciones internacionales, además de postergar claramente a Naciones Unidas (B. Simma, 1999: 5-6; P. Andrés Sáenz de Santa María, 1999: 5-6), y la propia Corte Internacional de Justicia se declararía muy preocupada por el uso de la fuerza en Yugoslavia.[17] No obstante, tal uso de la fuerza fue acometido con la justificación de proteger a la población albanesa de Kosovo, que se encontraba en grave peligro, esto es, para detener el crimen internacional que estaban cometiendo los dirigentes yugoslavos al vulnerar de forma grave otra norma imperativa de Derecho internacional, cual es la protección de los derechos humanos fundamentales (S. Ripol Carulla, 1999: 63-64: E. Vigliar, 1999: 25-26).

La Alianza Atlántica -y algunos autores- alegaron diversos argumentos justificativos de su ofensiva militar: el Consejo de Seguridad había considerado en alguna de sus resoluciones la situación existente en Kosovo como una crisis internacional y una amenaza a la paz y la seguridad regional, y por tanto no como un asunto interno de Yugoslavia; la sucesión de decisiones del Consejo de Seguridad claramente dirigidas a presionar la voluntad yugoslava (R. Wedgwood, 1999: 830; S. Ripol Carulla, 1999: 61-63);[18] o la actitud de silencio de los órganos políticos de la ONU, como la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, que incluso se negó a condenar la

(2000), 93-132; R. Paniagua Redondo, "La legalidad jurídica-internacional del empleo de la fuerza por la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia", *NU-UN. Revista de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, 17 (1999), 33 y ss.; P. Andrés Sáenz de Santa María, "Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional", *Meridiano CERI*, 28 (1999), pp.4-8; S. Sur, "L'affaire du Kosovo et le droit international: points et contrepoints", *Annuaire Francais de Droit International*, 45 (1999), 280-291; M. Weller (ed.), *The Kosovo Conflict: Conduct and Termination of Hostilities and the Renewed Search for a Settlement*, vol.2, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Ph. Weckel, "L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée", *Revue Générale de Droit International Public*, 104 (2000), 19-36; M. Bothe, "Die NATO nach dem Kosovo-Konflikt und das Völkerrecht", *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, 10 (2000), 177-195; A. Cassese, ""*Ex inuria ius obitur*": Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?", *European Journal of International Law*, 10 (1999), 23-30; C. Ramón Chornet, "La OTAN, vicaria de la ONU: Reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del "nuevo concepto estratégico" acordado en Washington", *Anuario de Derecho Internacional*, 15 (1999), 380-381; J.M. Ortega Terol, *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Oviedo: Septem, 2001; N. Chomsky, *The new military humanism: lessons from Kosovo*, Londres: Pluto Press, 1999; J. Hoekema, *La politique et la stratégie de l'OTAN à la lumière du conflit du Kosovo* [AS 252 DSC (99) 7], Asamblea Parlamentaria de la OTAN, 45ª sesión anual, Amsterdam, 1999; Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, "Final Report to the Prosecutor by the Committee established to review the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia", de 13 de junio de 2000; M.E. O'Connell, "The UN, NATO, and International Law after Kosovo", *Human Rights Quarterly*, 22 (2000), 57-89; E. Álvarez López, "La intervención militar de la OTAN en la República Federal de Yugoslavia: la legalidad internacional cuestionada", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 93 (2000), 9-48; P. Picone, "La "guerra del Kosovo" e il diritto internazionale generale", *Rivista di Diritto Internazionale*, 83 (2000), 309-360; Ch. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 31-42; y los siguientes comentarios editoriales en *American Journal of International Law*, 93 (1999): L. Henkin, "Kosovo and the Law of "Humanitarian Intervention"", 824-828; R. Wedgwood, "NATO's Campaign in Yugoslavia", 828-834; J.I. Charney, "Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo", 834-841; Ch.M. Chinkin, "Kosovo: A "Good" or "Bad" War?", 841-847; R.A. Falk, "Kosovo, World Order, and the Future of International Law", 847-857; Th.M. Franck, "Lessons of Kosovo", 857-860; y W.M. Reisman, "Kosovo's Antinomies", 860-862.

[17] Órdenes de la CIJ de 2 de junio de 1999 en el caso de la *Legalidad del uso de la fuerza*, para.16-17.

[18] Declaración sobre Kosovo de la Cumbre del Atlántico Norte de 23-24 de abril de 1999 en Washington.

acción de la OTAN -por 12 votos a 3-.[19] Esta posición de asentimiento implícito de Naciones Unidas a la actuación atlántica quedaría confirmada por la posterior Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, de 10 de junio de 1999 (S. Ripol Carulla, 1999: 62-68; A. Cassese, 1999: 23; D. Kritsiotis, 2000: 339-345).[20]

Por eso, la propia Alianza Atlántica y algún autor mantenían que la actuación de los Estados de la OTAN estuvo marcada por una negociación diplomática sin salida a causa de la cerrazón yugoslava, un extremo y urgente peligro para la población de Kosovo y la seguridad de los Estados de la región,[21] así como por la parálisis del Consejo de Seguridad; además, la reacción "limitada" de la Alianza Atlántica tenía por único objetivo presionar a los dirigentes de Belgrado para obligarles a aplicar las Resoluciones del Consejo de Seguridad. De este modo, también podría considerarse que la actuación subsidiaria atlántica -a falta de acción de Naciones Unidas- permitió a la Organización universal salir de una situación de incumplimiento de sus obligaciones universales, y resultó en cierto modo justificada para cumplir los propósitos y los intereses de Naciones Unidas (Ph. Weckel, 2000: 19-36; J. Robertson, 2000: 10; D. Momtaz, 2000: 89-102).[22]

Por su parte, España participó en esta acción militar colectiva de la OTAN sin necesidad de declaración formal de guerra, con la autorización del Gobierno y respaldo mayoritario del Congreso de los Diputados (L. Cotino Hueso, 2000: 193-229).[23]

El 9 de junio de 1999, la OTAN suspendió dichas operaciones aéreas cuando Yugoslavia admitió retirar de Kosovo –con verificación internacional- sus fuerzas armadas y de seguridad, a ser sustituidas por dos presencias internacionales, una civil y otra de seguridad. Las autoridades serbias de Yugoslavia aceptaron una actualización de los Principios generales relativos a una solución política para la crisis de Kosovo,[24] aprobados en la reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los Ocho (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Federación de

[19] Doc.S/1999/328, de 26 de marzo de 1999.
[20] Pero contra C. Gutiérrez Espada, *cit.*, 2000, 95 y ss.; R. Paniagua Redondo, *cit*., 1999, 33-38; P. Andrés Sáenz de Santa María, *cit.*, 1999, 4-6; J. Jorge Urbina, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, 360-361; O. Corten y F. Dubuisson, "L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une "autorisation implicite" du Conseil de Sécurité", *RGDIP*, 104 (2000), 873-910; M. Herrero de Miñón, "Kosovo y la nueva estrategia atlántica", *Política Exterior*, 13 (1999), 62-63; N. Krisch, "Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq, and the Security Council", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 3 (1999), 85-86.
[21] Declaración común de los Ministros de Asuntos Exteriores de los países de Europa del Sureste relativa a la situación en Kosovo, de 10 de marzo de 1998 (doc.S/1998/234).
[22] Pero contra C. Gutiérrez Espada, *cit.*, 2000, 102-103; y D. Momtaz, "L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-récourse à la force", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 82 (2009), 89-102.
[23] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Pleno, Sesión nº226 de 30 de marzo de 1999, p.12017 y ss.
[24] Doc. S/1999/649, de 2 de junio de 1999.

Rusia, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido) en Petersberg, Alemania, el 6 de mayo de 1999,[25] y recogidos a su vez en los anexos 1 y 2 de la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

Entre esos principios se disponía la retirada de las fuerzas yugoslavas en un plazo de siete días, y el repliegue en dos días de su armamento antiaéreo más allá de una zona de seguridad mutua de 25 kilómetros, permitiéndose el regreso limitado de un número acordado de personal yugoslavo para realizar misiones específicas de enlace, protección y seguridad fronteriza. El instrumento convencional de ese arreglo fue materializado en un Acuerdo técnico-militar entre las autoridades militares de la OTAN y de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), de 9 de junio de ese 1999, el cual establecía la cesación de las hostilidades, un calendario para el retiro de las tropas yugoslavas de Kosovo -proceso completado el 20 de junio de 1999- y el despliegue allí de una Fuerza multinacional de seguridad dirigida por la OTAN.[26] Al día siguiente, el Ejército de Liberación de Kosovo suscribió un compromiso sobre desmilitarización, que concretaba sus modalidades y calendario.[27]

Durante el ataque militar de la Alianza Atlántica, Yugoslavia presentó el 29 de abril de 1999 ante la Corte Internacional de Justicia sendas demandas contra Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Portugal, España, Reino Unido y Estados Unidos por "*violación de la obligación de no utilizar la fuerza*", fundamentando la jurisdicción de la Corte en el artículo IX de la Convención contra el genocidio -en todos los casos-, y en seis de tales demandas en la cláusula facultativa del artículo 36.2 de su Estatuto -contra Bélgica, Canadá, Holanda, Portugal, Reino Unido y España-.

Al mismo tiempo, Yugoslavia solicitó a la Corte la adopción de medidas provisionales para que esos Estados cesaran inmediatamente en sus acciones de empleo de la fuerza, y se abstuvieran de cualquier amenaza o uso de la fuerza armada contra la República Federal de Yugoslavia.[28] Pero el Tribunal de La Haya decidió rechazar tal solicitud de medidas provisionales en sus diez Órdenes de 2 de junio de 1999 en este caso de la *Legalidad del uso de la fuerza*, y además decidió remover de la lista de asuntos de la Corte las demandas planteadas contra España y contra Estados Unidos por manifiesta falta de jurisdicción.[29] En el concreto caso español, la Corte

[25] Doc. S/1999/516.
[26] Doc. S/1999/682, anexo.
[27] Informe del Secretario General de la ONU de 12 de julio de 1999 (doc.S/1999/779, para.4).
[28] I.C.J. Press Communiqué nº 99/17, de 29 de abril de 1999.
[29] En los otros ocho casos, la CIJ emitió sendas sentencias el 15 de diciembre de 2004, declarando que Serbia y Montenegro (anteriormente Yugoslavia) no tenía derecho de acceso a la Corte según el artículo 35.1 y 2 de su Estatuto, por lo que aceptó las objeciones preliminares a su jurisdicción planteadas por los Estados demandados (*ICJ Reports 2004*, pp.279-1352).

entendió que carecía de jurisdicción en virtud de la reserva del punto 1.c de la Declaración española de aceptación de la jurisdicción del Alto Tribunal, de 29 de octubre de 1990, y la reserva española realizada a la totalidad del artículo IX de la Convención contra el genocidio, contenida en su Instrumento de Adhesión a dicha Convención de 13 de septiembre de 1968 (C. Gutiérrez Espada, 2000: 103-106; M.J. Cervell Hortal, 2000: 65-92; Ph. Weckel, 1999: 697-708; Ch. Gray, 200: 730-736).[30]

Al concluir el conflicto armado, los refugiados volvieron de forma masiva a Kosovo.[31] Debe recordarse que, de una población estimada de 1,7 millones de kosovares, casi la mitad (800.000) se habían refugiado en los países y repúblicas vecinas y 500.000 eran desplazados internos, pero ya en julio de 1999 la mayor parte de esos refugiados había retornado a Kosovo (L. Rodríguez-Piñero y F. Strazzari, 1999: 9-14).

El Consejo de Seguridad, al tiempo que exigía a Yugoslavia la terminación inmediata y verificable de su política de represión violenta en Kosovo y la retirada gradual de esa región de todas sus fuerzas militares y de seguridad, autorizó al Secretario General a establecer en Kosovo, por un período inicial de 12 meses renovables, una presencia civil internacional (materializada en la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo –UNMIK-), mientras autorizaba a los Estados miembros y a las organizaciones internacionales competentes (OTAN) a instaurar en esa misma región y por idéntico período de tiempo una presencia internacional de seguridad, la Fuerza en Kosovo (KFOR) -Res.1244 (1999) de 10 de junio de 1999, para.3, 5, 7 y 10-. Asimismo, el Consejo demandaba la plena cooperación de todos los interesados con el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, el cese de las acciones ofensivas del Ejército de Liberación de Kosovo y demás grupos armados albaneses en la región, y el acceso libre de las organizaciones humanitarias a la zona.[32]

De este modo, el Consejo de Seguridad aplicaba el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas cuando decidió autorizar la presencia civil y la KFOR, si bien en nuestra opinión tal circunstancia permitía sólo a la KFOR recurrir a la fuerza armada para cumplir su mandato, pero no está claro que a la presencia civil le esté permitido ese empleo de la violencia, toda vez que se trata de una

[30] Véase el texto de estas Órdenes de la Corte en *ICJ Reports 1999*, p.761 (España) y *ICJ Reports 1999*, p.916 (Estados Unidos).
[31] Informe del Secretario General de 12 de julio de 1999 (doc.S/1999/779, para.8 y 9).
[32] Resolución 1244 (1999), para.12, 14 y 15.

operación de mantenimiento de la paz, y la República Federal de Yugoslavia había aceptado tales presencias internacionales.[33]

LA MISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN KOSOVO (UNMIK)

El Secretario General de la ONU presentó en junio de 1999 el concepto operacional para la organización completa de la prevista presencia civil internacional, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)[34]. El propósito se centraba en que la estructura de la Misión permitiese el desarrollo integrado de las actividades de la comunidad internacional en Kosovo bajo una cadena precisa y jerárquica de mando.[35] En su concepción inicial, se trataba de una operación de mantenimiento de la paz con el mandato de reconstruir la sociedad y economía en la región yugoslava de Kosovo, preparar las elecciones en ese territorio y restaurar su estatuto de autonomía en el seno de la República Federal de Yugoslavia. Como veremos, el marco legal de sus funciones se ha situado entre el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el Derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho de la ocupación (T.H. Irmscher, 2001: 353-395).

La Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, habilitadora de UNMIK, no dejaba de afirmar en su preámbulo la soberanía y la integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia, incluyendo a Kosovo, pero con una sustancial autonomía y administración propia para esa región. En este sentido, se ha subrayado la ambigüedad de este mandato del Consejo de Seguridad, al tratar de conciliar dos objetivos potencialmente contradictorios, si bien la evolución posterior ha podido llevar a un proceso progresivo de secesión, por ejemplo, al establecer el marco alemán como unidad monetaria en Kosovo en virtud del Reglamento 1999/4 de UNMIK, de 2 de septiembre de 1999 (T. García, 2000: 65-66).

En julio de 1999 el Representante Especial del Secretario General ya convocó el Consejo de Transición de Kosovo, órgano asesor de UNMIK integrado por representantes de todas las comunidades étnicas y grupos políticos, que desde entonces se reunió con periodicidad

[33] Véase la siguiente dirección de Internet en el servidor de Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/kosovo/unmik.htm> [Consulta: 22/12/2017]. Las nuevas autoridades yugoslavas surgidas de las elecciones de 24 de septiembre de 2000 se comprometieron a respetar la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad y las disposiciones del Acuerdo técnico-militar -carta del Presidente de la República Federal de Yugoslavia al Presidente del Consejo de Seguridad de 13 de diciembre de 2000 (doc.S/2000/1184)-.

[34] Informe de 12 de junio de 1999 (doc.S/1999/672).

[35] *Ibídem*, para.2. En su posterior informe de 12 de julio de 1999 el Secretario General de la ONU delimitó la prevista estructura completa de la operación civil internacional en Kosovo (doc.S/1999/779, para.43-109).

semanal, si bien la administración civil de UNMIK no logró suplantar a las instituciones paralelas controladas por el Ejército de Liberación de Kosovo.[36]

Por una parte, el extenso mandato de la KFOR consistía en disuadir a las partes de reanudar las hostilidades manteniendo el cese del fuego, vigilar la retirada y no regreso de las fuerzas yugoslavas y serbias del territorio kosovar, desmilitarizar el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), establecer un entorno seguro para permitir el regreso de los refugiados y desplazados internos, mantener el orden y la seguridad hasta que se desplegara la presencia civil internacional, supervisar la remoción de minas y acometer la vigilancia de las fronteras (M. Guillaume, G. Marhic y G. Etienne, 1999: 308-334; Chauveau, G-M., 1999: 5).[37] Las amplias funciones otorgadas a la KFOR por el Consejo de Seguridad y por el Acuerdo técnico-militar entre la OTAN y Yugoslavia[38] se explica por el colapso de la administración civil en Kosovo, donde no quedaba policía local, sistema legal, ni infraestructura civil (G.R. Rubin, 1999: 32).[39] La KFOR, distribuida en cinco brigadas de maniobra y dos zonas de comunicaciones, contaba en octubre de 1999 con casi 50.000 efectivos, desplegados principalmente en Kosovo, pero también en Macedonia, Albania y Grecia, procedentes tanto de 19 Estados miembros de la OTAN -incluida España- como de otros 20 países, entre ellos la Federación de Rusia, con unos gastos en el año 2000 de 6.000 millones de dólares.[40]

Por su parte, la UNMIK, bajo la autoridad global de un Representante Especial del Secretario General,[41] también tenía un extenso mandato: promover el establecimiento de un régimen autónomo de autogobierno en Kosovo teniendo en cuenta los Acuerdos de Rambouillet, desempeñar las funciones administrativas civiles esenciales, organizar y supervisar el desarrollo de instituciones democráticas de autogobierno durante un período transitorio, facilitar el proceso político para consensuar el estatuto jurídico definitivo de Kosovo, apoyar la

[36] Véase el informe del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en la antigua Yugoslavia de 2 de noviembre de 1999 (doc.S/1999/1000, Add.1, p.13).
[37] Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, para.9.
[38] Doc.S/1999/682, anexo; y también puede consultarse su texto en la siguiente dirección de Internet del servidor del Ministerio español de Defensa, <http://www.mde.es/mde/infoes/kosovo/texto23.htm> [Consulta: 15/12/2017].
[39] Hasta los registros de la propiedad habían sido destruidos, y tenía que establecerse un nuevo registro y un mecanismo de arreglo jurídico de los litigios sobre propiedad. Véanse los informes del Secretario General de la ONU de 12 de julio y de 16 de septiembre de 1999 (docs.S/1999/779, para.78; y S/1999/987, para.7).
[40] Cf. informe del Secretario General de la ONU de 18 de noviembre de 1999 (doc.S/1999/1185, anexo, para.1-2). Desde abril de 2000 el Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo) sirvió como núcleo del cuartel general de la KFOR, siendo el Jefe del Eurocuerpo el máximo responsable de la misma.
[41] Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, para.6. El cargo de Representante Especial del Secretario General fue ocupado de forma interina durante el primer mes por S. Vieira de Mello, quien dirigió el equipo de avanzada de Naciones Unidas en Kosovo, y fue reemplazado en julio de 1999 por el francés B. Kouchner -vid. el intercambio de cartas entre el Secretario General y el Presidente del Consejo de Seguridad, de 2 y 6 de julio de 1999 (docs.S/1999/748 y S/1999/749); y los informes del Secretario General de 12 de junio de 1999 (doc.S/1999/672, para.17), y de 12 de julio de 1999 (doc.S/1999/779, para.3)-.

reconstrucción de la infraestructura y el socorro humanitario, mantener la ley y el orden público mediante el despliegue de agentes internacionales de policía, promover el respeto de los derechos humanos, y garantizar el retorno seguro y libre a sus hogares de los refugiados y las personas desplazadas de Kosovo -Res.1244 (1999), para.11-.

Durante esa primera etapa, la UNMIK dispuso de la autoridad completa sobre el territorio y la población de Kosovo -que ejercía el Representante Especial del Secretario General-, incluyendo todos los poderes legislativos y ejecutivos, a la par que la administración del poder judicial, gestionando y aplicando el derecho del país hasta la instauración de autoridades locales legítimas (E. Lagrange, 1999: 335-370; C.P.R. Romano, 2006).[42] Nunca hasta ese momento había asumido Naciones Unidas una autoridad tan amplia y completa en territorio alguno.

La UNMIK fue establecida como el auténtico gobierno provisional de Kosovo, una verdadera misión de servicio público internacional, por lo que no fue necesario celebrar acuerdo alguno sobre el estatuto jurídico de la operación (D.S. Smyrek, 2006). De hecho, esta materia fue regulada por el Reglamento 2000/47 de la UNMIK, de 18 de agosto de 2000, sobre el estatuto, privilegios e inmunidades de KFOR y UNMIK y su personal en Kosovo,[43] que establecía el régimen habitual ya conocido, pero con algunas peculiaridades: se otorgaba a los altos funcionarios de UNMIK inmunidad de jurisdicción criminal y civil por cualquier acto cometido en Kosovo, mientras que el resto del personal de la Misión, incluidos los contratados locales, disfrutaban de inmunidad de jurisdicción solamente por declaraciones o actos efectuados en su capacidad oficial. Por otro lado, algún autor ha puesto de relieve la desproporción existente entre unos objetivos tan comprehensivos y unos recursos disponibles no tan cuantiosos (T. García, 2000: 62).

La KFOR y la UNMIK han mantenido, a lo largo de los años, una estrecha coordinación en sus funciones a través de un completo conjunto de mecanismos, como por ejemplo oficinas y oficiales de enlace.[44] Por una parte, KFOR se responsabilizaba de mantener la seguridad hasta que esa tarea pudiera ser asumida en exclusiva por la Policía Internacional de UNMIK -que la fue

[42] Véase el artículo 1 del Reglamento 1999/1 de la UNMIK, sobre la Autoridad de la Administración Provisional en Kosovo, de 25 de julio de 1999 y en vigor de forma retroactiva desde el 10 de junio de ese año -artículo 7- (UNMIK/REG/1999/1), enmendado por el posterior Reglamento 2000/54 de la UNMIK, de 27 de septiembre de 2000 (UNMIK/REG/2000/54). La UNMIK incluía en su estructura una Sección de Apoyo a la Comunidad Jurídica, con el objeto de identificar sus necesidades.

[43] UNMIK/REG/2000/47.

[44] Véanse la Resolución 1244 (1999), para.6; y el informe del Secretario General de la ONU de 12 de julio de 1999 (doc.S/1999/779, para.24-25). Como consecuencia de los enfrentamientos étnicos repetidos periódicamente en Mitrovica, UNMIK y KFOR establecieron un centro conjunto de operaciones y un grupo mixto de planificación en esa ciudad, para realizar misiones conjuntas de seguridad.

reemplazando progresivamente- y un nuevo Servicio de Policía de Kosovo. Por otra parte, UNMIK devenía responsable de la aplicación a la región del Derecho vigente en Kosovo, siempre que no resultara incompatible con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, las normas internacionales sobre derechos humanos o el mandato de la propia Misión de Naciones Unidas, pues en caso contrario el Representante Especial del Secretario General tenía tanto la autoridad para modificar, revocar o suspender cualquier norma vigente incompatible, como la facultad de designar funcionarios para la administración temporal.[45] También podía cesar a los funcionarios que actuaran de modo incompatible con el mandato y los objetivos de la administración civil. Los únicos límites a su poder de nombramiento residían en permitir la representatividad de los diferentes sectores de la sociedad kosovar, y esforzarse en respetar los procedimientos de la legislación local (T. García, 2000: 67).[46] Asimismo, la UNMIK asumía la labor de supervisar la administración de justicia y el poder judicial en la región kosovar.[47]

A más largo plazo, la Misión de Administración Provisional debía facilitar las negociaciones sobre el estatuto jurídico final de Kosovo, pero no disponía del poder necesario para modificar de forma unilateral la condición legal ni las fronteras de esa región, en principio parte integrante de la República Federal de Yugoslavia.

De hecho, la cuestión del Derecho aplicable en Kosovo fue modificada en algunos aspectos: al principio, el citado Reglamento 1999/1 de UNMIK mantenía en su artículo 3 la vigencia de la legislación yugoslava anterior a la ofensiva de la OTAN de marzo de 1999, siempre que no contraviniera los estándares de derechos humanos reconocidos internacionalmente, el mandato otorgado a la Misión de Naciones Unidas por la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad ni los propios reglamentos de UNMIK. Pero sus posteriores Reglamentos 1999/24 y 1999/25, de 12 de diciembre de 1999, derogaban la regulación anterior, especificando como Derecho aplicable en Kosovo la reglamentación promulgada por el Representante Especial -

[45] Véase el informe del Secretario General de la ONU de 12 de julio de 1999 (doc.S/1999/779, para.39).

[46] Los instrumentos legales necesarios para que UNMIK pudiera comenzar sus funciones fueron preparados por la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Naciones Unidas, Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización (doc.A/54/1, septiembre de 1999, para.305.

[47] La UNMIK comenzó a instaurar un sistema judicial independiente, con un Consejo Asesor Conjunto encargado de realizar designaciones judiciales provisionales -informe del Secretario General de 12 de julio de 1999 (doc.S/1999/779, para.18 y 19)-. Posteriormente se restableció el Tribunal Supremo de Kosovo y se creó la Institución de Defensor del Pueblo u *Ombudsman -ibídem*, para.71 y 89-90; Reglamento 2000/38 de la UNMIK, de 30 de junio de 2000 (UNMIK/REG/2000/38)-. En esta dirección, el Representante Especial del Secretario General firmó en septiembre de 1999 tres reglamentos para promover un sistema judicial independiente, profesional, imparcial y multiétnico en Kosovo. Vid. los Reglamentos 1999/5, de 4 de septiembre de 1999, 1999/6 y 1999/7, de 7 de septiembre de ese año (UNMIK/REG/1999/5/6/7).

preferente en caso de conflicto- y el ordenamiento vigente en esa región a fecha de marzo de 1989 -cuando esta provincia gozaba de autonomía regional-.

Por lo tanto, el Derecho federal yugoslavo resultaba de aplicación subsidiaria, y en último caso el ordenamiento serbio, siempre que respetara las normas internacionales sobre derechos humanos. Así por ejemplo, en un proceso penal el inculpado podía beneficiarse de la disposición que le resultara más favorable, aplicando analógicamente el artículo 7 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales -art.1.4 del Reglamento 1999/24-.[48]

La UNMIK también resultaba única en cuanto a la complejidad de su estructura, al incorporar en ella a varias organizaciones internacionales implicadas: la operación se organizó desde su inicio en cuatro pilares o componentes bajo la dirección general de Naciones Unidas, siendo cada uno de ellos encabezado por un Vice-representante Especial del Secretario General y conducido por un organismo internacional distinto:[49]

1**.** El Pilar de administración civil, responsabilidad directa de Naciones Unidas. En este marco, el Representante Especial nombró administradores civiles internacionales en los cinco distritos de la región.[50] Asimismo, UNMIK desplegó en Kosovo una Policía Internacional de las Naciones Unidas (UNIP), con sus efectivos distribuidos en tres elementos: policía civil, policía fronteriza y algunas unidades especiales -verbigracia, de control de multitudes-.[51] Los dos cometidos principales de tal Policía Internacional consistían en garantizar el cumplimiento de la ley y el mantenimiento del orden público, así como organizar un Servicio de Policía de Kosovo profesional e imparcial.

[48] Estaba derogada la pena capital y las penas de prisión no podían superar los 40 años, arts.1.5 y 1.6 del Reglamento 2000/59 de la UNMIK, de 27 de octubre de 2000 (UNMIK/REG/2000/59).

[49] Informe del Secretario General de 12 de junio de 1999 (doc.S/1999/672, para.5 y 8-14). También se preveía que el Representante Especial nombrara un Comité Ejecutivo, compuesto por los principales funcionarios de la UNMIK, para ayudarle en el desempeño de sus responsabilidades - *ibídem*, para.6-. Y ese Comité Ejecutivo estaría asistido a su vez por un Grupo Conjunto de Planificación, con la función de garantizar la coordinación de los planes de los diferentes Pilares, informe del Secretario General de 12 de julio de 1999 (doc.S/1999/779, para.48).

[50] Así por ejemplo, la Misión de Naciones Unidas preveía sufragar durante los primeros meses los salarios de los empleados públicos de Kosovo. La UNMIK también estableció comisiones civiles conjuntas en orden a garantizar una administración uniforme en todas las parcelas -informe del Secretario General de 12 de julio de 1999 (doc.S/1999/779, para.18)-.

[51] El tamaño autorizado de la UNIP alcanzaba los 3.100 elementos, posteriormente ampliados a 4.900, procedentes de 41 Estados -entre ellos España- y algunos provenientes de la vecina operación de mantenimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina (UNMIBH). La fuerza policial de la UNMIK tenía ya establecidas a finales de 1999 un total de 39 comisarías, 5 comisarías fronterizas, una sede central y 5 subsedes regionales. Vid. el informe del Secretario General de la ONU de 23 de diciembre de 1999 (doc.S/1999/1250, para.62-63).

2. El Pilar de asistencia humanitaria, dirigido por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Más de 40 organizaciones no gubernamentales estaban implicadas en la distribución de la ayuda humanitaria en Kosovo; y a fines de julio de 1999 se inauguró un Centro de Información Comunitaria Humanitaria. De igual manera, la UNMIK comenzó a establecer -en estrecha coordinación con la KFOR- el programa de desminado, cuyo primer paso consistió en el establecimiento por la Secretaría de la ONU en Pristina de un Centro de Naciones Unidas para la Coordinación de las Actividades relativas a las Minas. Los problemas de emergencia quedaron resueltos, por lo que a fines de junio de 2000 fue suprimido este Pilar de asistencia humanitaria de la UNMIK, manteniéndose tan sólo los otros tres pilares de la operación.[52]

3. El Pilar de democratización y fortalecimiento institucional, encargado a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que se ocupaba *inter alia* de dirigir una academia policial en la localidad de Vucitrn para el nuevo Servicio de Policía de Kosovo, verificar el estado de los derechos humanos y de los medios de comunicación, así como organizar y supervisar las elecciones municipales de ese territorio.[53] En el ámbito del desarrollo de instituciones democráticas, el Pilar OSCE de la UNMIK trabajó con todas las instancias de la sociedad civil en la creación y consolidación de algunos órganos destinados a ese fin, como el Instituto para la Administración Civil, el Centro de Derecho, el Instituto Judicial en Kosovo o el organismo del Defensor del Pueblo.[54]

En el ámbito de los derechos humanos, la UNMIK creó una institución para recepción de quejas sobre abusos de autoridad cometidos por las instituciones locales provisionales, y desplegó observadores con acceso ilimitado para investigar cualquier denuncia de vulneración de derechos humanos.[55] Asimismo, la UNMIK debía apoyar la labor del Comité Internacional de la

[52] Memoria anual de 2000 del Secretario General de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (doc.A/55/1, de 30 de agosto de 2000, para.83).

[53] En este ámbito, la OSCE estableció la Comisión Electoral Central, cuyos miembros fueron designados por el Consejo Administrativo Provisional -vid. el Reglamento 2000/21 de la UNMIK, en vigor desde el 18 de abril de 2000 (UNMIK/REG/2000/21)-, para que funcionara como el principal órgano regulador del proceso electoral. Además, un intercambio de cartas de 19 de julio de 1999 entre Naciones Unidas y la OSCE creó un departamento para asuntos de los medios de comunicación y, en ese marco, la OSCE preparó un Código de Conducta para los medios de comunicación en colaboración con la UNMIK y el Consejo de Europa. A su vez, la OSCE se encargó de establecer un sistema público e independiente de comunicación, Radio-Televisión Kosovo. Vid. la siguiente dirección de Internet, <http://www.osce.org/kosovo/overview.htm> [Consulta: 30/12/2017]; y el Informe anual de 2000 del Secretario General sobre las actividades de la OSCE (SEC.DOC/5/00, de 24 de noviembre de 2000, epígrafe 2.1.4).

[54] Asimismo, el Consejo de Europa inauguró en agosto de 1999 una oficina en Pristina para capacitar en legislación y derechos humanos (Comunicado de prensa de la 105ª sesión del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 4 de noviembre de 1999).

[55] El 6 de diciembre de 1999 este Pilar de democratización y fortalecimiento institucional de la Misión, responsabilidad de la OSCE, emitió dos informes de derechos humanos (*Kosovo/Kosova - As Seen, As Told*): el primero concluía que las fuerzas yugoslavas y serbias perpetraron masivas violaciones de derechos humanos y del Derecho internacional humanitario, mientras el segundo recogía los abusos cometidos contra los serbios y otras minorías residentes en

Cruz Roja y del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia. Con sede en Pristina, este Pilar estableció inicialmente cinco centros regionales y veinte oficinas de campo, con 2.500 efectivos.[56]

4**.** El Pilar de reconstrucción y desarrollo económico, bajo la dirección de la Unión Europea, se encargaba de planificar y supervisar las tareas de reconstrucción, habiendo instituido fondos financieros de emergencia y fiduciario para "proyectos de rápido impacto" de nivel reducido.[57]

Estaba previsto que la UNMIK ejecutara su trabajo en cinco fases integradas: en la primera la Misión desplegó la Policía Internacional de las Naciones Unidas, estableció las estructuras administrativas básicas, proporcionó asistencia de urgencia para el retorno de los refugiados y desplazados internos, y restauró los servicios públicos. En la segunda etapa, la UNMIK se encargó de consolidar la administración y el fortalecimiento del estado de derecho. En el tercer período, la Misión de Naciones Unidas dirigiría un proceso electoral para escoger una Autoridad Transitoria en Kosovo. En la cuarta fase, la UNMIK ayudaría a los representantes kosovares electos en la creación de las instituciones provisionales de autogobierno. Por último, la quinta etapa se centraría en el arreglo definitivo del estatuto jurídico de Kosovo, y en tal contexto la Misión de Naciones Unidas se encargaría de supervisar la correspondiente transferencia de autoridad a las instituciones locales.[58]

La desmilitarización del Ejército de Liberación de Kosovo se completó el 20 de septiembre de 1999 y, como parte del esfuerzo de reintegración de sus miembros en la sociedad civil, se creó un servicio de emergencia civil, el Cuerpo -de Protección- de Kosovo, con 3.000 miembros y 2.000 reservistas.[59] Este Cuerpo tenía el objeto de reaccionar a situaciones de emergencia y de

Kosovo (vid. su texto en <http://www.osce.org/kosovo/reports/hr/index.htm> [Consulta: 27/12/2017]). Además, este Pilar de la UNMIK organizó la primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Pristina, 10 y11 de diciembre de 1999.

[56] Vid. la Decisión nº 399 del Consejo Permanente de la OSCE, de 14 de diciembre de 2000 (PC.DEC/399/Corr.).

[57] Véase la Acción común 1999/522/PESC del Consejo, de 29 de julio de 1999, relativa a la instalación de las estructuras de la UNMIK (DOCE L 201, de 31 de julio de 1999; y Boletín UE, 1999, nº7-8, punto 1.4.108, p.88), que tenía el objeto de cubrir los gastos de instalación del Pilar de la UNMIK encomendado a la Unión Europea. En esta línea también se situaba el Reglamento (CE) 1080/2000, de 22 de mayo de 2000, relativo al apoyo a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y a la Oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina (DOCE L 122, de 24 de mayo de 2000, pp.27-28).

[58] Informe del Secretario General de la ONU de 12 de julio de 1999 (doc.S/1999/779, para.110-116). La asignación presupuestaria para la UNMIK entre julio de 2000 y junio de 2001 alcanzaba los 450 millones de dólares, Resolución 55/227 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2000, para.15. En enero de 2001 sus efectivos ya alcanzaban los 4.411 policías civiles, 39 militares, 1.150 administrativos civiles internacionales, y más de 3.900 civiles locales (DPI/1634/Rev.18, 1 de enero de 2001, p.2).

[59] Reglamento 1999/8 de la UNMIK, de 20 de septiembre de 1999 -arts.1 y 2- (UNMIK/REG/1999/8). El reclutamiento del personal del Cuerpo de Protección de Kosovo correspondió a la Organización Internacional de Migraciones, bajo la autoridad del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas y la dirección operacional diaria de la KFOR -art.3 del citado Reglamento 1999/8-.

desastre con funciones exclusivamente de asistencia humanitaria, remoción de minas, servicios públicos y reconstrucción, pero sin desempeñar tareas policiales ni militares, razón por la cual la mayoría de sus miembros operaban desarmados.

En el ámbito financiero, la UNMIK estableció en noviembre de 1999 la Autoridad Fiscal Central,[60] como institución independiente con la responsabilidad de gestionar financieramente el presupuesto consolidado de Kosovo –proveniente el 70% del mismo de donantes y el otro 30% de ingresos internos: derechos de aduana y demás tributos-, el cual tiene como prioridad abonar el salario de los empleados públicos.[61] También se creó la Autoridad Bancaria y de Pagos de Kosovo,[62] un servicio de aduanas,[63] y la base jurídica para un sistema de licencia y supervisión bancaria.[64] Por otro lado, UNMIK permitió desde octubre de 1999 la importación, transporte, venta y distribución de petróleo y productos derivados, al tiempo que instauró entonces el Consejo Supervisor de Carburantes, con el objeto de garantizar la libre competencia, la fijación limpia de precios y los productos estándar.[65]

En el terreno de las telecomunicaciones y medios de información se estableció un sistema público regional, como la Radio-Televisión de Kosovo o la Radio "Cielo Azul" de la UNMIK, además de elaborar un código de conducta y autorizar la Compañía -pública- de Correos y Telecomunicaciones, bajo la vigilancia de la Misión de Naciones Unidas.[66]

A finales de 1999, pasados los primeros seis meses desde su establecimiento, la UNMIK había conseguido instaurar una Administración Provisional en todas las regiones y municipios de Kosovo, y había emitido más de una veintena de reglamentos -que alcanzaban casi el centenar al terminar el año 2000-.[67] En ese terreno, algunos líderes albano-kosovares firmaron el 15 de diciembre de 1999 un acuerdo para compartir la gobernación provisional de Kosovo con la

[60] Reglamento 1999/16 de la UNMIK, de 6 de noviembre de 1999 (doc.UNMIK/REG/1999/16), enmendado por el Reglamento 2000/7 de la UNMIK, de 18 de febrero de 2000 (UNMIK/REG/2000/7).
[61] El presupuesto consolidado de Kosovo de 1999 -para el período comprendido entre septiembre y diciembre de ese año-, por un total de 125 millones de marcos alemanes, fue aprobado por el Reglamento 1999/17 de la UNMIK, de 6 de noviembre de 1999 (doc.UNMIK/REG/1999/17). El 18 de noviembre de 1999 se celebró en Bruselas la Conferencia de donantes para Kosovo, en donde representantes de 47 Estados y de 34 organizaciones internacionales prometieron unos mil millones de dólares para el plan de desarrollo a largo plazo de Kosovo.
[62] Reglamento 1999/20 de la UNMIK, de 15 de noviembre de 1999 (UNMIK/REG/1999/20).
[63] Reglamento 1999/3 de la UNMIK, de 31 de agosto de 1999 (UNMIK/REG/1999/3).
[64] Reglamento 1999/21 de la UNMIK, de 15 de noviembre de 1999 (UNMIK/REG/1999/21).
[65] Reglamento 1999/9 de la UNMIK, de 20 de septiembre de 1999 (UNMIK/REG/1999/9).
[66] Véase el Reglamento 1999/12 de la UNMIK, de 14 de octubre de 1999 (UNMIK/REG/1999/12).
[67] Véase en general el informe del Secretario General de la ONU de 23 de diciembre de 1999 (doc.S/1999/1250).

UNMIK hasta las elecciones municipales de octubre de 2000 mediante una Administración Conjunta Provisional.[68]

Un año después, más de 1,3 millones de personas habían regresado a sus hogares kosovares, mientras la UNMIK había dirigido un proceso de registro de los refugiados y de la población civil -completado en julio de 2000-, ayudaba a numerosos empleados a recuperar sus trabajos, había creado diversos mecanismos para regular los derechos de propiedad y de alojamiento en la provincia (J. Robertson, 2000: 16),[69] proporcionaba servicios de asistencia sanitaria básica, había conseguido que 300.000 estudiantes volvieran a las escuelas al comienzo del nuevo curso, había reclutado y adiestrado a los primeros oficiales del nuevo y multiétnico Servicio de Policía de Kosovo, etcétera (E. Lagrange, 1999: 360; G-M. Chauveau, 1999: 11-15). Y los comicios municipales se celebraron en una treintena de ayuntamientos de Kosovo el 28 de octubre de 2000.[70] No obstante, seguían reproduciéndose continuos episodios de violencia étnica,[71] por lo que una Fuerza Específica sobre Minorías coordinaba los esfuerzos para garantizar la seguridad física de los grupos minoritarios.

En general, puede decirse que la crisis de Kosovo de 1999 sirvió para comprender los fuertes vínculos presentes entre las vulneraciones de derechos humanos, las guerras y los flujos de refugiados,[72] y también para afirmar, aunque pueda parecer paradójico en cierta medida, el protagonismo decisivo que desempeña Naciones Unidas para facilitar la resolución de los conflictos intraestatales (Th.M. Franck, 1999: 860; C. Westendorp, 1999: 50).

EL ENQUISTAMIENTO DE LA SITUACIÓN: LA DECLARACIÓN KOSOVAR DE INDEPENDENCIA

En los siguientes años, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas trabajó para consolidar en Kosovo instituciones democráticas de autogobierno, gracias a la colaboración

[68] Véanse el Reglamento 2000/1 de la UNMIK, de 14 de enero de 2000 (UNMIK/REG/2000/1), que preveía que tal Estructura Administrativa estuviera operativa para febrero de 2000, y el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 23 de diciembre de 1999 (doc.S/1999/1250, para.5).

[69] El Reglamento 1999/23 de la UNMIK, de 15 de noviembre de 1999 (UNMIK/REG/1999/20), estableció la Dirección de vivienda y propiedad aparte de la Comisión de reclamaciones en materia inmobiliaria, debido a la gran cantidad de viviendas destruidas o dañadas.

[70] Véanse los informes del Secretario General de Naciones Unidas de 15 y 28 de diciembre de 2000 (docs.S/2000/1196; y S/2000/1246, anexo). El Reglamento 2000/39 de la UNMIK, de 8 de julio de 2000 (UNMIK/REG/2000/39), sobre las elecciones municipales en Kosovo, señalaba que las mismas se basarían en un sistema de representación proporcional, y que se elegirían corporaciones locales por un período de dos años.

[71] Cf. los informes del Secretario General de la ONU de 23 de diciembre de 1999 y de 9 de junio de 2000 (docs.S/1999/1250, para.15-19; y S/2000/538). Según datos del ACNUR, unos 180.000 serbios habían emigrado a Serbia y Montenegro procedentes de Kosovo desde junio de 1999. El Consejo de Seguridad condenó tales atentados y crímenes de motivación étnica, Declaraciones de su Presidente de 22 de noviembre de 2000, 19 de diciembre de 2000 y 16 de marzo de 2001 (S/PRST/2000/35, S/PRST/2000/40 y S/PRST/2001/8).

[72] Memoria anual de 1999 del Secretario General sobre la labor de la Organización (doc.A/54/1, septiembre de 1999, para.213).

de los socios operacionales como la Unión Europea y la OSCE, si bien persistía el problema de reconciliar las comunidades kosovares antagónicas.

De hecho, llegó un momento en que la Asamblea de Kosovo aprobó el 17 de febrero de 2008 una declaración unilateral de independencia, pese a que Serbia ha seguido considerando ese territorio bajo su soberanía nacional. Asimismo, fue redactada una Constitución para Kosovo, que entró en vigor el 15 de junio de ese mismo año. Desde entonces hasta hoy, unos 110 de los 193 Estados miembros de Naciones Unidas han reconocido la independencia de la República de Kosovo, incluyendo 23 de los 28 Estados miembros de la Unión Europea, si bien el reconocimiento internacional no constituye *per se* un elemento constitutivo del Estado (A. Orakhelashvili, 2008; A. Gioia, 2009; M. Weller, 2009). La cuestión llegó ante la Corte Internacional de Justicia, que en julio de 2010 emitió una polémica opinión consultiva sobre el asunto de la *Conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*, en la que consideraba que tal declaración unilateral no vulneraba el Derecho internacional vigente, pues no encontraba que le fueran aplicables prohibiciones en Derecho internacional general ni en la *lex specialis* derivada de la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad (R. Wilde, 2011: 1).[73] Ciertamente, la doctrina española ha expresado una actitud más bien escéptica sobre el contenido de este dictamen del Tribunal de La Haya.[74]

Por ello, entre 2008 y 2009 el mandato, tamaño y configuración de la UNMIK fueron modificados radicalmente, con la consiguiente reducción de personal, como fue recomendando el Secretario General de la ONU y autorizando el Consejo de Seguridad.[75] Así por ejemplo, el ámbito de la aplicación garantista del estado del derecho fue asumido por la Misión de la Unión Europea por

[73] Opinión consultiva de la CIJ de 22 de julio de 2010 en el caso de la *Conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*, *ICJ Reports 2010*, p.403, para.78-121.

[74] La Revista Española de Derecho Internacional dedicó un número (vol.63, nº1, 2011) a este dictamen de la Corte Internacional de Justicia, con brillantes contribuciones de C. Escobar Hernández ("La posición del Reino de España en el procedimiento consultivo: una aproximación general", pp.11-27), C.B. Jiménez Piernas ("Los principios de soberanía e integridad territorial y de autodeterminación de los pueblos en la Opinión consultiva sobre Kosovo: una oportunidad perdida", pp.29-54), P. Andrés Sáenz de Santa María ("*Tu quoque*, Corte?. La banalización de los poderes del Consejo de Seguridad en la Opinión consultiva sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo", pp.55-78), J. Cardona Lloréns ("La relevancia (o no) de la administración internacional de Kosovo en la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010: perplejidades de un lector", pp.79-100), A. Mangas Martín ("Kosovo y Unión Europea: una secesión planificada", pp.101-123) y C. Espósito Massicci ("El discreto ejercicio de la función consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Kosovo", pp.125-147).

[75] Véanse los informes del Secretario General de 12 de junio de 2008 (doc.S/2008/354), 7 de noviembre de 2008 (doc.S/2008/692), y de 10 de junio de 2009 (doc.S/2009/300), así como la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 26 de noviembre de 2008 (S/PRST/2008/44).

el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX).[76] Desde entonces, la UNMIK ha centrado su objetivo estratégico en la promoción de la seguridad, la estabilidad sobre el terreno y el respeto de los derechos humanos en Kosovo y en la región, con la colaboración de las autoridades de esa entidad y de Serbia, las comunidades kosovares y las organizaciones y operaciones copartícipes en este esfuerzo internacional conjunto, en especial la KFOR.[77]

En los últimos años, Naciones Unidas sigue teniendo la autoridad general sobre este operativo, y mantiene un axioma de neutralidad respecto del estatuto jurídico-político de Kosovo. De hecho, la UNMIK sigue contando con unos 4.700 efectivos uniformados autorizados, que en su mayor parte son policías, con algunos oficiales militares de enlace y más de 300 civiles de apoyo, y su presupuesto es de casi 38 millones de dólares.[78]

No obstante, ambas partes siguieron obstaculizando una solución pactada para lograr una sociedad pacífica e inclusiva: un ejemplo se encontraría en la presentación por el Presidente kosovar en marzo de 2017 de un proyecto de ley para transformar la Fuerza de Seguridad de Kosovo en una fuerza militar armada profesional sin cambio constitucional, lo que originó una fuerte oposición de los serbokosovares, el Gobierno de Serbia y la comunidad internacional.[79] Por una parte, UNMIK y KFOR han coordinado sus funciones y enfoques en las cuestiones de seguridad y mantenimiento de la paz, además de contar con el apoyo continuado de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas (en especial del ACNUR). Por otra parte, la Misión de la OSCE en Kosovo se dedica a trabajar los aspectos políticos y de seguridad, y la EULEX de la Unión Europea desempeña actuaciones dirigidas al fortalecimiento del estado de derecho.

LA REPERCUSIÓN DE LA CUESTIÓN DE KOSOVO EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL ACTUAL

El asunto de Kosovo está teniendo una relevante importancia en el mundo contemporáneo en varios aspectos: en primer lugar, nunca antes la Organización de las Naciones Unidas había desarrollado la continuada administración internacional plena sobre un territorio durante un período temporal tan prolongado -casi veinte años, desde 1999- (M. Benzing, 2010, para.18), y

[76] Véanse la citada Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 26 de noviembre de 2008 (S/PRST/2008/44), y el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 7 de noviembre de 2008 (doc.S/2008/692).

[77] Véase el informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo de 6 de febrero de 2017 (doc.S/2017/95/Rev.1), parágrafo 2 y ss.

[78] Véase la nota del Secretario General de Naciones Unidas de 30 de junio de 2017 sobre los recursos aprobados para las operaciones de mantenimiento de la paz para el período comprendido entre el 1 de julio de 2017 y el 30 de junio de 2018 (doc.A/C.5/71/24), página 2.

[79] Véase el informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo de 3 de mayo de 2017 (doc.S/2017/387), parágrafo 4 y ss.

esto conlleva un gran y persistente desafío al no encontrarse vías de solución a corto plazo, lo que ha influido en el modo empleado por Naciones Unidas para gestionar las crisis armadas regionales más recientes. En estos primeros años del siglo XXI la ONU ha delegado *de facto* a las organizaciones regionales -particularmente a la OTAN, Unión Africana y Unión Europea-, la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y la seguridad regionales, lo que supone impulsar una creciente descentralización de la seguridad colectiva.

En segundo lugar, la experiencia práctica de la administración internacional en Kosovo ha ofrecido unas importantes directrices para las experiencias posteriores de Naciones Unidas en materia de legitimidad y credibilidad, y que pueden resumirse en la necesidad de mandato y enfoque político claro, respeto de los estándares básicos democráticos y de derechos humanos, protección de las minorías y salvaguardia de la participación democrática de la población (J. Friedrich, 2005: 281-288).

En tercer lugar, la cuestión kosovar ha obligado a reflexionar sobre el alcance del principio de libre determinación de los pueblos, en su posible aplicación a las poblaciones no coloniales. Las normas de Derecho internacional general sólo contemplan este derecho (ejercido en su caso mediante la independencia) para los pueblos sometidos a dominación colonial, racista o extranjera.[80] Más allá, la regla general es que cada Estado tiene derecho a su unidad nacional e integridad territorial (salvo que su propio ordenamiento jurídico disponga procedimientos para la secesión de sus comunidades territoriales) y, por tanto, los pueblos no coloniales residentes en él no tienen derecho a separarse de ese Estado, a menos que su identidad -étnica, religiosa, lingüística o cultural- sea perseguida gravemente por las instituciones estatales y/o que los derechos civiles y políticos de sus miembros sufran una discriminación grave y sistemática (D. Thürer y Th. Burri, 2009).[81]

Ahora bien, la Asamblea de Kosovo declaró unilateralmente la independencia el 17 de febrero de 2008, y esto llevó a la Corte Internacional de Justicia a pronunciarse sobre la misma en julio de 2010 en la opinión consultiva antes citada. Según el Tribunal de La Haya, tal declaración unilateral no había violado regla aplicable alguna de Derecho internacional, toda vez que la

[80] Véanse la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales* –Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1960-; y la *Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970.

[81] Véase P. Andrés Sáenz de Santa María, G. Garzón Clariana, A. Mangas Martín, X. Pons Rafols, A. Remiro Brotóns, A. del Valle Gálvez y R. Arenas García, "Declaración sobre la falta de fundamentación en el Derecho internacional del referéndum de independencia de Cataluña", *Revista Española de Derecho Internacional*, 70 (2018), 295-298.

misma carecía de relevancia jurídica. Ciertamente, una declaración de independencia ha de ser confirmada por hechos efectivos, por su efectividad, como el ejercicio de competencias soberanas o el control del territorio (A. Remiro Brotóns y P. Andrés Sáenz de Santa María, 2018: 291-294). Si las autoridades secesionistas no controlan efectivamente un territorio ni cuentan con instituciones que ejerzan competencias plenas y exclusivas, es decir, de modo soberano, no nos encontraremos ante un nuevo Estado y esta entidad no ha de ser reconocida como tal por los sujetos de Derecho internacional, porque lo contrario supondría un acto de injerencia ilícita en un asunto de jurisdicción interna del Estado cuya integridad ha sido desafiada.

Sin embargo, y ante el precedente kosovar, el Parlamento de Cataluña aprobó por mayoría una declaración unilateral de independencia el 27 de octubre de 2017[82], y esto nos induce a concluir que la declaración de Kosovo de 2008 ha servido para reactivar los anhelos independentistas de diversas regiones europeas en los últimos tiempos.

BIBLIOGRAFÍA

Adam, B. (dir.) : *La Guerre du Kosovo. Éclairages et commentaires*, Bruselas, 1999.

Aguilera de Prat, C.R.: "Kosovo como síntoma", *NU-UN. Revista de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, 16 (1999), 24-27.

Álvarez López, E.: "La intervención militar de la OTAN en la República Federal de Yugoslavia: la legalidad internacional cuestionada", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 93 (2000), 9-48.

Andrés Sáenz de Santa María, P.: "Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional", *Meridiano CERI*, 28 (1999), pp.4-8.

Andrés Sáenz de Santa María, P.: "*Tu quoque*, Corte? La banalización de los poderes del Consejo de Seguridad en la Opinión consultiva sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo", *Revista Española de Derecho Internacional*, 63 (2011), 55-78.

Andrés Sáenz de Santa María, P., G. Garzón Clariana, A. Mangas Martín, X. Pons Rafols, A. Remiro Brotóns, A. del Valle Gálvez y R. Arenas García, "Declaración sobre la falta de fundamentación en el Derecho internacional del referéndum de independencia de Cataluña", *Revista Española de Derecho Internacional*, 70 (2018), 295-298.

[82] Simultáneamente, ese mismo 27 de octubre de 2017 el Senado español aprobaba la intervención de la Comunidad Autónoma catalana a requerimiento del Gobierno, mediante la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 155 de la Constitución española, cuyo acápite primero reza como sigue: *"Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general*".

Benzing, M.: "International Administration of Territories" en Wolfrum, R. (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2010, online edition, [www.mpepil.com].

Bermejo García, R.: "Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional", *Anuario de Derecho Internacional*, 15 (1999), 3-70.

Bothe, M.: "Die NATO nach dem Kosovo-Konflikt und das Völkerrecht", *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, 10 (2000), 177-195.

Cardona Lloréns, J.: "La relevancia (o no) de la administración internacional de Kosovo en la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010: perplejidades de un lector", *Revista Española de Derecho Internacional*, 63 (2011), 79-100.

Cassese, A.: ""*Ex iniuria ius obitur*": Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?", *European Journal of International Law*, 10 (1999), 23-30.

Chauveau, G-M.: *Assurer la paix au Kosovo: les défis de demain*, Asamblea Parlamentaria de la OTAN, 45ª sesión anual, Amsterdam, 1999.

Cervell Hortal, M.J.: "Las demandas de Yugoslavia ante el TIJ por el bombardeo de su territorio en la "Guerra de Kosovo" (1999)", *Anuario de Derecho Internacional*, 16 (2000), 65-92.

Charney, J.J.: "Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo", *American Journal of International Law*, 93 (1999), 834-841.

Chinkin, Ch.M.: "Kosovo: A "Good" or "Bad" War?", *American Journal of International Law*, 93 (1999), 841-847.

Chomsky, N.: *The new military humanism: lessons from Kosovo*, Londres: Pluto Press, 1999.

Corten, O. y F. Dubuisson: "L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une "autorisation implicite" du Conseil de Sécurité", *Revue Générale de Droit International Public*, 104 (2000), 873-910.

Cotino Hueso, L.: "La constitucionalidad de la participación española en la crisis de Kosovo" en Colomer Viadel, A. (coord.): *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos*, Madrid: INAUCO-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p.193-229.

Escobar Hernández, C.: "La posición del Reino de España en el procedimiento consultivo: una aproximación general", *Revista Española de Derecho Internacional*, 63 (2011), 11-27.

Espósito Massicci, C.: "El discreto ejercicio de la función consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Kosovo", *Revista Española de Derecho Internacional*, 63 (2011), 125-147.

Falk, R.A.: "Kosovo, World Order, and the Future of International Law", *American Journal of International Law*, 93 (1999), 847-857.

Franck, Th.M.: "Lessons of Kosovo", *American Journal of International Law*, 93 (1999), 857-860.

Friedrich, J.: "UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 9 (2005), 225-293.

García, T.: "La Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)", *Revue Générale de Droit International Public*, 104 (2000), 60-71.

Ghebali, V-Y.: "Le Kosovo entre la guerre et la paix", *Défense Nationale*, 55 (1999), 62-79.

Gioia, A.: "Kosovo's Statehood and the Role of Recognition", *Italian Yearbook of International Law*, 18 (2009), 3–35.

Gray, Ch.: *International Law and the Use of Force*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

Gray, Ch.: "Legality of use of force: provisional measures", *International and Comparative Law Quarterly*, 49 (2000), 730-736.

Guillaume, M., G. Marhic y G. Etienne: "Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo", *Annuaire Francais de Droit International*, 45 (1999), 308-334.

Gutiérrez Espada, C.: "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la "Guerra de Kosovo")", *Anuario de Derecho Internacional*, 16 (2000), 93-132.

Henkin, L.: "Kosovo and the Law of "Humanitarian Intervention"", *American Journal of International Law*, 93 (1999), 824-828.

Heraclides, A.: "The Kosovo Conflict and its Resolution", *Security Dialogue*, 28 (1997), 317-331.

Herrero de Miñón, M.: "Kosovo y la nueva estrategia atlántica", *Política Exterior*, 13 (1999), 55-66.

Hoekema, J.: *La politique et la stratégie de l'OTAN à la lumière du conflit du Kosovo* [AS 252 DSC (99) 7], Asamblea Parlamentaria de la OTAN, 45ª sesión anual, Amsterdam, 1999.

Irmscher, T.H.: "The Legal Framework for the Activities of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: The Charter, Human Rights, and the Law of Occupation" *German Yearbook of International Law*, 44 (2001), 353–395.

Jiménez Piernas, C.B.: "Los principios de soberanía e integridad territorial y de autodeterminación de los pueblos en la Opinión consultiva sobre Kosovo: una oportunidad perdida", *Revista Española de Derecho Internacional*, 63 (2011), 29-54.

Jorge Urbina, J.: *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.

Krisch, N.: "Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq, and the Security Council", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 3 (1999), 59-103.

Kritsiotis, D.: "The Kosovo Crisis and NATO's Application of Armed Force against the Federal Republic of Yugoslavia", *International and Comparative Law Quarterly*, vol.49, nº2, 2000, pp.339-345.

Lagrange, E.: "La Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'une territoire", *Annuaire Francais de Droit International*, 45 (1990), 335-370.

Mangas Martín, A.: "Kosovo y Unión Europea: una secesión planificada", *Revista Española de Derecho Internacional*, 63 (2011), 101-123.

Momtaz, D.: "L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-récourse à la force", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 82 (2009), 89-102.

Nouvel, Y. : "La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République fédérale de Yougoslavie", *AFDI*, 45 (1999), 292-307.

O'Connell, M.E.: "The UN, NATO, and International Law after Kosovo", *Human Rights Quarterly*, 22 (2000), 57-89.

Oeter, S.: "Yugoslavia, Dissolution of" en Wolfrum, R. (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, online edition, [www.mpepil.com].

Orakhelashvili, A.: "Statehood, Recognition and the United Nations System: a Unilateral Declaration of Independence in Kosovo", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 12 (2008), 1–44.

Ortega Terol, J.M.: *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Oviedo: Septem, 2001.

Paniagua Redondo, R.: "La legalidad jurídica-internacional del empleo de la fuerza por la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia", *NU-UN. Revista de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, 17 (1999), 33-38.

Picone, P.: "La "guerra del Kosovo" e il diritto internazionale generale", *Rivista di Diritto Internazionale*, 83 (2000), 309-360.

Ramón Chornet, C.: "La OTAN, vicaria de la ONU: Reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del "nuevo concepto estratégico" acordado en Washington", *Anuario de Derecho Internacional*, 15 (1999), 363-383.

Reisman, W.M.: "Kosovo's Antinomies", *American Journal of International Law*, 93 (1999), 860-862.

Remiro Brotóns, A.: "¿De la asistencia a la agresión humanitaria?", *Política Exterior*, 13 (1999), 17-21.

Remiro Brotóns, A.: "Un nuevo orden contra el Derecho internacional: El caso de Kosovo" (pp.1-14), *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 1 (2000)

Remiro Brotóns, A. y P. Andrés Sáenz de Santa María, "La cuestión catalana", *Revista Española de Derecho Internacional*, 70 (2018), 285-294.

Ripol Carulla, S.: "El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo", *Revista Española de Derecho Internacional*, 51 (1999), 59-87.

Robertson, J.: *Kosovo One Year On. Achievement and Challenge*, NATO, Bruselas, 2000.

Romano, C.P.R. "Mixed Criminal Tribunals (Sierra Leone, East Timor, Kosovo, Cambodia)" en Wolfrum, R. (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2006, online edition, [www.mpepil.com].

Rodríguez-Piñero L. y F. Strazzari: "¿Otro daño "colateral"? El conflicto de Kosova/o y el futuro de Macedonia", *Meridiano CERI*, 27 (1999), 9-14.

Rubin, G.R.: "Peace Support Operations and Practical Legal Problems `On the Ground´", *RUSI Journal*, 144 (1999), 27-35.

Rugova, I.: *La question du Kosovo*, París: Fayard, 1994.

Simma, B.: "NATO, the United Nations and the Use of Force: Legal Aspects", *European Journal of International Law*, 10 (1999), 1-22.

Smyrek, D.S.: *Internationally Administered Territories—International Protectorates?: An Analysis of the Internationally Administered Territories with Special Reference to the Legal Status of Post-War Kosovo*, Berlin: Duncker & Humblot, 2006.¡

Sur, S.: "L'affaire du Kosovo et le droit international: points et contrepoints", *Annuaire Francais de Droit International*, 45 (1999), 280-291.

Thürer, D. y Th. Burri**: "**Secession**"** en Wolfrum, R. (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2009, online edition, [www.mpepil.com].

Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia: "Final Report to the Prosecutor by the Committee established to review the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia", de 13 de junio de 2000.

Troebst, S.: *Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation, 1992-1998*, Flensburg: European Center for Minority Issues, 1998.

Troebst, S.: "The Kosovo conflict", *SIPRI Yearbook 1999*, 47-62.

Veiga, F.: "El conflicto de Kosovo", *Política Exterior*, 12 (1998), 45-59.

Veiga, F.: "De Dayton a Rambouillet: cuatro años de ingeniería política en los Balcanes" en Colomer Viadel, A. (coord.): *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos*, Madrid: INAUCO-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 141-160.

Vigliar, E.: "La crisi dei Balcani nell'odierno ordine europeo ed internazionale", *La Comunità Internazionale*, 54 (1999), 13-28.

Weckel, Ph.: "Cour Internationale de Justice. Affaires relatives à la liceité de l'emploi de la force", *Revue Générale de Droit International Public*, 103 (1999), 697-708.

Weckel, Ph.: "L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée", *Revue Générale de Droit International Public*, 104 (2000), 19-36.

Wedgwood, R.: "NATO's Campaign in Yugoslavia", *American Journal of International Law*, 93 (1999), 828-834.

Weller, M: "Enforced Negotiations: The Threat and Use of Force to Obtain an International Settlement for Kosovo", *International Peacekeeping* (Kluwer), 5 (1999), 4-27.

Weller, M. (ed.): *The Crisis in Kosovo 1989-1999: From the Dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the Outbreak of Hostilities*, vol.1, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Weller, M. (ed.): *The Kosovo Conflict: Conduct and Termination of Hostilities and the Renewed Search for a Settlement*, vol.2, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Weller, M: "The Rambouillet conference on Kosovo", *International Affairs*, 75 (1999), 211-251.

Weller, M: *Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

Westendorp, C.: "Kosovo: las lecciones de Bosnia", *Política Exterior*, 13 (1999), 45-58.

Wilde, R.: "Kosovo (Advisory Opinion)" en Wolfrum, R. (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, online edition, [www.mpepil.com].

Zarchi, M.J.A.: "A review of some aspects of the Kosovo crisis", *Iranian Journal of International Affairs*, 11 (1999), 146-160.

DESAFÍOS DEL SIGLO XXI. LA UNIÓN EUROPEA ANTE LAS MIGRACIONES

DR. JAVIER DE CARLOS IZQUIERDO

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid (1991), con estudios de posgrado en Relaciones Internacionales, Estrategia y Patrimonio Cultural. Está especializado en modelos culturales y comprensión del territorio. Fundador de la corriente denominada Arqueogeografía. Desarrolla su actividad investigadora en el ámbito de las Relaciones Internacionales, el Factor Humano, Iberoamérica, Asia y los procesos de posconflicto.

INTRODUCCION

Los movimientos migratorios a gran escala hacia Europa son uno de los protagonistas del siglo XXI. Hay muchas personas que tratan de llegar a la Unión Europea buscando seguridad y prosperidad, huyendo de las desigualdades económicas, los conflictos sociales, las guerras o la pobreza y el cambio climático. La llamada crisis de refugiados no tiene fácil solución. Por ello, la Unión Europea ha puesto en marcha un enfoque integral para abordar las migraciones al que se ha dedicado más de 15.000 millones de euros en 2016. Estos fondos se han dedicado entre otras cosas a apoyar y proteger a las personas afectadas por la pobreza, los conflictos, las situaciones de fragilidad y a los desplazados.

De esta manera, la Unión Europea pretende evitar los desplazamientos forzosos, exportando su modelo económico y social, que se basa en la gobernanza, el respeto por la diversidad y en las instituciones democráticas. La Política Migratoria es una buena muestra de la voluntad de la Unión Europea de continuar avanzando en su proceso de integración.

EL ANALISIS PROSPECTIVO DE LA OTAN

Para reflexionar sobre los cambios que sufre el mundo actual y conocer cuál puede ser su previsible evolución, la OTAN elabora periódicamente un estudio detallado. Este estudio es conocido como *Strategic Foresight Analysis (SFA)*, o Análisis de Futuros en español (De Carlos, 2017a). Conviene señalar que los análisis prospectivos son muy importantes en los estudios sobre Relaciones Internacionales y también en el ámbito de Seguridad y Defensa. En particular,

las diferentes versiones del SFA de OTAN nos acercan a las grandes tendencias globales del mundo actual hasta el año 2030. El Mando Aliado de Transformación es un centro de mando multinacional de OTAN que se creó en 2003 y que tiene su sede en Norfolk, Virginia. Este centro de excelencia se ocupa de la transformación y adaptación de la OTAN al futuro. Para ello, en el año 2013 realizó un informe SFA (SFA 2013), que en 2015 fue actualizado (SFA 2015) y que previsiblemente se volverá a revisar en 2017. Por ello se trata de una información muy útil para conocer la posible evolución de las migraciones dentro del contexto de las principales tendencias globales. De esta manera, trataremos de afrontar la cuestión de la crisis migratoria desde un enfoque profundo, que aborde las causas verdaderas y que no sólo se centre en medidas de contingencia orientadas hacia las consecuencias.

El común denominador de estos informes es que el futuro próximo será menos seguro, más complejo y menos predecible. Se considera que ello es resultado de la creciente incertidumbre asociada a la globalización, que se asocia a diferentes tipos de crisis, tanto económicas, como sociales, políticas o migratorias. Se pueden distinguir nueve tendencias globales que tienen importantes implicaciones para las cuestiones migratorias y que nos interesan porque nos permiten conocer mejor la posible evolución de la inmigración hacia Europa.

Las dos primeras tendencias son de índole política y se refieren al aumento de la importancia de los actores no estatales en el Orden Internacional y a los desafíos a la gobernabilidad. La tercera y cuarta tendencia hacen referencia a aspectos demográficos y se relacionan con la progresiva concentración de la población en las ciudades y una concentración geográfica por grupos de edad. La quinta, sexta y séptima tendencias globales son de índole económica y se relacionan con la creciente desigualdad social, la globalización financiera y la mayor importancia de las materias primas y energéticas. Las dos últimas tendencias globales (octava y novena) con implicaciones para las migraciones se relacionan con el cambio climático y los desastres naturales. En primer lugar, el aumento de la influencia en los asuntos nacionales e internacionales de los actores no estatales, como las ONG, cada vez será mayor, lo cual exigirá una cooperación más estrecha con los agentes no estatales y entrañará cada vez más dificultad la protección de la población civil. Una manifestación de esta tendencia es el aumento del protagonismo de los agentes privados en las zonas de operaciones, tanto de las misiones humanitarias como de las operaciones militares. En segundo lugar, los gobiernos deberán afrontar nuevos retos y en ocasiones no estarán en condiciones de asegurar la gobernabilidad, como en el caso de los estados fallidos. Por ello, cada vez será más complicado asegurar la protección de la población civil por parte de los Estados. Todo ello provocará migraciones a gran escala hacia Europa y la inestabilidad de sus fronteras, al menos en los próximos veinte años.

La tercera y cuarta tendencia también pueden impulsar migraciones masivas de población joven hacia los países más envejecidos. Estas tendencias demográficas hacen referencia a la progresiva concentración de la población en las ciudades y a las migraciones masivas de población joven hacia los países más envejecidos. Las tendencias demográficas implican que cada vez será más difícil la integración económica, social y cultural de los inmigrantes. Y a su vez, provocará nuevos retos a Europa de difícil solución. En particular, se prevé que las ciudades concentrarán cerca del 70% de la población mundial antes del año 2050. Las tendencias globales de índole económica se relacionan con la creciente desigualdad social, la globalización financiera y la mayor importancia de las materias primas y los recursos energéticos. La presión sobre los recursos naturales podría impulsar nuevas crisis y la aparición de mayores desigualdades, favoreciendo las migraciones. Al mismo tiempo, se prevé que la clase media en la sociedad europea continúe con la tendencia a su estancamiento económico o incluso la reducción de sus ingresos. Como consecuencia de la globalización financiera, las redes criminales que favorecen la inmigración irregular y el terrorismo tendrán nuevos instrumentos para realizar transacciones económicas que deben ser perseguidas por los Estados. Como comentábamos, las tendencias octava y novena se relacionan con el cambio climático y los desastres naturales. Los cambios climáticos traerán nuevos desafíos y oportunidades, que supondrán nuevos retos para que los gobiernos sean capaces de satisfacer las necesidades de sus poblaciones. Asimismo, los desastres naturales tendrán un impacto creciente exigiendo el aumento de la necesidad de ayuda humanitaria y la necesidad de mejorar la *resiliencia* de las sociedades (De Carlos 2017b: 222-224).

Las nueve tendencias globales señaladas respecto a las migraciones permiten concluir que las migraciones serán unos de los factores esenciales de las sociedades entre el día de hoy y el año 2050. Y las implicaciones más importantes de este hecho son tres. En primer lugar, la ayuda humanitaria cada vez será más necesaria; en segundo lugar, se deberán afrontar nuevos retos para la seguridad humana y la estabilización; y, en tercer y último lugar, las sociedades deberán ser capaces de mejorar su capacidad de recuperación frente a las crisis o mejorar su nivel de *resiliencia*.

LA RESILIENCIA EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA

El concepto de *resiliencia* ocupa un lugar central en las crisis humanitarias y en aquellas que son resultado de un hecho traumático, como un atentado terrorista. Por ello la capacidad de recuperación de una sociedad es contemplada tanto por las instituciones de España como las de la Unión Europea.

En España la *resiliencia* es concebida dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 como la aptitud de los recursos humanos y materiales que permite afrontar las situaciones de crisis y recuperarse de ellas absorbiendo sus consecuencias negativas. Para ello, se señala que se debe promocionar una cultura de prevención entre los ciudadanos para construir una sociedad más fuerte (DSN, 2013). También la Estrategia de Seguridad Energética de España publicada en 2014 señala que se desarrollarán planes de Contingencia que mejoren la *resiliencia* del sistema para asegurar la continuidad al suministro de energía, en particular, sobre los elementos físicos y los sistemas de comunicación y gestión (DSN, 2014). Por último, la Estrategia de Acción Exterior de España de 2015 señala que la cooperación humanitaria Española está orientada hacia el fortalecimiento de los mecanismos de *resiliencia* y la reducción de los riesgos de desastres (MAEC, 2015).

La *resiliencia* también ocupa un lugar importante en la Estrategia Global de la UE de 2016. En ella se promueven una serie de "políticas e instrumentos" para conseguir un ambiente seguro en el seno de la UE y en el resto del mundo. Y, para ello, se considera que la ayuda humanitaria y la *resiliencia* son esenciales, ya que la *resiliencia* debe de ser capaz de garantizar en nuestra sociedad y en las sociedades que nos rodean nuestros principios, nuestros intereses y nuestras prioridades (SEAE 2017, 4-9).

La Política Exterior de la Unión Europea definida en la Estrategia Global señala entre las prioridades que debe desarrollar la *resiliencia,* tanto hacia el Este como hacia el Sur. De esta manera, se pretende aplicar un enfoque conjunto con sus Estados miembros para poder desarrollar políticas humanitarias y de migración más coherentes entre sí. Para abordar los casos más agudos de fragilidad gubernamental, económica, social, climática o energética, pretende "*desarrollar políticas de inmigración más eficaces para Europa y sus socios*" (SEAE 2017, 30-31). Para ello, prevé medidas específicas a desarrollar desde Asia Central hasta África Central.

LAS MEDIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LAS MIGRACIONES

La política de inmigración recogida en la Estrategia Global ya ha sido tratada con anterioridad (De Carlos, 2017b: 224-225). No obstante, debe de tenerse en cuenta que el Servicio de Acción Exterior Europeo da a las migraciones un enfoque integrado. Este enfoque es resultado de la Agenda Europea de la Migración establecida por la Comisión Europea en mayo de 2015 (COM 2015). La agenda establecía tanto las medidas inmediatas para hacer frente a la crisis migratoria del Mediterráneo, como las medidas a medio y largo plazo. En ella se identificaban cuatro pilares que debían permitir gestionar mejor la migración. Estos pilares son: (1) reducir los

incentivos para la migración irregular; (2) mejorar la gestión de las fronteras propias y colaborar con las de otros países; (3) la obligación de Europa de ofrecer un mejor sistema común de asilo**;** y (4**),** una nueva política en materia de inmigración legal[1]**.**

Este enfoque integral iniciado en la agenda definida en 2015 trata de coordinar las actuaciones en tres ámbitos distintos: las políticas de inmigración y seguridad de los Estados miembros y de las instituciones de la UE; las actuaciones en los países de tránsito de los migrantes; y, las actuaciones en los países de origen. La coordinación de las políticas de los Estados miembros y de las instituciones de la UE en materia de inmigración es la base de este enfoque integrado. De esa manera se pueden acometer más eficientemente las diferentes actuaciones en los países de tránsito y de origen. En los países de origen este enfoque integrado se concreta en fomentar el desarrollo a través de los fondos fiduciarios y la diplomacia preventiva, tratando así de prevenir la migración y combatir la delincuencia transfronteriza. En los países de tránsito el esfuerzo se orienta a una mejora de la capacidad de recepción y asilo, así como en la educación y en la formación profesional.

Recientemente este enfoque integrado ha vuelto a subrayarse en "*El nexo entre lo humanitario el desarrollo y la inmigración*", expuesto con claridad en las Conclusiones del Consejo Europeo del 19 de mayo de 2017 (EU Council, 2017). La pobreza, los conflictos, las situaciones de fragilidad y los desplazamientos forzados se considera que son problemas profundamente interrelacionados que deben abordarse de forma coherente y global. Por este motivo, se reconocen las conexiones entre el desarrollo sostenible, la acción humanitaria, la paz y la seguridad. Como consecuencia, se considera necesario coordinar las acciones humanitarias y de desarrollo para abordar las causas subyacentes de la vulnerabilidad, la fragilidad y los conflictos, sin olvidar al mismo tiempo las necesidades humanitarias y el refuerzo de la *resiliencia*. Por tanto, el objetivo de la Unión Europea es lograr una Europa más resiliente y a la vez exportar su modelo. Para ello, el fundamento es una sociedad y economía resiliente, que sea capaz de recuperarse de las crisis económicas, que no se destruye durante los conflictos o las crisis energéticas y que se recupera de atentados como los de Nueva York, Madrid, Londres, Bruselas o Barcelona.

Más concretamente, en la Declaración de Malta celebrada antes se acordó dar prioridad a los proyectos relacionados con la migración que afectan a Libia, financiados por el Fondo Fiduciario

1 Para más detalle sobre la Agenda Europea de la Migración además de consultar la propia Agenda <https://goo.gl/GUamvj>, se puede revisar su Anexo sobre los Esquemas europeos de reubicación y reasentamiento <https://goo.gl/CwPYCa> [Consulta: 14/11/2017].

de Emergencia para África (Malta 2017), lo cual supone 1.800 millones de euros de presupuesto de la Unión Europea (en adelante MM€) y 152 MM € de los Estados miembros. En la Declaración de Malta celebrada en febrero de 2017 también se detallaron una serie de medidas adicionales en el Mediterráneo Central para implementar la pasada primavera, intensificando la cooperación con Libia, el norte de África y del África Central. Entre ellas, desataca la estabilización de Libia, así como la formación, equipos y apoyo a la guardia costera nacional libia, la lucha contra el negocio de los traficantes de seres humanos mediante misiones UE y la Guardia Europea de Fronteras y Costas, así como la mejora de la situación socio-económica en Libia o el desarrollo de Plan de Acogida para inmigrantes en Libia junto con ACNUR y la Organización Mundial de las Migraciones.

Uno de los instrumentos básicos de la Unión Europea para acometer este enfoque integral sobre las migraciones es el Plan de Inversión Exterior (PIE) [2], que permite promover las citadas inversiones en África y otros países que están dirigidas en buena parte a jóvenes y mujeres para tratar de crear empleo de atractivo y sostenible. El Plan de Inversión Exterior fue aprobado en septiembre de 2016 y es resultado de fondos de la UE, de sus Estados miembros, y también del sector privado. Se puede considerar que este plan trata de erradicar la corrupción que bloquea el desarrollo y favorecer de esta manera el buen gobierno para defender los intereses de los ciudadanos de otros países[3].

EVOLUCION DE LA INMIGRACION IRREGULAR A LA UNION

Según la agencia europea FRONTEX hay ocho rutas de la inmigración irregular a Europa (Frontex, 2017): la ruta de África Occidental, la del Mediterráneo Occidental (que es la que más afecta a España), la del Mediterráneo Central, la de Apulia y Calabria, la del Mediterráneo Oriental, la de los Balcanes, la ruta circular entre Albania y Grecia y la de las fronteras orientales de Europa.

La ruta del Mediterráneo Central, según FRONTEX, es la empleada con más frecuencia por la inmigración irregular y, como hemos visto en las medidas hacia Libia contenidas en la Declaración de Malta de febrero de 2017, es donde la Unión Europea ha realizado más esfuerzos. Durante los primeros meses de 2017 (de enero a julio), fueron registrados 93.000 migrantes irregulares en esta ruta, una cifra similar a la del año anterior. Sus principales nacionalidades

[2] En inglés el acrónimo es EIP, o *External Investment Plan*. Los datos clave del Plan de Inversiones Exteriores de la Unión están disponibles en la hoja informativa sobre la propuesta para el *Plan de Inversiones Exteriores de la Unión Europea*: <https://goo.gl/HJnr9P> [*Consulta*: 13/11/2017].

[3] Par más información sobre el tema puede consultarse el trabajo del autor publicado en las actas del III Congreso ADESyD, Compartiendo (visiones de) seguridad. En particular las páginas 225 a 227 del trabajo titulado: Política migratoria y la Estrategia Global de la Unión Europea < https://goo.gl/77xVHD> [Consulta: 16/11/2017].

fueron: Nigeria, Bangladesh y Guinea. La ruta del Mediterráneo Oriental empleada por 15.750 inmigrantes de enero a julio fue la segunda más utilizada. Sus principales nacionalidades fueron: Siria, Irak y Paquistán. La tercera ruta más utilizada fue la que incluye los pasos de Ceuta y Melilla y las rutas marítimas hacia España excluyendo las Islas Canarias, que se llama Ruta del Mediterráneo Occidental. En ella se identificaron, de enero a julio de 2017, 11.000 personas, alcanzando casi el total del año anterior. Sus principales orígenes fueron: Costa de Marfil, Guinea y Gambia. La agencia europea considera que entre los motivos de este incremento están el aumento de la inestabilidad en los países de origen, así como que el desmantelamiento de los campamentos improvisados en Marruecos y Argelia actuó como desencadenante para empujar a los migrantes a otras zonas. Por la Ruta de los Balcanes Orientales, es decir, desde Grecia y Bulgaria hacia las llanuras europeas, continuó reduciéndose como consecuencia de la menor salida de migrantes desde Turquía a esta zona. De enero a mayo llegaron ilegalmente a la Unión Europea 4.387 personas, con origen en Afganistán (1.288), Paquistán (1.151) e Irak (612). La "ruta circular", o ruta desde Albania a Grecia, fue utilizada por 2.176 personas, cuyas principales nacionalidades fueron: Albania (2.116), Siria 12 y (Argelia 11). A través de la Ruta de las Fronteras Orientales accedieron 182 personas[4], con origen principalmente en Vietnam (30), Ucrania (29) y la Federación Rusa (26). Y, por último, según FRONTEX, la ruta menos empleada fue la de las Islas Canarias, a las que sólo llegaron 113 personas en el periodo de enero a abril de 2017, con orígenes principalmente en Marruecos (46), Guinea (37) y Costa de Marfil (17). Como hemos visto, las rutas que tienen su destino en España han ido aumentando, aunque no al ritmo que lo ha hecho en el Mediterráneo Central y Oriental. En las Islas Canarias, las cifras se redujeron después de la Crisis de los Cayucos (2006), pero desde 2013 han vuelto a aumentar. Algo similar parece ocurrir desde 2012 en las llegadas a las costas mediterráneas de España y los accesos irregulares a Ceuta y Melilla en donde no paran de aumentar, tendencia que parece confirmarse en 2017. El resultado de las medidas aplicadas por la Unión Europea son especialmente patentes en el Mediterráneo Central en donde se pasó de 885.386 accesos irregulares en el año 2015 a 182.534 en 2016.

LAS MEDIDAS DE LA UNION EUROPEA EN EL MEDITERRANEO CENTRAL

Se calcula que entre el año 2011 al 2016 unos 630.000 inmigrantes irregulares y refugiados llegaron a Italia a través del Mediterráneo Central. En este mismo periodo, más de 13.000 personas pudieron morir al intentar cruzar el mar y muchos más al cruzar el Sahara desde sus países de origen. Esta tragedia es la que trata de evitar la Unión Europea con su enfoque

[4] Nos referimos a las entradas irregulares a Rumania, Hungría, Eslovaquia, Polonia, Lituania, Letonia, Estonia, Finlandia y Noruega y fronteras terrestres con Moldavia, Ucrania, Bielorrusia y la Federación de Rusia

integrado y para conocerla mejor vamos a ver qué medidas ha aplicado en el Mediterráneo Central.

En particular, en el caso de Libia, tratado en la Cumbre de Malta de febrero de 2017, vemos como se adoptan medidas orientadas a la seguridad y la estabilidad, a la vez que se trabaja en la mejora de la situación de la población. Respecto a la seguridad y la estabilidad cabe destacar la formación de equipos, el apoyo a la guardia costera nacional, o la persecución de los traficantes de seres humanos mediante las operaciones de la Unión Europea. En cuanto a la mejora de la situación socio-económica de la población, se trabaja en dos direcciones: el fomento del empleo y la formación técnica, así como la implantación de un Plan de Acogida para inmigrantes dentro de Libia junto con ACNUR y la Organización Mundial para las Migraciones.

Pero, además, las operaciones realizadas en el Mediterráneo por la Unión Europea también están orientadas a salvar vidas, a la vez que realizan el control transfronterizo y la lucha contra los traficantes humanos. Sin duda, el salvamento de vidas es una de las prioridades de la Unión. Así, sólo desde el año 2015 hasta mediados de 2017, las operaciones de la Unión han salvado más de 400.000 vidas. El Servicio Europeo de Acción Exterior también engloba estas misiones civiles y las operaciones militares del área de gestión de crisis. Las misiones civiles son dirigidas por el *Crisis Management and Planning Directorate* (conocido por su acrónimo en inglés, CMPD) y las operaciones militares desde el *European Union Military Staff* (su acrónimo en inglés es EUMS).

En el Mediterráneo Central se desarrollan tres misiones: la misión EUNAVFOR MED "Sophia", la misión Tritón y la misión Mare Sicuro. La misión EUNAVFOR MED "Sophia" tiene por objeto capturar y neutralizar los medios empleados tanto terrestres como marinos por los traficantes de seres, así como adiestrar a la Guardia Costera Libia y apoyar el embargo de armas a Libia dictado por varias resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas[5].

La operación Sophia se lanzó el 22 de junio de 2015, como consecuencia de la Declaración del Consejo de Europa de fecha de 23 de abril de 2015, para evitar las pérdidas de vidas humanas en la mar, luchar contra las causas de la emergencia humanitaria que se vive en el Mediterráneo y luchar contra los contrabandistas y los traficantes de seres humanos. La Unión Europea trata de abordar en esta misión tanto los síntomas como las raíces del problema; entre ellos, los

[5] RCSNU 2240 (2015), de 9 de octubre, autorizando a los Estados Miembros a incautar las embarcaciones que fueran utilizadas en el contrabando y tráfico ilegal de personas humanas desde Libia. Y RCSNU 2292 (2016), de 14 de junio sobre la inspección en alta mar, frente a las costas de Libia a los buques que tengan su origen o destino en Libia.

conflictos existentes, la pobreza, el cambio climático y la vulneración de los derechos humanos. Así el enfoque integral contempla factores de índole muy diversa, como incrementar la colaboración con la Unión Africana y otras organizaciones regionales africanas, con los países de origen y de tránsito de los flujos migratorios, o la Organización internacional para las migraciones, o el comisionado de las NNUU para los refugiados. También prevé la dotación de capacidades a los países de origen y tránsito para permitir que las autoridades se puedan enfrentar al problema de modo eficaz, así como la mejora de la seguridad, los derechos humanos y la situación socioeconómica de los países de origen. En la operación se distinguen tres fases: la primera que comprende el despliegue y, la segunda, que es propiamente de interdicción, primero en aguas internacionales y luego en aguas territoriales libias. Por último, la tercera fase es propiamente terrestre y supone la neutralización y destrucción de los medios empleados por las redes de traficantes en el litoral. Además, la Operación Sophia ha rescatado a más de 32.000 personas, de las cuales ha sido posible el rescate de 11.704 personas gracias a los medios españoles (mayo 2017). Para ello España cuenta con una fragata clase F-100 y un destacamento del Ejército del Aire en la base aérea de italiana de Sigonella, consistente en un avión D-4 VIGMA (Vigilancia Marítima), y un contingente de aproximadamente 40 militares del Ejército del Aire.

Por su parte, la Agencia Europea FRONTEX está desarrollando dos misiones en el Mediterráneo: la Misión Tritón y la Misión Poseidón[6]. Esta última se desarrolla en el Mediterráneo Oriental, mientras que la Misión Tritón lo hace en el Mediterráneo Central. El objeto de la primera es el control de la inmigración irregular por vía marítima con destino en Sicilia, Cerdeña y Calabria, para lo cual se emplean medios marítimos y aéreos. Los medios empleados por FRONTEX son 11 buques, cinco aviones y más de 350 efectivos, que operan bajo el mando del Ministerio Italiano del Interior. La misión de estos medios es la vigilancia de las fronteras y la detección temprana de las embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal. La operación Tritón fue lanzada en noviembre de 2014 y desde su inicio los barcos y aviones de Frontex se han dedicado a ayudar a los migrantes en peligro. En ella participan un total de 26 países de la Unión mediante el despliegue bien de equipos o de guardias fronterizos.

La Misión Mare Sicuro también opera en el Mediterráneo Central y en las proximidades de Libia. Se trata de una iniciativa italiana que comenzó en marzo de 2015 con un dispositivo aeronáutico de vigilancia y seguridad marítima y que enseguida incorporó a los buques de la marina militar

[6] El detalle de las operaciones de la Unión Europea en el Mediterráneo se puede consultar en el enlace de EU *Operations in the Mediterranean Sea*: https://goo.gl/DxqRj9,

italiana. Su objeto es múltiple: la protección de tráfico marítimo comercial; la lucha contra el terrorismo y todo tipo de tráfico ilícitos, incluyendo el de seres humanos; la protección de la flota pesquera italiana; y, también, la protección de los intereses petroleros italianos. Los medios empleados son barcos, helicópteros, aviones pilotados remotamente y más de 1.000 efectivos embarcados y operativos permanentemente, que han permitido el rescate de más de 85.000 inmigrantes y el arresto de más de 300 traficantes de personas. Conviene resaltar también la importante labor que están realizando diferentes Organizaciones No Gubernamentales a lo largo de todo el Mediterráneo. No obstante, este enfoque integral que viene aplicando la Unión Europea en relación con las migraciones, en ocasiones, no es compartido por algunas ONG. Así ocurrió en agosto de 2017 cuando Médicos Sin Fronteras acusó al gobierno italiano de confundir el objetivo humanitario de salvar vidas con una *"intención política y militar*" basada en reducir el número de llegadas. De hecho, pocos días antes, una pequeña flota de barcos italianos había comenzado a patrullar las aguas libias, como respuesta a una petición formal del gobierno libio al gobierno de Italia. Poco después las ONG alemanas *Sea Eye y Save The Children* también cesaron temporalmente sus operaciones de salvamento. En realidad, el suceso manifestaba la complicada situación de estas ONG, que veían restringida su capacidad de navegar en aguas libias. Y también manifiesta con claridad lo señalado al principio de este trabajo, en el apartado de "El Análisis Prospectivo de OTAN". Nos referimos al aumento de la importancia de las ONG en el Orden Internacional y el desafío que esto supone para la gobernabilidad. No obstante, la Comisión Europea apoya económicamente a ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones, el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como otras ONG. Todas ellas están implicadas en el auxilio de los inmigrantes, de los desplazados internos y de los refugiados.

CONCLUSIÓN

Al menos hasta mediados de siglo las grandes migraciones continuarán siendo protagonistas de nuestro mundo, como señalan los informes estratégicos elaborados por OTAN. El Enfoque Integral diseñado por la Unión Europea trata de dar respuesta a las implicaciones de este hecho. Esta tendencia general se materializa en diversas implicaciones que suponen ahora y en el futuro varios retos para la Unión Europea, como son: el desarrollo de la ayuda humanitaria y de la cooperación con las Organizaciones Internacionales y las ONG; la mayor presencia de misiones de seguridad humana y de estabilización entre sus vecinos; y, el desarrollo de la capacidad de recuperación de las sociedades frente a crisis o hechos traumáticos dentro de la Unión y entre sus países vecinos. Para superar estos retos, le corresponde al Servicio Europeo de Acción Exterior liderar las actuaciones de las Instituciones Europeas, coordinar las políticas y acciones

con los Estados miembros e implementar planes y medidas de contingencia con los países de origen y de tránsito de los migrantes.

La Agenda Europea sobre Migración establecida en mayo de 2015 como respuesta a la crisis humanitaria del Mediterráneo Oriental estableció la necesidad de un enfoque integral de la gestión de la migración. Sus implicaciones suponen no sólo acometer las consecuencias de las migraciones irregulares, sino también sus consecuencias. Pero también implica que ningún Estado miembro puede abordar eficazmente la migración por sí mismo. Por ello, todos los actores (Estados miembros, las instituciones de la UE, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las autoridades locales y los terceros países) deben trabajar juntos para hacer realidad una política migratoria europea común. Las medidas establecidas deben garantizar fronteras fuertes, procedimientos justos y un sistema sostenible capaz de anticipar problemas. Por ello, es imprescindible la aplicación por parte de los Estados miembros de las decisiones colectivas adoptadas.

A modo de resumen señalamos los siguientes puntos:

Primero**.** Las grandes migraciones protagonizarán el siglo XXI. Las desigualdades económicas, sociales, demográficas, el cambio climático, el acceso generalizado a las tecnologías, entre otros factores, serán protagonistas en la primera mitad del siglo.

Segundo**.** La Unión Europea es una de las regiones más prósperas y seguras del mundo a pesar de las recientes crisis. Por ello, muchas personas tratarán de llegar y arraigarse en los países miembros.

Tercero**.** El enfoque integral diseñado por la Unión Europea trata de dar respuesta a las implicaciones de estos hechos. Este enfoque aborda las causas profundas de la inmigración como son la pobreza o la vulneración de los derechos humanos en los países de origen. La Unión también se ocupa de la lucha contra los traficantes de seres humanos, el control fronterizo y el salvamento de vidas.

Cuarto**.** Las misiones y operaciones desarrolladas en el Mediterráneo por la UE son tan sólo una parte de las acciones orientadas a los retos inmediatos. Además, la Unión está poniendo en marcha otras iniciativas para resolver las causas profundas de la migración.

Quinto**.** El enfoque integral de la Unión Europea está orientado a fortalecer las sociedades, sus estructuras políticas, económicas y la gobernanza en los países de origen y tránsito de los migrantes. Este mismo fortalecimiento también trata de desarrollarlo internamente para lograr

sociedades con capacidad de recuperación de crisis, catástrofes y otros hechos traumáticos. De esta manera, la Unión Europea trata de alcanzar una prosperidad compartida.

Sexto**.** La Política Exterior Común y la Agenda Europea de Migración son la expresión de la voluntad decidida de la UE de avanzar en el proceso de integración europeo. Los Estados miembros, las autoridades locales, las instituciones de la UE y la sociedad civil deben trabajar juntos para hacer realidad una Política Migratoria Europea Común.

BIBLIOGRAFIA

COM (2015) 240 final: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions a European Agenda on migration.* Brussels, 13.5.2015. <https://goo.gl/GUamvj> [*Consulta*: 14/11/2017].

COM (2015) 240 final, Anexo: Annex de *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions a European Agenda on migration.* Brussels, 13.5.2015. <https://goo.gl/CwPYCa> [Consulta: 14/11/2017].

De Carlos Izquierdo, J.: Tendencias Globales, Seguridad y Resiliencia. *Panorama de Tendencias Geopolíticas*. Documento de Investigación 6/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos 2017a. <https://goo.gl/qvJb7w> [Consulta: 16/11/2017].

De Carlos Izquierdo, J.: Política migratoria y la Estrategia Global de la Unión Europea. *Compartiendo (visiones de) seguridad*: III Congreso ADESyD, 220-229. ADESyD 2017b. <https://goo.gl/77xVHD > [Consulta: 16/11/2017].

DSN, Departamento de Seguridad Nacional: *Estrategia de Seguridad Nacional*. Presidencia del Gobierno, 2013 < https://goo.gl/3GRRUX> [Consulta: 16/11/2017].

DSN, Departamento de Seguridad Nacional: *Estrategia de Seguridad Energética Nacional*. Presidencia del Gobierno, 2014 <https://goo.gl/wsLIoT> [Consulta: 16/11/2017].

EU Council: The Council of European Union Conclusions, 9417/17, de 19.5.2017. Operationalising the Humanitarian-Development Nexus <https://goo.gl/Ee8Sx8>

European Commision: *Factsheet on the proposal for a European External Investment Plan*, 2016. <https://goo.gl/HJnr9P> [*Consulta*: 14/11/2017].

Frontex, Frontex European Border and Coast Guard Agency: *Migratory Routes map: Detections of illegal border-crossings statistics*. FRONTEX 2017 <https://goo.gl/yTUDj3> [*Consulta*: 14/11/2017].

MAEC, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Estrategia de Acción Exterior*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015 <https://goo.gl/uIyuNW> [Consulta: 16/11/2017].

Malta, Declaración de Malta: Nota de Prensa 43/17 del Presidente del Consejo Europeo sobre la *Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo Central*, de 3 de febrero de 2017 <https://goo.gl/47ZSog> [*Consulta*: 16/11/2017].

SEAE, Servicio Europeo de Acción Exterior: *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe.*

A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 2016. <http://goo.gl/LzKEm1> [*Consulta*: 16/11/2017].

SFA, Strategic Foresight Analysis: *SFA 2013 Report*. North Atlantic Treaty Organization, Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, 2013 <https://goo.gl/a0bQph> [Consulta: 16/11/2017].

SFA, Strategic Foresight Analysis: *Interim Update to the SFA 2013 Report*, North Atlantic Treaty Organization, Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, 2015 <https://goo.gl/ApxPTt>[Consulta: 16/11/2017].

RETOS Y DESAFÍOS DEL II PLAN NACIONAL DE ACCIÓN SOBRE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD

Dra. ELENA PERIBÁÑEZ BLASCO

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencias por la Universidad de Zaragoza, ha trabajado en medio ambiente, responsabilidad social corporativa y, en los últimos años, el campo de los derechos humanos.

Salvo un breve periodo de tiempo en el que estuvo ligada profesionalmente a organizaciones privadas como el *World Wild Found*, Yubarta *Inc.* (Boston-EE.UU.) o el Instituto de Economía Ambiental, el resto de su trayectoria profesional ha estado ligada a la universidad, primero a la Universidad Complutense de Madrid, y tras un periodo como *Visiting Fellow* en Harvard, a la Universidad Rey Juan Carlos, donde desde el año 2014 es la responsable de la Oficina de Derechos Humanos.

INTRODUCCIÓN

El Consejo de Ministros del 28 de julio aprobó el II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad[1], materializando así uno de los compromisos contraídos por el Presidente del Gobierno durante la presidencia española del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (bienio 2015-2016), en materia de la Agenda relativa a las Mujeres, Paz y Seguridad[2].

La casualidad ha querido que en estos días volviéramos la mirada hacia el pasado[3], un pasado reciente en la historia de Europa. El 22 de noviembre el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia dictó sentencia en el caso de Ratko Mladic, "El carnicero de Bosnia". El Tribunal lo condenó a cadena perpetua por hallarlo culpable de genocidio, exterminio, asesinato

[1] Publicado en el BOE, núm. 222, de 14 de septiembre de 2017.

[2] Conviene reseñar que su origen, razón de ser, se encuentra en la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1325 (2000) sobre Mujeres, Paz y Seguridad, que junto con las siguientes resoluciones adoptadas -1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015)- conforman el cuerpo de la llamada Agenda Internacional Mujeres, Paz y Seguridad (Agenda MPS). Las resoluciones establecen que la mayor participación de las mujeres –en la prevención, gestión y resolución de conflictos, y en la consolidación de la paz y los esfuerzos de reconstrucción posconflicto- es un requisito previo para alcanzar internacionalmente una paz y una seguridad sostenibles.

[3] Este texto tiene su base en la ponencia oral del mismo título impartida en el IV Congreso de ADESyD, "Compartiendo (visiones de) Seguridad", celebrado en Madrid el 28 de noviembre de 2017, de ahí la alusión a la proximidad de la fecha de la citada Sentencia.

y traslado forzado, entre otros delitos cometidos en Srebrenica durante el conflicto de los Balcanes.

La sentencia nos retrotrae a los años 90, cuando en Europa vivimos el conflicto de Bosnia-Herzegovina, y nos llegaban noticias de otro genocidio que estaba ocurriendo en Ruanda. La comunidad internacional miraba con estupor el grado de violencia ejercida en situaciones de conflicto contra la población civil y particularmente contra mujeres y niñas, unas violencias brutales, incluida su "*instrumentalización como arma de guerra*". Se planteó entonces la necesidad de acometer medidas para prevenir y paliar los impactos específicos de género en los conflictos armados y reconocer el papel crucial que las mujeres juegan en la construcción de una paz duradera.

Así, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprueba en el año 2000 la Resolución 1325 y tras ella una serie de resoluciones conexas, conformándose una Agenda Internacional para abordar estas cuestiones. La última de las resoluciones aprobadas que acompaña y complementa la citada Resolución 1325, fue la 2242, aprobada al principio de la presidencia española del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y es entonces cuando, desde la presidencia de gobierno de España, se anuncia el compromiso de elaborar el II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad.[4]

Este II Plan, que ha sido establecido para ejecutarse en un periodo de seis años, ha de afrontar los desafíos derivados del cambiante escenario internacional, con un elevado número de conflictos violentos y situaciones de paz inestables, movimientos migratorios masivos, y las amenazas de extremismo violento y del terrorismo, que atañen a seguridad y defensa, aparte de otras cuestiones humanitarias. Desafíos a los que se añaden los desafíos internos, entendiendo en ambos casos el término "desafío" en su acepción de enfrentarse a las dificultades con decisión. Y es que el II Plan nace con una serie de carencias que deben abordarse de manera decidida durante su primera etapa, para alcanzar en buena medida los ambiciosos objetivos que contiene.

No es nuestra intención presentar un texto lleno de reproches sino todo lo contrario. Queremos aprovechar estas páginas para compartir unos comentarios sobre algunos de los retos a los que esta *criatura,* que ahora comienza a dar sus primeros pasos, ha de enfrentarse para abrir una

[4] El primer acto del Presidente Mariano Rajoy en la Sesión 7533 del Consejo de Seguridad de la ONU fue la aprobación de la Resolución 2242 sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), culminándose varios años de trabajos preparatorios de texto que, inevitablemente, conllevaban actuaciones nacionales como la adopción de un nuevo Plan, agotado el Plan de 2007, que habría de estar adaptado a los requerimientos de esta nueva resolución y de otras anteriores, así como a otras herramientas adoptadas con posterioridad al 2007, caso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

reflexión y debate. Comentarios que sinceramente hago con el profundo deseo de que sirvan de estímulo para afrontar los desafíos internos, sirvan de estímulo y muestren que con voluntad (voluntad política) y la cooperación entre personas verdaderamente comprometidas, se pueden llegar a alcanzar grandes logros con escasos recursos.

LA NECESIDAD DE CONSEGUIR LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE "TODOS" LOS MINISTERIOS IMPLICADOS EN EL PLAN

Uno de los grandes retos del plan es conseguir la participación activa de absolutamente todos los Ministerios implicados en el Plan, lo que hasta ahora no ha sucedido. Según consta en el texto aprobado[5], el Grupo de Trabajo que ha de hacer la aplicación y seguimiento del Plan estará constituido "al menos" por representantes de: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC); Ministerio de Defensa (MDEF); Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD); Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MEIC); Ministerio del Interior (MINT); Ministerio de Justicia (MJUS); Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI); y Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS). Para lograr dicha participación activa de *todos*, lo primero es conseguir visibilizar un verdadero compromiso al más alto nivel, además de hacer un esfuerzo de difusión interna para que otros departamentos de cada ministerio sepan del Plan, de sus principios rectores y de los objetivos establecidos. Y es que, para ser coherentes y lograr la máxima eficiencia, resulta necesario que dentro de los ministerios implicados las personas que son responsables de otras actuaciones como el "Plan Integral de Lucha contra la Trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual" o el "Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización violenta", o quienes tienen la encomienda de realizar la revisión de la "Estrategia de Seguridad Nacional", por poner unos ejemplos, trabajen de forma coordinada con las personas encargadas de la implementación y seguimiento del Plan Nacional de Acción Mujeres, Paz y Seguridad.

Este requerimiento se hace dado que en este II Plan figuran ocho ministerios que durante la implementación del I Plan de Acción Mujeres, Paz y Seguridad han mostrado un grado *muy dispar* de participación, pese a su relevancia para el tema que nos ocupa, como sería el caso del Ministerio de Justicia o del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por poner un ejemplo. Si la acción colaborativa y coordinada es necesaria en cualquier circunstancia, en este caso resulta clave, puesto que el II Plan vuelve a ser un plan sin presupuesto específico propio. Para su implementación se nutre, nuevamente, de las partidas presupuestarias que al efecto tengan

[5] Pág. 90409, del BOE núm. 222, del jueves, 14 de septiembre de 2017.

asignadas cada uno de los Ministerios "formalmente" participantes y que, por el momento, se desconocen. Bien es cierto que a día de hoy no hay presupuesto específico para la implementación y ejecución del II Plan, pero no es menos cierto que la política a veces nos sorprende de un día para otro y se pacta un presupuesto millonario donde antes no había nada[6], máxime cuando se trata de un Plan a seis años.

Una cuestión preocupante es que, pese a lo que pueda parecer en una primera lectura, en el II Plan no aparecen *claramente definidas* ni las responsabilidades de ejecución en cada uno de los objetivos/acciones, ni como hemos apuntado, los recursos de los que disponen al efecto cada una de las partes implicadas. Es absolutamente necesario ir definiendo explícitamente las responsabilidades dentro de cada ministerio, quién es responsable de hacer qué, así como los plazos de ejecución individual o colectiva por parte de cada ministerio, junto con los recursos y partidas internas que van a poner a disposición año a año. Y esto debería quedar establecido y notificado –tanto al Congreso como a la sociedad civil– en los primeros meses de 2018, puesto que el Plan se aprobó a mediados de septiembre y ya están corriendo los plazos de ejecución.

Indudablemente este es uno de los grandes retos. En el primer bienio del Plan habrá que empezar a hacer un cesto con los escasos mimbres disponibles, puesto que las circunstancias políticas nos llevan a pensar que bastante difícil le resultará al gobierno lograr un consenso para conseguir la aprobación de los presupuestos del año 2018 (y no tener que convocar elecciones), como para *soñar* que se añada en este momento una partida específica. Pero ¿significa esto que el Plan está abocado al fracaso como señalan algunas voces agoreras, o que es un mero paripé? En nuestra opinión no y no. Ni tiene por qué estar abocado al fracaso, ni creo que su aprobación haya sido un mero *postureo* para reforzar la candidatura española para conseguir la deseada silla en el Consejo de Derechos Humanos[7], como han apuntado algunas voces críticas.

[6] Esto nos lleva a dos cuestiones: por un lado, a revisar el momento en el que se redacta en relación a la elaboración/negociación los Presupuestos Generales del Estado; y, por otro, al "peso" de quien lidera el Plan respecto de política gubernamental. Una respuesta puede venir dada por el "delicado" momento político para negociar un presupuesto específico para esta cuestión, como el grado de "fuerza" de quien lo lidera o de "oportunidad política". Hasta ahora "papel sí, dinero no". No obstante, esta es una cuestión que podría subsanarse en un momento de interés político. A modo de ejemplo, véase lo sucedido con el Pacto de Estado contra la Violencia de Género aprobado en el Congreso de los Diputados el 28 de septiembre -por 278 votos a favor y la abstención de 65 diputados (de Unidos Podemos)-, Pacto que ha sido ratificado posteriormente por todas las Comunidades Autónomas. El Pacto conlleva el compromiso de una dotación económica de 1.000 millones de euros en 5 años, distribuidos de la siguiente forma: 500 M€ para las CC.AA.; 400 M€ para el Gobierno y 100 M€ para Ayuntamientos. Bien es cierto que al cierre de estas líneas, los Presupuestos Generales del Estado para el 2018 no han sido aprobados todavía.

[7] La candidatura española lo consiguió por segunda vez el pasado 16 de octubre con el voto favorable de 180 de los 193 Estados, por lo que será parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante el trienio 2018-2020, dentro del grupo "Europa Occidental y otros". La primera vez que España fue miembro del Consejo fue en el periodo 2011-2013.

Queremos hacer hincapié en que han de ponerse a disposición "recursos" en general, porque hasta ahora buena parte de los reproches se vienen centrando en la falta de presupuesto propio del Plan, a la falta de recursos económicos. No obstante, en nuestra opinión, en tanto se obtiene el ansiado presupuesto propio, cuestión deseable pero poco probable a corto plazo, sí nos parece oportuno exigir a los distintos ministerios implicados la puesta a disposición de algo muy valioso: recursos humanos "estables" (por el periodo del plan y cuya dedicación al mismo sea preferente y no residual), así como otros recursos de carácter técnico y material, tan importantes o más que la propia partida presupuestaria específica, y que son perfectamente asumibles por parte de todas y cada una de las distintas administraciones implicadas sin distinción ni excusa.

Por otro lado, es necesario seguir –o comenzar– las labores para lograr una colaboración público-privada significativa. En este punto conviene destacar que en España más del 34% de las empresas del IBEX 35 ya cuentan con medidas y reportan sobre cuestiones relativas al los "Principios Rectores sobre empresa y derechos humanos" de las Naciones Unidas[8], y conforme a los datos hechos públicos por la Red Española del Pacto Mundial, son más de 200 las empresas de todo tipo las que han suscrito los principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas.[9] Sin duda, parte de estas organizaciones privadas estarían dispuestas a colaborar en la consecución de los objetivos marcados con el II Plan, generándose sinergias entre aquellas partes de la Administración que han de acometer el Plan Nacional de Acción Mujeres, Paz y Seguridad, y aquellas organizaciones privadas que públicamente se han comprometido a desarrollar acciones [10] en el marco del Pacto Mundial, los Objetivos de Desarrollo Sostenible-Agenda 2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba, entre otros, o el Plan de Acción Nacional español de Empresas y Derechos Humanos al que aludiremos más adelante.

LA DUALIDAD DEL PLAN Y EL RETO DE LA "SEGURIDAD HUMANA"

El II Plan se nos presenta con el objetivo de "*integrar la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres y niñas como parte fundamental de la acción exterior de España a favor*

[8] Resolución del Consejo de Derechos Humanos 17/4, de 6 de julio de 2011, sobre los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. A/HRC/RES/17/4.

[9] En el Foro Económico Mundial de Davos, en 1999, el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan lanzó la idea de un Pacto Mundial para que las empresas colaborasen con las NN.UU., gobiernos y otras instituciones en la promoción de los derechos sociales y ambientales. La esencia del Pacto es el compromiso de acción con respecto a 10 Principios que abarcan el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, los derechos laborales, la preservación del medio ambiente y la lucha contra la corrupción. Este llamamiento a la acción fue reiterado en el Foro de Davos del año 2011, por el Secretario General Ban Ki-moon de forma más contundente cuando dijo al respecto a los representantes de las grandes empresas allí reunidos "*Necesitamos que ustedes tomen la iniciativa, …, lideren con hechos*" (Sánchez, Cano y Peribáñez, 2016, p. 47).

[10] Habitualmente incluidos en el marco de sus políticas de Responsabilidad Corporativa (o de Responsabilidad Social Corporativa) y, en algunos casos muy concretos, establecidos en sus políticas de derechos humanos.

de la paz y la seguridad internacionales", siendo de partida los lugares de acción prioritaria: Mali, República Centroafricana, Afganistán, Palestina, Líbano, Colombia y Ucrania. Parte fundamental sí, pero no única.

En este punto parece oportuno recordar algunos comentarios hechos por Marriët Schuurman, Representante Especial para Mujeres, Paz y Seguridad de la OTAN, en el año 2015, durante la celebración de un "Seminario conmemorativo del XV Aniversario de la Resolución 1325", celebrado en la Universidad Rey Juan Carlos. Señaló entonces algunas de las cuestiones clave de la Agenda de la OTAN para la implementación de la Resolución 1325, cuestiones que, tal vez, deberíamos tener siempre en mente durante la implementación de nuestro II Plan. Por un lado, resaltó Schuurman una cuestión obvia pero que debe ser recordada, y es que el plan no es un fin en sí mismo, sino "*una herramienta práctica"* para la consecución de dos objetivos centrales: "*reducir las barreras estructurales a la participación activa y significativa de la mujer en las instituciones y operaciones de paz*" (en su caso de la OTAN); así como para "*integrar la perspectiva de género en las actividades diarias, desde la gestión de crisis, la cooperación en seguridad y la defensa colectiva*" (ODH-URJC, 2015: 15-16). Por otro lado, hizo especial énfasis en la necesidad de abordar con una "*nueva mentalidad y perspectiva el concepto de seguridad*", así como "*pensar en lo que aportaría un enfoque más inclusivo de paz y seguridad"*; y en el hecho de que el reto inmediato sobre estas cuestiones está "*en nuestra propia casa*" (en referencia a los países de la OTAN), siendo necesario *"liderar con el ejemplo*" (*Ibíd.*). Aunque sólo ella podría aseverar mis palabras, creo que si la Sra. Schuurman leyera nuestro II Plan y le pidiéramos opinión sobre el texto disponible de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional (española) 2017, muy posiblemente nos volvería a recordar parte de lo ya dicho en 2015: hay que liderar con el ejemplo. Es decir, no podemos ni debemos ver el II Plan solo como parte de la acción exterior, con algo que no guarda relación con lo que se desarrolla dentro del estado, eso sería un craso error. Los compromisos (y obligaciones) contraídas en el marco de la Resolución 1325/Agenda MPS son duales y, por ello, también han de verse como parte fundamental de las políticas nacionales en materia de inclusividad, género, seguridad y defensa nacional. Solo así podremos hablar de un correcto enfoque del II Plan Nacional y, a partir de ahí, tratar de liderar con el ejemplo, liderar con hechos y no simplemente sobre el papel.

En este punto, señalar también como uno de los grandes retos el lograr ese *enfoque más inclusivo de la paz y la seguridad*, sin olvidar que la *seguridad humana*, tal y como la contempla la ONU va mucho más allá de la no existencia de conflicto, *es "el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de pobreza y la desesperación,[…], a disponer de iguales*

oportunidades para disfrutar de todos sus derechos a desarrollar plenamente su potencial humano" (ONU, 2005: párr. 143), evitando así extremismos que desencadenen conflictos.

En el apartado de seguridad y de las acciones relacionadas con los compromisos derivados de la resolución 2242, hay una particular inquietud entre algunos representantes de la sociedad civil. Esta inquietud quedó evidenciada durante la primera reunión de la Red de Puntos Focales Nacionales sobre Mujeres, Paz y Seguridad, que tuvo lugar en Alicante en la primavera de este año[11], en concreto en la sesión de la Mesa dedicada a la "Prevención y lucha contra el extremismo violento y los Planes de Acción Nacionales", en la que estuvimos presente. Aquí el riesgo es el de que el Plan implemente actuaciones encaminadas a lo que se ha dado en llamar *securitización* de problemas sociales generados o agravados por los conflictos (desplazamientos internos, migraciones, etc.) y que incluso se plantee la opción de instrumentalizar a las mujeres en las estrategias de lucha contra el crimen organizado, la radicalización y el terrorismo (las mujeres como fuente de alerta temprana o información).

En la reunión lo que se puso de manifiesto, entre otras cuestiones, fue la necesidad de "*promover la inclusión efectiva de mujeres y su liderazgo en la formulación y aplicación de estrategias y programas orientados a prevenir y contrarrestar el extremismo violento*", así como la necesidad de investigar para "*entender mejor las funciones concretas de las mujeres en la prevención del extremismo violento y su participación en él*" (ONU, 2017: 12), no pre asignando funciones que además las pongan en mayor riesgo de sufrir violencias. Igualmente, durante el debate se puso de manifiesto la necesidad de examinar cuestiones emergentes que se ligan indefectiblemente a la Agenda MPS, particularmente en el área mediterránea, como son el cambio climático, las crisis humanitarias y los flujos migratorios (*crisis de los refugiados*) y las consecuencias que llevan aparejadas. Es evidente la necesidad de coordinar las estrategias nacionales al respecto de temas que están íntimamente vinculados con la estabilidad regional, la seguridad y, cómo no, con las violencias basadas en el género que en situaciones de crisis, inestabilidad y conflicto armado se convierten en pandemia (Peribáñez, 2017: 56).

RELACIONARSE NO ES LO MISMO QUE TRABAJAR JUNTOS

Otro gran reto es el de aprender a relacionarse, a conseguir una verdadera colaboración entre las administraciones públicas y la sociedad civil en general y, en el caso que nos ocupa, mejorar la institucionalización de la implicación de la sociedad civil en todas las fases operativas del II Plan. Bien puede decirse que la relación entre la administración y la sociedad civil, sobre todo

[11] 26 y 27 de abril de 2017.

en lo tocante a asuntos relativos a seguridad y defensa, suele ser escasa o nula. La relación de las personas redactoras del plan con la sociedad civil puede ser calificado de *un intento de aproximación no bien articulado*, percibido más como de carácter informativo que de verdadera actuación conjunta. Hubo un momento en que sí parecía que podría llegar a articularse una verdadera colaboración, aunque la mayor parte del peso del diseño y redacción del Plan fuera institucional. Fue en mayo de 2016, cuando desde el MAEC se organizó una Jornada con mesas de trabajo que no volvió a repetirse.

No obstante, este es un reto sociológico que trasciende al Plan, como lo es el de conseguir una mayor transparencia durante su implementación y desarrollo. No está en la tradición cultural española este tipo de experiencia colaborativa y esto es algo que no puede crearse de la noche a la mañana, sino de forma progresiva. De ahí la insistencia de la sociedad civil en el deseo de estar e intentar poner sobre la mesa de trabajo lo mejor de nosotros, tanto en el plano personal como institucional y seguir pidiendo *apertura*, *escucha activa* y la creación de espacios institucionales para un mayor *trabajo colaborativo* como forma de reconocimiento del importante papel que juega la sociedad civil en la consecución de unos objetivos tan amplios como establecidos en el II Plan.

Hay que seguir insistiendo para que la participación de la sociedad civil en la implementación del II Plan sea distinta a lo vivido durante su diseño, porque *participar no es lo mismo que ser meramente informado*. Como tampoco podrá decirse que sólo la presentación de un informe bianual al Congreso de los Diputados constituye en sí mismo un ejercicio de transparencia. La *transparencia en la administración* es dar información de forma accesible y comprensible, cierto; pero también es *transparencia* articular debidamente los mecanismos para contar con una participación *real* de la sociedad civil en la implementación, seguimiento y evaluación periódica del II Plan.

En este punto, el de la participación de la sociedad civil, cabe señalar que el II Plan hace referencia a la creación de un "Grupo de Trabajo" y un "Grupo Consultivo", que aparecen definidos en su constitución, aunque ha de verse cómo resolver la elección de representantes. Junto a los anteriores, aparece un "Grupo de intercambio técnico", cuya constitución no se ha detallado. Quedan dudas que habrán de ser resueltas a la mayor brevedad, dado que ya han pasado cinco meses desde su aprobación: ¿se trabajará con especialistas con cada ministerio?, ¿será por objetivos, por acciones o por las áreas temáticas que aparecen recogidas en la parte

final del Plan? [12] Una vez aclaradas estas cuestiones indudablemente surgirán nuevas dudas: ¿se podrá hacer un verdadero seguimiento?, ¿se podrá participar en la evaluación de resultados?, ¿se podrá colaborar en la identificación de dificultades en la implementación y la adopción de medidas complementarias o de corrección?; pero estas cuestiones no podrán tener respuesta hasta que no se hayan resuelto las fórmulas de participación de la sociedad civil en los mencionados "Grupos" y se aclaren cuáles están previstas que sean las tareas encomendadas.

Finalizar este punto señalando que el II Plan hace mención a Jornadas de Trabajo cada dos años, simplemente apuntar que esperamos sean similares a la ya realizada en mayo de 2016.

RESPECTO DE LA METODOLOGÍA

En nuestra opinión, el II Plan contiene grandes desafíos metodológicos. Cuenta con 4 objetivos generales, muy ambiciosos: 1) Integrar la perspectiva de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos y la consolidación de la paz; 2) Hacer realidad la participación significativa de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones en relación a la prevención, gestión y solución de conflictos; 3) Garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y postconflicto; 4) Introducir de forma efectiva la perspectiva de género en la definición de las medidas concretas de reparación y recuperación de las víctimas de los conflictos. Todos ellos a su vez acompañados de un número variable de objetivos específicos.

Los objetivos son muy amplios pero claros, no obstante, olvida decirnos de dónde parte y qué motiva la elección de esos grandes objetivos. En nuestra opinión, hubiera sido interesante facilitar, al menos, un sencillo análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) recogiendo las experiencias y resultados extraídos del I Plan, así como las circunstancias institucionales en las que se acometía el diseño del II Plan. Esta sencilla metodología de análisis se habría podido luego suplementar, por ejemplo, con un análisis CAME (corregir, afrontar, mantener y explotar), lo que entendemos hubiera permitido un mejor entendimiento de cómo habrá de ser el desarrollo y una más fácil comprensión del porqué de los objetivos seleccionados y de las acciones propuestas.

[12] Las áreas temáticas recogidas en el Plan son: 1) Violencia sexual en conflicto y otras formas de violencia contra las mujeres; 2) Mujeres y niñas refugiadas y desplazadas; 3) Género y prevención y lucha contra el extremismo violento y el terrorismo; y 4) Trata de mujeres y niñas.

El Plan se nos presenta dirigido a la "*gestión orientada a resultados*", principio 11, y dice contener "*una serie de metas*", además de "*acciones, así como un listado de indicadores*", pero su lectura detenida nos hace apreciar una serie de vacíos.

En toda acción de planificación es fundamental dar respuesta clara, al menos, a: "qué", "quién", y muy importante el "cómo" y "cuándo" (acción por acción). Es fundamental llenar en los primeros meses de 2018 los *vacíos* metodológicos que ahora mismo tiene el Plan. Cuando los objetivos son tan tremendamente ambiciosos como los expuestos, cuando el plazo de ejecución es amplio (seis años) y carecemos de puntos concretos de referencia (metas o hitos intermedios), el riesgo de pérdida de credibilidad y de generar frustración aumenta porque cada parte interesada en el Plan tendrá sus propias expectativas y los resultados finales pueden no coincidir con las expectativas generadas. ¿Cómo vamos a saber el grado de consecución de los objetivos si estos no se han concretado? ¿Cómo vamos a saber cuándo y cuánto nos estamos desviando si tampoco tenemos referencias temporales? ¿Cómo vamos entonces a determinar la eficacia y el alcance de nuestra gestión si nos faltan herramientas o instrumentos para hacerlo?

Una parte del vacío podría llenarse estableciendo metas que sean "SMART", es decir, metas o hitos intermedios que sean Específicas (del inglés *Specific*); Mensurables (y que efectivamente pueda ser medible con la frecuencia establecida); Alcanzables (si no en su totalidad, sí en un porcentaje elevado); lo que se liga a que sea Realista; y con límites Temporales.

A esto cabe añadir el hecho de que todo el mundo habla siempre de indicadores, aunque curiosamente son pocas las personas que han trabajado realmente con ellos. En este sentido, advertir que los indicadores que se nos presentan en este Plan son mayoritariamente indicadores operacionales o de gestión. Indudablemente éstos son necesarios, pero no suficientes. Para un adecuado análisis, control y seguimiento del Plan –objetivos y eficacia de las acciones seleccionadas– habrán de complementarse con indicadores *de comportamiento*, así como con indicadores *de efectividad* o *de impacto*. De esta forma, y habiendo establecido unas líneas base/referencia, los indicadores nos irán diciendo en qué punto nos encontramos respecto de las metas establecidas para cada objetivo específico, de forma que puedan corregirse a tiempo las desviaciones antes de agotar el tiempo del Plan. Sabemos que esta no siempre es tarea fácil, pero hace años que se viene haciendo (y exigiendo) al sector privado, por lo que desde la administración no hay justificación para no hacerlo.

Tampoco podemos olvidar que, para poder analizar y evaluar correctamente la eficacia de las acciones acometidas con el fin de lograr los objetivos propuestos, hacen falta emplear tanto

indicadores *cuantitativos* como indicadores *cualitativos*. Se trata de ir reportando bianualmente sobre los avances que se hacen, no de hacer meros documentos informativos sobre acciones ejecutadas sin que el lector pueda interpretar si se está progresando conforme a lo deseable para cada objetivo. En palabras de Ban Ki-moon (ONU, 2010: párr. 4) en su informe sobre "La mujer y la paz y la seguridad" sobre lo que son, o han de ser, los indicadores que se emplean en los reportes: "…*un medio para determinar el statu quo y el progreso alcanzado hacia el logro de una meta establecida. Indican tendencias y permiten determinar el adelanto hacia la consecución de los resultados previstos*".[13]

LAS OPORTUNIDADES PARA GENERAR SINERGIAS

Afortunadamente, no todo son desafíos. Para abordar las dificultades expuestas, también hay en estos momentos una combinación o confluencia de circunstancias que generan magníficas oportunidades, coyunturas que deberían ayudar a un mejor arranque del Plan y entre las cuales nos queremos referir particularmente a tres.

En primer lugar, el II Plan Nacional de Acción Mujeres, Paz y Seguridad se aprueba y publica al mismo tiempo que otro Plan que para algunas organizaciones ha pasado desapercibido, el Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos[14]. No es este el contexto para abordar cómo se ha redactado dicho Plan y sus propios desafíos, pero sí parece oportuno destacar que ambos planes están ligados y pueden/deberían generarse una importantes sinergias durante sus desarrollos. En este sentido, apunta el Principio Rector 7 del Plan de Empresa y Derechos Humanos al riesgo de violaciones graves de los derechos humanos en zonas afectadas por conflictos y el papel de los Estados para tratar de asegurar que las empresas que operan en tales contextos no se vean implicadas en abusos. También, que entre las medidas a desarrollar previstas explícitamente se referencia al II Plan Nacional, aunque sólo sea para apuntar que *"el Gobierno desarrollará herramientas y guías de actuación dirigidas a las empresas sobre cómo abordar el riesgo de violencia sexual y violencia de género en situaciones de conflicto*"[15]. Indudablemente, se pueden y se debería hacer peticiones al sector privado en pro a una mejor

[13] S/2010/173, párr. 4.

[14] En este caso, consecuencia de la Resolución 17/4 (2011), con la que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas hizo suyos los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos elaborados por el Representante Especial John Ruggie en su informe A/HRC/17/31.

[15] Medidas que han de sumarse en este punto específico no solo a las obligaciones que corresponden al Estado en virtud del Derecho Internacional Humanitario en situaciones de conflicto armado, al Derecho Penal Internacional, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, etc. Así como las obligaciones jurídicas pertinentes, y buenas prácticas, derivadas de la adhesión de España al Documento de Montreux sobre las operaciones militares y de seguridad privada durante los conflictos armados.

implementación y ejecución de ambos Planes; del mismo modo que se puede y se debería trabajar de forma coordinada y colaborativa.

En segundo lugar, el arranque del Plan se hace en un momento interesante institucionalmente puesto que España estará presente en el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante el trienio 2018-2020[16]. En este sentido, hay señalar que entre las prioridades españolas en materia de promoción y defensa de los derechos humanos, dos de las cinco áreas prioritarias abordan explícitamente cuestiones del II Plan, por ser temas de género. En concreto, el compromiso de lucha contra la discriminación por razón de género y, aunque en el texto del II Plan solo aparece mencionada una vez de forma explícita (en el objetivo 3), la lucha contra la discriminación por razón de identidad de género y orientación sexual. En este sentido, si en los conflictos y situaciones de crisis humanitarias las mujeres son víctimas de graves violencias y discriminaciones, no es menos cierto y hecho probado, que hay personas que solo por su identidad de género y orientación sexual sufren desapariciones forzadas y son víctimas de violencias que se caracterizan por su "*especial brutalidad, que a menudo acaba en asesinato*" (ONU, 2011: 9); hechos a los que se añaden unos niveles de discriminación mayor tras la resolución del conflicto.

Y, en tercer lugar, la gran oportunidad que supone el hecho de que el Ministerio de Defensa haya sido designado *European Union Military Training Discipline Leader,* para liderar la formación y el adiestramiento en materia de género del personal en operaciones y misiones a desarrollar en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

Deseo concluir manifestando que, pese a los desafíos y retos expuestos respecto al Plan, estoy convencida de que la actual coyuntura y el esfuerzo de las partes implicadas contribuirán a avanzar en la consecución del deseado objetivo de disminuir las violencias ejercidas contra las personas por cuestiones de género (identidad) y orientación sexual. También ayudarán a prevenir el extremismo violento y a conseguir situaciones de paz estables, entre otras cuestiones marcadas por la Agenda MPS, para que terminado el conflicto se progrese en la consecución de *sociedades más justas e igualitarias*, avanzando en el concepto de *seguridad humana* en los ámbitos internacional, europeo y español.

[16] Ocupará silla por segunda vez, la primera fue durante el periodo 2011-2013.

REFERENCIAS

Carta de fecha 6 de junio de 2017 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas. A/71/927-S/2017/485, de 13 de junio de 2017.

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género". A/HRC/19/41, de 17 de noviembre de 2011.

ODH-URJC: "XV aniversario de la Resolución 1325 Mujeres, Paz y Seguridad: logros, carencias y propuestas de futuro", Madrid, junio 2015. Documento de Relatoría disponible en la web de la Oficina de Derechos Humanos de la Universidad Rey Juan Carlos https://derechoshumanosurjc.files.wordpress.com/2015/09/relato_seminario_1325_universidad _rey_juan_carlos_jun_jul_2015.pdf [20/12/2017].

ONU: "Resolución de la Asamblea General 60/1, por la que se aprueba el Documento Final de la Cumbre de 2005". A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005.

Peribáñez, E.: "Reflexiones sobre género-violencias en situaciones de conflicto y postconflicto armado, desde una perspectiva de género no binaria", en Del Prado, C. (coord.), *Derechos Humanos y Construcción de Memoria Cívica: Cultura Democrática y Modelos de Protección en América Latina y Europa*, Madrid, Dykinson, 2017. pp. 53-86.

Resolución del Consejo de los Derechos Humanos 17/4, sobre los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. A/HRC/RES/17/4, de 6 de junio de 2011.

Sánchez, V.E., Cano, M.A., y Peribáñez, E.: *Responsabilidad Social Corporativa. El papel de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en la promoción de la RSC,* Madrid, Dykinson, 2016.

MÉXICO Y ESPAÑA EN EL DESAFÍO DEL MANTENIMIENTO DE LA SEGURIDAD DE SUS FRONTERAS. DOS REFERENTES POR SU POSICIÓN ESTRATÉGICA Y SUS RELACIONES DE COOPERACIÓN

Dña. SAMANTA GUADALUPE ROSAS

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México, realizó un semestre de movilidad internacional en Mendoza Argentina, donde obtuvo el diplomado "Seguridad Internacional y sus nuevos Retos", impartido por la UNAM. Fue becaria de investigación en el proyecto "Perspectiva global de la crisis ambiental y los sistemas socio-ecológicos," y actualmente cursa una estancia de investigación corta sobre temas de seguridad ambiental en la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales temas de interés y líneas de investigación son: Estudios de Seguridad, Seguridad Ambiental, Gobernanza Ambiental, Paradiplomacia y Gobiernos Locales.

INTRODUCCIÓN

En medio del actual escenario internacional, caracterizado las dinámicas propias de la globalización, los flujos migratorios irregulares cobran especial importancia al momento de analizar la situación de seguridad internacional que se encuentra vigente.

Al respecto, es necesario aclarar en primera instancia que el concepto de seguridad, al que se hace referencia en esta comunicación, se inclina por el de la seguridad ampliada[1], pues bajo el entendido de que nos hallamos inmersos en la era de la globalización, estudios sobre fenómenos tan complejos como lo es la problemática migratoria, hacen indispensable la incorporación al análisis de los nuevos retos a los que se enfrenta la sociedad internacional. Por ello, la ampliación de la agenda, mediante la incorporación y análisis de nuevos retos que ponen en riesgo a la seguridad, en sus múltiples y variadas acepciones, representa el punto de partida para abordar el reto de los movimientos migratorios, desde un enfoque integral y multidisciplinar.

[1] Seguridad ampliada: tomando como marco las reflexiones de Buzan (2007), este concepto involucra otros objetos referentes además del Estado, como era concebido desde el enfoque tradicional de la seguridad. Al incorporar nuevos objetos referentes tales como el individuo, las sociedades, el medio ambiente, el planeta, también se amplía la agenda de amenazas que sólo se enfocaba en aquellas de carácter estrictamente militar.

Es así como en el marco del IV Congreso ADESyD, "Compartiendo (visiones de) Seguridad", he planteado algunas reflexiones en torno al tema migratorio y la seguridad de las fronteras en México y España, mediante la implementación de dos enfoques particulares, uno comparativo, y otro compartido.

Comparativo, tomando en consideración las notables diferencias que definen geográfica, política, social y económicamente, a estos dos Estados. Pero al mismo tiempo, desde un enfoque compartido, haciendo alusión a las relaciones de cooperación bilateral, y principalmente, a las semejanzas que los unen, ya que aún con sus respectivas diferencias, ambos constituyen un punto de atracción para miles de inmigrantes que buscan llegar como destino final a dos de las economías más grandes del mundo: Estados Unidos, en el caso de México, y a otros países de la Unión Europea, en el caso de España.

A través del análisis de las peculiaridades que diferencian, y que al mismo tiempo, asemejan a México y España en la cuestión migratoria, se presenta la oportunidad de hallar puntos de encuentro en el análisis de las condiciones migratorias particulares de cada Estado, así como en los marcos de cooperación que ya existen, para incorporar la problemática migratoria en la agenda de cooperación y seguridad.

Para ello, la estructura de este ensayo se encuentra dividida en tres apartados generales. Los dos primeros analizan de manera concreta el escenario migratorio que caracteriza tanto a México como a España, y el tercero hace referencia a las relaciones de cooperación que mantienen en los temas migratorios, principalmente en el marco del sistema iberoamericano.

EL FENÓMENO MIGRATORIO EN MÉXICO

Con el propósito de dimensionar el panorama migratorio en México, cabe mencionar algunos datos estadísticos importantes. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2017), el territorio mexicano abarca una superficie total de 1.960.189 km^2 y el año 2015 tenía una población de 119.530.753 habitantes; colinda al norte con Estados Unidos y al sur con Belice y Guatemala.

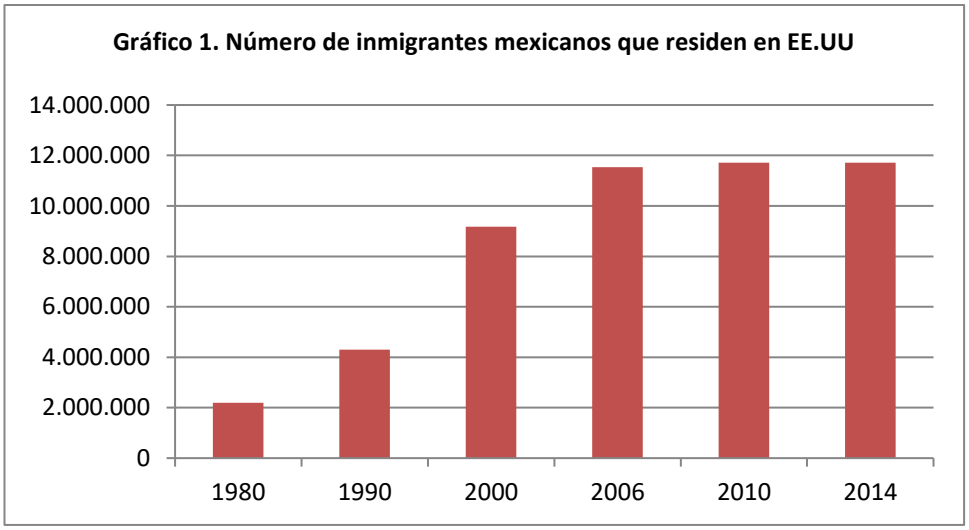
En México, como en todo el mundo, la cuestión migratoria es un fenómeno altamente complejo, no obstante, en las últimas décadas ha experimentado transformaciones importantes debido a condicionantes socio-políticos y económicos, tanto exógenos como endógenos, que han determinado el rumbo de la región. En el marco de los condicionantes exógenos, cabe destacar la presión económica internacional, auspiciada en gran medida a finales del siglo XX, comienzos

del siglo XXI, por el fenómeno de la globalización. Ya que a través de la expansión y modernización de los medios de comunicación, el internet y la industria internacional del entretenimiento, se ha mantenido en los mexicanos una atracción latente hacia los Estados Unidos y su *american way of life,* en donde, principalmente, se anhela encontrar mejores oportunidades de trabajo.

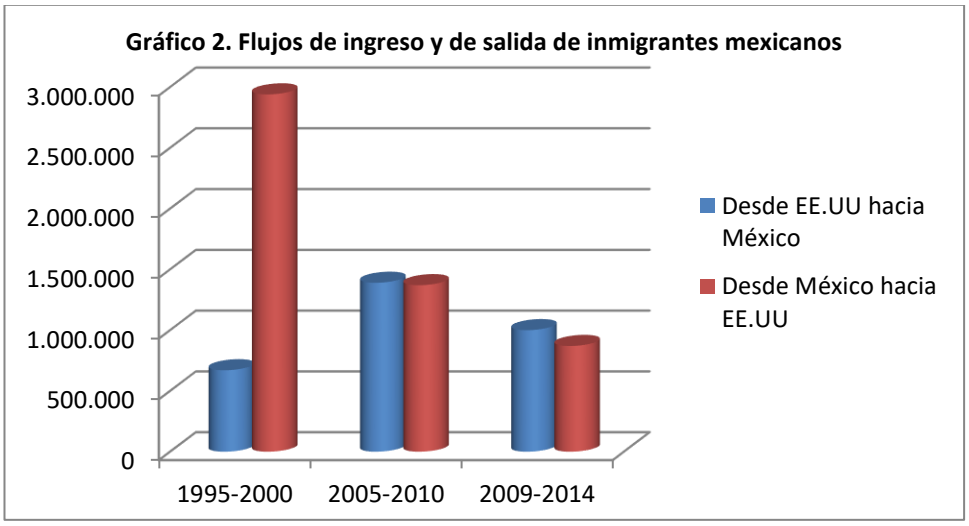
Por otra parte, los condicionantes endógenos hacen referencia a un conjunto de aspectos económicos, políticos y sociales que definen la crisis en la que se encuentra el Estado mexicano. Cuestiones como el desempleo, la impunidad y la corrupción al interior de la élite política, la creciente violencia e inseguridad que se viven en el país producto de la expansión y fortalecimiento de los grupos criminales del narcotráfico; son tan sólo algunos de los motivos que han orillado a miles de mexicanos a emigrar a los Estados Unidos.

No obstante, cabe destacar que la dinámica migratoria de mexicanos que emigran hacia los Estados Unidos no siempre se ha mantenido estable. Como se puede observar en el gráfico 1 el número de inmigrantes mexicanos que residen en Estados Unidos tuvo su mayor periodo de crecimiento entre 1980 y 2000. A partir de este año, el nivel de crecimiento comenzó a desacelerarse, hasta que entre 2006 y 2014 es posible observar un notorio estancamiento. Y es que en 2017, de acuerdo con el Instituto de los Mexicanos en el Extranjero, de los 35.400.000 mexicanos residentes en Estados Unidos, 23.685.500 son nacidos en dicho país y 11.714.500 son nacidos en México, (IME, 2017), lo que significa que el crecimiento de mexicanos residentes en Estados Unidos no se debe necesariamente al aumento del ingreso de más mexicanos al país, sino, al crecimiento de las familias que residen desde algún tiempo en Estados Unidos.

Asimismo, otro elemento que ayuda a comprender el motivo principal por el cual en los últimos diez años se ha experimentado un estancamiento en el número de inmigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos se encuentra representado en el gráfico 2, donde se observa la comparación entre el flujo de mexicanos que ingresan a los Estados Unidos y los que salen, en periodos de cinco años. Y es posible observar que a partir del 2005, el flujo de mexicanos que retornaban a su país de origen comenzó a aumentar; a tal grado, que para el periodo del 2009 al 2014, éste superó al flujo de mexicanos que ingresaban a los Estados Unidos.



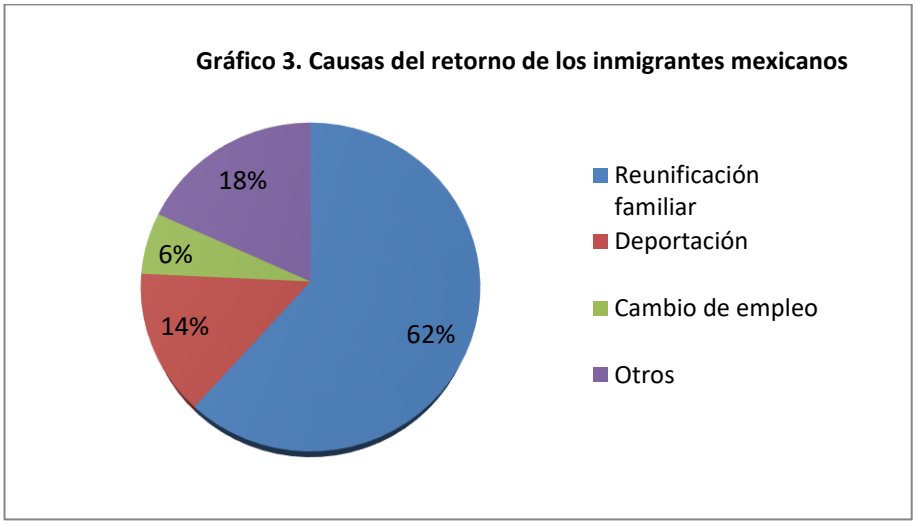
Fuente: Elaboración propia con datos de *U.S. Census Bureau 2006, 2010, and 2014 American Community Surveys (ACS) and Campbell J. Gibson and Kay Jung.*



Fuente: Elaboración propia con datos del *Pew Research Center*

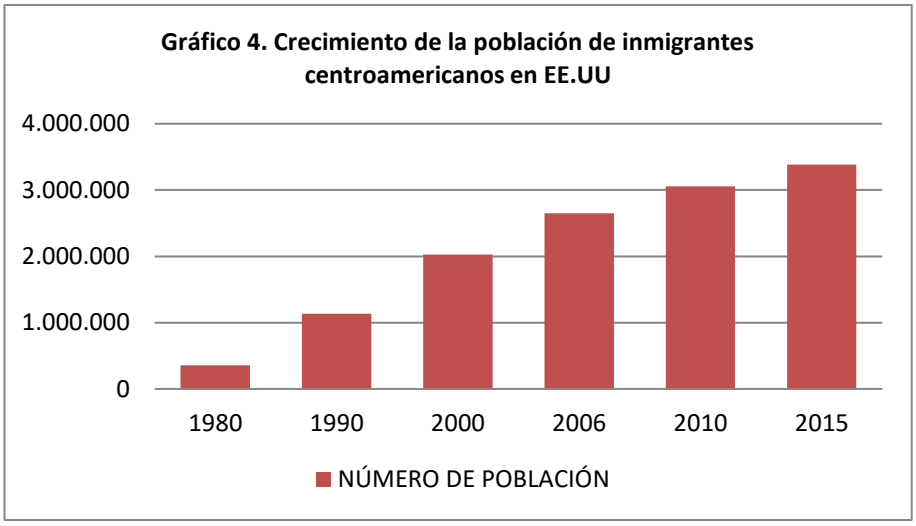
Esta nueva tendencia en los flujos migratorios que salen y entran al territorio mexicano pone de relieve la complejidad de la situación migratoria que se está experimentando en la actualidad. De acuerdo con el estudio "Migración y desarrollo en Iberoamérica" de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2017), desde comienzos de este siglo se comenzó a observar la presencia de distintas modalidades migratorias en México, lo que ha ocasionado que hoy en día se considere al país como territorio de origen, de tránsito, de destino y, de manera más reciente, de retorno internacional de migrantes. Aunque por el volumen e intensidad de la movilidad de mexicanos y de mexicanas hacia el extranjero, el país sigue teniendo un papel preponderante como emisor.

En la actualidad, es un hecho que el flujo migratorio de mexicanos seguirá experimentando cambios sustanciales. Principalmente, el retorno de mexicanos a su país de origen continuará incrementándose como consecuencia del endurecimiento en las políticas migratorias estadounidenses instauradas por el presidente Donald Trump. El gráfico 3 muestra las principales causas por las cuales cada vez un mayor número de mexicanos decide retornar a su país de origen.

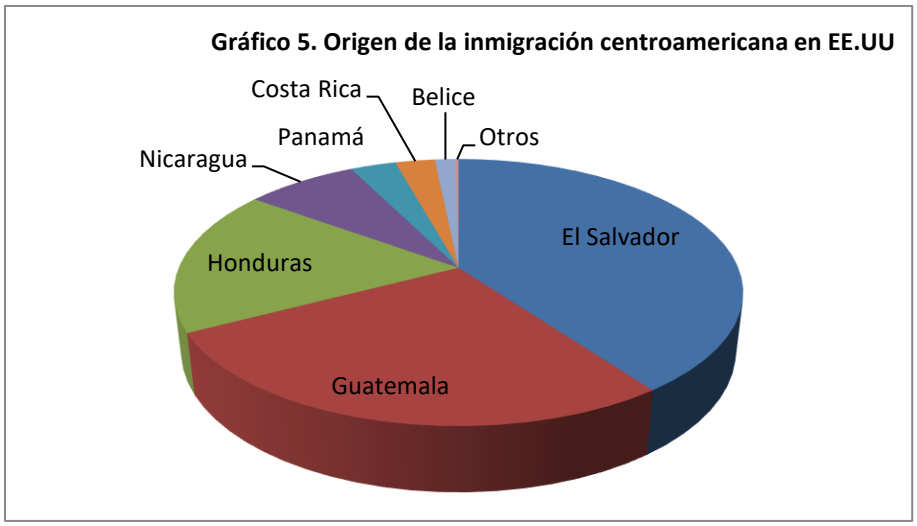


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI 2014 *National Survey of Demographic Dynamics (ENADID)*

Dos de las nuevas modalidades migratorias que están teniendo lugar en México, mencionadas por el estudio "Migración y desarrollo en Iberoamérica" (OIM, 2017) y que merecen un análisis particular son las categorías de país de tránsito y de destino. Recientemente se ha evidenciado un incremento en la presencia de migrantes de otros países y continentes, pero en particular, de personas provenientes de Centroamérica, quienes también tienen el propósito de llegar a los Estados Unidos, si bien, frente a las condiciones migratorias actuales, es altamente posible que terminen por establecerse en territorio mexicano. Tal y como se puede apreciar en el gráfico 4, la presencia de inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos ha ido en aumento desde la década de 1980 y su tendencia, a lo largo de ya veinticinco años, permanece al alza. Esta situación afecta directamente a México, debido a que la ruta que emprenden los inmigrantes centroamericanos se inicia en el sur del territorio mexicano, donde el cruzar la frontera a pie resulta sumamente sencillo debido a la escasez de controles fronterizos.



Fuente: Elaboración propia con datos de U.*S. Census Bureau 2006, 2010, and 2014 American Community Surveys (ACS) and Campbell J. Gibson and Kay Jung*.



Fuente: Elaboración propia con datos de *Migration Policy Institute*.

No obstante, la facilidad de cruzar la frontera sur del territorio mexicano no implica que las condiciones del tránsito migratorio que proviene de Centroamérica sean seguras, ni mucho menos que garanticen la integridad de los inmigrantes, que en su mayoría, provienen de El Salvador, Guatemala y Honduras (como se puede observar en el gráfico 5.) La inseguridad en el país y los altos niveles de violencia que se han experimentado desde hace ya doce años, y que continúan empeorando, han convertido a esta zona sur de México que limita con los países de Centroamérica en una preocupación nacional, debido a los elevados índices de tráfico de personas, principalmente de niños, niñas y mujeres, vinculado al incremento de las actividades

delictivas del crimen organizado que se encuentra fuertemente establecido en el país (Raúl Benítez Manaut, 2011).

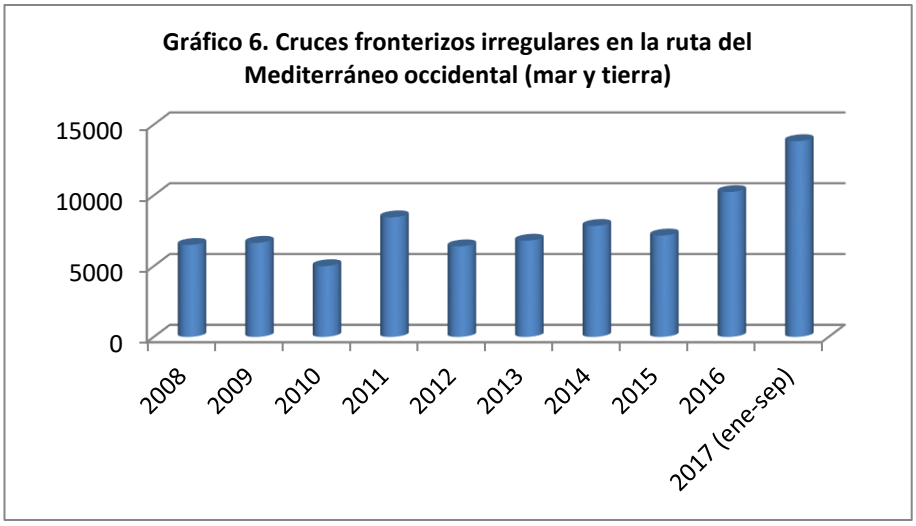
EL FENÓMENO MIGRATORIO EN ESPAÑA

A diferencia de México, la dimensión territorial y poblacional de España es mucho menor. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE) la población total de España al 2017 era de 46.528.966 habitantes, de los cuales se tiene una presencia registrada de 4.424.409 extranjeros (INE, 2017). La superficie total de España es de 504.642 km²cuadrados, limita al norte con Andorra y con Francia, al oeste con Portugal, al este con el Mar Mediterráneo y al sur con Marruecos (Gobierno de España, 2017).

Como bien señala Andrés de Castro García (2014: 3), la condición bicontinental de España, como puente que conecta al continente africano con Europa, y como canal entre el Atlántico y el Mediterráneo, la definen, ya de primer instancia, como una región compleja en el mapa, cuya pertenencia a la Unión Europea (UE) incrementa el nivel de complejidad.

Aunado al elemento geográfico y político que caracteriza a España, es indispensable tomar en consideración la historia y cultura que conecta al país con el resto del mundo, donde destacan dos puntos principales: su estrecho vínculo lingüístico y de cooperación con Iberoamérica, de donde surgen los principales antecedentes para la cooperación migratoria con México, y sus antecedentes históricos que la unen con otras culturas, como el mundo musulmán. Ello, sin duda alguna, también repercute en el lugar de origen de los inmigrantes que buscan llegar a España, ya sea para establecerse en el país o para acceder a algún otro Estado de la UE.

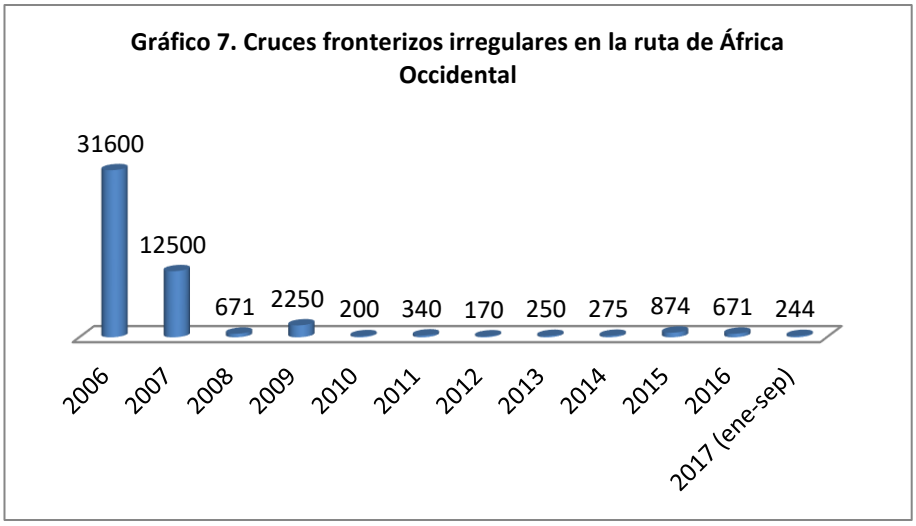
En este sentido, cabe mencionar que de las ocho rutas de acceso al territorio común de la Unión Europea, identificadas por la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), dos tienen como punto de acceso a la UE el territorio de España. Son: la ruta del Mediterráneo Occidental y la ruta de África Occidental. Ambas rutas han presentado una dinámica distinta a lo largo de los últimos diez años, y como se puede observar en los gráficos 6 y 7, el mayor número de ingresos irregulares al territorio español en el último año se dio por la ruta del Mediterráneo occidental, donde tan sólo de enero a septiembre del 2017 se registraron 3.831 cruces fronterizos irregulares más respecto al 2016. Se trata de una alerta importante, si se considera que esta ruta ha sido durante mucho tiempo uno de los conductos más importantes para que los narcotraficantes muevan cannabis y cocaína hacia el interior de la UE (FRONTEX, 2017).



Fuente: Elaboración propia con datos de FRONTEX.

En contraste, por ejemplo, con la ruta de África occidental, como se observa en el gráfico 7, desde el 2007 los cruces fronterizos irregulares disminuyeron en un sesenta por ciento, y desde entonces, es una zona que se ha mantenido fuertemente controlada. Al respecto, cabe mencionar el establecimiento acuerdos bilaterales de España con Senegal y Mauritania, así como el refuerzo de los controles fronterizos, incluida la instalación del sistema de vigilancia marítima (SIVE), junto con la implementación de la Operación Hera coordinada por FRONTEX, que respondieron eficazmente a su objetivo principal: el control de los flujos migratorios no controlados que ingresaban por esta zona del país hacia la UE (FRONTEX, 2017). Estos mecanismos de cooperación bilateral que se entablaron entre España, Senegal y Mauritania representan un claro ejemplo de la necesidad de trabajar de manera conjunta en el control de los flujos migratorios irregulares; así como de lo eficaz y ahorrativo, en términos económicos, que puede llegar a ser la cooperación migratoria, a la hora actuar para controlar los cruces migratorios irregulares.

Asimismo, cabe destacar que, al igual que en México se están experimentando importantes cambios en su condición migratoria, en España se están presentando nuevas tendencias. La más representativa es la diversificación de los flujos de origen de donde provienen los inmigrantes que llegan a establecerse al territorio español.



Fuente: Elaboración propia con datos de FRONTEX.

En cuanto a la diversificación en el origen de los flujos migratorios que llegan España, es preciso mencionar el caso de los inmigrantes latinoamericanos, pues debido, en gran parte a las crisis económicas y políticas que se han desarrollado en estos países, desde el año 2000, se comenzó a experimentar un aumento en la afluencia de inmigrantes latinoamericanos. A diferencia de los inmigrantes provenientes del continente africano, ingresan al territorio español de manera regular, pero posteriormente terminan estableciéndose de manera definitiva y de forma irregular.

De acuerdo con un estudio publicado por Naciones Unidas de Trinidad Vicente Torrado (2006), durante el año 2000 la población marroquí, que es una de las principales nacionalidades de origen de inmigrantes que llegan de forma irregular a España, era seis veces superior a la ecuatoriana. Sin embargo, cinco años más tarde, ésta última casi logra igualar el número de inmigrantes marroquíes. Además de los inmigrantes ecuatorianos, en el 2005 destacaron otros cuatro grupos de latinoamericanos que se colocaron entre las doce primeras nacionalidades de población extranjera residente en España, entre los cuales se encuentran colombianos, argentinos, bolivianos y peruanos.

Dicho cambio en la dinámica migratoria en España merece especial atención, ya que la situación jurídica de los inmigrantes latinoamericanos es principalmente irregular. En enero del 2005, más de la mitad de las personas procedentes de América Latina residiendo en España se encontraban sin la documentación correspondiente que acreditara este permiso. (Trinidad Vicente Torrado, 2006)

RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE MÉXICO Y ESPAÑA. UN PUNTO DE PARTIDA PARA EL ENCUENTRO DE EXPERIENCIAS Y ESTRATEGIAS

Tomando en consideración la situación migratoria en México y en España, es posible comprender la importancia geoestratégica que tienen estos dos Estados tanto para la seguridad nacional de Estados Unidos y la Unión Europea, como para el mantenimiento de la seguridad internacional. Por ello, bajo el entendido de que comparten ciertos elementos representativos en el mantenimiento de la seguridad de sus fronteras, la cooperación binacional en materia de migración y seguridad constituye un área de oportunidad para el intercambio de experiencias, posturas, desafíos y necesidades que posibiliten la construcción una red de apoyo mutuo.

En este sentido, el campo de la cooperación iberoamericana ha sido, desde hace ya algunos años, el parteaguas para el intercambio de reflexiones y el establecimiento de un diálogo formal, permanente y continuo, entre México y España, además del resto de la comunidad iberoamericana, en torno a los múltiples desafíos que se derivan de los flujos migratorios. Al respecto, durante la XV Cumbre Iberoamericana que se llevó a cabo en Salamanca (España) en el 2005 se planteó por primera vez, de manera oficial, la problemática migratoria.

En dicha ocasión, se puso de relieve el hecho de que la migración es un fenómeno global y altamente complejo que involucra a todos los Estados, ya sea como sociedades emisoras, de tránsito o receptoras. Asimismo, se puso especial énfasis en que la vía para lograr el éxito en la gestión de este fenómeno está determinada por la capacidad de los Estados para conformar un marco iberoamericano de migraciones, mediante el cual se logre la canalización ordenada y la regularización inteligente de los flujos migratorios, a través la cooperación contra el tráfico y la trata de personas y la absoluta responsabilidad de cada Estado para elaborar las políticas públicas necesarias que garanticen el cumplimiento de dichos compromisos (OEI, 2015)

A partir de entonces, y hasta nuestros días, se han logrado importantes avances en la cooperación iberoamericana sobre migración, entre los cuales cabe destacar el establecimiento de un marco político y operativo, representado por el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo. La creación de un espacio informal de diálogo bicontinental, mejor conocido como el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, comenzó a funcionar en 2008. En él se han planteado temas importantes, tales como la necesidad de promover un cambio de perspectiva respecto del enfoque securitizador de los flujos migratorios no controlados. Además, destaca la adopción del Programa de Acción de Cuenca, que constituye un instrumento flexible y no vinculante entre los países, mediante el cual se trabaja de manera

continua sobre una agenda migratoria iberoamericana positiva; lo cual ha logrado reforzarse aún más, gracias a la cooperación tripartita que existe entre la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

CONCLUSIONES

Tomando en consideración los elementos ya descritos, es posible poner en contexto la cuestión migratoria tanto de México como de España, para finalmente poder ahondar un poco más en el análisis. En lo que concierne a España, es posible comprender su complejidad y el valor geopolítico que representa en el mapa internacional, pues al ser el puente que conecta a África con Europa y, al mismo tiempo, el nexo histórico-lingüístico que une al continente europeo con los países iberoamericanos, el establecimiento de una política migratoria y de seguridad de sus fronteras resulta indispensable para garantizar el ejercicio de las responsabilidades comunes que asume en el interior de la Unión Europea.

En el caso de México es posible identificar una situación similar al caso de España, un panorama sumamente complejo que se agrava aún más, debido a su ubicación geográfica, las relaciones internacionales que mantiene y la problemática de seguridad nacional a la que se enfrenta el Estado mexicano con la presencia del crimen organizado. Como parte del estudio de la situación migratoria en México, cabe destacar la relevancia de sus fronteras norte y sur, ya que representan puntos neurálgicos en la dinámica migratoria, así como en el ejercicio del mantenimiento de la seguridad nacional. En el ámbito migratorio, por la afluencia de inmigrantes centroamericanos que buscan llegar a Estados Unidos, así como por el propio flujo de inmigrantes mexicanos que retornan desde los Estados Unidos hacia su país de origen, y aquellos que aún buscan salir del país para establecerse en el país vecino. Y en la esfera de la seguridad nacional, por el establecimiento de diferentes grupos del crimen organizado en torno a estas zonas del país, pues la importancia de estas regiones en el flujo migratorio les ha servido para incrementar sus actividades delictivas.

Teniendo como referente las conclusiones anteriores, es claro que España y México comparten un interés primordial por controlar los cruces fronterizos irregulares que llegan sus territorios y garantizar la seguridad de sus fronteras. Si sumamos el hecho de que ambos Estados han funcionado y funcionan hoy en día como importantes puentes de diálogo entre sus respectivos continentes y regiones económicas, resulta posible visualizar el valor estratégico de la cooperación migratoria entre México y España.

Por ejemplo, las relaciones de México dentro de su región y su histórica amistad con los países de Latinoamérica representan elementos valiosos para las relaciones internacionales que España mantiene con el continente americano, así como para el mantenimiento de sus intereses estratégicos, como pueden ser comerciales, políticos y, principalmente, en materia migratoria. Asimismo, España en Europa representa para México un portavoz y aliado en negociaciones comerciales y en el establecimiento de proyectos de cooperación a través de la Unión Europea, así como un mediador en la relación con Estados Unidos, que mantiene una tendencia restrictiva y securitizadora de la migración.

En conclusión, la importancia geopolítica de ambos Estados en el control de la inmigración irregular y el aseguramiento de las fronteras nacionales es evidentemente un punto de encuentro y convergencia para promover un mayor entendimiento y apoyo entre México y España, con el objetivo primario de mantener una estrategia de seguridad fronteriza y cooperación para el fortalecimiento de mecanismos de control migratorio. Y todo ello, sin caer en un enfoque restrictivo y securitizador de la inmigración, sino desde un enfoque de cooperación bilateral.

FUENTES DE CONSULTA

Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.* Reino Unido, ECPR PRESS, 2007, 318 págs.

Andrés de Castro García, El modelo español de gestión fronteriza en el contexto de la UE: éxitos e interrogantes, [en línea], IEEE, 2 de diciembre de 2014, España. <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO1382014_GestionFronteriza_AndresdeCastro.pdf> [consulta: 13/01/2018].

Eurostat Statistics Explained, Estadísticas de migración y población migrante, [en línea], 2017, <http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/es#M.C3.A1s_informaci.C3.B3n_de_Eurostat> [consulta: 13/01/2018].

Fundación BBVA, *Anuario de Migración y Remesas 2016*, [en línea], <https://www.bbvaresearch.com/wpcontent/uploads/2016/06/1606_Mexico_AnuarioMigra2016_Emigra.pdf> [consulta: 13/01/2018].

Gabriel Lesser and Jeanne Batalova, *Inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos*, [en línea], 2017, https://www.migrationpolicy.org/article/inmigrantes-centroamericanos-en-los-estados-unidos> [consulta: 13/01/2018].

Global Migration Data Analysis Centre, *Measuring Global Migration Potencial 2010-2015,* [en línea],9/07/2017/ <http://publications.iom.int/es/system/files/pdf/gmdac_data_briefing_series_issue_9.pdf?language=es> [consulta: 13/01/2018].

Gobierno de España, [en línea], 2017, <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/paishistoriaycultura/geografia/Paginas/index.aspx> [consulta: 13/01/2018].

Gobierno de España, *Estrategia Española de Seguridad, una responsabilidad de todos,* [en línea], Madrid, 2011, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423> [consulta: 13/01/2018].

Gobierno de España, *Estrategia Española de Seguridad, una responsabilidad de todos,* [en línea], Madrid, 2013, <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf> [consulta: 13/01/2018].

Gustavo Díaz, Gracias Abad, Migración y seguridad en España: seguridad humana y el control de fronteras. El caso de FRONTEX, [en línea], 2008, UNISCI, https://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS0808230135A/27716 [consulta: 13/01/2018].

Instituto de los Mexicanos en el Exterior, *Estadística de la Población Mexicana en el Mundo* 2016, [en línea], <http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/mundo/estadistica_poblacion.html> [consulta: 13/01/2018].

Instituto Nacional de Estadística, *Población residente en España,* [en línea], 2017, <http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981> [consulta: 13/01/2018].

Luis Herrera-Lasso, "Seguridad regional y delincuencia organizada: América del Norte, Centroamérica y Caribe", en: *Análisis político: México y América Central: una perspectiva estratégica e integral de seguridad*, [en línea], Febrero 2013 <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/DO_Seg_Regional_Coppan.pdf> [consulta: 13/01/2018].

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Evaluación de la cooperación española con México,* [en línea], 2008. España, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/24.%20Eval%20%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola%20con%20M%C3%A9xico%201%C2%AA.%20parte.pdf> [consulta: 13/01/2018].

Organización de Estados Iberoamericanos, *XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, [en línea], 2015, < http://www.oei.es/historico/xvcumbredec.htm>[consulta: 13/01/2018].

Organización Internacional para las Migraciones, *Estudio: Migración y desarrollo en Iberoamérica,* [en línea], Universidad Pontificia de Comillas, OBIMID, Marzo 2017, <http://segib.org/wp-content/uploads/GLOBAL-OBIMID-IOM-REPORT-2017_FV.pdf> [consulta: 13/01/2018].

Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015,* [en línea], Suiza, 2015,

<http://publications.iom.int/es/system/files/wmr2015_sp.pdf?language=es> [consulta: 13/01/2018].

Raul Benitez Manaut, "México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad" en: *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, [en línea], 2011, <https://www.casede.org/PublicacionesCasede/MigracionySeguridad/cap10.pdf> [consulta: 13/01/2018].

Trinidad L. Vicente Torrado, *La inmigración latinoamericana en España,* [en línea], 2006, <http://www.un.org/esa/population/meetings/IttMigLAC/P13_Vicente.pdf> [consulta: 13/01/2018].

PANEL III: SEGURIDAD PÚBLICA

COORDINADO POR D. JOSÉ VILLENA ROMERA

SÍNTESIS DEL PANEL "SEGURIDAD PÚBLICA"

España se enfrenta a desafíos y amenazas externas, como el terrorismo, el crimen organizado y los tráficos, tanto externos como internos que atacan a nuestra integridad territorial y, por ende, a nuestra Constitución.

La política de seguridad debe hacer frente, pues, a grandes amenazas, ya indicadas, sin olvidar otras líneas de acción como la preservación del medio ambiente, garantizar un turismo seguro, o el diseño efectivo de una estrategia de seguridad vial. Pero, frente a todos estos desafíos, es necesario priorizar la política de seguridad a la protección de los colectivos más vulnerables de nuestra sociedad.

El enfoque integral de la Seguridad requiere una visión multidisciplinar, coordinación, cooperación y colaboración, tanto a nivel internacional como en el marco nacional, y entre los sectores públicos y privados.

El Panel de Seguridad Pública, del IV Congreso de ADESyD, recogió algunos de estos desafíos, así como la colaboración puesta de manifiesto tanto a nivel internacional como nacional.

La Dra. Xira Ruíz, con su exposición sobre el "Cambio climático y seguridad: una relación cada vez más incontestable", nos puso de relieve que la relación entre cambio climático y seguridad está atrayendo cada vez más la atención de los Estados, así como de las organizaciones internacionales. Prueba de ello es que la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, por ejemplo, considera de manera novedosa como desafío los efectos derivados del cambio climático.

De manera detallada Xira Ruíz nos expone cómo el cambio climático incide en nuestra seguridad alimentaria y económica, la salud, y en nuestra seguridad política, personal, medioambiental o en nuestra seguridad como ciudadanos de una comunidad.

A continuación D. Eduardo Borobio nos presentó la Agencia Europea CEPOL. Como quedó de manifiesto, la colaboración y la cooperación constituyen el núcleo del *modus operandi* de CEPOL, que trabaja con su red de instituciones nacionales de formación policial de los Estados miembros de la UE para impartir una formación de calidad a funcionarios y agentes policiales, utilizando recursos docentes especializados de toda Europa.

Posteriormente, el Dr. Tomás Gil abordó un problema interno de máxima actualidad, que quedó reflejado en el interés del auditorio. El profesor Gil Márquez hizo una reflexión sobre la "Lealtad

institucional y seguridad: el caso de los Mossos de Esquadra". Tras mencionar las ideas sobre el papel de la función policial de diferentes autores, en la que hay que destacar la que realiza de Ricard Martínez -"*En el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben realizar su labor con respeto a los valores y derechos constitucionalmente consagrados ya que ellos no sólo constituyen un límite a su actuación, sino que, en realidad, deberían ser el fin último de la tarea que la sociedad les ha encomendado*"- el profesor Gil Márquez presenta algunos hechos acaecidos en estos tiempos y vividos como mero ciudadano y observador.

Si bien en la segunda ponencia vimos la colaboración entre los diferentes cuerpos policiales de la UE, la última intervención D. Andrés Sanz Coronado aborda de manera más concreta la colaboración público-privada mediante la exposición del Programa COOPERA de la Guardia Civil. Este programa, pionero entre los programas de colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con los responsables de la seguridad corporativa de empresas y de organismos públicos, ha puesto de manifiesto la importancia que tiene para la seguridad pública la colaboración con los departamentos de seguridad.

CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD: UNA RELACIÓN CADA VEZ MÁS INCONTESTABLE

Dra. XIRA RUIZ CAMPILLO

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora de Relaciones Internacionales y Régimen Internacional del Medioambiente en la Universidad Complutense. Tiene diversas publicaciones sobre el liderazgo europeo en materia de cambio climático, la relación entre seguridad y cambio climático, así como sobre prevención de conflictos y gestión civil de crisis en el marco de la Unión Europea. Ha trabajado como consultora en el Ministerio de Defensa y como *Field Safety Advisor* en la sede de ACNUR en Ginebra.

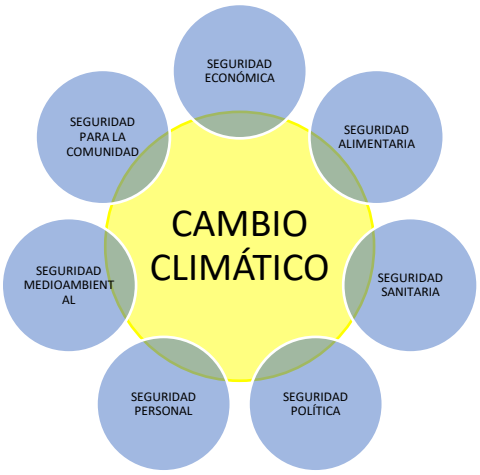
INTRODUCCIÓN

La relación entre cambio climático y seguridad está atrayendo cada vez más atención por parte de Estados y organizaciones internacionales. En la recién publicada *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, por ejemplo, se constata un gran avance (con respecto a la estrategia anterior) en la relación que existe entre ambos. Si bien se sigue considerando el cambio climático como un desafío y no una amenaza, sí que se han incluido numerosas referencias a cómo el cambio climático impacta en nuestra seguridad nacional, enumerando algunos de los vínculos que se analizarán en esta comunicación, como su relación con el aumento de sequías, incendios o enfermedades.

Sin embargo, en un país tan vulnerable al cambio climático como España, extraña que este no se haya incorporado de forma más clara como una amenaza para nuestra seguridad —al igual que lo hacen otros Estados de nuestro entorno, como el Reino Unido (Government UK, 2015) —, y solo se hable del desafío que suponen las consecuencias del cambio climático (Presidencia del Gobierno, 2017, p. 77). A pesar de esto, hay que valorar de forma positiva que el cambio climático sea analizado en mayor profundidad que en documentos anteriores y que se hayan añadido otros aspectos del medioambiente como la conservación de la biodiversidad o la protección del patrimonio natural.

Quizás el concepto que mejor nos ayuda a entender las enormes consecuencias de este fenómeno sobre nuestras vidas es el de seguridad humana, acuñado en 1994 por el PNUD y que menciona siete dimensiones de la seguridad, que serán analizadas a continuación, para mostrar que es imposible abstraernos de las múltiples ramificaciones que el cambio climático tiene en nuestra seguridad como seres humanos. El cambio climático incide en nuestra seguridad alimentaria, económica, de la salud, en nuestra seguridad política, personal, medioambiental o en nuestra seguridad como ciudadanos de una comunidad. Cada una de esas dimensiones de la seguridad, que aquí se utilizan como una herramienta de análisis, se verán impactadas en mayor o menor medida por el cambio climático y, además, la incidencia de éste en cada dimensión puede tener a su vez un efecto de retroalimentación negativa en otras dimensiones, tal y como se verá en la parte final de la comunicación.

El objetivo de esta comunicación, por tanto, es mostrar que el cambio climático es un tema de seguridad vital para toda la ciudadanía española, que no solo impacta en nuestra seguridad económica, sino también en la alimentaria, la personal o la medioambiental; y que, además, las consecuencias en cada una de las siete dimensiones de la seguridad humana no aparecen de forma aislada, sino que lo que ocurre en una dimensión afecta a lo que ocurre en las demás. El cambio climático es, por tanto, una amenaza difícil de ignorar cuando hablamos de seguridad.



Impacto del cambio climático en las siete dimensiones de la seguridad humana. Elaboración propia.

Entre las consecuencias del cambio climático que vamos a tener en cuenta se encuentran el aumento de las temperaturas, el deshielo como consecuencia de éste, la subida del nivel del mar como resultado de aquél, las sequías, los fenómenos meteorológicos extremos o la acidificación de los océanos (IPCC, 2014; *US Global Change Research Program*, 2014; Delbeke, 2016; *Worldwatch Institute*, 2009).

Si bien es cierto que los efectos del cambio climático pueden ser tanto positivos como negativos, también lo es el hecho de que las consecuencias positivas en ningún caso compensan todas las negativas.

SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria se verá impactada por una menor disponibilidad de agua debido al incremento de temperatura, a un menor acceso a los alimentos y a un aumento del precio de estos debido al incremento de las sequías en España.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC según sus siglas en inglés (IPCC, 2008: 98), señala claramente cómo la Europa meridional será la más afectada por una menor disponibilidad de agua debido al cambio climático. Según las proyecciones, el clima de la Europa del Mediterráneo, que ya es cálido y semiárido, se calentaría y secaría aún más, amenazando así sus vías navegables, sus centrales hidroeléctricas, su producción agrícola y maderera, produciendo todo ello un mayor estrés hídrico. El clima en España, en concreto, tiende a tener rasgos más subtropicales: temperaturas más elevadas y lluvias más escasas y de carácter intenso que se incrementarán en las próximas décadas (Olcina, 2007).

Esa falta de agua tendrá, lógicamente, unas consecuencias en la disponibilidad de alimentos y, en consecuencia, un impacto directo en nuestra seguridad alimentaria. Según el informe *Impactos del cambio climático en los procesos de desertificación en España*, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de España (p. 2), casi el 40% del territorio español se encuentra entre un riesgo medio y muy alto de desertificación (el 15.82% de la superficie del territorio español se encuentra en alto riesgo de desertificación, mientras que un 19.20% presenta un riesgo medio y un 2.03% un riesgo muy alto), lo que conducirá a una reducción o pérdida de la productividad biológica y económica de las tierras agrícolas (MAGRAMA, 2016a), impactando directamente en el abastecimiento local de alimentos, cuya escasez podría conducir o bien a buscar medidas de adaptación para producir alimentos cuyos cultivos consuman poco agua, o bien a un aumento de los precios para seguir produciendo los mismos alimentos que hasta ahora. Ambas medidas impactarán en nuestra seguridad alimentaria.

Otro impacto del cambio climático en nuestra seguridad humana son las sequías. Entre 1976 y 2006 el número de zonas y personas afectadas en Europa por las sequías aumentó en un 20% (Comisión Europea, 2007: 2). Más de diez años después, en 2017, España se encuentra ante el periodo de sequía más grave de los últimos treinta años y ya han comenzado restricciones de

agua en distintos municipios del país como consecuencia de la sequía, tanto en el norte como en el sur de España (La Vanguardia, 2017). Las reservas de agua del Tajo están (noviembre 2017) al 39.9% de su capacidad en promedio; las del Duero al 18,6% y las del Segura al 13.2%, por lo que es previsible que aumenten las restricciones al agua a partir de 2018 de no comenzar pronto las lluvias.

En escenarios que reproducen la situación actual y en los que no se prevén cambios, se estima que el territorio afectado por la sequía en el sureste de Europa podría incrementarse hasta en siete veces, alcanzando hasta el 60% del territorio (en comparación con el 30% actual) (JRC, 2014: 17).

Las altas temperaturas y la falta de agua también tendrán un impacto en la ganadería, que tendrá menos zonas de pasto y una mayor exposición a enfermedades (Fundación de Estudios Rurales, 2017). Ambas cosas tendrán un impacto directo en la disponibilidad de alimentos.

Pero la seguridad alimentaria no solo se verá impactada por las sequías y el aumento de temperaturas, sino que también podría verse afectada por otras consecuencias del cambio climático, como el del nivel del mar, o por eventos meteorológicos extremos, como lluvias torrenciales cada vez más destructivas, que podrían ocasionar pérdida de tierras o destrucción de infraestructuras agrícolas o ganaderas.

SEGURIDAD SANITARIA

También el cambio climático tendrá un impacto en la salud por las consecuencias de los eventos extremos, las olas de calor, las precipitaciones y los cambios de temperatura, entre otros. Todo ello afectará a la salud y a la dinámica de transmisión de enfermedades (Ministerio de Sanidad, 2013). Por ejemplo, se sabe que entre los impactos negativos en la salud se encuentran el potencial aumento de cuadros alérgicos o el aumento de la mortalidad relacionadas con temperaturas extremas.

Debemos incluir también el impacto de la contaminación atmosférica en nuestra salud cuando hablamos de cambio climático, pues si bien esta es una causa y no consecuencia del cambio climático, no podemos combatir el cambio climático sin terminar con su causa (el exceso de gases de efecto invernadero procedentes —entre otros— de las actividades humanas), debiéndolo por tanto analizar como un todo. Además, todas las consecuencias de la contaminación atmosférica se verán amplificadas por el cambio climático. Por otro lado, la

contaminación atmosférica tiene un impacto en la salud, pero también en los ecosistemas, el medioambiente y el clima (EEA, 2017).

La contaminación atmosférica puede provocar irritación en los ojos, nariz, garganta, problemas respiratorios, dolor de cabeza, efectos en el sistema nervioso, asma, cáncer de pulmón, enfermedades cardiovasculares, efectos en el sistema reproductivo e infartos cerebrales, entre otros (EEA, 2014; Feigin & Roth, 2016).

En relación a la contaminación, la Agencia Europea del Medioambiente calcula que el 95% de la población urbana europea está expuesta a concentraciones de O_3 por encima de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2015 (EEA, 2017) y que un 53% de la población urbana en la UE estaba expuesta a concentraciones de partículas finas (PM10) que superaban las recomendaciones de la OMS en 2015 (EEA, 2017). Además, un 82% de la población europea estaba expuesta a concentraciones de partículas finas (PM2.5) que superaban las recomendaciones de la OMS en 2015 (EEA, 2017). Según datos de la Agencia Europea del Medioambiente, en España, las muertes por contaminación alcanzaron, solo en el año 2015, las 23.180 víctimas por partículas finas, 6.740 por dióxido de nitrógeno y 1.600 por ozono troposférico (EEA, 2017, p. 57).

El aumento del nivel del mar también impactará en nuestra seguridad sanitaria a través de la contaminación de los acuíferos, especialmente en las áreas costeras, lo que llevaría a un descenso del agua dulce; esta escasez y reducción de la calidad del agua podrían llevar a problemas de salud y a una mayor presión sobre los recursos acuíferos (Krishnamurthy et al., 2012; EEA, 2017: 199). Esta reducción de la calidad del agua ya está impactando en el acceso al agua en España de poblaciones tanto del sur como del norte del país (La Vanguardia, 2017).

Otra consecuencia del aumento de la temperatura global para nuestra seguridad en la salud es el aumento de enfermedades que hasta hace poco han sido más habituales en climas más cálidos que el nuestro. Las predicciones de cambio climático para España propiciarían condiciones favorables para el establecimiento y proliferación de vectores tropicales y subtropicales adaptados a sobrevivir en estos tipos de clima. De acuerdo al informe *Impactos del Cambio Climático en la Salud* (2013), del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, algunos ejemplos de las enfermedades de mayor preocupación para el sector de la salud, en parte como consecuencia del aumento de las temperaturas, son el paludismo (en 2010 ya se notificó un caso probablemente autóctono), la leishmaniasis, el virus del dengue, el virus del Nilo Occidental, el virus Usutu, el virus Toscana, la borreliosis de Lyme, la fiebre botonosa o el

virus Hanta. Este último, por ejemplo, es transmitido por roedores, que aumentarían esa transmisión al disminuir el número de sus depredadores naturales ante la mayor incidencia de la sequía (Ministerio de Sanidad, 2013).

También podríamos analizar el impacto en nuestra salud de los eventos extremos, como las lluvias torrenciales o las olas de calor. Nuestro país, debido a los evidentes aumentos de la temperatura y al grave proceso de desertificación que sufrimos, se verá particularmente impactado por las olas de calor. Otro elemento a tener en cuenta es que, a mayor envejecimiento de la población, las olas de calor tienen impacto superior en la salud (Ministerio de Sanidad, 2013, p. 9), y España es un país con una elevada población envejecida, por lo que las muertes por olas de calor no harán sino aumentar. Por ejemplo, entre los años 2000 y 2009, murieron en España 13.119 personas por el impacto de las olas de calor (Instituto de Salud Carlos III, 2016, p. 25), lo que supone un promedio de 1.311 personas al año.

SEGURIDAD PARA LA COMUNIDAD

El aumento del nivel del mar y los eventos extremos tendrán consecuencias en todos los países costeros del mundo, incluidos los europeos. Las zonas costeras en Europa se verán afectadas a partir principalmente de la segunda mitad de este siglo, tanto por el aumento de la frecuencia de tormentas como por el incremento del nivel del mar (Kovats, 2014: 1305). Los modelos de predicción indican que los países más afectados serán Holanda, Alemania, Francia, Bélgica, Dinamarca, España e Italia. Y si bien la posibilidad de adaptación de estos países es muy superior a la que puedan tener pequeños Estados insulares como Kiribati o Fiji, y es previsible que se tomen medidas para construir viviendas resistentes al aumento de tormentas o incluso la construcción de barreras contra la subida del nivel del mar, como las existentes en Holanda, no se puede descartar que en algunos lugares el abandono organizado de tierras sea necesario (Ibídem), lo que tendría un impacto sobre las comunidades que viven en esas zonas.

Se prevé que los impactos del cambio climático en la infraestructura esencial y la integridad territorial de muchos Estados influyan en las políticas de seguridad nacional. Por ejemplo, la inundación de tierras debida a la elevación del nivel del mar supone riesgos para la integridad territorial de los territorios insulares (y en España hay más de 3,2 millones de personas viviendo en las islas Canarias y Baleares) y Estados con costas extensas (España tiene un total de 5.978 kilómetros de costa (INE, 1985). Comunidades enteras también pueden verse afectadas por grandes incendios, que en algunos casos destruyen viviendas y en otros fuercen el abandono de tierras.

SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL

De acuerdo con el informe *El cambio climático y el agua* del IPCC (2008), las principales presiones medioambientales que ejerce el cambio climático tienen relación con la diversidad biológica, el paisaje, el suelo, la degradación de la tierra, la degradación forestal, los fenómenos naturales peligrosos, la gestión del agua y los entornos recreativos. Los ecosistemas de Europa están gestionados o semi-gestionados en su mayor parte, y suelen estar fragmentados y en condiciones de estrés por efecto de la contaminación y de otros efectos humanos.

Las proyecciones de cambio climático sugieren un aumento de la temperatura y un aumento de las sequías y de las olas de calor en la mayoría del área mediterránea, en especial en el sureste europeo. Estos cambios proyectados incrementarían la duración y la intensidad de las temporadas de incendios, las zonas en peligro, la probabilidad de grandes incendios y posiblemente el aumento de la desertificación (EEA, 2017: 178). Aunque la mayoría de los incendios en Europa son provocados por el ser humano, está ampliamente reconocido que las severas condiciones climatológicas y la acumulación de combustible desempeñan un papel fundamental en el aumento del riesgo de incendios (EEA, 2017:. 177). Las constantes sequías por las que atraviesa nuestro país convierte la vegetación, las pequeñas ramas y los arbustos en un potente combustible que arde con gran intensidad una vez se inician los fuegos. Ello, unido al abandono rural, contribuye a que los incendios sean cada más destructivos y difíciles de extinguir (Castellnou, 2017).

Distintos escenarios prevén que durante la segunda mitad del siglo XXI se incremente entre un 50% y un 200% el número de áreas quemadas en Europa (EEA, 2017: 178). Portugal, España, Italia, Grecia y el sureste de Francia son las zonas más afectadas por los incendios forestales. De 1980 a 2009 hubo una media anual de 50.000 incidentes en estos países que quemaron aproximadamente 480.000 hectáreas de tierra por año (JRC, 2012: 98).

Entre los años 1991 y 2000 hubo en España una media de 19.097 siniestros relacionados con el fuego, disminuyendo esa media a 17.127 en el periodo 2001-2010, posiblemente relacionado con el constante crecimiento de los dispositivos de extinción de incendios forestales después del traspaso de competencias en los años 80 y el incremento de su eficacia (MAPAMA, 2012: 11). Pero si bien el número de incidentes presenta una tendencia descendente en esa década, el número de grandes incendios forestales (los que afectan a más de 500 hectáreas de superficie) se mantuvo estable. Entre los años 2011 y 2016, se produjeron una media de 12.297 siniestros al año, de los que veinte fueron grandes incendios (MAGRAMA, 2016b). Hasta octubre de 2017,

el número de siniestros relacionados con el fuego han superado esa media, con la contabilización de 13.153 siniestros (lo que representa un aumento del 7%), de los que 52 han sido grandes incendios (aumento de un 160% con respecto a la media de los años anteriores) (MAGRAMA, 2017).

Los escenarios de cambio climático previstos indican una disminución de lluvias y un comienzo más temprano de las olas de calor, lo que llevará a que las campañas de mayor riesgo de incendio se alarguen en nuestro país. Los incendios destruyen hábitats naturales, provocan pérdida de flora y fauna, y algunos de ellos podrían llegar a desaparecer de ciertas zonas del país, impactando a los ecosistemas. Tanto las olas de calor como las sequías tendrán un impacto, por tanto, en la biodiversidad (seguridad medioambiental).

SEGURIDAD ECONÓMICA

El cambio climático afectará a nuestra seguridad económica tanto directa como indirectamente. Aunque el impacto del cambio climático en la economía es difícil de calcular, el IPCC (2014: 16) considera que hay un gran acuerdo en que los aumentos de temperatura aceleran las pérdidas económicas. Por ejemplo, algunos estudios ya han apuntado a que las olas de calor tienen un impacto negativo en la productividad de los trabajadores. Un estudio publicado en *Nature* (Burke & Hsiang, 2015) calcula que, de continuar las emisiones de gases de efecto invernadero al ritmo actual, el PIB mundial podría reducirse en un 23% para el año 2100.

Algo muy interesante de ver es cómo las consecuencias del cambio climático en una dimensión no ocurren de forma aislada, sino que tienen un impacto sobre otras dimensiones. Esto sucede con todas las dimensiones, pero se ve particularmente bien en la dimensión económica. Así, todos los efectos del cambio climático que se han señalado arriba tendrán un impacto en la economía en general y en la española en particular.

De acuerdo al cuarto informe del IPCC, Europa se enfrentará en los próximos años a mayores pérdidas económicas, por ejemplo, derivadas de un mayor número de personas afectadas por inundaciones en las cuencas fluviales y las costas (IPCC, 2014). El valor económico de las propiedades entre la costa y los 500 metros de tierra en la UE ascienden a entre 500.000 millones y un billón de euros (European Commission, 2017). La Agencia Europea del Medioambiente calcula que las pérdidas económicas por el aumento del nivel del mar en la Unión Europea se triplicarán, alcanzando los 42.000 millones de euros al año (EEA, 2015: 10).

Tal y como se ha señalado más arriba, en España murieron 13.119 personas debido a olas de calor entre los años 2000 y 2009 (Instituto de Salud Carlos III, 2016: 25). El coste económico de esas 13.119 muertes entre los años 2000 y 2009 en España está calculado en 1.093,2 millones de euros para ese periodo (Instituto de Salud Carlos III, 2016: 26).

También las sequías tienen un impacto económico muy claro: según Agroseguro (Sistema Español de Seguros Agrarios), los 53.000 siniestros declarados por la sequía y las heladas alcanzarán los 732 millones a finales de 2017, lo que supone la segunda mayor cifra anual pagada por estos seguros en toda la historia del seguro agrario (Agroseguro, 2017a; Agroseguro, 2017b). Las aseguradoras son uno de los sectores más preocupados por las consecuencias del cambio climático, dado que su impacto les reporta año tras año un mayor número de pérdidas debido a los crecientes incidentes de sequías o lluvias torrenciales.

La Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos ha tasado en 3.629 millones de euros las pérdidas por la sequía hasta octubre de 2017, distribuyéndose esta cifra en 60 millones de pérdida para la apicultura, 920,9 millones por falta de pasto y suplemento de la ganadería, y 2.648 millones por pérdidas en el rendimiento de cultivos como el olivar, viñedos, cereales o almendros (UPA, 2017).

Los incendios forestales que mencionamos en la dimensión medioambiental tienen un elevado coste económico: el precio medio de la extinción de un gran incendio ronda los 50-60.000€ la hora (El Mundo, 2013; La Región, 2016), una suma muy elevada si tenemos en cuenta los 52 grandes incendios que ha sufrido nuestro país solo en 2017 y que hace que la partida financiera para la extinción de incendios se vuelva una necesidad a la hora de diseñar los presupuestos autonómicos y estatales.

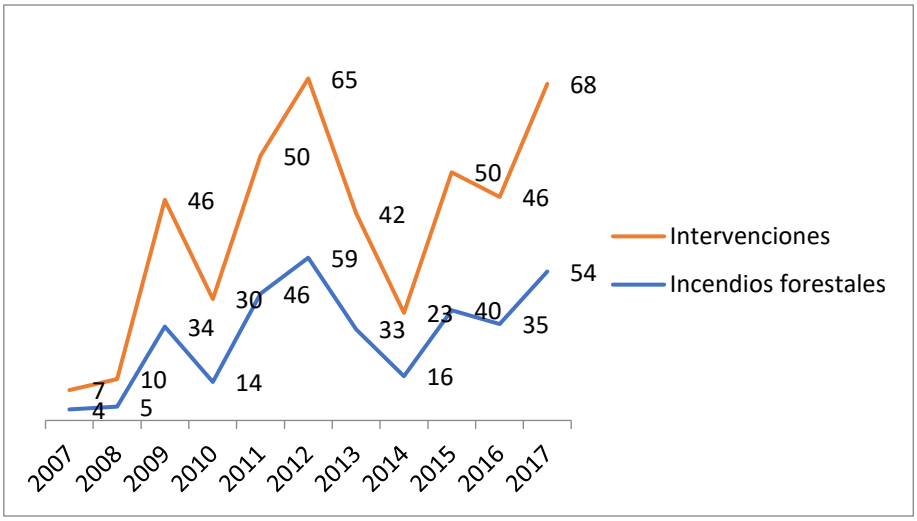
Por otro lado, las sequías hacen que suban los precios de la energía, al menos en España, muy dependiente de la energía hidráulica, lo que, a su vez, hace que se deban importar más recursos fósiles, lo que tiene como efecto el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Entre octubre de 2016 y septiembre de 2017, la producción de energía hidráulica en España disminuyó un 42,6% con respecto al año anterior, y un 37,4% con respecto a la media de los últimos tres años (IPSOM, 2017), y ello se ha traducido en una subida del precio medio de la energía de un 27,9% con respecto a la media de 2016, que fue de 39,68€/MWh.

SEGURIDAD PERSONAL

De acuerdo con el informe *Cambio climático 2014, Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad* del IPCC, el cambio climático puede hacer que aumenten indirectamente los riesgos de conflictos violentos en forma de guerra civil y violencia entre grupos al aumentar la intensidad de los motores que, según una amplia documentación, impulsan dichos conflictos, como son la pobreza y las crisis económicas. Si bien España tiene la madurez democrática suficiente como para resolver sus conflictos de forma pacífica, a ninguno se nos escapa que las demandas en el sur y levante de la península solicitando trasvases de agua desde el norte de España y las protestas pidiendo "Agua ya" o "Agua para todos" no son sino el reflejo de una lucha por el acceso a un recurso escaso como es el agua. Esos enfrentamientos se agudizarán en los años próximos de no encontrar soluciones aceptadas por todas las partes.

Merece la pena resaltar en este apartado la relación entre las Fuerzas Armadas en España y las catástrofes naturales como otro elemento de la seguridad personal. La Unidad Militar de Emergencias (UME) fue creada en el año 2005 con el propósito de intervenir de forma rápida en casos de catástrofe, grave riesgo u otras necesidades públicas (MDE, 2005). Desde su creación, la UME ha intervenido en la extinción de incendios forestales, inundaciones, rescates en casos de seísmos, en tormentas invernales y en otro tipo de catástrofes. De todas ellas, sin duda, las intervenciones más numerosas han sido en los incendios forestales. La UME no es la primera experiencia de las Fuerzas Armadas en la intervención en casos de desastres naturales. Todos recordamos cómo las Fuerzas de Seguridad fueron movilizadas para realizar tareas de limpieza del vertido del Prestige en el año 2002.

Hay que recordar que la intervención de la UME se hace a petición de las comunidades autónomas y que, por tanto, los datos que se exponen a continuación no dan información sobre un aumento o disminución de los desastres naturales en nuestro país; algunas de esas intervenciones durante el año 2017, de hecho, se han llevado a cabo en Portugal y Chile. Sin embargo, sí que vemos una clara evolución en el número de actuaciones de las Fuerzas Armadas en casos de desastres naturales.



Número de intervenciones realizadas por la UME. Fuente: MDE, 2017.

Por otro lado, en las campañas de extinción de incendios, por ejemplo, no solo interviene la UME, sino también efectivos del Ejército del Aire o de Tierra. Durante 2017, el Ejército del Aire participó en la campaña de extinción de incendios con 13 apagafuegos que realizaron 557 salidas, 5.681 descargas de agua sobre las llamas y 1.838 horas de vuelo (MDE, 2017ª: 7).

Estos datos evidencian cómo las Fuerzas de Seguridad tienen un claro nicho de acción en lo que respecta a la seguridad personal de los españoles y nos muestra que estamos ante unas Fuerzas Armadas que ya han tenido que transformarse para adaptarse a las nuevas amenazas de nuestro país. Sin duda, los desastres naturales provocados o agravados por el cambio climático conducirán a que en el futuro veamos un aumento en el número de las Fuerzas Armadas destinadas a estas tareas.

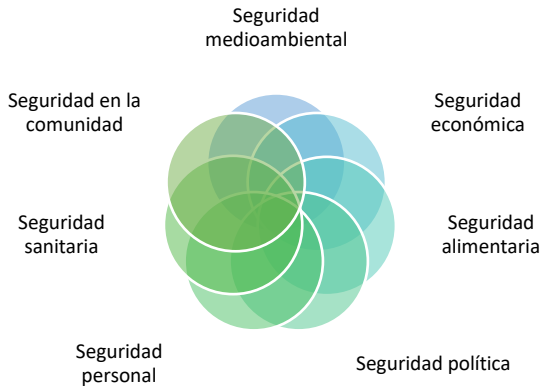
SEGURIDAD POLÍTICA

También nuestra seguridad política se verá afectada por todas las consecuencias descritas anteriormente. En este sentido, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos resalta que el cambio climático es una amenaza al derecho a la vida (en el caso de los eventos extremos, el aumento de temperatura o el aumento del nivel del mar); el derecho a la alimentación (cuando las sequías o los eventos extremos impactan en el acceso a los alimentos); el derecho al agua (cuando las sequías y el aumento del nivel del mar afecta a los acuíferos), o

el derecho a la educación (cuando los efectos del cambio climático provocan que las familias no puedan permitirse que sus hijos vayan a los colegios) (ACNUDH, 2015)[1].

EL EFECTO MULTIPLICADOR DE LAS DIMENSIONES

Quizás lo más interesante al analizar los efectos del cambio climático en las distintas dimensiones de la seguridad humana es ver cómo los efectos en cada una de las dimensiones pueden tener un impacto en otras, creando un efecto multiplicador del propio cambio climático.



Relación del cambio climático con las dimensiones de la seguridad humana. Elaboración propia

Un ejemplo que ya se ha señalado es cómo todas las consecuencias en las dimensiones de la sanidad, la alimentación, la seguridad para las comunidades o el medioambiente tienen un claro impacto en la seguridad económica. A su vez, esos efectos en la seguridad económica tienen un impacto en el resto de dimensiones, como, por ejemplo, con la disminución de partidas financieras destinadas a la mejora de las propias infraestructuras sanitarias o de la educación de un país (lo que también afectaría a los derechos mencionados en la dimensión política). Otro ejemplo de cómo los impactos del cambio climático en un área afectan a otras dimensiones lo tenemos en las sequías, que impactan directamente en el precio de la energía en nuestro país al disminuir las reservas hídricas y como resultado tener que importar recursos fósiles. Esto puede tener un impacto en la seguridad alimentaria de ciudadanos que pueden limitar su alimentación para asegurar el pago de la electricidad.

Pero hay otros ejemplos también interesantes, como es el caso del impacto que los incendios forestales (seguridad medioambiental) tienen en la seguridad alimentaria (por la reducción de terrenos cultivables), en la seguridad económica (por el coste de la extinción y recuperación de

[1] ACNUDH también establece una relación entre cambio climático y el derecho a la salud, a la vivienda, el derecho de las generaciones futuras o el derecho a una participación significativa e informada de las comunidades.

la zona), en la salud (muertes por incendios o tratamientos por inhalación de humos), en la seguridad personal (mayor número de efectivos para las catástrofes naturales) o en la comunidad (desplazamiento de comunidades). El caso de los incendios es especialmente llamativo porque tienen el efecto perverso de aumentar las emisiones de CO_2 a la atmósfera, por lo que los incendios no solo se vuelven más virulentos por efecto del cambio climático, sino que a su vez contribuyen al mismo. Por ejemplo, las emisiones de CO_2 de los incendios en Grecia en agosto de 2007 representaron el 4% de las emisiones de CO_2 anuales del país, y un nivel similar alcanzaron en Portugal los incendios de 2003 (JRC, 2012: 104).

También la acidificación de los océanos, que tendrá un impacto entre especies como los corales, cangrejos, langostas, almejas y ostras, afectará a la industria pesquera y a la alimentación de millones de personas (OCEANA), por lo que no solo impactará a nuestra seguridad medioambiental, sino también a nuestra seguridad económica y alimentaria.

CONCLUSIONES

Como se ha visto, los impactos del cambio climático en nuestra seguridad no solo son evidentes, sino que son incontestables. Los españoles ya estamos sintiendo los efectos de esta amenaza global en las múltiples dimensiones que tiene nuestra seguridad. Como se ha explicado, los impactos del cambio climático no solo son multidimensionales en el sentido de que impactan en distintas dimensiones de nuestra seguridad humana, sino que también se puede establecer una relación de retroalimentación entre las distintas dimensiones, lo que hace que luchar contra el cambio climático no pueda ser una opción si lo que realmente se persigue es preservar la seguridad de la ciudadanía.

Es necesario que España se sitúe rápidamente en la senda europea de la descarbonización y de la promoción de las energías renovables, así como en la lucha decidida contra un cambio climático que ha venido para quedarse.

España, como miembro de la Unión Europea (actor líder en las negociaciones climáticas), no puede quedarse en los mínimos de reducción de emisiones exigidos por la Unión cuando tenemos un territorio que está siendo impactado de forma innegable y preocupante por el cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

ABC (2012): *El túnel entre La Manga y San Javier tendrá que pasar a 40 metros bajo el mar*.

ACNUDH (2015): *Understanding Human Rights and Climate Change*. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf

Agroseguro (2017a): *Agroseguro ya ha abonado indemnizaciones por 198 millones de euros por la sequía y las heladas en cereales y leguminosas*. 5 septiembre 2017.

Agroseguro (2017b): *Informe sobre la siniestralidad del ejercicio 2017 (a 31 de octubre de 2017).* 2017.

Burke, M; Hsiang, S. y Miguel, E. (2015): "Global non-linear effect of temperature on economic production". *Nature 527*. 12 November 2015.

Castellnou, M. (2017): "Atacamos los incendios como en los 90, pero el cambio climático ya ha cambiado los bosques". *InfoLibre*. 28 junio 2017.

Comisión Europea (2007): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea.* Bruselas, 18 julio 2007.

Cuaderno Agrario: *UPA Andalucía tasa en 1050 millones de euros las pérdidas por la sequía en Andalucía*. 13 octubre 2017.

Delbeke, J. y Vis, P. (2016): *EU Climate Policy Explained*. European Union.

EEA (2014). *Efectos de la contaminación atmosférica para la salud*.

EEA (2015). *Living in a changing climate*. EEA Signals 2015.

EEA (2017): *Air quality in Europe. 2017 report.* Nº 13/2017.

El Mundo (2013): *El coste de la extinción de un gran incendio ronda los 55.000 euros por hora*. 2 septiembre 2013.

European Commission (2017): *Climate Action. How will be affected?* https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/how_en

Feigin, V.; Roth, G. *et al* (2016): *Global burden of stroke and risk factors in 188 countries, during 1990-2013: a systemic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013*. Lancet Neural 2016; 15: 913-24. June 2016.

Fundación de Estudios Rurales: *Agricultura Familiar en España. Anuario 2017*. Fundación de Estudios Rurales y UPA.

Government UK (2015): *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015.* UK.

INE (1985): *Longitud en kilómetro de la costa española, por provincias. Anuario 1985*. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.

Instituto de Salud Carlos III (2016): *Temperaturas umbrales de disparo de la mortalidad atribuible al frío en España en el periodo 2000-2009. Comparación con la mortalidad atribuible al calor*. Madrid.

IPCC (2008): *El Cambio Climático y el Agua. Documento técnico VI del IPCC*.

IPCC (2014): *Cambio climático 2014. Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. IPCC, Ginebra, Suiza.

IPCC (2014a): *Cambio Climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas*. Suiza.

IPSOM (2017): *Las consecuencias de la sequía en el precio de la energía.* https://www.ipsom.com/2017/10/la-sequia-influye-en-el-precio-de-la-energia/

Joint Research Centre (2012): *Comprehensive Monitoring of Wildfires in Europe: The European Forest Fire Information System (EFFIS).* European Commission, Directorate General for Environment, Italy.

Joint Research Centre (2014): *Climate Impacts in Europe. The JRC PESETA II Project*. 2014.

Kovats; R.S., R. Valentini, L. M. Bouwer, et. al. (2014): Europe. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part B. Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Repot of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Barros, V.R, C.B. Field, et al.). Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Krishnamurthy, P. K., Lewis, K., and Choularton, R. (2012): "Climate impacts on food security and nutrition: a review of existing knowledge", WFP and Met Office Hadley Centre.

La Región (2016): *Apagar un incendio de 30 hectáreas cuesta una media de 300.000 euros*. 11 octubre 2016.

La Vanguardia (2017): *SoSSequía, una plataforma ciudadana en defensa del agua*. 21 noviembre 2017.

MAGRAMA (2016a), *Impactos del cambio climático en los procesos de desertificación en España*. Madrid.

MAGRAMA (2017): *Incendios Forestales del 1 de enero al 31 de octubre de 2017*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente. Madrid.

MAGRAMA(2016b): *Los Incendios Forestales en España. 1 enero-31 diciembre 2016*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente. Madrid.

MAPAMA (2012): *Los Incendios Forestales en España. Decenio 2001-2010*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente. Madrid.

MDE (2005): *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional*.

MDE (2017): *Intervenciones UME 2007-2017*. http://www.ume.mde.es/Galerias/Descargas/intervenciones/desglosadas/INTERVENCIONES_UME_25OCT17.pdf

MDE (2017a): "Sin tregua frente al fuego", *Revista Española de Defensa*, Año 30, Núm 343, octubre 2017.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013): *Impactos del Cambio Climático en la Salud*. Madrid.

OCEANA: *Acidificación de los Océanos: los hechos.* SIN FECHA.

OLCINA, Jorge (2017): "España y Portugal atraviesan una sequía histórica que amenaza con ir a más". *ECO Diario.es*. 21 noviembre 2017.

PNUD (1994): *Informe de Desarrollo Humano*. PNUD, Oxford University Press.

Presidencia del Gobierno (2017): *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Presidencia del Gobierno de España.

UPA (2017): *Informe UPA: La sequía y sus efectos sobre la agricultura y la ganadería*. 23 noviembre 2017. https://www.upa.es/upa/uControlador/index.php?nodo=1021&hn=2232

US Global Change Research Program (2014): *The National Climate Assessment*. USA.

Worldwatch Institute (2009): *Climate Change Reference Guide*. US.

LA AGENCIA EUROPEA PARA LA FORMACIÓN POLICIAL Y SU CONTRIBUCIÓN AL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD

D. EDUARDO BOROBIO LEÓN

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Económicas y en Ciencias Policiales. Inspector Jefe de Policía Nacional, Jefe de Servicio de CEPOL, en el Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad.

¿QUÉ ES CEPOL?

CEPOL (*European Union Agency for Law Enforcement Training*) es la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial, pero ¿qué significa esto?

Significa que los Ministros de Interior de la UE ya identificaron en el año 2000 la necesidad de dotar de una determinada formación a nivel europeo a los cuerpos policiales nacionales. y lo que comenzó siendo una red de puntos de contacto con una financiación por cuotas para cursos de idiomas, pasó a convertirse en el año 2005 en una Agencia de la Unión Europea plenamente financiada por el presupuesto de la Unión, cuya finalidad no es otra que "*el refuerzo de la cooperación policial a través de la formación*". Además, su crecimiento y relevancia durante estos años se ve materializada en un nuevo Reglamento R (2015/2219 del Parlamento Europeo y del Consejo) que le dota de mayores competencias y amplía su ámbito de actuación.

CEPOL, como la mayoría de agencias regulatorias de la UE, está participada por los 28 Estados miembros (27 tras el Brexit) que tienen voz y voto en su máximo órgano decisorio, el Consejo de Administración (*Management Board*). Además, cuenta con una estructura administrativa con sede en Budapest liderada por su Director Ejecutivo, que durante los últimos 8 años ha sido el húngaro Ferenc Banfi. Actualmente el Consejo de Administración afronta la última fase del proceso de selección del nuevo Director conforme a las propias normas de la Agencia.

¿QUÉ HACE REALMENTE CEPOL?

Diseña un programa anual y multianual de trabajo en base a sus objetivos estratégicos que se materializa en acciones formativas dirigidas principalmente a funcionarios policiales de los Estados miembros. Como es lógico, ese programa de trabajo no se configura al azar, sino que

trata de dar respuesta a las demandas que establece el propio contexto europeo en materia de Seguridad y que se plasma en documentos como *European Law Enforcement Training Scheme* (LETS) [1], *European Agendas on Security* [2] *and Migration* [3], *the European Union Counter-Terrorism Strategy* [4], y Cybersecurity Strategy [5], que constituyen el marco de trabajo en el que CEPOL debe operar.

Como todos se pueden ya imaginar, en el contexto actual las prioridades temáticas vienen marcadas por el terrorismo, el crimen organizado y la cibercriminalidad como principales retos de seguridad que CEPOL debe abordar desde el prisma formativo, debiendo tener además en cuenta estos cinco aspectos:

1. Plena conformidad con los derechos fundamentales.
2. Transparencia, responsabilidad y control democrático.
3. Mejora en la aplicación e implementación de los instrumentos legales UE existentes.
4. Búsqueda de una mayor interacción entre Agencias.
5. Tratar de aunar las dimensiones internas y externas de la seguridad.

En particular, todas las cuestiones relacionadas con la presión migratoria hacia la UE y el terrorismo están en los primeros lugares de la agenda política europea; y, en este contexto, CEPOL trata de aportar su contribución a través de la oferta de una formación específica que sea capaz de ofrecer un enfoque común a las principales amenazas que afronta la Unión para preservar el espacio europeo de libertad seguridad y justicia. En este sentido, las acciones formativas del año 2018 se han dividido en 8 grandes grupos:

- Crimen organizado y contra terrorismo, conforme a las prioridades del "ciclo de políticas europeas" (*EU Policy Cycle Priorities 2018-2021):* inmigración ilegal, tráfico de seres humanos, crimen medioambiental, fraude impositivo, tráfico de armas, drogas, cibercrimen, crimen financiero, blanqueo y recuperación de activos, crimen organizado contra la propiedad, falsificación de documentos, etc.

[1] Communication from the Commission to the European parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Establishing a European Law Enforcement Training Scheme", COM(2013) 172 final, Brussels, 27.03.2013

[2] Communication from the Commission to the European parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'The European Agenda on Security', COM(2015) 185 final, Strasburg 28.04.2015

[3] Communication from the Commission to the European parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'The European Agenda on Migration', COM(2015) 240 final, Brussels 13.05.2015

[4] Council of the European Union, 14469/4/05 REV 4, Brussels, 30 November 2005

[5] Joint Communication to the European parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, safe and Secure Cyberspace', JOIN/2013/01 final, Brussels, 7.2.2013

- Orden público y gestión de grandes eventos.
- Planificación y dirección de misiones de la UE.
- Liderazgo, idioma y formación de formadores.
- Cooperación policial e intercambio de información.
- Áreas específicas e instrumentos (análisis, policía científica, técnicas policiales especializadas, equipos conjuntos de investigación).
- Derechos fundamentales.
- Investigación científica y prevención.

¿CÓMO FUNCIONA CEPOL?

Su funcionamiento es similar al del resto de Agencias regulatorias de la UE. Además de su principal órgano de decisión (Consejo de Administración o *Management Board*), del que ya hemos hablado, y de su estructura administrativa con sede en Budapest, su peculiaridad reside en su funcionamiento en red, porque la propia esencia de esta Agencia reside en la red de Centros de Formación policial de los Estados miembros, que son en definitiva los encargados de implementar las acciones formativas. No podemos entender, por tanto, CEPOL como una "*Academia de Policía Europea*" en sentido físico, sino como una "*red de centros de formación policial"* de todos los países de la Unión.

Evidentemente, y para facilitar la comunicación y colaboración entre todos los socios, el nuevo Reglamento[6] establece la creación de una Unidad Nacional en cada país, que hará las veces de organismo de enlace con CEPOL dentro de su red de centros nacionales de formación para agentes con funciones policiales en los Estados miembros. Algunas de las funciones de estas Unidades Nacionales están específicamente definidas en el propio artículo 6[7] del mencionado Reglamento.

[6] REGLAMENTO (UE) 2015/2219 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de noviembre de 2015 sobre la Agencia de la Unión Europea para la formación policial (CEPOL) y por el que se sustituye y deroga la Decisión 2005/681/JAI del Consejo

[7] Las unidades nacionales se encargarán de ejecutar las tareas enumeradas en el presente artículo, en particular: a) proporcionarán a la CEPOL la información necesaria para el desempeño de su cometido; b) contribuirán a la comunicación y cooperación efectivas de la CEPOL con los centros de formación pertinentes, incluidos los centros de investigación en los Estados miembros; c) promoverán y contribuirán a la elaboración de los programas de trabajo, calendarios anuales y sitio web de la CEPOL; d) responderán a las solicitudes de información y asesoramiento de la CEPOL; e) organizarán y coordinarán de manera oportuna y transparente los nombramientos adecuados de los participantes y expertos en actividades a nivel nacional; f) coordinarán la realización de las actividades y reuniones dentro de su Estado miembro; g) proporcionarán apoyo para la creación y realización de un programa de intercambio de agentes con funciones policiales; h) fomentarán la utilización de la red electrónica de la CEPOL para la formación de agentes con funciones policiales. 3. Los representantes de las unidades nacionales se reunirán periódicamente, a petición del Consejo de Administración o del director ejecutivo, o por iniciativa propia, en relación con las cuestiones operativas y educativas de la CEPOL. En particular, estudiarán y elaborarán propuestas que mejoren la eficacia

En definitiva, la colaboración y la cooperación constituyen el núcleo del *modus operandi* de CEPOL, que trabaja con su red de instituciones nacionales de formación policial de los Estados miembros de la UE para impartir una formación de calidad a funcionarios y agentes policiales, utilizando recursos docentes especializados de toda Europa. Llegados a este punto, se antoja importante destacar que dicha formación no pretende solaparse con los programas nacionales sino más bien configurarse como un complemento a la formación nacional que optimice la cooperación entre los Centros de Formación de los Estados miembros.

De esta manera, el objetivo principal será *"apoyar y desarrollar un enfoque común de los principales problemas que afectan a los Estados miembros en la lucha contra la criminalidad, su prevención y el mantenimiento del orden y la seguridad públicas y, en particular, la dimensión transfronteriza de dichos problemas".*

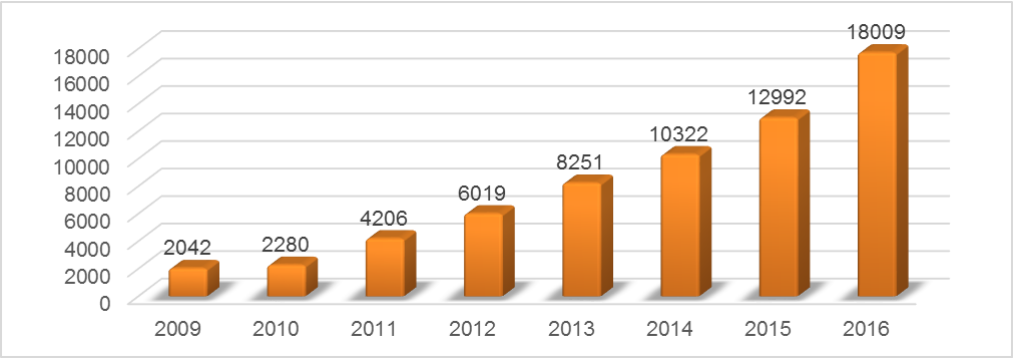
Su aplicación práctica se materializa a través de las siguientes actividades:

- Cursos presenciales
- Conferencias
- Seminarios online *(webinars*)
- Módulos y cursos de formación online
- Programa de intercambio policial (inspirado en el Programa Erasmus)

Estas actividades están incorporadas en un programa de trabajo anual y multianual que debe desarrollar con un presupuesto limitado (9,2 M € en 2017), sobre todo si lo comparamos con los presupuestos de otras Agencias como FRONTEX (más de 140 M €) o EUROPOL (más de 70 M €), por no hablar de los más de 900 M € de que dispone la Oficina de Propiedad Intelectual de la UE (EUIPO).

No obstante, y a pesar de esa limitada dotación de recursos, CEPOL ha sido capaz de incrementar el número de beneficiarios de sus productos sin renunciar por ello a la calidad de su formación, tal y como nos muestran las estadísticas sobre el grado de satisfacción y la evolución del número de destinatarios de las actividades formativas de la Agencia que ha ido aumentando año tras año en más de un 25%, llegando a alcanzar en el 2016 un incremento del 38% en el número de participantes. Ello representa la prueba más sólida del progreso de CEPOL en términos de eficiencia.

operativa de la CEPOL y fomenten el compromiso de los Estados miembros. Cada Estado miembro determinará la organización y el personal de la unidad nacional de conformidad con su legislación y recursos nacionales.



SUS PRODUCTOS MÁS DESTACADOS

De entre las actividades formativas de CEPOL cabe destacar especialmente las que se mencionan a continuación.

El Máster Europeo Conjunto *(European Joint Master Programme),* que supone el primer producto de la Agencia plenamente acreditado y reconocido en la UE conforme al Plan de Bolonia. La actividad consta de 60 créditos ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*) y se compone de 7 módulos a desarrollar de manera presencial y a distancia en cada uno de los países socios implicados en el consorcio creado para su ejecución. El programa se lanzó por vez primera en octubre del año 2015 y ha finalizado su primera edición en octubre del 2017, coincidiendo, a su vez, con el comienzo de su segunda edición que se extenderá hasta octubre del 2019. Cabe significar el papel relevante que España ha tenido en este proyecto con la contribución de ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación), la Academia de Oficiales de la Guardia Civil y la UNED, como única Universidad que expide el título correspondiente.

La Conferencia anual de investigación y ciencia policial, que constituye un foro en el que la investigación científica, la formación y su aplicación práctica se tratan como parte de la cooperación policial europea. En el 2017 se organizó en Budapest, atrayendo a 235 participantes y expertos, así como a académicos e investigadores que han abordado la innovación policial y sus implicaciones en la formación, la sociedad civil y práctica policial.

El Programa de Intercambio Policial (EPEP), inspirado en el programa Erasmus universitario. CEPOL incorpora en su cartera formativa esta actividad eminentemente práctica con 4 objetivos bien definidos:

- Promover la movilidad de agentes policiales en Europa.
- Compartir conocimientos prácticos comunes.
- Fomentar una "cultura policial" europea.

- Establecer contactos profesionales en el marco de la cooperación policial.

Cada año, funcionarios policiales de toda Europa viajan a otro país para pasar una semana en otro cuerpo policial compartiendo las experiencias del trabajo diario y observando cómo se aborda un trabajo similar desde otro punto de vista. Cada intercambio brinda la oportunidad de compartir conocimientos y promover la creación de unas redes sólidas y duraderas entre los socios.

La evolución, prestigio y nivel de satisfacción alcanzado con el intercambio ha convertido lo que comenzó hace años siendo parte del programa AGIS en una actividad propia y distintiva de CEPOL que en el año 2017 ha alcanzado su cifra record de participación con 546 participantes provenientes no solo de cuerpos policiales europeos sino también de otras agencias con funciones coercitivas (aduanas, fronteras y cuerpos judiciales).

LA PLATAFORMA ELECTRÓNICA DE CEPOL

Como toda entidad dedicada a la formación, CEPOL también ha desarrollado en los últimos años una plataforma *on-line* capaz de responder a las expectativas de la comunidad policial europea.

Actualmente CEPOL alberga en su plataforma electrónica un total de 33 módulos formativos online, los cuales se encuentran disponibles para los usuarios registrados. Asimismo, el formato *"webinar*" (de *"web"* y *"seminar")* permite acceder a una sesión formativa en directo desde cualquier país durante un periodo de tiempo determinado en el que se conectan varios expertos en una materia. Tan sólo es necesario un ordenador con conexión a internet. Para mayor facilidad en su aprovechamiento, la sesión queda grabada y disponible para su consulta posterior. La mejor muestra de su éxito son los 60 webinars organizados en lo que va de año con un número de usuarios cercano a los 10.000 y un nivel de satisfacción reportado por éstos del 94%.

Pero la plataforma también ofrece otras funcionalidades como su biblioteca electrónica, que dispone de un amplio fondo documental así como suscripciones a un determinado número de publicaciones prestigiosas en materia de seguridad, que son accesibles a los usuarios previo registro y validación por parte de sus respectivas Unidades Nacionales.

La base de datos de formadores y expertos también es una herramienta accesible desde la web que permite encontrar perfiles determinados de expertos en una especialidad concreta para su implicación en las actividades formativas de CEPOL.

Otras posibilidades que se están actualmente incorporando son herramientas para el intercambio seguro de archivos y espacios específicos para intercambio de información.

PRINCIPALES LOGROS CONSEGUIDOS

A pesar de tener unos comienzos titubeantes y de haberse criticado en algún momento su gestión, la realidad hoy en día es bien distinta. Por su trayectoria a lo largo de los últimos ocho años, CEPOL ha consolidado su rol como Agencia independiente capaz de asumir la coordinación de la formación policial en Europa y alcanzando una visibilidad creciente en el entorno de Agencias JAI (Justicia e Interior). Su alcance se ha incrementado por quinto año consecutivo y su sistema de gestión ha sido recientemente certificado con la norma ISO 9001:2015.

No obstante, el mandato extendido que le concede su nueva regulación no va acompañado de una dotación adecuada de recursos, por lo que se ve (nos vemos) abocados a priorizar el programa de trabajo.

La reflexión a la que nos lleva esta situación es que, si bien es lógico que la Unión Europea concentre sus esfuerzos en sus prioridades más acuciantes (terrorismo e inmigración ilegal), no debe dejar de lado la formación puesto que ésta debe ser parte de la lucha integral contra dichas amenazas.

LEALTAD INSTITUCIONAL Y SEGURIDAD NACIONAL: EL CASO DE LA POLICÍA DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

Dr. TOMÁS GIL MÁRQUEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Asesor de Seguridad Ciudadana y Civismo de Alcaldía (Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs) desde el año 2016. Vocal en la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Federación de Municipios y Provincias.

Profesor asociado-doctor de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona desde el año 1992. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Ciudad Juárez (Méjico) dentro del Curso "Derecho Penal-Garantías Constitucionales", y en la Universidad de Bolonia (Italia).

Es miembro del Grupo de investigación "Libertad, seguridad y transformaciones del Estado" del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la UAB (Universidad Autónoma de Barcelona). Es investigador del Instituto de Derecho y Tecnología (IDT) de dicha universidad, y miembro del Comité de Dirección del Instituto de Derecho Español en la Universidad Ivane Javakhishvili de Tblisi (Georgia)

Es autor de *Modelo Policial y Forma de Estado en España*, *El Modelo de Seguridad Pública en la Constitución Española de 1978*, *Diálogos con la Seguridad*, *Las tensiones entre la libertad y la seguridad en el Estado de derecho contemporáneo*, *El Terrorismo Global,* Universitat Oberta de Catalunya, (UOC), Barcelona; *En Defensa del Estado de Derecho*, Universidad del Norte (Colombia); *La inteligencia aplicada a la seguridad del Siglo XXI*, Praxis i Universidad de Nebrija; *Análisis de la seguridad global desde perspectivas académicas*, Thomson Aranzadi.

La Policía puede ser considerada como la prestación organizada de un servicio público llevado a cabo por unos profesionales organizados que se dedican al mantenimiento del orden y protección de la seguridad, a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones, a prevenir e impedir la comisión de delitos, a realizar las investigaciones necesarias para descubrir a los culpables y ponerlos a disposición judicial (Queralt, 1986:35).

La policía desarrolla una compleja labor que va desde la detención de los presuntos delincuentes, la gestión del tráfico y la defensa de la ley, hasta actuaciones humanitarias y sociales. Estas funciones son tan amplias que en ocasiones se desconoce el verdadero alcance de los servicios policiales. La policía se conforma, así, como una serie compleja y dinámica de interacciones espaciales y sectoriales. Debemos tener presente lo que los ciudadanos exigen en cada momento, hasta qué punto somos sensibles a sus necesidades y qué grado de satisfacción tienen del servicio de policía. Estamos bajo la presión de que continuamente a la tradicional acción policial se le exige más eficacia, en ocasiones con cierto detrimento en la calidad del servicio que se presta a los ciudadanos.

La Policía experimenta una transformación como consecuencia de los cambios sociales que tienen lugar en el siglo XIX y XX en el seno de la sociedad. El momento final de esa transformación nos conduce al Estado de Derecho y a hablar de una policía democrática al servicio del ciudadano. En este momento, la intervención del Estado va a estar legitimada por la existencia de unas reglas jurídicas y el Estado asume desde ese momento la obligación de garantizar la paz en la sociedad. Se trata de un objetivo prioritario del Estado, que no puede abandonar en manos de los particulares ni del sector privado. Para cumplir con este fin, la policía debe actuar siguiendo los cauces previamente establecidos por la propia sociedad en el ejercicio de su poder soberano, quedando sometida a preceptivos y saludables controles del poder judicial, del poder ejecutivo y del poder legislativo. La policía debe mantener el orden, pero debe hacerlo según las reglas del Derecho.

La acción policial en un Estado de Derecho debe estar legitimada por su función social, debe ser una policía aceptada, vinculada al poder público legítimo, consistiendo su papel en suministrar al poder político los elementos de evaluación; los datos sociológicos necesarios para planificar las políticas de seguridad ciudadana (Jansen, 1985:12). No es posible plantearse la existencia de orden si no es dentro del contexto del orden justo, pues la defensa a ultranza del orden fuera de su relación con la justicia nos conduce a una situación contraria a los principios que informan el Estado de Derecho.

Es muy interesante reflexionar sobre las consideraciones que en este punto formula Bertran de Saussaies en su obra "*La machine policière*", cuando establece de forma clara la diferencia entre régimen policial y régimen de libertades, o lo que es lo mismo, orden policial y orden democrático. Afirma el autor que el régimen policial es "*una sociedad arbitraria donde la justicia ha sido sustituida y donde el único pluralismo es el de los policías. En estas sociedades el curso de la vida privada se hunde y todo se convierte en asunto público, en materia de Estado. El orden policial vive del terror que inspira. Por el contrario, en un régimen de libertades, la policía bajo el control del Gobierno hace respetar las leyes y defiende el orden político legalmente establecido*"(Saussaies, 1972:87).

Al objeto de cumplir con sus funciones la policía necesita poseer información, pero en esta acción radica uno de los principales peligros que potencialmente se manifiestan en esta actividad. La información por la información sin más fin que el acopio de la misma, ajeno a todo control judicial, puede hacer realidad el temor expresado por Bertrand de Saussaies de que "*una policía no informada es una policía paralizada, pero si una policía en su información se aparta de la legalidad puede llegar a paralizar la sociedad. Por muy esencial que pueda ser esta labor policial debe estar sometida al control de las leyes y recomendaciones relativas a los derechos humanos"* (Saussaies: 1972:11).

La policía previene, mantiene el orden, y, cuando éste se vulnera, actúa reprimiendo la conculcación de las normas que regulan ese principio básico de paz social, sin el cual no es posible la convivencia ni el libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidas a los ciudadanos y tuteladas por los tribunales. Sin olvidar que el mantenimiento del orden no puede ser utilizado como una cláusula habilitante que posibilite actuaciones que, amparándose en ideologías que tienen una particular concepción de la seguridad pública, supongan de hecho graves y perniciosas limitaciones a derechos que tienen encuadre en los textos constitucionales democráticos. Es la tesis sostenida por Alfonso José Villagómez, cuando en relación al poder de la policía, señala los peligros que se podrían derivar de que ésta se llegue a convertir en un poder fáctico que "*dotado de autonomía, lograse apropiarse de parcelas de inmunidad jurídica ajenas por entero a los módulos básicos de un Estado de Derecho caracterizado por vincular a la legalidad todas las acciones públicas"* (Villagómez, 1995).

Los funcionarios de policía que pertenecen a la policía secreta o a los servicios de seguridad, al igual que los que supervisan sus actividades, asumen una gran responsabilidad en el sentido de que dichas operaciones deben responder al principio de la primacía del derecho y de la legitimidad democrática. Siguiendo a Ricard Martínez "*cuando el Estado puede penetrar en los derechos fundamentales del individuo, en su espacio de libertad, debe hacerlo ajustándose a determinados requisitos*".

En el marco de un Estado social y democrático de derecho, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben realizar su labor con respeto a los valores y derechos constitucionalmente consagrados, ya que ellos no sólo constituyen un límite a su actuación, sino que , en realidad, deberían ser el fin último de la tarea que la sociedad les ha encomendado (Martinez, 2001:31); extremo este último que conforma el contenido del artículo 104 de nuestra Constitución al afirmar que "*las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*".

Realizadas estas primeras reflexiones, debemos ahora afrontar la necesidad de reflexionar en torno a lo acaecido en Catalunya con motivo del intento fallido de quiebra de la legalidad vigente por parte de los presuntos rebeldes o sediciosos; cuestión esta última que le corresponde enjuiciar en su momento a nuestro Tribunal Supremo, esperemos que no a mucho tardar.

Resulta extraño a ojos de un observador que se haya permitido durante tiempo la existencia de una infausta página web denominada "*Mossos per l´Independència*", sin que la Generalitat de Catalunya hubiese procedido a iniciar acción alguna en relación a esa infame cuestión. De difícil entendimiento es que el Mayor del Cuerpo de Mossos d´Esquadra declarase en el día de las Esquadras de hace dos años, en presencia del Presidente de la Generalitat, hoy prófugo de la justicia española, "*President, en estos momentos tan importantes para Catalunya estaremos a su lado*", tiempo después podríamos visualizar el sentido de tales palabras.

Llegados a los momentos de máxima tensión padecidos en Catalunya con motivo del denominado *Procés* -Procés hacia la subversión del ordenamiento constitucional- la Fiscal Jefe Provincial de Barcelona, cuya segunda residencia ha sido asaltada hace escasos días, dictó la Instrucción 1/2017 dirigida a los Mossos d´Esquadra, completando la Instrucción 2/2017 del Fiscal Superior de Catalunya; instrucción que se vio complementada por la 8/2017 por parte del Fiscal Superior de Catalunya. A ello debemos incorporar el Auto dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya en fecha 27 de septiembre de 2017, donde se ordenaba a los Mossos d´Esquadra, Guardia Civil y Policía Nacional realizar toda una serie de acciones dirigidas a impedir la realización del Referéndum del 1 de octubre, en el que se ordenaba a los Mossos d'Esquadra, Guardia Civil y Policía Nacional lo siguiente:

"Impedir, hasta el 1 de octubre, la utilización de locales o edificios públicos- o de aquéllos en los que se preste cualquier tipo de servicio público- para la preparación de la celebración del referéndum. En esa fecha, se impedirá su apertura, procediendo, en su caso, al cierre de todos aquéllos que hubieran llegado a abrirse. En el caso de que los actos de preparación del referéndum o los de votación el día 1 de octubre, tuvieran lugar en edificios con instalaciones

compartidas de servicios públicos en funcionamiento ese día o en fechas anteriores, se procederá únicamente al cierre de aquellas dependencias en las que se hicieran actos de preparación o fuera a celebrarse la votación el día 1. Mossos d'Esquadra, Guardia Civil y Policía Nacional deberán actuar conjuntamente para la efectividad de lo ordenado, prestándose en todo momento el auxilio y apoyo necesario que haga posible el estricto cumplimiento de lo que aquí se dispone, y con observancia de lo dispuesto en el artículo 46.2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en el artículo 2.3 a) Decreto 770/2017 de 28 de julio."

Frente a tal delicada y gravísima amenaza a nuestro ordenamiento constitucional, la Asociación de Jefes y Mandos de las Policías Locales de Catalunya (ACCPOL), en reunión extraordinaria celebrada el 15 de septiembre, se limitó a solicitar "*prudencia dada la cantidad de acontecimientos que se están produciendo diariamente*". No hubo ni una sola apelación a la defensa del ordenamiento Constitucional de forma clara, concisa y categórica, extremo éste que sí se realizó por varios sindicatos del Cuerpo de Mossos de Esquadra.

La acciones en cumplimiento de las órdenes recibidas de la Fiscalía fueron ejecutadas en los días previos al referéndum ilegal por las policías locales, en especial del área metropolitana y, de forma muy meritoria, por la Guardia Civil, mientras que las actuaciones realizadas por el Cuerpo de Mossos de Esquadra, intervenciones de material para ese Referéndum ilegal, retirada de pancartas e identificaciones de personas por tales motivos, hoy las desconozco. Debemos recordar que el Cuerpo de Mossos d´Esquadra cubre el territorio de Catalunya, dispone de casi 18.000 efectivos y durante esos días se sucedieron gran cantidad de actos de propaganda con motivo de la convocatoria del Referéndum ilegal.

Días anteriores a la celebración del referéndum ilegal se produjo el asedio por parte de cientos de ciudadanos, convocados por las organizaciones separatistas ANC y Ómnium Cultural. a la Conselleria de Finanzas de la Generalitat de Catalunya con motivo de entrada y registro por parte de la Guardia Civil en cumplimiento del mandato judicial del Juez de Instrucción número 13 de Barcelona. Estos momentos fueron recogidos por los medios de comunicación, quedando ante la historia lo sucedido y la inacción de quienes tenían la obligación legal de garantizar la colaboración para que la Guardia Civil diese cumplimiento a las órdenes judiciales: los responsables del Cuerpo de Mossos de Esquadra.

El 1 de octubre de 2017 también ha quedado como elemento probatorio el comportamiento de unos y otros en lo sucedido con motivo del desalojo de centros ilegales de votación por parte de aquellos que habían recibido las correspondientes instrucciones de la Fiscalía.

Es ahora momento de recordar lo ordenando por la magistrada Mercedes Armas en las diligencias previas 3/2017 cuando manifestó:

"*La situación que se presenta en la jornada del día 1 de octubre en todo el territorio de Cataluña aconseja aunar las fuerzas de los diferentes cuerpos policiales, que deberán actuar conjuntamente para el cumplimiento de lo ordenado, prestándose en todo momento el auxilio y apoyo necesario que haga posible el estricto cumplimiento de lo que aquí se dispone. Cuando los lugares y circunstancias así lo aconsejen, se contará por Mossos, Guardia Civil y Policía Nacional, con el apoyo y colaboración de la Guardia Urbana y Policías Locales en todo aquello que se precise"*. Las palabras de la Magistrada fueron desatendidas por algunos de los que, en su momento, juraron cumplir con nuestra Constitución.

He querido hablar de lealtad institucional porque lo relatado constituye todo un ejemplo de deslealtad a nuestro ordenamiento constitucional, a nuestras instituciones y a España. Deslealtad que espero y deseo quede probada judicialmente para que aquellos que han menospreciado al Estado respondan ante la justicia.

En estos momentos en los que se habla de la posible reforma de nuestra Constitución hacia un modelo federal, conviene recordar que la Constitución alemana establece en su artículo 35 un principio de lealtad en materia de seguridad que esta posible reforma de nuestra Constitución, dada la experiencia de lo sucedido en Catalunya los pasados días, debería incorporar como un elemento indispensable de cierre del sistema para que los vergonzantes comportamientos de algunos en la triste jornada del pasado día 1 de octubre no se vuelvan a repetir nunca más.

El artículo 35 de la Constitución alemana establece que:

"1. Todas las autoridades de la Federación y de los Estados se prestarán mutuamente asistencia judicial y administrativa.

2. Para el mantenimiento o el restablecimiento de la seguridad o el orden públicos, un Land podrá, en casos de especial importancia, reclamar, en apoyo de su policía, fuerzas y servicios del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras, si sin ese apoyo la policía no pudiera, o sólo con notables dificultades, cumplir una misión. Con fines de ayuda en casos de catástrofe natural o cuando se produzca un siniestro particularmente grave, un Land podrá solicitar la asistencia de fuerzas de policía de otros Länder, de efectivos e instituciones de otras 11 administraciones, así como del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras y de las Fuerzas Armadas. (Modificado 28/07/1972).

3. Si la catástrofe natural o siniestro amenazase el territorio de más de un Estado, podrá el Gobierno Federal, cuando resulte necesario para combatir eficazmente la situación creada, dar instrucciones a los Gobiernos regionales para que pongan sus fuerzas de policía a disposición de otros Estados, así como emplear unidades de la Policía Federal de Fronteras y de las Fuerzas Armadas en apoyo de la policía. En todo caso, las medidas que el Gobierno Federal adopte con arreglo al inciso primero deberán dejarse en cualquier momento sin efecto si así lo pide el Consejo Federal y, en los demás supuestos, tan pronto como haya desaparecido la situación de peligro".

Podremos pensar de forma diferente, podremos discrepar los unos de los otros, podremos ejercer nuestros derechos fundamentales de libertad de expresión, de reunión y de manifestación, pero nada nos permite incumplir la Ley. En los sistemas democráticos, la España del 2017 es democrática, ésta se respeta, se cumple y se defiende como garantía del Estado social y democrático que es hoy, nuestra querida España.

BIBLIOGRAFIA

Jansen, Edouard: *Administración y gestión de la policía*, Cuadernos de Policía, 1985. Número 0.

Martínez Martínez, Ricard: *Tecnologías de la información, policía y Constitución*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001.

Queralt Jiménez, Joan Josep: *Introducción a la policía judicial*, José maría Bosch Editor, Barcelona, 1999.

Villagómez Cebrián, *Alfonso: La policía de seguridad. Un estudio de derecho público comparado,* Cuadernos de la Guardia Civil, número 14. 1995.

APOYO DE LA GUARDIA CIVIL A LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA

Cor. D. ANDRÉS SANZ CORONADO

NOTA BIOGRÁFICA

Coronel de la Guardia Civil.
Jefe del Servicio de Protección y Seguridad de la Guardia Civil (SEPROSE).

APOYO EN EL EXTERIOR A EMPRESAS ESPAÑOLAS. PROGRAMA "PLUS ULTRA"

El mundo de la seguridad está en permanente evolución y los conceptos doctrinales buscan su definición de forma paralela a su desarrollo. Cabe así diferenciar la seguridad privada, entendida como la actividad de los proveedores de servicios privados de seguridad, de la seguridad corporativa, referida al conjunto de acciones que las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, llevan a cabo con sus propios recursos para proteger su patrimonio y el normal desarrollo de su actividad.

Por otra parte, la Estrategia de Seguridad Nacional impone un concepto de seguridad amplio y dinámico para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, que abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera, y asume que la defensa de los intereses vitales y estratégicos de España en el mundo es un objetivo primordial de la Seguridad Nacional. Uno de los principios inspiradores de esta Estrategia es la unidad de acción, que supone la coordinación y la armonización de todos los actores y los recursos del Estado, así como la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general.

En este sentido, existen en la actualidad numerosas empresas españolas que llevan a cabo proyectos de negocio en el extranjero, hasta el punto de que grandes corporaciones desarrollan el 64% de su negocio total fuera de España. Como quiera que esta expansión se orienta hacia países de economía emergente, con altos niveles de inseguridad, nuestras empresas suman a las dificultades propias de cualquier nueva implantación las derivadas de los problemas de seguridad que afectan a su personal y patrimonio.

En relación a la unidad de acción, y más concretamente a la colaboración público-privada, el desarrollo del "Programa COOPERA" de la Guardia Civil en 2010, pionero entre los programas de colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con los responsables de la seguridad corporativa de empresas y de organismos públicos, ha puesto de manifiesto la importancia que para la seguridad pública tiene la colaboración con los departamentos de seguridad. Por ello, la Guardia Civil entiende que, en la medida en que disponga de medios para prestar un apoyo eficaz, esa colaboración debe extenderse a aspectos relacionados con la problemática de seguridad que las empresas españolas afrontan en el exterior, más aun teniendo en cuenta la falta de canales institucionales estables que les sirvan de apoyo en las situaciones de crisis que con relativa frecuencia se presentan.

Por todo lo anterior, en 2013 se propuso avanzar en el desarrollo del "Programa COOPERA" llevando a cabo tres tipos de acciones:

- Poner a disposición de las empresas españolas que actúan en el exterior los recursos de la Guardia Civil en la zona, además de contactos con enlaces policiales extranjeros en España, facilitándoles así los apoyos institucionales necesarios.

- Difundir la información disponible que facilite a las empresas sus evaluaciones de riesgos así como las alertas necesarias para contribuir a su seguridad. Igualmente, colaborar en la elaboración de guías de buenas prácticas que minimicen los riesgos para el personal desplazado.

- Desarrollar cursos básicos de autoprotección o acciones formativas de otros tipos en beneficio de estas empresas y de su personal desplazado, sobre la base de programas elaborados conjuntamente por el Centro de Adiestramientos Especiales de la Guardia Civil y por los departamentos de seguridad afectados.

Así surgió y fue caracterizado el Programa "Plus Ultra", que está dirigido a cualquier empresa española, tenga o no constituido un departamento de seguridad, que abra líneas de negocio en el exterior y precise asesoramiento en materia de seguridad sobre estas zonas de actuación.

En todo caso, la Guardia Civil siempre recomienda que las empresas organicen su propia seguridad sobre la base de constituir un departamento interno específico y la necesidad de mantener un fluido intercambio de información para retroalimentar el sistema.

PROCEDIMIENTO

Información y contactos

Las empresas, a través de su departamento de seguridad o de su representante si no lo tuvieran constituido, solicitarán al Servicio de Protección y Seguridad (SEPROSE) el asesoramiento que precisen de la Guardia Civil para un determinado ámbito internacional a través de una cuenta de correo electrónico (seprose-coopera@guardiacivil.org).

Este Servicio, en función de las necesidades, coordinará los apoyos a prestar desde la Jefatura de Información, la Jefatura de Policía Judicial, la Secretaría de Cooperación Internacional o el Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil, lo cuales podrían incluir tres tipos de acciones en función de las circunstancias de cada caso:

- Asesoramiento sobre los sistemas institucionales de seguridad y justicia, las problemáticas criminales, las capacidades y posibilidades de acción o sobre otras cuestiones o experiencias que les puedan resultar de interés.

- Contacto, en su caso, con oficiales de enlace extranjeros en España, a los que se informará de las necesidades de la compañía española en su país al objeto de que puedan establecer relación directa.

- Contacto, en su caso, con el personal de la Guardia Civil que actúe en la zona o, en su defecto, con representantes de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.El SEPROSE actuará como punto de encuentro entre las empresas en el exterior para el intercambio de información sobre seguridad, difundiendo aquella que resulte de interés para la evaluación de riesgos en un determinado sector, y conformando los procedimientos de actuación más ágiles y eficaces para contribuir a la seguridad de las empresas y de su personal.

Formación

Las empresas solicitarán igualmente al SEPROSE la ejecución de acciones formativas dirigidas a mejorar la seguridad de su personal e instalaciones en zonas de riesgo.

Estas acciones serán programadas por el Centro de Adiestramientos Especiales de la Guardia Civil, apoyado por los propios departamentos de seguridad y se desarrollarán en cualquier modalidad, siempre en función de las posibilidades y disponibilidad del propio Centro, e

incluirán la colaboración en la elaboración de guías de buenas prácticas que minimicen los riesgos para el personal desplazado.

Actividades

Los principales hitos en la presentación oficial del programa "Plus Ultra" de forma presencial han sido:

FECHA	LUGAR	ENTIDAD	MOTIVO
14-11-13	Madrid	Dirección General de la Guardia Civil	Presentación programa
11-02-14	Madrid	Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)	Presentación programa
13-05-14	Barcelona	Cámara de Comercio de Barcelona	Presentación programa
26-02-15	Palma de Mallorca	España Exportación e Inversiones (ICEX)	Presentación programa
16-06-15	Madrid	Secretaría de Estado de Comercio	Presentación programa

En desarrollo del "Programa Plus Ultra", la Guardia Civil ha realizado diversas actividades de apoyo a las empresas, entre las que cabe destacar:

- Tres cursos sobre "Ambientación en ambiente hostil", organizados en el Centro de Adiestramientos Especiales (CAE) en Logroño, en mayo de 2014, abril de 2015 y junio de 2016, en los que han participado directivos de diversas empresas.

- Las cuatro ediciones anuales de la "Jornada sobre situación de la amenaza del terrorismo yihadista", dirigidas a personal directivo y de seguridad de las Empresas y de organismos públicos.

A título de ejemplo de las actividades de intercambio de información puntual con empresas concretas, se puede citar que en 2016 se ha producido el siguiente flujo de intercambio de información entre las empresas y el SEPROSE:

- 23 Solicitudes para conocer posibles POC (Punto de contacto) en el extranjero por parte de Departamentos y Empresas de Seguridad.

- 8 Empresas han comunicado su despliegue internacional.

- 16 Comunicaciones han sido recibidas de las empresas para solicitar otros tipos de colaboraciones, especialmente evaluaciones de riesgo, que a su vez han dado lugar a 16 comunicaciones de respuesta.

En definitiva, el Programa se configura como una herramienta versátil y flexible que se intenta adaptar a las necesidades de las entidades adheridas para poner a su disposición las capacidades de la Guardia Civil en el extranjero de un modo realista, así como la información de la que se dispone a nivel central sobre las áreas de interés.

PANEL DE SEGURIDAD PRIVADA

COORDINADO POR DÑA. ALICIA GÓMEZ DE HINOJOSA

SÍNTESIS DEL PANEL DE SEGURIDAD PRIVADA

Cada vez son más y mayores los retos a los que se enfrentan los Estados con objeto de garantizar la seguridad ciudadana, por lo que dicha garantía ya no se contempla sólo desde un escenario, sino que requiere de un enfoque holístico en el que la colaboración de los diferentes agentes implicados es fundamental. En ese marco de colaboración, la seguridad privada se constituye como un actor fundamental, cuyo posicionamiento se incrementa de manera progresiva. A tal efecto, en el panel de seguridad privada se presentaron algunos aspectos de dicho posicionamiento, partiendo del análisis histórico del surgimiento de la seguridad privada en España, hasta los retos en materia de derechos fundamentales y videovigilancia.

La primera ponencia estuvo a cargo de D. Manuel Yanguas, Comisario de Policía Nacional, Jefe de la Unidad Central de Seguridad Privada, y tuvo por objeto la descripción del surgimiento de la seguridad privada en España. Situó su inicio en el reinado de Isabel II en base a la Real Orden del Ministerio de Comercio, Instrucción y obras Públicas, con concurso del Ministerio de Gobernación, del 8 de Noviembre de 1849, por la que se aprueba el Reglamento que da pie a la aparición de la figura profesional de los Guardas de Campo Jurados, a la que se le atribuye la misión de vigilar cotos, villas, fincas, parques y pequeñas áreas rurales privadas. A partir de la contextualización de sus inicios, el ponente nos fue introduciendo en todos aquellos cambios normativos que han permitido a la seguridad privada posicionarse en el marco actual de reconocimiento profesional e ir ampliando sus opciones de colaboración hasta la publicación de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada en la que, como señaló D. Manuel, cabe destacar que da un tratamiento total y sistemático de la seguridad privada; la considera como complementaria de la seguridad pública; determina las actividades que le son propias, exclusivas y excluyentes; crea un registro nacional de seguridad privada; desarrolla las funciones de todo el personal de seguridad privada y regula por primera vez la seguridad de la información y de las comunicaciones, y los servicios de videovigilancia.

Como continuación a esta introducción histórica, D. Manuel Porras, Jefe de Seguridad y Director de Operaciones del Centro de Operaciones de Securitas Seguridad España, nos expuso la situación actual de la colaboración público–privada en España, empezando por el análisis comparativo de los diferentes países europeos, destacando España por su rigurosidad normativa y las exigencias formativas para la prestación de los servicios. Tras este análisis comparativo, presentó el marco normativo actual y subrayó la importancia que la Ley 5/2014 de Seguridad

Privada le otorga a la colaboración público-privada, detallando ampliamente los artículos en los que se hace referencia a los diferentes aspectos de dicha colaboración, e hizo alusión a que uno de los principios que sustentan la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 es la colaboración público-privada. Por otro lado, hizo mención a los principales programas de colaboración con la Policía Nacional, la Guardia Civil y las Policías Autonómicas; al importante esfuerzo que se había realizado con el consecuente incremento cuantitativo de dichas colaboraciones y quiso puntualizar la posibilidad de avanzar en estas colaboraciones, por lo que hizo algunas propuestas para ello. Finalmente, D. Manuel nos subrayó la importancia de aprovechar el potencial tanto humano como tecnológico de las empresas y el personal de seguridad privada, así como el hecho de que los profesionales de seguridad pública y privada se necesitan mutuamente, y no debería existir ninguna ciudad o área metropolitana sin un programa de cooperación operativo sujeto a revisión y actualización continua.

De forma complementaria, D. César Álvarez, Coronel de la Guardia Civil en reserva, actualmente coordinador de proyectos en la Fundación Borredá, expuso los principales aspectos de la colaboración en el ámbito de las infraestructuras críticas. Para ello, nos recordó la responsabilidad del Estado en materia de seguridad ciudadana; es decir, el hecho de que son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Estatales, Autonómicas o Municipales, las encargadas del mantenimiento de la seguridad pública. No obstante, ante el nuevo escenario de lo que denominó la nueva cultura de seguridad, destacó el hecho de que el Estado, asumiendo la madurez y capacidad de los servicios privados de seguridad, ha querido integrarlos de pleno derecho en el sistema público. En relación a la protección de los servicios esenciales nos subrayó el papel que se le atribuye al sector privado y destacó que, por primera vez, a través de la Directiva 2008/114, sobre la identificación y designación de Infraestructuras Críticas Europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección, se sienta claramente el principio de que la responsabilidad principal y última de su protección corresponde a los Estados miembros y a los propietarios u operadores de tales infraestructuras. Por otro lado, nos comenta que la transposición de esta Directiva mediante la Ley 8/2011 por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, su Reglamento de desarrollo y resto de la normativa complementaria, configuran un sistema que se articula en torno a tres principios: responsabilidad compartida; colaboración público-privada y seguridad integral. En este marco de colaboración deja claro que la seguridad privada es la opción que tiene el operador privado para el cumplimiento de sus cometidos, por lo que ésta adquiere un especial protagonismo. A tal efecto, la Ley 5/2014 introduce una serie de mecanismos que, según D. César, deben contribuir a mejorar la posición de la seguridad privada y la confianza de los ciudadanos en sus

posibilidades. Por último, nos introduce los aspectos de mayor relevancia del modelo de colaboración público-privada en relación a la protección de las infraestructuras críticas, subrayando cómo Administración y operadores críticos se integran en un sistema cuyo propósito es satisfacer las necesidades de ambos y de la sociedad en su conjunto; y finalmente nos expone tres grandes conclusiones: se ha producido un cambio de paradigma en nuestra cultura de seguridad: imposición contra implicación; nuestro modelo de protección de infraestructuras críticas tiene como eje central la colaboración público-privada; y el desarrollo del sistema de protección de infraestructuras críticas ha supuesto una potenciación de la seguridad privada.

La cuarta ponencia, sobre *Valores éticos y cumplimiento normativo*, a cargo de Dª Lourdes del Amo, abogada y mediadora empresarial, nos introdujo el tema explicándonos que los abogados se dedican a la defensa de los derechos y libertades en el entorno judicial, y que en muchos sentidos, proporcionan soluciones técnicas a sus clientes para que se sientan más seguros en el tráfico jurídico y en el cumplimiento normativo.

La ponente nos comentó que son muchos los aspectos que conciernen a la seguridad; así, en un sentido amplio, lo que buscan las empresas está directamente relacionado con las políticas y decisiones del órgano de gobierno que tiene efectos directos en la propia empresa, en sus competidores y en la sociedad en general. El objetivo de las empresas es obtener los mejores resultados en el mercado en el que compiten, y se han dado cuenta de la importancia que tiene el comportamiento de las personas que la conforman en la consecución de sus fines. La formación y concienciación en los valores éticos de la propia empresa a sus empleados es una forma de influir en su comportamiento, acotando la esfera del libre albedrío para evitar resultados desastrosos que pudieran suponer un alto riesgo para la subsistencia de la propia empresa.

Dª Lourdes también subrayó que uno de los riesgos más importantes a los que está sometida una empresa son los penales, ya que desde que se introdujo en el año 2010 la responsabilidad penal para las personas jurídicas, éstas responden de los delitos que cometan sus representantes, siempre y cuando supongan un beneficio directo o indirecto a la empresa, e incluso de los cometidos por sus empleados cuando no se hayan establecido las medidas de vigilancia y control necesarias para prevenir y evitar que ese delito se pudiera cometer. A tal efecto, la ponente nos comentó que la manera de mitigar estos riesgos penales es elaborando un *Compliance Penal* o Plan de Prevención de Riesgos Penales, lo cual, además, implica un proceso de cambio hacia una cultura empresarial de cumplimiento ético y normativo, liderado necesariamente por el Órgano de Gobierno. Dentro de las políticas del gobierno corporativo la

Responsabilidad Social Corporativa (RSC), o Responsabilidad Social (RS), es la que tiene mayor visibilidad social. Cualquier empresa tiene la obligación de cumplir las normas básicas de legislación laboral y medio ambiente por el simple hecho de realizar su actividad. Por ello, con el objetivo de mejorar su situación competitiva, valorativa y su valor añadido, deciden contribuir activa y voluntariamente al mejoramiento social, económico y ambiental, bajo la evaluación del conocido *"triple resultado".*

Finalmente, Dª Lourdes concluyó que está garantizado que las empresas que disponen de una declaración explicita y compartida (tanto con clientes como con empleados) de su misión, visión y valores, orientan mejor sus acciones de marketing y afrontan de forma óptima sus imprevistos, ya que tanto sus directivos como los empleados saben perfectamente, quienes son, quienes quieren ser en un futuro y los valores que tienen para poder conseguirlo.

Por último, la quinta ponencia, *Derechos Fundamentales y Videovigilancia*, estuvo a cargo de Dª María Teresa Heredero Campo, que entre otros méritos curriculares cabe destacar que actualmente es abogada, perita calígrafa, directora de seguridad y se dedica a dictar conferencias y a impartir docencia principalmente en temas relacionados con la seguridad privada. La ponente nos comentó la importancia del derecho a la imagen y cómo éste ha estado siempre ligado a otros derechos como la intimidad y el honor, por lo que después de una breve introducción en la que hizo hincapié en la importancia del reseñado derecho y en los conexos, nos introdujo en el marco legal que le es de aplicación en relación con las principales cuestiones que de él se derivan, herramientas legislativas tanto nacionales como comunitarias. A nivel general, nos especificó que la captación/ grabación de imágenes de personas identificadas o identificables, con fines de vigilancia mediante cámaras, videocámaras o cualquier otro medio técnico análogo, constituye un tratamiento de datos personales sometido a la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD); incidió en la idea de que la videovigilancia sólo debe utilizarse cuando no sea posible acudir a otros medios que causen menos impacto en la privacidad y que no se podrán obtener imágenes de espacios públicos, actividad reservada en exclusiva a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones.

En relación a los ficheros, nos comentó que la utilización de sistemas de videovigilancia que se limiten a una mera reproducción o emisión de imágenes en tiempo real, sin ser grabadas ni almacenadas, no exigirá la notificación de la creación de ficheros, ni su notificación a la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD); sólo cuando el sistema de videovigilancia permita la grabación o el almacenamiento de imágenes se exigirá la creación de un fichero y su notificación previa a la AEPD para la inscripción en su Registro General; y finalmente que la inscripción

deberá incluir, entre otros datos, quién es el responsable del fichero. En el ámbito de la seguridad y el secreto, detalló que el responsable deberá adoptar las medidas de seguridad que resulten adecuadas para evitar la alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado a las imágenes; que deberá informar a quién tenga acceso a las imágenes sobre sus obligaciones de seguridad (reserva, confidencialidad y sigilo) y de su deber de guardar secreto y, por último, que se deberán adoptar medidas que impidan el acceso a las imágenes por parte de personal no autorizado; con respecto a la conservación de las imágenes, Dª Mª Teresa nos recordó que éstas han de ser conservadas durante un plazo máximo de un mes desde su captación.

Por otro lado, de manera específica en relación a los derechos fundamentales y la videovigilancia, la ponente nos explicó que para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple tres requisitos: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad) y si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

En el último punto de la ponencia, se hizo referencia al deber de información por parte de los responsables que cuenten con sistemas de videovigilancia, los que a tal fin deberán: colocar, en las zonas videovigiladas al menos un distintivo informativo ubicado en lugar suficientemente visible (tanto en espacios abiertos como cerrados) y tener a disposición de los interesados impresos en los que se detalle la información prevista en el artículo 5.1 de la LOPD (de la existencia de un fichero o tratamiento de dato de carácter personal, de la finalidad de la recogida de los datos, de los destinatarios de la información, de la posibilidad de ejercitar los derechos Acceso Rectificación Cancelación Oposición (ARCO), y de la identidad y dirección del responsable del tratamiento o en su caso de su representante).

Finalmente, Dª Mª Teresa cerró su ponencia con unas importantes conclusiones derivadas de lo expuesto y la trascendencia del derecho a la imagen como derecho fundamental, además de las importancias consecuencias que ello conlleva para la prestación de servicios de videovigilancia.

LA SEGURIDAD PRIVADA EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

D. MANUEL YANGÜAS MENÉNDEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Comisario de Policía Nacional, Jefe de la Unidad Central de Seguridad Privada.

Ingresó en la Policía como Inspector en el año 1980. En el año 2013 ascendió a la categoría de Comisario. Desde hace tres años está destinado en la Unidad Central de Seguridad Privada, que es la Autoridad Nacional de Control del Sector de la Seguridad Privada, ejerciendo como Jefe de dicha Unidad, desde mayo de 2017.

El inicio de la seguridad privada en España se remonta al reinado de Isabel II, siendo Presidente del Consejo de Ministros Ramón María Narváez Campos, Duque de Valencia.

El 8 de noviembre de 1849, por una Real Orden del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, con concurso del Ministerio de Gobernación, siendo Ministro de ambos departamentos Manuel Seijas Lozano (pues en Gobernación sustituía por entonces la ausencia de Luis José Sartorius Tapia), se aprueba el Reglamento por el que se crean los primeros Guardas de Campo, jurados por contraposición a los guardas particulares, que debían ser "*hombres de buen criterio y prestigio entre sus gentes, que cuidaran como suyo lo que era de los demás y en los campos existe, pues no cuanto hay en el campo es de todos* ….".

La referida Real Orden se publica en la Gazeta de Madrid, en su número 5.581, el sábado 10 de noviembre de 1849, titulándose "*Reglamento para los guardas municipales y particulares del campo de todos los pueblos del reino".*

"A quien esta leyera y comprendiera su alcance, furtivo, guarda o cazador, ruego que tenga a bien proclamarla y difundirla, por estimar necesaria esta ayuda, que pido a toda aquella persona que amara la caza, el lance y el orden en los campos."

Así, y mediante juramento ante el alcalde, aparece la primera figura histórica del Guarda de Campo Jurado, que tenía como misión vigilar cotos, villas, fincas, parques y pequeñas áreas rurales privadas; y al que la norma le califica expresamente como agente de la autoridad, distinguiéndolos de los guardas municipales y de los guardas de campo no jurados, que eran meros trabajadores particulares de los terratenientes.

Los Guardas de Campo Jurado estaban bajo la dirección e inspección directa de los alcaldes ante los que habían prestado juramento, a quienes debían presentar informes de sus actividades. Cada municipio establecía su uniformidad, si bien todos debían llevar una bandolera de cuero ancha, en la que se colocaba la placa de "Guarda de Campo" y el nombre del municipio.

Bajo el reinado de Alfonso XII, siendo presidente del Consejo de Ministros Antonio Maura, se modifica la regulación de los Guardas de Campo Jurado. Se hace en la misma norma que recoge el nuevo Reglamento de la Guardia Civil, mediante Real Orden del Ministerio de Fomento, de Guardería Rural de 9 de agosto de 1876, publicado en la Gazeta de Madrid del 12 de agosto, y siendo Ministro de Fomento Francisco Queipo de LLano, Conde de Toreno.

Por esta Real Orden, a la Guardia Civil se le añaden las funciones propias de Guardería Rural, y los Guardas de Campo Jurado pasan a llamarse "Guardas Jurados", quedando bajo la dirección ahora de la Guardia Civil, y cambiando también su placa, que ahora pondrá "Guarda Jurado" y el nombre o denominación del empleador.

En esta Real Orden de 1876 se recoge expresamente su capacidad para detener por la comisión de delitos, poniendo a disposición de la Guardia Civil a los delincuentes, y de detener o poner en libertad, en este caso mediando su previa filiación, a quienes cometan simples faltas. Su testimonio jurado dará fe, salvo prueba en contrario, de tales faltas.

Los Guardas Jurados podían, si fuera el caso, disparar y matar en defensa de las vidas y propiedades a ellos encomendadas, como agentes de la autoridad. Así lo establecía el artículo 102 de la Real Orden, que también les obliga a cooperar en todo momento con la Guardia Civil, bajo cuya supervisión y control se encontraban.

Desde su creación como Guardas Jurado de Campo portaban una carabina ligera, a la que desde 1876 se le añade una bayoneta. Los de a caballo portaban, además, el sable de la caballería ligera.

El Guarda Jurado actuó desde 1876 en estrecha colaboración con el cuerpo de la Guardia Civil, tal y como preveía su nueva normativa, realizando las tareas de control y salvaguardia que táctica y logísticamente la Guardia Civil no podía hacer, y para ello, contando con el Guarda Jurado, ésta tenía un refuerzo de la Ley, en toda villa, parque, plaza, y monte. Todas sus denuncias se hacían ante el alcalde o la Guardia Civil, y se llevaba un registro de ellas.

Debían ser hombres que gozasen de buena opinión y fama, que nunca hubiesen sido condenados por delito alguno, y que no hubieran sido despedidos como guarda municipal ni desposeídos previamente del cargo de Guarda Jurado por la comisión de alguna infracción disciplinaria.

Los Guardas Jurados tenían reputación de hombres buenos que terciaban en pleitos y discusiones. Siempre juraron (de formas distintas según las épocas) proteger los intereses puestos bajo su custodia, con lealtad al poder establecido.

El propietario de las tierras a custodiar tenía que proponer su nombramiento al alcalde. El Guarda Jurado no podía actuar como tal sin el informe favorable de la Guardia Civil y sin prestar

juramento ante el alcalde, quien expedía su nombramiento. Todos los Guardas Jurados se inscribían en un registro que lleva la Guardia Civil.

En 1882, con la promulgación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a los guardas particulares de campo jurados, a pesar de su carácter privado, y por la función de colaboración con la Guardia Civil, se les considera parte de la policía judicial, como auxiliares del Ministerio Fiscal y los Jueces de Instrucción (artículo 283, apartado 6º).

En el año 1900 se unifica su uniforme, vistiendo entonces el Guarda Jurado uno como el que emplean aún hoy los del Parque del Retiro en Madrid, que son genuinos Guardias Jurados con su nombramiento municipal. Ellos son los únicos en todo el país que han conservado íntegramente el uniforme y parte de la historia. Desde entonces, los Guardas Jurados vestían un sombrero de ala ancha, doblado en vertical por una de sus alas, y se les permitía lucir una escarapela distintiva con los colores nacionales. Llevaban también una bandolera de izquierda a derecha y una casaca verde caqui.

Desde su fundación por Real Decreto, hasta comienzos del franquismo, el Guarda Jurado permaneció con la única misión de vigilar zonas rurales, en su más amplio sentido. No sólo protegía los bienes de quienes le contrataban (incluyendo fincas, granjas, casas rurales, ermitas, yacimientos arqueológicos, bombas de agua, lindes, sistemas de riego, casetas de campo o aperos agrícolas), sino que era también frecuente que forajidos huidos cayeran en manos de Guardas Jurados.

Pero fue con el régimen franquista cuando las cosas comienzan a cambiar para el Guarda Jurado, abriéndose paso su labor de protección también a las empresas. Al poco de acabar la Guerra Civil, durante la dictadura, surge un decreto que autoriza a las grandes industrias a crear para su uso interno un cuerpo de seguridad.

Las primeras industrias con capacidad para ordenar este tipo de Guarda Jurados eran las empresas petrolíferas. Así, es CAMPSA quien en España forma el primer cuerpo privado de Guardas Jurados armados con el famoso "chopo", un revólver y un cinturón con munición para ambas armas. El distintivo original de estos Guardas Jurados era una placa en la que se leía "GJ", y su uniforme era gris, del mismo tono de la policía gubernativa de Franco. Era la época del estraperlo, con robos de gasolina y mercado negro, debido a la escasez y el racionamiento derivados tanto de la Segunda Guerra Mundial como del posterior bloqueo comercial de la ONU a España.

A la creación de estos primeros Guardas Jurados se unió posteriormente RENFE, quien formó también sus propios Guardas Jurados (Guardería Jurada de RENFE), que viajaban actuando por parejas en los trenes e iban armados. Y como éstas, también establecen vigilantes algunas otras grandes empresas.

Mediante el Decreto del Ministerio de la Gobernación de 4 de mayo de 1946, publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) 130, de 10 de mayo, se lleva a cabo la primera reglamentación para las entidades bancarias.

Por ella, los directores de los bancos y sucursales debían cursar a la Dirección General de Seguridad del Ministerio de la Gobernación las propuestas de nombramiento de los Vigilantes Jurados (primera vez que aparece esta nueva denominación), que están reconocidos expresamente en la norma como agentes de la autoridad. Debían ser mayores de 30 años, poseer nacionalidad española, acreditar aptitud física, valor acreditado o actitud cívica, así como observar buena conducta y carecer de antecedentes penales. Tenían preferencia para ser Vigilantes Jurados los miembros de la Policía Armada y de la Guardia Civil, así como los militares. El juramento que se realizaba entonces era el siguiente:

¿Jura usted defender la patria, la bandera y a nuestro Caudillo? Lo juro.

¿Jura usted por la Santa Biblia que detendrá y si es preciso matará para cumplir con su deber allá donde se le ordene? Lo juro.

Pues por la autoridad que me ha concedido el Generalísimo, queda usted nombrado Guarda Jurado.

A principio de los años 60, y mediante el Decreto 2488/1962, de 20 de septiembre (BOE 240, de 6 de octubre), se crea el Servicio de Vigilantes Jurados de Industria y Comercio. Se mantiene el carácter de Agente de la Autoridad, y se sigue requiriendo ser español, varón, mayor de 30 años, carecer de antecedentes penales, observar buena conducta, y no haber sido expulsado de ninguna administración por motivo de sanción.

Estos Vigilantes Jurados de la Industria y el Comercio, como antes los Guardas Jurados de las grandes empresas, usaban todos un mismo uniforme gris, una gorra de plato gris, con picos del mismo modelo que el de la policía estadounidense, y portaban doble armamento, por un lado un fusil, y por otro un revólver que, además, colgaba de la pernera en vez del cinturón.

Para ser Vigilante Jurado en aquella época, había que tener unas condiciones sociales algo especiales. Para empezar, la dirección de la industria tomaba a aquellos hombres de mayor confianza y cuya valía en su profesión había quedado demostrada; aunque también solían acceder, pues tenían preferencia también con el nuevo Decreto, quienes eran Policías o Guardias Civiles en activo o lo hubieran sido. Añadido a esto, la "buena conducta" que cita el Decreto se concretaba, de forma no oficial, en tener un nivel cultural normal, y afinidades al ideal político franquista, aparte de ser entrevistado por el comandante de la Guardia Civil de la capitanía más próxima y tener el servicio militar cumplido. Además, tal y como contemplaba el entonces vigente Reglamento de Armas y Explosivos, debía superar un curso de preparación en el manejo de las armas con las que se dotaba. En las zonas urbanas, en vez de seguirse esta vía, se dirigían a la Dirección General de Seguridad, a través de la Policía.

Finalmente, era el Gobernador Civil quien, contando tanto con la documentación de la empresa como con el informe favorable de la Guardia Civil o de la Policía, firmaba la autorización para dotar legalmente de autoridad al Guarda Jurado, quien debía prestar el siguiente Juramento:

¿Juráis por Dios cumplir bien y fielmente los deberes del cargo y defender los intereses puestos bajo vuestra custodia, en bien del orden público y de España? Sí, juro.

Y, a continuación, se firmaba el Acta acreditativa de dicho juramento. Ese acta, que certificaba el juramento, unida al nombramiento antes citado, daba como resultado la condición de Agente de la Autoridad, y el Vigilante quedaba entonces sometido a las mismas leyes, en este caso, las militares, correspondientes a la Guardia Civil.

El Vigilante Jurado era una autoridad dentro del servicio, e incluso podía portar el arma fuera del mismo. Bastaba con identificarse mediante su acreditación (las de aquel entonces eran grandes, cuadradas, amarillas con una banda en diagonal de la bandera de España y en un extremo el rombo de la Guardia Civil).

A finales de los 60 y principios de los 70 es cuando los Vigilantes Jurados comenzaron a ser considerados como un elemento importante para la seguridad, y es cuando podemos decir que comienza la época moderna del Vigilante, renovando su normativa.

Mediante el Decreto 289/1969, de 13 de febrero (BOE 53, de 3 de marzo) se crea el Servicio de Vigilantes Jurados en las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad, como ampliación y en base al Decreto de 1946 sobre Vigilantes Jurados de entidades bancarias. Este Decreto se desarrolla por Orden de 30 de abril de 1969 (BOE 122, de 22 de mayo).

Mediante la Ley de Caza de 1970 se regula, por primera vez con rango legal, las competencias del Guarda de Campo en materia de caza (tenidas desde su creación en el siglo XIX), manteniéndolo como agente de la autoridad y como agente auxiliar de la Guardia Civil.

En 1974, mediante Decreto 554/1974, de 1 de marzo (BOE 53, de 2 de marzo), sobre medidas de seguridad en bancos, cajas de ahorro y entidades de crédito, se unifican ambos servicios en la figura del Vigilante Jurado de Entidades Bancarias y de Ahorro.

En esta misma norma se establecen las primeras obligaciones legales para la banca en materia de seguridad en el transporte de fondos. Al poco, un grupo de militares, conjuntamente con policías y guardias civiles, fundaron la primera empresa de seguridad en España, con número de Registro nº 1, dedicada al transporte de caudales, llamada "Transportes Blindados". Los furgones, que no eran blindados por supuesto, eran grises y portaban un elefante azul pintado en ambos lados del furgón. Seis Vigilantes Jurados viajaban en cada uno de ellos, un conductor, un acompañante, y cuatro operadores (dos de ellos daban cobertura y los otros dos transportaban la carga). Todos ellos iban fuertemente armados, tanto con revólveres como con fusiles. Esta empresa fue luego comprada por SAS, empresa formada entre la estadounidense Pony Express y Prosegur, y finalmente absorbida y convertida únicamente en Prosegur.

Durante ese mismo año 1974, mediante el Decreto 1583/1974, de 25 de abril (BOE 141 de 13 de junio), del Ministerio de Comercio, se regulan los Guardapescas Jurados Marítimos, como Agentes Auxiliares de la Autoridad de Marina. Era las correspondientes Comandancias de Marina las que realizaba las pruebas de admisión y expedían los nombramientos.

La uniformidad incluía la bandolera ya conocida de los Guardas de Campo, con placa con la inscripción "Guardapesca Jurado Marítimo" y un ancla en medio, boina negra con la misma placa, y arma. Los requisitos exigidos eran ser varón, español, mayor de edad (entonces, 21 años), carecer de antecedentes penales, tener el servicio militar cumplido, aprobar el examen, no tener defecto físico, y cumplir una de estas dos condiciones: o estar inscrito en el registro de Marina (como marinero) o haber sido guardia civil o policía armado. Dentro de estas condiciones, tenían preferencia, por este orden, quienes fueran capitán marisquero, quienes fueran pescadores o mariscadores profesionales, y quienes hubieran prestado servicio en la Armada con categoría al menos de cabo.

A finales de los años 70, toda la normativa dispersa hasta entonces es derogada por el Real Decreto 2113/77 de 23 de julio (BOE de 17 de agosto), que refunde el servicio de Vigilantes Jurados de Entidades Bancarias, de Ahorro y de la Industria y del Comercio.

El principal cambio es que el Vigilante Jurado ya no podía ser nombrado únicamente por la dirección privada de una industria para sus necesidades internas de protección, sino que una empresa de seguridad podía hacerse cargo de este nombramiento bajo las mismas condiciones en que se hacía antes y obtener una dotación de Vigilantes Jurados a criterio del Gobierno Civil de cada provincia; regularizando así una práctica que ya venía autorizándose en algunos casos.

En ese mismo año, el Real Decreto 2727/1977 (BOE de 5 de noviembre) regula el servicio de los Vigilantes nocturnos.

Finalmente, el Real Decreto 629/1978, de 10 de marzo (BOE 80, de 4 de abril) sustituye todas las normas anteriores y crea el denominado servicio de "Vigilantes Jurados de Seguridad". Publicado meses antes de ser aprobada la Constitución, queda unificado el marco legal de los vigilantes, y se crea una sola y única figura profesional, aparte de la regulación del Guarda de Campo.

Con esa nueva normativa la placa se unificó, y la de GJ pasó a ser también VJ. Se redujo la exigencia de edad a los 21 años (mayoría de edad entonces, antes de aprobarse la Constitución), y se establecía el tope de 40 años para el acceso. Se cambió también la uniformidad, y se obligaba a que los servicios exteriores fueran como mínimo en pareja, conectados por radioteléfono con el centro de control de la empresa. Los ejercicios de tiro eran mensuales.

También ese mismo año 1978, el Real Decreto 2114/1978, sobre Reglamento de Explosivos, establece que en las fábricas y depósitos de explosivos debe haber Vigilantes Jurados. Aunque no es hasta el RD 760/1983, de 30 de marzo (BOE del 15 de abril) que se crea por primera vez la figura de los Guardas Jurados de Explosivos, con pruebas de aptitud, temario de estudios y nombramiento propio, y reconociéndoles igualmente el carácter de Agentes de la Autoridad.

A finales de 1978, ya en democracia y con la Constitución recién aprobada, se cambia el juramento de los Vigilantes Jurados y de los Guardas de Campo, utilizándose la siguiente fórmula:

¿Jura o promete por su conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo de Vigilante Jurado con lealtad al Rey, y guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado? Sí, juro.

Entre los años 70 y 80, la condición de Vigilante Jurado sigue estando bajo el control de la Guardia Civil y el Gobierno Civil, aunque estén dirigidos por empresas de seguridad. Para regular

con más detalle las condiciones de dichas empresas se reforma la regulación de la seguridad privada, mediante el Real Decreto 890/1981, de 8 de mayo, sobre prestación privada de servicios de seguridad.

En 1992 se promulga la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, primera norma de rango legal que regula de forma conjunta todo el sector.

Esta Ley no contempla, por primera vez en casi siglo y medio, el carácter de Agente de la Autoridad; separa la habilitación de vigilante de seguridad de la licencia de armas (antes era algo conjunto, y quien no aprobaba la licencia no podía ser vigilante jurado); crea las especialidades de escolta privado y de vigilante de explosivos, así como las figuras de los jefes de seguridad y los directores de seguridad; y sigue manteniendo la figura de los guardas de campo, con las variantes de pesquerías marítimas, caza y piscifactorías. Amplía la formación, mediante desarrollo reglamentario, que debe recibir el vigilante de seguridad, tanto la inicial como la continua; y se regula también el funcionamiento de los centros de formación en seguridad privada. Por primera vez, los vigilantes de seguridad dejan de depender de la Guardia Civil (salvo en materia de armas, explosivos y los guardas de campo), y pasan a depender del Cuerpo Nacional de Policía.

La Ley de 1992 también regula que sólo pueden tener vigilantes de seguridad las empresas de seguridad privada.

Por último, se hizo una regulación más estricta de los servicios con arma (que antes eran todos), y el arma deja de ser asignada al vigilante de seguridad, que antes la podía llevar a su domicilio y cuidaba personalmente de ella, para pasar a estar depositada en armeros de la empresa o de los lugares donde se prestaba el servicio.

En el año 1994, y por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, se desarrolló la Ley de 1992 mediante el oportuno Reglamento de Seguridad Privada, que también trajo algunas novedades, como la regulación del trasporte aéreo y marítimo de fondos, la reglamentación de los supuestos en que los vigilantes podían actuar en el exterior de inmuebles e incluso fuera de su servicio, o la posibilidad de prestación de servicios en establecimiento públicos y centros militares, entre otras.

Con motivo del secuestro del barco pesquero "Alakrana" en aguas del Océano Índico, en el año 2009 se modifica el Reglamento de Seguridad Privada para permitir la prestación de seguridad a bordo de buques de bandera española, fuera de aguas territoriales y en situaciones de especial

riesgo para las personas y bienes, por parte de vigilantes de seguridad con formación específica y permanente, dotados de armamento y munición de guerra. Se establecen medidas para el almacenamiento y seguridad de las armas y municiones en los barcos.

Durante el año 2011 se realiza la adaptación mediante Órdenes Ministeriales, de la regulación de las empresas de seguridad, el personal de seguridad privada, el reconocimiento de las cualificaciones para el ejercicio de nacionales de la Unión Europea, el funcionamiento de los sistemas de alarma y de las medidas de seguridad.

Finalmente, en 2014 se publica la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, vigente norma legal, que entre sus principales novedades, cabrían destacar:

-Da un tratamiento total y sistemático de la seguridad privada

-Considera a la seguridad privada como complementaria de la seguridad pública.

-Determina las actividades que son propias, exclusivas y excluyentes, de la seguridad privada, sin perjuicio de las propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

-Crea el Registro Nacional de Seguridad Privada.

-Desarrolla las funciones de todo el personal, no sólo de los vigilantes de seguridad y los detectives privados, como la Ley anterior de 1992.

-Regula por primera vez la seguridad de la información y de las comunicaciones.

-Cambia la denominación de Guardas Particulares de Campo a Guardas Rurales.

-Regula los servicios de videovigilancia.

-Exige a los detectives privados, en el ejercicio de su profesión, legitimidad del encargo y reserva profesional.

-Liberaliza la actividad de planificación, consultoría y asesoramiento en materia de seguridad privada, que puede ser prestada por cualquiera, sea empresa de seguridad o no.

BIBLIOGRAFÍA

Historia de la seguridad privada en España. Monográfico seguridad nº1. Editado por vigilantes2008.com

COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA

D. MANUEL PORRAS BORRAJO

NOTA BIOGRÁFICA

Manuel Porras comenzó su trayectoria profesional en el Ejército de Tierra, es artificiero, paracaidista, submarinista y especialista en transmisiones. Su trayectoria en la empresa privada la ha desarrollado prácticamente en su totalidad en Securitas, compañía a la que se incorporó en 1995, y en la que ha desempeñado puestos de responsabilidad en prácticamente todas las áreas de negocio.

En la actualidad compagina las funciones de Jefe de Seguridad de Securitas Seguridad España y *Securitas Transport Aviation Security* con las de Director de Operaciones del Centro de Operaciones.

Es miembro de la Junta directiva de la Asociación Española de empresas de Seguridad (AES), y coordinador del área de Centrales Receptores de Alarmas (CRAs) de la mencionada asociación.

INTRODUCCIÓN

En el entorno actual, tanto el sector público como el privado, nos vemos obligados a hacer "más con menos" conservando, en el peor de los casos, los estándares de calidad, lo que nos conduce a rediseñar nuestros procesos, mejorar nuestros procedimientos y utilizar todos los recursos existentes de la forma más eficaz y eficiente posible.

Factores como la limitación de la inversión pública, la necesidad de flexibilidad y dinamismo en algunos casos, la mejora en innovación tecnológica en otros, incluso la necesidad de aprovechar los conocimientos y experiencias del sector privado o incluso lograr una mayor flexibilidad en la gestión o la imposibilidad para prestar internamente algunos servicios, nos conduce a la imperiosa necesidad de la colaboración público-privada en el más amplio sentido de la expresión. Esta colaboración ha de ser entendida no como un fin en sí mismo, si no como un medio para alcanzar los objetivos tanto individuales como comunes. Para ello es completamente

necesario un férreo compromiso, desde mi punto de vista ya existente, de cara a la consolidación de ese espacio común en el que todas las entidades y profesionales de la seguridad, tanto pública como privada, a pesar de la existencia de fines y objetivos dispares, nos comprometamos a crear un ambiente de trabajo colaborativo, para hacer de la cooperación público-privada algo estratégico que redunde en la mejora de uno de los pilares fundamentales de nuestra sociedad "la seguridad".

El propio Banco de España señala que, en el escenario actual, la colaboración público-privada presenta "importantes" beneficios a la hora de proveer tanto de infraestructuras como de servicios públicos.

Y hablando de colaboración me permito reflejar, a continuación, las diez claves que, para la Sociedad Española de Directivos de la Salud, constituyen la base de la colaboración público-privada en Sanidad, derecho fundamental a ser tutelado por los poderes públicos atendiendo a nuestra Constitución, considerando que cobran total sentido también a la hora de tratar el tema que nos ocupa[1]:

1. Invertir recursos en proyectos estratégicos.
2. Negociar acuerdos ejemplares y duraderos.
3. Trabajar en equipo.
4. Aportar valor a todas las propuestas.
5. Medir resultados conforme a criterios generalmente aceptados.
6. Comunicar bien.
7. Conocer mejor las necesidades de cada uno.
8. Ser más colaborativos.
9. Introducir savia nueva.
10. Más transparencia.

Por último, y para finalizar la introducción, es preciso hacer referencia a algunas de las conclusiones a las que se llegaron durante las jornadas celebradas en Madrid, tan solo hace dos semanas, dedicadas a ensalzar el papel de las multinacionales extranjeras asentadas en España, en las que se concluyó que España seguirá siendo uno de los países con mayor capacidad de

[1] Claves que aporta el "Compromiso Lazarillo de Tormes" sobre la prioridad de la colaboración público-privada en Sanidad, publicadas tras el foro "El partenariado en la calidad y eficiencia sanitarias" organizado en Salamanca el pasado mes de julio.

atracción de inversión extranjera directa y, en consecuencia, económicamente hablando, uno de los países más atractivos de Europa.

Durante dichas jornadas, el ministro de Asuntos Exteriores, D. Alfonso Dastis Quecedo, destacó la seguridad de nuestro país entre los factores que, en su opinión, sitúan a España a la cabeza de los receptores de inversiones foráneas, aunque, por otra parte, D. Emilio Ontiveros, catedrático de Economía y presidente de Analistas Financieros Internacionales (AFI), enfatizó que, entre los retos pendientes, debíamos tener presente el impulso de la colaboración público-privada.

COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN EUROPA[2]

El sector de la seguridad privada en Europa genera unos ingresos de aproximadamente 34.600 millones de € anualmente.[3]

Las empresas de seguridad privada no pueden proporcionar servicios y actividades que normalmente son competencia de las fuerzas policiales u otras autoridades de seguridad pública en Irlanda, Malta, Polonia, Rumania, Serbia, Eslovenia y Turquía.

Por otra parte, las empresas de seguridad privada pueden proporcionar servicios y actividades competencia de la seguridad pública en: Austria, Bélgica, Croacia, Estonia, Italia, Finlandia, Alemania, Grecia, Noruega y Suiza, además de España.

Estos servicios son[4]:

-Bélgica: apoyo a las fuerzas policiales, haciendo declaraciones sobre la situación inmediatamente observable de bienes de dominio público, como una asignación dada por la autoridad pública o por el concesionario, acompañamiento de grupos de personas con el objetivo de garantizar la seguridad vial, acompañando a vehículos con el objetivo de garantizar la seguridad vial.
-Croacia: seguridad aeroportuaria.
-Estonia: control de radares de velocidad, transfiriendo las imágenes directamente a las autoridades policiales.
-Finlandia: investigación, seguridad en eventos y áreas comerciales.
-Alemania: competencias en el sector de la aviación.

[2] Facts and figures by CoESS (Confederation of European Security Services)
[3] Informe CoESS 2014 "Private & Public Security in Europe"
[4] *Private security and its role in European security* by Confederation of European Security Services (CoEES).

-Grecia: servicios de vigilancia en embajadas, eventos deportivos, etc.

-Noruega: vigilancia de embajadas, eventos, vigilancia aeroportuaria y otros servicios especiales, siempre previa autorización policial.

-Suiza: transporte de prisioneros, servicios penitenciarios, seguridad ferroviaria, servicios de migración.

-Suecia, el sector de la seguridad privada presta un amplio abanico de servicios, desde los tradicionales hasta servicios de extinción de incendios, ambulancias, asistencia en carretera, etc.

-España: servicios en centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros, eventos en vías públicas, seguridad aeroportuaria, etc.

Clasificación de la normativa de seguridad privada en los distintos países europeos en función de su rigurosidad			
Baja	**Media**	**Estricta**	**Muy estricta**
Austria	Irlanda	Turquía	Serbia
República Checa	Reino Unido	Grecia	Hungría
Polonia	Francia	Macedonia	Bélgica
Alemania	Bulgaria	Rumania	Suecia
	Letonia	Bosnia	Portugal
		Croacia	España
		Eslovenia	Luxemburgo
		Eslovaquia	
		Italia	
		Suecia	
		Holanda	
		Estonia	
		Lituania	
		Dinamarca	
		Noruega	
		Finlandia	
		Malta	

Según el informe elaborado por la Confederación de Servicios de Seguridad Europea (CoESS, en sus siglas inglesas) España cuenta con la normativa europea más estricta en lo que a la regulación de seguridad privada se refiere, encontrando en el extremo opuesto a Alemania.

Formación previa a la obtención de la licencia/habilitación como vigilante de seguridad privada	
País	**Nº de horas formativas**
Hungría	32-430

Suecia	300
España	180
Letonia	160
Rumanía	90-360
Bélgica, Dinamarca, Finlandia, y Portugal	100-132
Eslovaquia, Francia y Reino Unido	32-90
Alemania	No requerida formación previa

Ratios de personal de seguridad privada y seguridad pública por habitante		
State	*Police force/ ratio*	*Security force/ ratio*
Denmark	1:368	1:1010
Swizerland	1:473	1:879
Austria	1:415	1:830
Belgium	1:267	1:821
Sweden	1:502	1:670
Bosnia-Herzegovina	-	1:590
Netherlands	1:314	1:555
Spain	1:182	1:488
Germany	1:330	1:476
Cyprus	1:258	1:466
Turkey	1:496	1:453
Slovenia	1:267	1:444
Greece	1:214	1:428
France	1:256	1:427
Ireland	1:353	1:412
Norway	1:567	1:387
Macedonia	-	1:368
Lithuania	1:180	1:360
Slovakia	1:251	1:314
Italy	1:139	1:304
Croatia	1:236	1:280
Portugal	1:228	1:275
Serbia	1:218	1:264
Malta	1:215	1:256
United Kingdom	1:431	1:244
Romania	1:393	1:235
Poland	1:386	1:234
Latvia	1:217	1:230
Estonia	1:419	1:224
Luxembourg	1:294	1:210
Czech Republic	1:222	1:198

Finland	1:697	1:157
Hungary	1:250	1:125
Bulgaria	1:155	1:124

España, junto a Italia, es el país de Europa con mayor número de Policías por habitante.

MARCO NORMATIVO ESPAÑOL

A continuación, se resaltan las disposiciones legales que más afectan a la regulación de la seguridad privada en España.

Constitución Española

Artículo 17.1. Seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.

Artículo 104.1 Seguridad Ciudadana. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Artículo 149.1, 29º Seguridad pública, competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Artículo 1. El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Artículo 4. Todos tienen el deber de prestar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el auxilio necesario en la investigación y persecución de los delitos en los términos previstos legalmente. Las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personal y bienes o servicios de titularidad pública o privada tienen especial obligación de auxiliar o colaborar en todo momento con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana

Preámbulo. "… El capítulo I, tras definir el objeto de la Ley, recoge como novedades más relevantes sus fines y los principios rectores de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la seguridad ciudadana, la cooperación interadministrativa y el deber de colaboración de las

autoridades y los empleados públicos, los distintos cuerpos policiales, los ciudadanos y las empresas y el personal de seguridad privada, de acuerdo con una perspectiva integral de la seguridad pública…"

Artículo 7. Deber de colaboración. Las empresas de seguridad privada, los despachos de detectives privados y el personal de seguridad privada tienen un especial deber de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, prestarles la colaboración que precisen y seguir sus instrucciones, en los términos previstos en la normativa de seguridad privada.

Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada

Preámbulo.

La seguridad no es solo un valor jurídico, normativo o político; es igualmente un valor social. Es uno de los pilares primordiales de la sociedad, se encuentra en la base de la libertad y la igualdad y contribuye al desarrollo pleno de los individuos.

Los Estados, al establecer el modelo legal de seguridad privada, lo perfilan como la forma en la que los agentes privados contribuyen a la minoración de posibles riesgos asociados a su actividad industrial o mercantil, obtienen seguridad adicional más allá de la que provee la seguridad pública o satisfacen sus necesidades de información profesional con la investigación de asuntos de su legítimo interés. En esta óptica, la existencia de la seguridad privada se configura como una medida de anticipación y prevención frente a posibles riesgos, peligros o delitos. La consideración de la seguridad privada como una actividad con entidad propia, pero a la vez como parte integrante de la seguridad pública, es hoy un hecho innegable.

No solo en España sino fundamentalmente en nuestro entorno europeo, la seguridad privada se ha convertido en un verdadero actor de las políticas globales y nacionales de seguridad.

En los últimos años se han producido notables avances en la consideración ciudadana y en el replanteamiento del papel del sector privado de la seguridad, reconociéndose la importancia, eficacia y eficiencia de las alianzas público-privadas como medio para hacer frente y resolver los problemas acuciantes y variados de seguridad que se producen en la sociedad. Cada vez más, la seguridad privada se considera una parte indispensable del conjunto de medidas destinadas a la protección de la sociedad y a la defensa de los derechos y legítimos intereses de los ciudadanos.

La seguridad, entendida como pilar básico de la convivencia ejercida en régimen de monopolio por el poder público del Estado, encuentra en la realización de actividades de seguridad por otras instancias sociales o agentes privados una oportunidad para verse reforzada.

Al contrario de la anterior regulación, la nueva ley representa un tratamiento total y sistemático de la seguridad privada en su conjunto, que pretende abarcar toda la realidad del sector existente en España, al tiempo que lo prepara para el futuro.

En consecuencia, es preciso transitar desde la concepción de control y sanción, que inspira el preámbulo y el articulado de la Ley 23/1992, de 30 de julio, y que tuvo su razón de ser en aquel momento, hasta una norma que permita aprovechar las enormes potencialidades que presenta la seguridad privada desde la perspectiva del interés público.

La ley pasa de poner el acento en el principio de la subordinación a desarrollar más eficazmente el principio de complementariedad a través de otros que lo desarrollan, como los de cooperación o de corresponsabilidad…

En la relación especial que mantiene la seguridad privada con las FFCCS, se hace necesario avanzar en fórmulas jurídicas que reconozcan el papel auxiliar y especialmente colaborador desempeñado por la seguridad privada, de forma que, además de integrar funcionalmente sus capacidades en el sistema público de seguridad, les haga partícipes de la información que resulte necesaria para el mejor cumplimiento de sus deberes.

Se aborda, así, una reforma en profundidad de la regulación legal hasta ahora vigente que pivota sobre dos ejes. En primer lugar, sobre la base irrenunciable de la preeminencia de la seguridad pública sobre la seguridad privada, se realiza una adecuación de la normativa que permita su adaptación y dé respuesta a la necesidad real de seguridad en cada momento, de manera que se aprovechen todas sus potencialidades. En segundo lugar, los poderes de intervención y control público sobre la seguridad privada se focalizan en los aspectos verdaderamente esenciales para la seguridad pública, desregulando los aspectos accesorios que no tienen una directa relación con el servicio de seguridad, al tiempo que se moderniza su gestión y se potencia su colaboración con la seguridad pública.

En resumen, puede decirse que el conjunto de los cambios propuestos en la nueva ley, además de mejorar y resolver problemas técnicos, de gestión y operativos, profundiza decididamente en el actual modelo español de seguridad privada (complementaria, subordinada, colaboradora y controlada por la seguridad pública), apostando por su papel preventivo en beneficio de la

seguridad general, y lo hace aprovechando e integrando funcionalmente todo su potencial informativo, de recursos humanos y de medios materiales, al servicio de la protección y seguridad del conjunto de la ciudadanía, de forma compatible con el legítimo interés que persiguen las entidades privadas de seguridad.

En el título I se plasma una de las ideas claves que han inspirado la redacción de la ley, como es la coordinación y la colaboración entre los servicios de seguridad privada y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con el único objetivo de mejorar la seguridad pública, mediante el intercambio de información siempre con todas las garantías legales, y la apuesta decidida por unos órganos de encuentro que han de ser mucho más proactivos que hasta el momento…

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto regular la realización y la prestación por personas privadas, físicas o jurídicas, de actividades y servicios de seguridad privada…Todas estas actividades tienen la consideración de complementarias y subordinadas respecto de la seguridad pública. Asimismo, esta ley, en beneficio de la seguridad pública, establece el marco para la más eficiente coordinación de los servicios de seguridad privada con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de los que son complementarios.

Artículo 4. Fines. La seguridad privada tiene como fines: contribuir a garantizar la seguridad pública…; complementar el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado, integrando funcionalmente sus medios y capacidades como un recurso externo de la seguridad pública

Artículo 8**.** Principios rectores. Los prestadores de servicios de seguridad privada colaborarán, en todo momento y lugar, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: las empresas de seguridad, los despachos de detectives y el personal de seguridad privada tendrán especial obligación de auxiliar y colaborar, en todo momento, con las FFCCS en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones, en relación con los servicios que presten que afecten a la seguridad pública o al ámbito de sus competencias.

TÍTULO I

Coordinación

Artículo 14**.** Colaboración profesional. la especial obligación de colaboración se basará exclusivamente en la necesidad de asegurar el buen fin de las actuaciones tendentes a preservar la seguridad pública; las empresas y el personal de seguridad privada deberán comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, tan pronto como sea posible, cualesquiera

circunstancias o informaciones relevantes para la prevención, el mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana.

Artículo 16**.** Coordinación y participación. el Ministerio del Interior o, en su caso, el órgano autonómico competente adoptará las medidas organizativas que resulten adecuadas para asegurar la coordinación de los servicios de seguridad privada con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado se constituirán comisiones mixtas de seguridad privada, nacionales, autonómicas o provinciales, con el carácter de órganos consultivos y de colaboración entre las administraciones públicas y los representantes del sector. Su composición y funciones se determinarán reglamentariamente.

Artículo 21**.** Obligaciones generales. asimismo, las empresas de seguridad privada vendrán obligadas a prestar especial auxilio y colaboración a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, debiendo facilitar a éstas la información que se les requiera en relación con las competencias atribuidas a las mismas.

Artículo 30. Principios de actuación del personal de seguridad privada. colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El personal de seguridad privada estará obligado a auxiliar y colaborar especialmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a facilitarles la información que resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones, y a seguir sus instrucciones en relación con el servicio de seguridad privada que estuvieren prestando.

Artículo 31**.** Protección jurídica de agente de la autoridad. se considerarán agresiones y desobediencias a agentes de la autoridad las que se cometan contra el personal de seguridad privada, debidamente identificado, cuando desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Artículo 35**.** Jefes de seguridad. en el ámbito de la empresa de seguridad en cuya plantilla están integrados, corresponde a los jefes de seguridad garantizar de la colaboración de los servicios de seguridad con los de las correspondientes dependencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Estrategia de Seguridad Nacional

Los principios que sustentan el Sistema de Seguridad Nacional son:

1. Liderazgo, el impulso y la dirección política del Presidente del Gobierno.

2. El funcionamiento integrado y coordinado de todas las Administraciones Públicas con competencia en materia de Seguridad Nacional, en un espíritu de cooperación y lealtad institucional.

3. La optimización y el uso eficaz de los recursos disponibles.

4. La modernización de las estructuras y los procedimientos de actuación relativos a la Seguridad Nacional en las Administraciones Públicas.

5. La implicación de la sociedad civil y el fomento de una cultura de seguridad.

6. La colaboración público-privada.

7. La gestión de la información y del conocimiento.

8. LA NECESARIA TRANSPARENCIA.

PLANES DE COLABORACIÓN

Policía Nacional: Red Azul

Programas de gestión horizontal:

- Contacta: consiste en la programación de visitas por parte de funcionarios de la Policía Nacional a las empresas, departamentos y despachos, con el objetivo de fomentar la

colaboración, evaluar el potencial de información y detectar necesidades operativas o problemas.

- Coordina: abierto a las asociaciones empresariales y profesionales, así como a las agrupaciones sindicales para plantear y resolver cuestiones técnicas u operativas de interés general. Se organizarán grupos de trabajo por áreas o sectores, que estudiarán problemáticas concretas para buscar soluciones conjuntas.

- Conforma: destinado a responder a las necesidades formativas e informativas del personal de seguridad privada.

Programas de carácter operativo:

- Programa Consulta: a través de él se ofrece una respuesta inmediata a las necesidades de información operativa de urgencia de vigilantes y escoltas en el desempeño de su trabajo.

- Programa Colabora: dirigido al intercambio de informaciones operativas entre las empresas y los departamentos de Seguridad con la Sección de Colaboración de la Unidad Central de Seguridad Privada, o con los Grupos de Seguridad Privada, dependiendo del ámbito territorial.

- Programa Conecta: se abre a los departamentos de Seguridad de instalaciones o servicios específicos. Consiste en la conexión o el acceso policial a bases de datos mantenidas por el sector privado para el control informatizado de matrículas, personas u otros asuntos de interés para la seguridad.

- Programa Comporta: destinado a empresas y departamentos de Seguridad. Se ha creado para conseguir el apoyo necesario en operaciones policiales de prevención o investigación

Guardia Civil

- Programa Coopera: con una finalidad, objetivos y ámbito de aplicación similar, pero enfocado a las empresas y departamentos que operan en el ámbito de competencias de la Guardia Civil

Dispone de diversos canales permanentes de comunicación tanto para el personal directivo como operativo de las empresas de seguridad. Los grupos de coordinación son órganos permanentes de carácter mixto, dirigidos por la GC, y con ámbito de actuación sectorial, que celebran reuniones periódicas con carácter semestral a nivel operativo, y anual a nivel directivo, sin perjuicio de mantener un contacto permanente.

En cada nivel existen grupos de cara a satisfacer las necesidades del servicio y con el ánimo de potenciar y agilizar la colaboración en los diferentes ámbitos a los que alcanza la responsabilidad de la Guardia Civil.

A título de ejemplo pueden citarse: Infraestructuras Críticas, Transporte de fondos, explosivos, logística, medio ambiente, CRA´s, etc.

- Programa Plus Ultra: dirigido a las empresas españolas que abren líneas de negocio en el exterior y precisen asesoramiento en materia de seguridad sobre estas zonas de actuación.

La solicitud se canaliza a través del SEPROSE. En función de la necesidad, coordina los apoyos a prestar desde la Jefatura de Información, Jefatura de Policía Judicial, Secretaría de Cooperación Internacional y Centro de Análisis y Prospectiva, y realiza tres tipos de acciones en función de las circunstancias de cada caso:

- Asesoramiento sobre los sistemas institucionales de seguridad y justicia, las problemáticas criminales, las capacidades y posibilidades de acción o sobre otras cuestiones o experiencias que les puedan resultar de interés.
- Contacto, en su caso, con oficiales de enlace extranjeros en España, a los que se informará de las necesidades de la compañía española en su país al objeto de que puedan establecer relación directa.
- Contacto, en su caso, con el personal de la Guardia Civil que actúe en la zona.

El SEPROSE actuará como punto de encuentro entre las empresas en el exterior para el intercambio de información sobre seguridad, difundiendo aquella que resulte de interés para la evaluación de riesgos en un determinado sector, y conformando los procedimientos de actuación más ágiles y eficaces para contribuir a la seguridad de las empresas y de su personal.

Por último, indicar que a través de este programa las empresas pueden solicitar también la ejecución de acciones formativas dirigidas a mejorar la seguridad de su personal e instalaciones en zonas de riesgo.

Policías Autonómicas

Las Policías Autonómicas también disponen de planes, y medios, de colaboración:

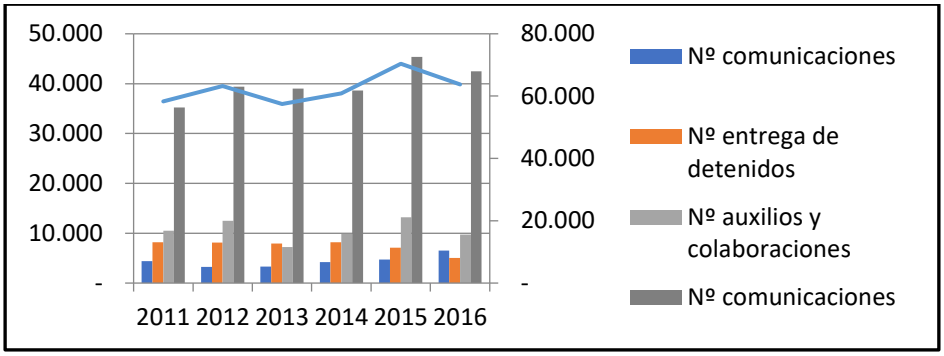
Ertzaintza**,** Plan Lagundu.

Mossos de Escuadra**,** Xarxa de Collaboració.

INFORMACIÓN ESTADISTICA[5]

Los siguientes cuadros reflejan la evolución durante el período 2011-2016 de las colaboraciones y suministro de información por parte de las empresas de seguridad privada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

COLABORACIÓN E INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA. EVOLUCIÓN 2011-2016						
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Nº comunicaciones a la Sala de Coordinación de Seguridad Privada	4.400	3.275	3.302	4.230	4.700	6.529
Nº entrega de detenidos	8.157	8.155	7.961	8.189	7.075	5.031
Nº auxilios y colaboraciones	10.494	12.465	7.212	9.858	13.226	9.720
Nº comunicaciones	35.220	39.387	38.986	38.614	45.382	42.482
Total colaboraciones	58.271	63.282	57.461	60.891	70.383	63.762



[5] Anuario estadístico del Ministerio de Interior 2016, págs. 592 y ss.

SEGURIDAD PRIVADA. AUXILIOS-COLABORACIONES-INFORMACIONES EN EL ÁMBITO CNP					
	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Fraudes a Hacienda y Seguridad Social	4		3	4	3
Falsificación de moneda	120	107	133	208	204
Blanqueo de dinero	3	1	3		2
Estafa	1.062	599	723	1.090	1.924
Robo con fuerza o intimidación	635	224	116	457	463
Apropiación indebida	8	52	21	6	23
Hurto	8.712	5.304	5.562	9.956	9.737
Receptación	4	4	-	4	6
Daños materiales	1.564	147	106	1.564	1.349
Tráfico de estupefacientes	50	4	11	26	40
Libertad sexual	45	3	5	28	10
Propiedad intelectual e industrial	161	-	1	263	152
Simulación de cargo público	1	1	-		1
Falsificación de documentos	4	5	2	6	5
Radicalismos violentos	25	2	-	6	57
Comunicaciones de personas sospechosas	376	198	245	511	514
Comunicaciones de vehículos	1.076	497	738	1.021	797
Lesiones	379	103	88	355	401
Amenazas	325	91	90	289	388
Identificaciones	3.946	4.135	3.117	7.211	6.224
Detenidos por S.P: a disposición de CNP		4.498	4.564	3.458	4.801
Otras	5.588	6.287	18.628	26.163	18.808
Total	**24.088**	**21.814**	**34.156**	**52.626**	**45.579**

Sobre la transmisión de alarmas por parte de las CRA´s durante el año 2016:

SEGURIDAD PRIVADA. ALARMAS POR ÁREA DE ACTIVIDAD							
Alarmas	**Saltos**	**Comunicadas FFCCSS**	**% Filtraje**	**Reales (delito o falta)**	**Acierto en la verificación**	**Reales (delito o falta) no comunicadas**	**Error en verificación**
Entidades financieras	5.982.929	3.883	0,06%	214	5,51%	12	0,0002%
Joyerías	879.438	3.419	0,39%	211	6,17%	19	0,0022%
Estaciones de servicio	2.563.057	2.974	0,12%	610	20,51%	56	0,0022%
Farmacias	243.820	1.431	0,59%	409	28,58%	29	0,0119%
Juegos de azar	894.106	1.933	0,22%	262	13,55%	8	0,0009%
Total est. Obligados	**10.563.350**	**13.647**	0,13%	**1.706**	12,50%	**124**	0,0012%
Domicilios particulares	18.101.690	36.850	0,20%	9.425	25,58%	249	0,0014%
Empresas de seguridad	161.191	206	0,13%	5	2,43%	2	0,0012%
Otras empresas	37.379.567	81.744	0,22%	19.373	23,70%	998	0,0027%
Armeros desplazados	572.723	414	0,07%	5	1,21%	-	0,0000%
Otros	6.888.881	20.218	0,29%	2.142	10,59%	593	0,0086%
Total	**73.667.402**	**153.079**	0,21%	**32.656**	21,33%	**1.966**	0,0027%

Como hemos visto, existen varios programas distintos de colaboración, y multitud de empresas y Departamentos de Seguridad adscritos a los mismos, lo que nos demuestra el interés y preocupación tanto del sector público como del privado sobre el tema que nos ocupa.

La cooperación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Seguridad Privada es una realidad. A lo largo de los años ambos actores han venido colaborando de muy diversas maneras. Los esfuerzos han sido importantes por ambas partes y el resultado está ahí. Tan solo tenemos que ver los datos y estadísticas mostradas anteriormente, y los informes elevados a las Cortes Generales para constatar el nivel cuantitativo de colaboración. No obstante, y puesto que estoy convencido de que la pretensión de todas las partes intervinientes es que los resultados no solo

perduren en el tiempo y sean exitosos, sino que el nivel de colaboración dé un paso más y pasemos de hablar no tanto de la cantidad si no de su calidad, y para ello debemos:

1. Redoblar los contactos al más alto nivel, tanto por parte de la seguridad pública como privada
2. Acordar propósitos y objetivos.
3. Asignar los recursos clave para conseguirlos.
4. Identificar otras partes interesadas.
5. Desarrollar un plan de acción.
6. Hacer visible el programa tanto interna como externamente.
7. Programas de formación mutua.
8. Fomentar el conocimiento por ambas partes de la organización colaboradora.
9. Fijar objetivos concretos en aras de la seguridad pública, sin dejar de lado nuestros objetivos individuales como Administración y Sector Privado.
10. Medir el éxito y analizar fallos y deficiencias.

Tenemos la responsabilidad de dar un paso más, pasar a la acción y persuadir a todos los actores involucrados para que se comprometan con el objetivo a cumplir, que no es otro que sacar partido al enorme potencial, tanto humano como tecnológico, con el que las empresas de seguridad privada, departamentos de seguridad, detectives privados, guardas rurales, etc. pueden contribuir a la seguridad ciudadana, de la que todos somos partícipes y, no olvidemos, beneficiarios.

Los miembros de las FFCCS y los profesionales de seguridad privada nos necesitamos mutuamente, y, en mi opinión, no debería haber una sola ciudad o área metropolitana que no tuviese instaurado un programa de cooperación operativo, que sea revisado y actualizado periódicamente. Pero, para ello, debemos andar un camino previo, que no será fácil transitar sin compromiso, trabajo, respeto y confianza mutua.

Las actitudes obsoletas hacia la seguridad privada van desapareciendo del imaginario colectivo de los miembros de las FFCCS, pues todos estamos convencidos, o en vías de convencimiento, de la necesidad de aprovechar cada recurso disponible en aras de afianzar la seguridad pública.

Esta nueva apreciación de los beneficios de las asociaciones entre el sector público y privado no nace exclusivamente del convencimiento del legislador en la madurez del sector de la Seguridad Privada, sino más bien motivado por las restricciones presupuestarias que durante los últimos años nos han empujado, como decía en la introducción, a todos a hacer más con menos.

El panorama de seguridad actual, con nuevas amenazas como el terrorismo yihadista, cibercrimen, etc., ha demostrado una cosa: que ninguno de los actores podemos permitirnos el lujo de "ir por nuestra cuenta". Frente a recortes presupuestarios, reducciones de personal, etc. en el sector público, las asociaciones público-privadas permiten, y espero que se acentúe esta tendencia en el futuro, apalancar recursos cada vez más escasos para combatir las amenazas existentes y emergentes a la seguridad pública.

Desde el convencimiento de la necesidad de la existencia de silos operativos, se precisa una coordinación superior, liderazgo integrador, planificación avanzada, cooperación continua, etc., que permitan la optimización de todos los recursos, tanto humanos como técnicos, públicos o privados, en beneficio de la seguridad pública.

Para conseguir estos objetivos y metas, debemos trabajar fervientemente con el propósito de eliminar los obstáculos existentes en la actualidad a la cooperación: desconfianza en las bases, falta de conocimiento del "otro", reticencia a compartir información, ausencia de bi-direccionalidad. Pero existen otros elementos como la diferente velocidad en ambos sectores para la adopción de nuevas medidas de seguridad y tecnologías (monitoreo, vigilancia electrónica, seguridad en internet, etc.).

La colaboración público-privada es fundamental, especialmente en los grandes núcleos urbanos y áreas metropolitanas, en las que la densidad de personal de seguridad privada es mayor.

Por otra parte, se debe fomentar la comunicación entre todos los actores: Policía Nacional, Guardia Civil, Policías Autonómicas y Locales, empresas de Seguridad Privada, Detectives Privados, Departamentos de Seguridad, Guardas Rurales, etc.

A pesar de que de que se ha recorrido una parte considerable del camino, si queremos seguir avanzando, hay generar sinergias positivas que redunden en beneficio de nuestra sociedad y en la mejora de nuestra seguridad. Tendremos que esforzarnos en: conocernos mutuamente, aprovechar nuestras fortalezas y trabajar nuestras debilidades, y, sobre todo, conseguir un clima de confianza mutua. Por parte de la seguridad privada se debe confiar en unas FFCCS altamente cualificadas, y en lo que al sector público atañe, hay que creer en un sector privado maduro y profesional.

La unión hace la fuerza, y la colaboración es la piedra angular de la seguridad. El interés general es perfectamente compatible con los legítimos intereses particulares de nuestros clientes.

Conviene utilizar un término militar para concluir: colaboremos todos para que los profesionales de la seguridad privada consigamos llegar a ser un verdadero multiplicador de fuerza.

Desde el último cuarto del siglo XX, el entorno policial en España ha ido cambiando progresivamente de uno dominado plenamente por la seguridad "pública" a otro modelo en el que la provisión de "seguridad" se comparte entre los actores públicos y privados. La seguridad privada comenzó su expansión satisfaciendo una demanda creciente tanto de particulares como empresas, evolucionando posteriormente hasta el modelo actual, en el que cada vez más las distintas administraciones recurren al sector privado para proporcionar servicios de vigilancia y protección más flexibles, económicos y, en algunas ocasiones, incluso más especializados que lo que puede proveer la seguridad pública.

Es evidente que esta tendencia tiene y tendrá implicaciones más que significativas, tanto para la seguridad pública como privada, pero a corto plazo lo que debemos hacer es detectar oportunidades, buscar sinergias, fomentar la comunicación y, por qué no decirlo, adecuar la regulación.

La colaboración público-privada no es ni mucho menos un tema nuevo. Incluso la privatización de los servicios públicos tampoco lo es. Conversaciones similares se suscitaron en el pasado alrededor de la industria de defensa, y, sin embargo, en la actualidad a nadie nos extraña la intervención de empresas privadas en ese ámbito. Lo mismo cabe decir de la educación y sanidad, otros pilares de nuestra sociedad.

Indudablemente hay lecciones, positivas y negativas, de las que aprender, pero lo que es incuestionable es que, en el entorno actual, a medida que los riesgos de nuestra sociedad cambian y las demandas de seguridad son mucho más especializadas, debemos asegurarnos de estar preparados para responder adecuadamente. Probablemente la vía de la colaboración y asociación, en la que tanto las aportaciones e intereses públicos como privados estén representados, aporta soluciones, contribuyendo a combatir de una forma más eficaz y eficiente tanto las amenazas emergentes como a la delincuencia tradicional.

Es pertinente con lo que dicho hasta ahora resaltar las reflexiones de D. Cándido Cardiel Ojer, teniente general de la Guardia Civil, quien en alguna ocasión ha expresado que la colaboración público-privada no es una opción sino una necesidad.

La seguridad constituye una condición básica para procurar el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Al mismo tiempo, es un elemento fundamental e indispensable para encauzar el progreso social y el desarrollo económico de cualquier nación.

La sociedad española del siglo XXI demanda este tipo de seguridad pública. Plena y centrada en las personas, cuyo centro de gravedad esté conformado por la preocupación y el respeto a la vida y a la dignidad humana, y cuyo fin último debe ir más allá del mero mantenimiento de la seguridad ciudadana para abarcar, de una forma global y omnicomprensiva, todos aquellos aspectos relacionados con la promoción de las condiciones y la remoción de los obstáculos para que sus hombres y mujeres puedan ejercer de forma libre y plena sus derechos y libertades públicas.

Sobre la base de esas premisas debemos convenir que, en la búsqueda de tan alto objetivo, no se puede prescindir de ningún instrumento ni recurso susceptible de colaborar, con sus capacidades y dentro de sus competencias y niveles de responsabilidad, en la conformación de un sistema nacional de seguridad. En los últimos años España, junto a los países de su entorno, ha visto cómo algunos riesgos, otrora difusos y diferidos, se han convertido en amenazas reales y evidentes para su seguridad.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 señala expresamente que la respuesta a los mismos debe estar concebida desde la cooperación, tanto a nivel nacional como multinacional, evitando acciones unilaterales y aisladas que no se muestran eficaces por su carácter parcial, frente a unos retos que exigen un enfoque multidisciplinar y una acción conjunta.

Este marco de referencia requiere el desarrollo de políticas públicas que garanticen la máxima eficiencia en el empleo de los recursos de todas las Administraciones Públicas y de la propia sociedad civil. Dentro de las mismas se debe contar con una integración activa del sector de la Seguridad Privada cuyos servicios y potencialidades, complementarios a los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tal y como se recoge en la Ley 5/14 de Seguridad Privada, permitan proporcionar un salto de calidad al conjunto del sistema y abrir un amplio abanico de oportunidades; presididas todas ellas por la idea de que la coordinación entre todos los actores involucrados en el sistema nacional de Seguridad Pública constituyen un elemento esencial.

Para concluir, quiero destacar la actitud proactiva de colaboración interinstitucional puesta de manifiesto por todos los actores relacionados con la seguridad y que debe estar basada en el mutuo interés de buscar espacios de entendimiento eficientes y perdurables en el tiempo. Es en

esa línea de progresión y de compromiso mutuo en la que deberá escribirse el futuro de esta acción coordinada.

SISTEMA DE PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS: UN MODELO DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADO

COR. D. CÉSAR ÁLVAREZ FERNÁNDEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Coronel de la Guardia Civil en reserva, coordinador de proyectos en la Fundación Borredá. Es un profundo conocedor del sector de la Protección de Infraestructuras Críticas y de la seguridad privada como consecuencia de su paso por el SEPROSE.

INTRODUCCIÓN

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 define ésta como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. En esta Estrategia, la Seguridad Nacional se entiende como un servicio público objeto de una Política de Estado, que, bajo la dirección y liderazgo del Presidente del Gobierno, es responsabilidad del Gobierno, implica a todas las Administraciones Públicas y precisa la colaboración de la sociedad en su conjunto.

Lejos ya del tiempo en que el Estado podía satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos, el desarrollo de nuestras sociedades y la globalización de las amenazas en el mundo actual nos ha conducido a que algunas de estas necesidades, tan básicas como la seguridad, no puedan ser atendidas por el Estado en régimen de exclusividad. Por ello, sin merma de su liderazgo, acude a la sociedad en su conjunto para pedir su implicación en el mantenimiento de la seguridad.

Este nuevo concepto de contrato social, que implica un cambio en nuestra cultura de seguridad, tiene en la colaboración público-privada su máximo exponente. Así lo entiende nuestra Estrategia de Seguridad Nacional, que tiene como uno de sus principios informadores la unidad de acción, que supone la participación de todos los actores y recursos del Estado, así como la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general. Desde esta óptica, la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales se considera uno de los

riesgos y amenazas que nos afectan, frente al que se opone, como línea de acción estratégica, su especial protección.

Nos encontramos así con una amenaza, especialmente considerada, a nuestros servicios esenciales, que se intentará neutralizar mediante la protección de las infraestructuras críticas que les dan soporte. Veamos con qué recursos cuentan el Estado y los particulares para hacer frente a esa amenaza y cómo interactúan.

EL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD

La Constitución Española, en su artículo 149.1.29ª, atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la Seguridad Pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una ley orgánica. Por una de esas peculiaridades de nuestra Transición, la Ley marco que debería ordenar el proceso de transferencias en esta materia llegó tarde: siete años después de que algunos Estatutos de Autonomía asumieran para sus respectivas Comunidades Autónomas competencias en materia de Policía, de tal forma que la Ley Marco (Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) sólo pudo decretar su inaplicabilidad en estas Comunidades, más allá de algunos aspectos genéricos.

Al margen de estas ineficiencias (origen, quizá, de algunas situaciones que vivimos en el presente), la propia Constitución, artículo 104.1, establece que las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Por su parte, la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su artículo 1.4 dispone que el mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS).

Son pues las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Estatales, Autonómicas o Municipales, las encargadas del mantenimiento de la seguridad pública. Ahora bien, en el marco de la nueva cultura de seguridad, el Estado, asumiendo la madurez y capacidad de los servicios privados de seguridad, ha querido integrarlos de pleno derecho en el sistema público. De ahí que la Ley 5/2014, de Seguridad Privada, establezca como uno de sus fines (artículo 4.c), el de "*complementar el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado, integrando funcionalmente sus medios y capacidades como un recurso externo de la seguridad pública*".

Por otra parte, un recurso tan potente como las Fuerzas Armadas no puede dejarse al margen cuando se trata del mantenimiento de la seguridad pública, por lo que resulta lógico

incorporarlas al Sistema, siempre que se den determinadas circunstancias. En particular, y por lo que se refiere al ámbito de esta reflexión, la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad que actualiza el Plan de protección de Infraestructuras Críticas (PIC), contempla la intervención de las Fuerzas Armadas, a partir de determinado nivel de amenaza, mediante dispositivos genéricos de protección, siempre coordinados con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes.

LA PROTECCIÓN DE LOS SERVICIOS ESENCIALES

La protección de los servicios esenciales y de las infraestructuras críticas que les dan soporte no es nueva. Por el contrario, ha sido preocupación constante de todos los grupos humanos, desde mucho antes del nacimiento de los Estados, proteger aquello que les resultaba más valioso o imprescindible para el sostenimiento de sus funciones vitales (la Corona, el Tesoro, determinadas plazas…).

En los tiempos modernos, los diferentes reguladores habían dispuesto medidas de carácter sectorial para proteger los servicios esenciales de los que proveían a la sociedad. Pero no es sino hasta después de los atentados de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, cuando se toma verdadera conciencia de la amenaza que se cierne sobre nuestra civilización y su modo de vida.

En particular, en Europa, tras los atentados de Madrid el 11 de marzo de 2004, además de establecer una serie de objetivos estratégicos para la lucha contra el terrorismo, el Consejo Europeo hizo un llamamiento a la Comisión, el Consejo y los Estados miembros, según el caso, para desarrollar políticas que refuercen la protección de los ciudadanos, los servicios esenciales (como el suministro de agua y energía y las comunicaciones) y los sistemas de producción (industrias agroalimentarias y transformadoras).

Cumpliendo este mandato, la Comisión, en su reunión del 20 de octubre de 2004, elaboró una Comunicación de carácter global al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas (COM (2004) 698) propugnando diversas acciones para integrar los objetivos de seguridad en numerosas políticas comunitarias.

Hay que destacar el papel que atribuye al sector privado: "*Es primordial crear una cooperación eficaz e integrada con el sector privado. Ya se trate de la necesidad de controlar los flujos financieros o de reforzar la solidez de las infraestructuras esenciales, los operadores privados tendrán un papel capital que jugar. La Comisión considera que es necesario hacer partícipe cuanto antes al sector privado en la definición y la obtención de nuevas soluciones con el fin de reforzar la seguridad de los bienes y servicios*".

Desarrollando estas Políticas, el Consejo aprobó la Directiva 2008/114 sobre la identificación y designación de Infraestructuras Críticas Europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección, en la que se sienta por primera vez, con claridad meridiana, el principio de que la responsabilidad principal y última de su protección corresponde a los Estados miembros y a los propietarios u operadores de tales infraestructuras.

La transposición de esta Directiva mediante la Ley 8/2011 por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, su Reglamento de desarrollo y resto de la normativa complementaria, configuran un sistema que se articula en torno a tres principios:

1. Responsabilidad compartida
2. Colaboración público-privada
3. Seguridad integral (física, ciber y personal)

En este Sistema destaca la intervención de múltiples agentes, que desarrollan los cometidos que les asigna la propia ley, que cuentan con unos instrumentos de planificación, cuyo objeto principal es desarrollar medidas eficaces para prevenir, proteger y, en su caso, recuperar, el servicio proporcionado por las infraestructuras reguladas y que mantienen una relación basada en la confianza mutua, fundamentalmente entre el operador y la Administración competente representada por el CNPIC.

EL PAPEL DE LA SEGURIDAD PRIVADA

Para la protección efectiva de sus infraestructuras críticas, el operador privado no cuenta con más instrumentos que la contratación de servicios de seguridad privada en cualquiera de sus modalidades. Estos servicios están inmersos en un constante proceso de mejora con el fin de aumentar su calidad y conseguir el incremento de capacidades necesario para que puedan contribuir de forma efectiva a la mejora de la seguridad en España.

En el nuevo modelo de seguridad privada puesto en marcha por la Ley 5/2014, se considera la posibilidad de su actuación en espacios públicos, incluso participando en la prestación de servicios encomendados a la seguridad pública, complementando la acción policial (artículo 41.3.d). Para ello, se han introducido una serie de mecanismos que deben contribuir a mejorar la posición de la seguridad privada y la confianza de los ciudadanos en sus posibilidades. En particular, podrán ampliarse los requisitos exigibles a las empresas de seguridad referentes a medios personales y materiales para poder prestar servicios de seguridad privada en infraestructuras críticas o en servicios esenciales (art 19.3).

Más aún, para la contratación de servicios de seguridad privada en los sectores estratégicos definidos en la legislación de protección de infraestructuras críticas, las empresas de seguridad privada deberán contar, con carácter previo a su prestación, con una certificación emitida por una entidad de certificación acreditada que garantice, como mínimo, el cumplimiento de la normativa administrativa, laboral, de Seguridad Social y tributaria que les sea de aplicación (artículo 19.4).

Por lo que se refiere a la formación del personal, la nueva Ley prevé que para la prestación de servicios en infraestructuras críticas y en aquéllos que tengan el carácter de esenciales para la comunidad, así como en aquellos otros que excepcionalmente lo requieran en función de sus características específicas, se podrá incrementar reglamentariamente la exigencia formativa al personal de seguridad privada encargado de su realización (artículo 26.3). El propósito de la Administración es la puesta en marcha de cursos específicos de capacitación que vayan más allá de la simple adquisición de conocimientos adicionales.

La importancia que la Ley de Seguridad Privada otorga a los servicios de protección de infraestructuras críticas se pone también de manifiesto al contemplarlos como uno de los escasos supuestos en que se autoriza el uso de armas para su prestación (artículo 40.1.d). En definitiva, la seguridad privada, como instrumento a disposición del operador crítico para hacer efectiva la protección física de sus infraestructuras consideradas críticas, se rodea de una serie de garantías para garantizar su calidad.

Pero también en materia de seguridad informática, aunque fuera del ámbito de su regulación, la Ley de Seguridad Privada adopta previsiones especiales. Establece así (artículo 6.6) que a las empresas, sean o no de seguridad privada, que se dediquen a las actividades de seguridad informática, entendida como el conjunto de medidas encaminadas a proteger los sistemas de información a fin de garantizar la confidencialidad, disponibilidad e integridad de la misma o del servicio que aquéllos prestan, por su incidencia directa en la seguridad de las entidades públicas y privadas, se les podrán imponer reglamentariamente requisitos específicos para garantizar la calidad de los servicios que presten y es propósito de la Administración considerar a los operadores críticos uno de los grupos de usuarios de este tipo de servicios que den lugar a la imposición de mayores requisitos de fiabilidad.

EL MODELO DE COLABORACIÓN

Efectivamente, la protección de nuestras infraestructuras críticas puede considerarse un modelo de colaboración público-privada, de la que ya van viéndose múltiples ejemplos en el ámbito de

la seguridad. Pero, en este caso, no se trata de poner el acento en la capacidad de convergencia entre la seguridad privada y la pública, aunque vemos que las especiales necesidades de protección de este tipo de infraestructuras la propician. Queremos poner aquí de manifiesto cómo Administración y operadores críticos se integran en un Sistema cuyo propósito es satisfacer las necesidades de ambos y de la sociedad en su conjunto.

En efecto, veíamos cómo la Comisión Europea consideraba ya al inicio del proceso, la necesidad de hacer partícipe al sector privado en la definición y la obtención de nuevas soluciones con el fin de reforzar la seguridad de los bienes y servicios. Con ese espíritu se elaboró la Directiva 2008/114, cuya transposición a nuestro ordenamiento, a través de la Ley 8/2011, PIC, lo recoge ya desde su preámbulo:

"*Es preciso contar con la cooperación de todos los actores involucrados en la regulación, planificación y operación de las diferentes infraestructuras que proporcionan los servicios esenciales para la sociedad, sin perjuicio de la coordinación que ejercerá el Ministerio del Interior en colaboración con las Comunidades Autónomas*"… "*en consecuencia, se hace preciso elaborar una norma cuyo objeto es, por un lado, regular la protección de las infraestructuras críticas contra ataques deliberados de todo tipo (tanto de carácter físico como cibernético) y, por otro lado, la definición de un sistema organizativo de protección de dichas infraestructuras que aglutine a las Administraciones Públicas y entidades privadas afectadas*".

Ya desde los trabajos de elaboración del primer borrador de esta Ley, la Administración, representada por el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC), recogió y tuvo en cuenta las aportaciones ofrecidas por el sector privado. Más tarde, desde que se inició el proceso de planificación, el CNPIC viene analizando cada uno de los diferentes sectores estratégicos contemplados en la Ley para elaborar los correspondientes Planes Estratégicos Sectoriales, con el apoyo de todos los actores que intervienen en el desarrollo de su actividad y, muy especialmente, en los diferentes operadores que lo integran, públicos y privados.

Este conocimiento de cada sector estratégico permite valorar la criticidad de sus diferentes operadores, lo que conduce a la designación de algunos de ellos como críticos. Pero esta designación no se lleva a cabo mediante un mero ejercicio de la autoridad del Estado; por el contrario, es un proceso del que el propio operador participa en abierta colaboración con el CNPIC.

A partir de esta designación el operador no queda abandonado a su suerte, sometido a la atenta vigilancia de la Administración para comprobar el exacto cumplimiento de sus obligaciones y ser

sancionado por los posibles incumplimientos. Al contrario, su nueva condición le da acceso a un selecto club de operadores permanentemente tutelado por el CNPIC, que pone a su disposición las mejores guías de buenas prácticas y le apoya en todo el proceso de planificación subsiguiente. Recibirá igualmente del Estado la información necesaria para mejorar su seguridad y contará con las mejores herramientas para mantener un flujo de comunicación permanente y seguro.

Pero el aspecto verdaderamente llamativo del Sistema es que no existe régimen sancionador. Desde el primer momento, la colaboración público-privada impuso una relación basada en el compromiso de todas las partes y el convencimiento de la necesidad de seguir los protocolos en beneficio del interés general. Bajo estas premisas, se han desarrollado trece Planes Estratégicos Sectoriales, correspondientes a ocho de los doce Sectores Estratégicos contemplados en la Ley PIC. Se han designado 121 operadores críticos e identificado 402 infraestructuras críticas y se han aprobado más de 300 planes de diferente naturaleza. Es decir, el Sistema se muestra especialmente eficaz y cuenta con un alto grado de aceptación entre todos los operadores.

Es posible que, en el futuro, la transposición de otras normas europeas, como la Directiva NIS, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión, imponga el establecimiento de un régimen sancionador que mejore los niveles de cumplimiento de algunas obligaciones. Pero el camino recorrido es tan grande, y los niveles de compromiso alcanzados tan altos, que podemos afirmar sin temor a equivocarnos que nuestro Sistema PIC ha supuesto un cambio de paradigma en nuestra cultura de seguridad que no tiene retroceso.

CONCLUSIONES

I. Se ha producido un cambio de paradigma en nuestra cultura de seguridad: Imposición contra Implicación.

   En su Estudio sobre Seguridad Corporativa de 2016, la Fundación Borredá identifica, como el principal impacto que produce en las organizaciones su incorporación al Sistema PIC, mantener una mayor implicación de la Alta Dirección en los aspectos relativos a su seguridad. Obviamente, esta actitud cala como lluvia fina en todos los segmentos de la propia organización.

   Esto se ha producido en ausencia de régimen sancionador, estableciéndose una relación entre la Administración y los operadores basada en la lealtad y compromiso mutuos.

II. Nuestro modelo de protección de infraestructuras críticas tiene como eje central, la colaboración público-privada.

Desde esta perspectiva se ha acometido la producción de normativa reguladora y el desarrollo de todo el sistema de planificación, desde los Planes Estratégicos Sectoriales, a los Planes de Apoyo Operativo, que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Este espíritu preside también el proceso de intercambio de información, superando las tradicionales barreras psicológicas y procedimentales que tienden a primar la compartimentación de la información.

III. El desarrollo del Sistema PIC ha supuesto una potenciación de la Seguridad Privada.

La necesidad de disponer de unos servicios privados capaces de responder a los requerimientos de protección de las infraestructuras críticas ha movido al legislador a introducir cambios en el modelo de Seguridad Privada español para elevar la calidad de los servicios. Sin duda, esta elevación del nivel de calidad afectará a todos los servicios prestados, correspondan o no a infraestructuras críticas.

VALORES ÉTICOS Y CUMPLIMIENTO NORMATIVO

DÑA. LOURDES DEL AMO DE LA FUENTE

NOTA BIOGRÁFICA

Abogada y socia de DASTAE Abogados, directora del Área de Cumplimiento Normativo; administradora concursal, mediadora civil y mercantil, Máster en Derecho Europeo comparado, Máster en urbanismo, Especialista en Derecho Penal y Experto en *Compliance* y Protección de Datos. Tiene una amplia experiencia como ponente y formadora en Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas.

INTRODUCCIÓN

El interés que ha despertado en el marco societario el establecer unos valores éticos en sus organizaciones, que sirvan de carta de presentación al mundo, conlleva plantearse si dicho interés tiene matices empresariales y económicos exclusivamente, o si verdaderamente estamos asistiendo a la implantación paulatina de una verdadera cultura ética empresarial en las organizaciones mercantiles.

La ética no es un campo que aborde el derecho; sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico, en un procedimiento penal seguido con una entidad con personalidad jurídica (empresa, asociación, etc.), como veremos más adelante, la Fiscalía General del Estado ha señalado como requisito esencial para poder eximir o atenuar la responsabilidad penal el hecho de que la empresa investigada acredite tener implementada una verdadera cultura ética de cumplimiento normativo.

Los valores éticos, por tanto, han cobrado tanta relevancia para las empresas que han extrapolado su campo de análisis filosófico para partir a nuevos campos como es el derecho a la defensa judicial.

Esto no deja de sorprender, más aún cuando la práctica de los valores éticos y morales pertenece de forma intrínseca a la persona o individuo, que es quien, en definitiva, ejecuta un comportamiento bajo la esfera de sus propias creencias éticas, como veremos en este artículo.

La cuestión que se plantea es si las empresas se han convertido en foros de adoctrinamiento moral a la sociedad, en definitiva.

INFLUENCIA DE LOS VALORES ÉTICOS EN LAS EMPRESAS

Ética y valores morales en la persona

Cuando hablamos de ética necesariamente tenemos que acudir a la filosofía, puesto que la ética pertenece a ese campo del conocimiento, siendo su objetivo de estudio la moral, como reflexión de la conducta del ser humano.

La ética se ocupa de establecer normas sobre lo que los individuos deben hacer en su interacción social; es decir, indica qué es "lo bueno" y "lo malo" de las acciones humanas.

En definitiva, es objeto de la ética el estudio del carácter general de las normas de conducta y de las elecciones morales concretas que el individuo hace en su relación con los demás, lo cual se refleja un conjunto de valores morales y éticos.

Los valores se aprenden o insertan en la persona, principalmente en el seno familiar, y se asientan en los primeros años de vida. Según va creciendo el individuo, va adquiriendo nuevos valores en la etapa escolar y se ve influenciado también por el entorno social que le rodea.

Estos valores deben ser absolutos y estar bien asentados, porque son los disparadores internos que nos llevarían a anular cualquier razonamiento humano, la debilidad, el ego, o faltas personales. Cuando todo falla, los valores éticos y morales son siempre nuestra guía.

Ética y valores morales en la empresa

En la empresa, los valores éticos son el alma sobre los que se asienta su negocio y su continuidad. Es evidente que las empresas son uno de los agentes protagónicos en la sociedad contemporánea. Su importancia en el sostenimiento de la economía es en la actualidad indiscutible y de ahí que la existencia y desarrollo de una capacidad empresarial es uno de los activos más valiosos con que puede contar un país. Aun así, la clave del desarrollo de su proyecto económico radica en las personas que pertenecen a dicha organización.

La empresa es un lugar donde se realiza una parte muy importante del desarrollo en la vida de las personas, siendo el desarrollo profesional un aspecto de suma relevancia para todos. Determinar una conducta ideal en el hombre es lo que se pretende de forma general en toda ética, y el seno de la empresa es el lugar idóneo para llevarlo a cabo.

Además, la ética es el pilar fundamental de la empresa y un factor determinante de ésta porque es percibido y tenido en cuenta por el público general. Por este motivo, las empresas deben dictar su propio "Código Ético" y darlo a conocer a sus accionistas, personal, clientes, proveedores y autoridades vinculados a su actividad.

Esta es la razón de la importancia de que sus valores sean conocidos y respetados por toda la organización, ya que puede ser la clave principal del éxito o declive de la corporación.

Ética y misión económica de la empresa

Los códigos de buena conducta, códigos éticos, están calando paulatinamente en el ámbito empresarial y se está experimentando una especie de retorno a los valores morales, como reflejo de un comportamiento más íntegro de los componentes de las empresas. Sin embargo, este regreso hacia una posición particular no obedece a un signo de carácter moral puro, sino a un índice exclusivamente empresarial, que se relaciona con el fin último de toda compañía, que es la obtención y generación de más valor para las empresas mismas.

Este valor se traduce en mayor competitividad, mayor productividad, mejor atención de clientes y proveedores y consecuentemente, posicionamiento, que implica ganar una mayor participación de mercado.

Por ejemplo, las conductas respetuosas hacia las personas sin distinción, equivale a generar un clima propicio para obtener más elevado el índice de productividad y, en consecuencia, mejorar el rendimiento económico y financiero en el mercado.

De ahí que el actuar éticamente sea una necesidad, porque, además de estar regulado en unas normas de conducta de obligado cumplimiento, con ello las empresas se preparan para obtener mayores beneficios que les ayuden al crecimiento y desarrollo permanente de sus objetivos.

Así, la ética empresarial es impuesta como una restauración a los principios morales dentro de una misión económica, que sirve como pauta de comportamiento para sus empleados y también como marca personal de la propia empresa, y que así mismo puede integrar diversas dimensiones, por ejemplo:

(1) Dimensión personal. Se justifica esencialmente en la parte gerencial de la empresa; vendría a ser la integración, por parte de los directivos y consejeros, de la moral en los negocios, que

implica, además, profesionalidad en los gestores de la empresa y debe conducir a la asunción de responsabilidades profesionales[1].

(2) Dimensión filantrópica. Aunque cada vez son más las empresas que tienen implementado en sus sistemas la cultura de responsabilidad social, son muchas las que acuden a esta fórmula para añadir valor económico al producto elaborado y contribuir así a maximizar el beneficio, que no deja de ser una dimensión utilitarista, alejándose del valor que ha de representar la responsabilidad social como un nuevo valor en sí mismo en una economía moderna, productiva y sostenible.

(3) Dimensión pacificadora (social). Se utilizan estos casos como instrumento para contrarrestar las presiones y demandas de la sociedad, pero se alejan de la ética como valor moral o económico, y están más dirigidas a mostrar una imagen frente a los *stakeholders* en búsqueda la legitimación social.

(4) Dimensión de orden público transnacional. Es la dimensión menos lucrativa y más altruista perteneciente a un entorno moderno de economía empresarial globalizada. Responde a unos parámetros esencialmente de índole social y de restauración de las estructuras mínimas de la producción deslocalizada, y pretende exportar determinados modelos de trabajo a aquellos países más distantes geográfica y políticamente, y que cuentan con menores recursos culturales y sociales. Buscando así cubrir el vacío sobre el respeto a los derechos humanos y la protección del medio ambiente no cubiertas por los organismos y las declaraciones internacionales.

La vuelta a los valores éticos y morales no deja de ser una parte de la estética empresarial, pero su calado está siendo cada vez más profundo entre el mercado competitivo, en el que ya no sirve "*solo ser…, sino parecer y hacer para tener*".

CÓDIGO ÉTICO Y LOS RIESGOS EMPRESARIALES

Hoy en día, como parte de las prácticas de responsabilidad social dentro de empresas y organizaciones, es fundamental establecer códigos de conducta ética a fin de asegurar su funcionamiento correcto y confiable por parte de todos sus componentes. Dicho código debe contener medidas preventivas que contribuyan a combatir la corrupción, planes de igualdad en el trabajo y a promover una cultura de legalidad y apoyo en la comunidad interna.

[1] *"(…) Si algo ha puesto de manifiesto la actual crisis financiera es el impacto profundo y la transferencia social de las consecuencias de los actos irresponsables de los directivos (inversiones especulativas, ganancias desproporcionadas, …). En la crisis, es la sociedad en su conjunto la que paga las consecuencias de estos actos y la que asume, en definitiva, la mayor parte del riesgo de la actividad empresarial.* Goñi Sein, J.L.: *Ética empresarial y códigos de conducta.* Editorial La Ley, 2013, pág.10.

Todo ello, porque cualquier acción contraria al código ético podría poner en riesgo a toda la organización, hasta el punto de hacer peligrar su continuidad en el mercado.

Las empresas corren riesgos diariamente, el riesgo no deja de ser un elemento inherente a la actividad empresarial, siendo, por tanto, los riesgos empresariales todas aquellas operaciones que pueden poner en peligro el propio negocio y subsistencia.

Además, las empresas conviven en un entorno altamente competitivo y globalizado, por lo que es fundamental anticiparse a situaciones adversas y realizar una buena gestión de riesgos que puedan afectar a su entorno, logrando así ventaja competitiva respecto al resto de empresas del sector.

Todas las organizaciones empresariales, en su espíritu competitivo, se preparan para mitigar todos los riesgos posibles, y una forma efectiva de hacerlo es mediante la implementación de códigos éticos de conducta de obligado cumplimiento para todos los miembros, con medidas disciplinarias y consecuencias sancionatorias ante su incumplimiento, siendo éstos además un aporte de valor social en el mundo empresarial.

El mapa de riesgos de una empresa

Para conocer las amenazas a las que está sometida una empresa, es necesario llevar a cabo un análisis de riesgos, que es una herramienta fundamental para confeccionar un programa de cumplimiento normativo eficaz, y sirve precisamente para indicar a la empresa cuáles son las obligaciones legales más importantes a las que está sujeta y dónde se sitúan sus puntos débiles.

Ninguna empresa quiere correr grandes riesgos, y menos aún desconocer el impacto que éstos pueden tener en su negocio. Por esta razón, elaboran mapas de riesgos que les permiten conocer el alcance del impacto que pueden tener las amenazas que les rodean.

Un mapa de riesgos es una herramienta que recopila distintos sistemas de información acerca de la organización empresarial y de su actividad, del que se obtienen e identifican las actividades o procesos sujetos a riesgo y su segmentación.

El mapa de riesgos, además de su labor de identificación, cuantifica la probabilidad de que estos eventos puedan suceder y calcula el daño potencial que causaría en la organización en caso de que dicho riesgo suceda.

Toda organización debe saber gestionar los riesgos con una visión estratégica, completa e integrada, con el fin de prevenir amenazas e identificar oportunidades y ventajas competitivas.

El mapa de riesgos ayuda a las empresas a conocer mejor su entorno de trabajo, así como las líneas de actuación en caso de que ocurra algún suceso, para poner en práctica las medidas de control y mitigación a los posibles riesgos.

Además, el mapa de riesgos ayuda a comunicar y transmitir la información a todo el equipo de trabajo de todos y cada uno de los departamentos, mejorando, en definitiva, las condiciones de trabajo, lo cual, no deja de incrementar la seguridad en el entorno empresarial.

Una vez elaborado un mapa de riesgos, la empresa está en condiciones para elaborar su propio código ético o de conducta, basado en valores sociales dirigidos a toda la organización empresarial y que en último extremo están íntimamente vinculados con los riesgos a los que está sometida la empresa, su control y mitigación.

En definitiva, lo que busca una empresa en el mercado es su continuidad en el tiempo con el mayor margen de beneficios posible. La seguridad absoluta es una utopía, y en la búsqueda de este ideal, las compañías se preparan para contar con todas las herramientas posibles que hagan mitigar al máximo esas amenazas que ponen en riesgo su existencia.

Ya no basta con tener un buen producto o servicio y comercializarlo. Las personas pertenecientes a una sociedad moderna de consumo buscan identificar sus valores con lo que compran o adquieren, siendo la imagen ética de la empresa y, sobre todo, las prácticas de gobierno corporativo, las responsables de mantener el equilibrio entre los objetivos económicos y los sociales y los objetivos individuales y los comunitarios.

PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO: *COMPLIANCE*

El valor añadido de una empresa y su reputación comercial tienen mucho que ver con el establecimiento de una cultura ética empresarial de cumplimiento normativo.

En la actualidad, asistimos a una transformación profunda del cometido de la función de cumplimiento normativo (*Compliance*) en el ámbito de la empresa, lo cual viene dado por los siguientes factores:

- Incremento, tanto en volumen como en complejidad, de la normativa aplicable a las actividades empresariales en general.
- Entorno normativo altamente variable y voluble.
- Surgen y ganan protagonismo una serie de bloques normativos o dominios.
- Aumento de la gravedad de las sanciones por incumplimiento de las normas a las empresas.

Todo ello invita a que cada vez sean más las compañías que demanden la implantación de un Plan de cumplimiento normativo, también conocido como *Corporate Compliance*, con la intención de sentirse lo más seguras posible en cuanto a las incertidumbres sobre cumplimiento normativo que se generan en los empresarios tras la abundante promulgación normativa a la que están sometidas las empresas, y ante el temor a sufrir una sanción como consecuencia de un eventual incumplimiento normativo por desconocimiento.

Definición de *Compliance*

El *Corporate Compliance* es un conjunto de procedimientos y buenas prácticas adoptados por las organizaciones para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan y establecer mecanismos internos de prevención, gestión, control y reacción frente a los mismos[2].

En síntesis, el *Compliance* consiste en la implantación en la empresa de modelos organizativos que se dirijan a la prevención de incumplimientos normativos.

El primer paso de todo sistema de *Compliance* se centra en la decisión consciente, deliberada y firme, de implantar un sistema de cumplimiento normativo por parte del órgano de gobierno de la sociedad. A partir de ahí, se iniciará el análisis de riesgos y la promulgación de normas éticas y políticas empresariales, acompañadas de sus protocolos de actuación.

Principales temores de las empresas

En la actualidad, asistimos a una marea de producción legislativa cuyo contenido hace necesario conocer para no incurrir en ningún tipo de sanción de índole administrativa o penal, lo que ha provocado que las empresas quieran mitigar sus riesgos mediante la implantación en su seno de estos programas de cumplimiento normativo, *Compliance*, donde el código ético es la piedra angular sobre la que se basa su deber y razón de cumplimiento.

De hecho, hoy en día, varias encuestas realizadas por consultoras internacionales relevantes en el sector revelan que los temas de mayor relevancia y preocupación debatidos en los órganos de gobierno de las compañías internacionales son las normas anticorrupción y la *United States*

[2] www. worldcomplianceassociation.com/que-es-compliance.php

Foreign Corrupt Practices Act (Ley de prácticas corruptas en el extranjero de los Estados Unidos)[34].

Una encuesta de Deloitte a 317 directores de 15 países del mundo desveló que el 77% de los directores corporativos señalaba que había incrementado su énfasis en el cumplimiento de normas. En temas anticorrupción, el 61% de los directores corporativos encuestados señalaban estar de acuerdo, o fuertemente de acuerdo, sobre el hecho que el órgano de gobierno está crecientemente más involucrado y comprometido con los temas anticorrupción en comparación con años anteriores (y que "*un entendimiento de las implicaciones y los riesgos de las legislaciones de anticorrupción y antifraude es un deber absoluto para el gobierno corporativo, al igual que estar al tanto de las medidas que la gerencia está tomando para mitigar esos riesgos*")[5].

Ya en la encuesta anual realizada por *PricewaterhouseCoopers* (PwC) del año 2015 a directores ejecutivos de empresas de varios países, se mostró que los directores continuaban tomando acciones para reducir el riesgo de fraude, y más del 70% de los directores encuestados declararon de forma relevante que han hecho cambios en su postura frente al riesgo de fraudes y corrupción en los últimos 12 meses. La acción más común es analizar la situación desde la "alta administración", en referencia a la gobernabilidad, la ética, la gestión de riesgos y la cultura corporativa: el 68% de los directores encuestados sostiene haber tenido discusiones sobre estos temas en sus consejos, lo que supone un aumento del 22% respecto a tres años atrás. Más aún, *"el 39% de los directores sostiene haber discutido temas de cohecho y corrupción, lo que no sucedía hace 3 años*"[6].

Responsabilidad penal de las empresas

Tras la reforma del Código Penal que introdujo la Ley Orgánica 1/2015 y la posterior Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado, ha quedado patente la función primordial de los

[3] Aunque resulta una materia relativamente novedosa en nuestro ordenamiento jurídico y en nuestra cultura empresarial, existen países con práctica consolidada en legislación anticorrupción. En Estados Unidos, y tras una serie de escándalos de corrupción como el conocido caso Watergate, que reveló que los sobornos eran una práctica habitual en el sector empresarial e hicieron patente la necesidad de crear normativa sólida que impusiese a las empresas obligaciones anticorrupción, en 1977 se aprueba la Ley Contra Prácticas Corruptas en el Extranjero (*Foreign Corrupt Practices Act*, FCPA por sus siglas en inglés) que contiene dos tipos de provisiones: una parte relativa a obligaciones de transparencia contable;y otra que castiga el soborno internacional, imponiendo importantes sanciones en caso de incumplimiento.

[4] *United States Foreign Corrupt Practices Act*. https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act

[5] Deloitte, "*Director 360: Growth from All directions".* Edition 3, Global Center for Corporate Governance. Ver https://www2.deloitte.com/global/en/pages/risk/articles/director-360-growth-from-all-directions.html#

6 PwC's 2015 Annual Corporate Directors Survey. "*Governing for the long term: Looking down the road with an eye on the rear-view mirror*". https://www.pwc.es/es/publicaciones/gestion-empresarial/assets/pwc-annual-corporate-directors-survey-2015.pdf

modelos de *Compliance* penal para prevenir conductas ilícitas en las actividades de las personas jurídicas, y su importancia para evitar o mitigar su responsabilidad penal.

El *Compliance* penal es un tipo de *Corporate Compliance* que trata de prevenir los riesgos de comisión de delitos por parte de las empresas.

Para que este programa de prevención de delitos sea eficaz, los administradores no sólo deben promover la implantación de un modelo de prevención penal efectivo en sus empresas, sino también haber atribuido su gestión a un órgano ex profeso, o bien a aquel que tenga encomendadas funciones de supervisión de los controles internos, entre otros. En la Circular 1/2016 la Fiscalía General del Estado se señalan cuáles son las circunstancias que se tienen que dar para iniciar el proceso penal contra una persona jurídica:

- Únicamente se dirigirá el procedimiento penal contra una empresa, (1) cuando se cometa un delito de los señalados en el catálogo de delitos para las personas jurídicas en el Código Penal y (2), siempre que exista un beneficio para la empresa como consecuencia de la comisión del delito.
- Automáticamente habrá responsabilidad penal para la empresa o persona jurídica si se dan las anteriores circunstancias.
- Para poder eximirse de dicha responsabilidad penal, la empresa deberá tener implementado un Programa de *Compliance*.

La exigencia de la Fiscalía de contar con un Programa de *Compliance* como herramienta de defensa ante un proceso penal, ha sido interpretada por algunos juristas y magistrados como "*algo parecido a una legítima defensa*".

Los requisitos básicos que debe tener este Programa de *Compliance* para ser considerado una eximente de responsabilidad penal desde el punto de vista de la Circular 1/2016 son:

A) De un lado, de lo regulado en el art. 31 bis del Código Penal se desprende que:
   1) La empresa deberá contar con un mapa de riesgos que contenga una descripción general del negocio, así como el riesgo de comisión de delitos que esa determinada empresa es susceptible de poder cometer.
   2) En los protocolos establecidos, al menos, se tendrá que regular los criterios de:
      a. cómo se forma la voluntad de la empresa, es decir, tener establecidos controles de procedimiento de contratación y por qué órganos internos de la empresa, etc.

b. cómo se toman las decisiones en materia económica (gestión de los recursos económicos de la empresa)

3) El programa deberá contener un sistema de información que alcance a todas las personas relacionadas con la empresa sobre todos los incumplimientos de los protocolos establecidos, desde los empleados, pasando por los colaboradores, proveedores, altos directivos, etc.
4) Deberá existir un canal de denuncias de carácter confidencial, pudiendo ser también anónimo.
5) Es necesario que existe un sistema disciplinario para el caso de incumplimiento de los protocolos.
6) Es de suma importancia tener documentado todo lo que suceda en relación con el mapa de riesgos de la empresa de cara a "generar evidencias" que acrediten la eficacia y buen funcionamiento del plan.
7) Se deberá realizar una verificación periódica de su funcionamiento y de su estructura.

B) De otro lado, la Fiscalía General del Estado ha establecido una serie de criterios o pautas para poder llevar a cabo la verificación de la eficacia del *Compliance*:

1) El Fiscal comprobará si el modelo en su conjunto se ha diseñado para evitar la responsabilidad penal de la persona jurídica o bien, está encaminado a crear una cultura ética dirigida al cumplimiento normativo y, por ende, a la no comisión de delitos.
2) Se valorará si el *Compliance* cuenta con el certificado de validez emitido por una empresa certificadora independiente (ej. Auditores).
3) Se someterá a examen el funcionamiento y cumplimiento del órgano de administración en cuanto a la cultura ética de cumplimiento y respeto a las leyes.
4) Se tendrá en cuenta si existen criterios de objetividad en la contratación de directivos se siguen determinados estándares de cultura para saber a quién se contrata y si se le da traslado del código ético.
5) Se valorará el hecho de que la compañía haya detectado una fuga en el *Compliance* que pudiera dar lugar a comisión de un delito, y además que fuera la propia empresa la que denunciara este hecho antes de la investigación de la Fiscalía y demostrará en todo momento una actitud colaboradora con ésta, para propiciar que se emita una orden de no enjuiciamiento de la persona jurídica. En este caso, la empresa, desde la óptica de la fiscalía podría no tener responsabilidad penal, aunque también se valora si el delito está muy extendido en la empresa, su repercusión y las ramificaciones, en cuyo caso, y a

pesar de cumplir con los anteriores requisitos, la empresa no se salvaría de responsabilidad penal.

6) Se tendrá en cuenta la reparación del daño y si la empresa actúa en beneficio de los afectados y con actitud colaboradora, puesto que esta actitud, además de una atenuante, es una prueba del buen funcionamiento del protocolo.

La implantación de un Programa de *Compliance*, además de poder servirle a la empresa como eximente o atenuante ante un eventual delito cometido en su seno, es un mecanismo de autoconocimiento empresarial de los procesos productivos y supone una mejora continua en los mismos, siendo a su vez de gran ayuda en la organización interna de la empresa, puesto que supone una revisión integral de su estructura y funcionamiento.

La importancia de controlar a los socios de negocio

En las organizaciones, las conductas radicalmente contrarias a sus propios valores no suelen producirse directamente, sino a través de terceros independientes.

Por ejemplo, en el ámbito del soborno, en el Informe de la OCDE sobre el Cohecho Internacional (2015), que muestra estadísticas basadas en el análisis de la información correspondiente a las acciones de aplicación de las leyes en contra de 263 personas y 164 entidades por el delito de cohecho internacional (un total de 427 casos) concluidos entre la entrada en vigor de la Convención Anticohecho de la OCDE (de 1997, entrando en vigor el 15 de febrero de 1999) y el 1 de junio de 2014, concluyó que"*en 3 de cada 4 casos de cohecho internacional hubo participación de intermediarios (parcialmente agentes (41%) o instrumentos societarios (35 %)."*

Todo ello conlleva que organizaciones reputadas puedan verse afectadas -a nivel económico o reputacional- por las conductas de los terceros que se vinculan, especialmente cuando éstos actúan en su nombre, dando lugar al comúnmente llamado riesgo de "contaminación".

La posibilidad de ser condenada una sociedad como consecuencia de haber cometido ilícitos a través de las conductas realizadas por agentes, representantes, proveedores y otros terceros con los que la organización se relaciona (especialmente los que actúan en su nombre en el mercado) exige que dentro de la esfera de control de cualquier sistema de gestión de *Compliance* (transversal o específico) se encuentren no sólo los miembros de la Organización, sino también los denominados, en las normas ISO 19600 y UNE 19601, socios de negocio que pueden exponer a la Organización a riesgos de *Compliance*.

En relación con los socios de negocio resulta conveniente analizarlos en el mapa de riesgos de la sociedad, y

(a) evaluar el riesgo de *Compliance* que presentan;
(b) desarrollar políticas y procedimientos de diligencia debida externa en relación con su selección, contratación y seguimiento continuo y también,
(c) aplicar controles dirigidos a reducir al mínimo posible este riesgo en sus relaciones contractuales.

GOBIERNO CORPORATIVO

El gobierno corporativo lo constituye el conjunto de normas, principios y procedimientos internos de una empresa que regulan la estructura y el funcionamiento de los órganos de gobierno de la misma. Por esa razón, también se duelen denominar códigos de buen gobierno.

Tiene una doble función:

(1) Establecer las relaciones entre la junta directiva, el consejo de administración, los accionistas y el resto de partes interesadas (grupos de interés) y
(2) Crear las normas por las que se rige el proceso de toma de decisiones sobre la compañía para la generación de valor.

Muchos países desarrollados y en desarrollo han adoptado códigos de las mejores prácticas para el gobierno corporativo a fin de restituir y mantener la confianza del inversionista tras las crisis financieras o los escándalos en los círculos empresariales, puesto que, por otro lado, las normas de buen gobierno también sirven como punto de referencia para seguir de cerca y aplicar prácticas y políticas institucionales en el ámbito empresarial[7].

La consecuencia de las malas prácticas llevadas a cabo por los gobiernos corporativos de grandes corporaciones, ha llevado a que la comunidad internacional haya puesto de relieve la importancia que tiene el que las sociedades cotizadas sean gestionadas de manera adecuada y transparente. En este sentido, el buen gobierno de las empresas es la base para el funcionamiento de los mercados, ya que favorece la credibilidad, la estabilidad y contribuye a impulsar el crecimiento y la generación de riqueza.

[7] Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo. *"Elaboración de códigos de las mejores prácticas para el gobierno corporativo. GUÍA DEL USUARIO"*. HERRAMIENTA 2. © 2005 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433

Las sociedades están obligadas a operar, de cara a los inversores, los consumidores y de la sociedad en general, bajo los principios estrictos de transparencia, veracidad, buenas prácticas y comportamiento empresarial responsable, puesto que les exigen, además de obtener información financiera de la sociedad, conocer cómo se han logrado esos resultados.

"*En su sentido más amplio, el gobierno corporativo consiste en mantener el equilibrio entre los objetivos económicos y los sociales, entre los objetivos individuales y los comunitarios. El marco de gobierno se establece con el fin de promover el uso eficiente de los recursos y, en igual medida, exigir que se rindan cuentas por la administración de esos recursos. Su propósito es lograr el mayor grado de coordinación posible entre los intereses de los individuos, las empresas y la sociedad. El incentivo que tienen las empresas y sus propietarios y administradores para adoptar las normas de gestión aceptadas a nivel internacional es que ellas los ayudarán a alcanzar sus metas y a atraer inversiones. En el caso de los Estados, el incentivo es que esas normas fortalecerán sus economías y fomentarán la probidad de las empresas*"[8].

Contenido de las normas de gobierno corporativo

Las normas de gobierno corporativo versan sobre los aspectos básicos de los órganos de gobierno y establecen los protocolos y procedimientos sobre la adopción de decisiones que tienen que ver con la dirección estratégica general de la empresa y sus políticas corporativas: inversiones, fusiones y adquisiciones, nombramiento de ejecutivos, planes de sucesión. En particular:

- Establecen los mecanismos de control sobre el correcto desempeño de la dirección ejecutiva y la implementación del plan estratégico aprobado.
- Asimismo, regulan la adopción de las políticas y procedimientos adecuados para garantizar que tanto la empresa, como sus directivos, empleados y terceros cumplen con el marco normativo aplicable: cumplimiento normativo o *compliance*:
- Regulan las relaciones entre los principales órganos de gobiernos de la compañía, así como los derechos y deberes de cada uno de ellos: consejo de administración, junta directiva y accionistas.

La aplicación de un código de buen gobierno es la garantía para el crecimiento sostenible de la empresa en el medio y largo plazo, ya que ayuda a restablecer la confianza de los inversores,

[8] Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo, Sir Adrian Cadbury, prólogo *"Corporate Governance and Development". Focus*". 2003 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial 1818 H Street, W.Washington, D.C. 20433.

aumenta el acceso al crédito extranjero, atrae el talento y fomenta la imagen de marca personal de la empresa.

Por tanto, las normas de un buen gobierno corporativo pueden ser un elemento clave para incrementar el valor de las empresas, reducir los costes de capital y ampliar las bases del mercado de capitales. Además, ofrecen una imagen más atractiva como negocio, más sostenible económicamente, lo cual les hace ser más competitivas en el mercado.

Estructura básica de un buen gobierno corporativo

El indicador de que se está llevando a cabo una buena y saludable estructura de gobierno será aquel que asegure las condiciones adecuadas para que la toma de decisiones estratégicas funcione como parámetro del aumento de la competitividad y la generación de valor, favoreciendo, de este modo, el interés de la compañía en los mercados.

Compliance Officer

El gobierno corporativo necesariamente contará con la figura de un *compliance officer* que lleve un control sobre el nivel de cumplimiento de la organización en línea con las principales recomendaciones de los mercados internacionales y las tendencias más avanzadas en la materia.

Importancia de la cultura corporativa y los grupos de interés

Es materia de *Compliance* la identificación por parte de la organización de los grupos de interés que sean relevantes para el sistema de gestión, cuáles son sus expectativas y sus obligaciones de *Compliance* en cada caso.

Dentro de los grupos de interés externos en las empresas, junto con los proveedores, clientes, competidores, ONG, etc., destacan los Socios/Accionistas, Inversores Institucionales y *Proxy Advisors*, por su posición relevante como grupo de interés en el marco de la corporación.

En línea con los estándares internacionales y en congruencia con el Código de buen gobierno corporativo de las sociedades cotizadas aprobado por la Comisión Nacional del Mercado de Valores el 18 de febrero de 2015, es recomendable que se defina y promueva públicamente, por parte del órgano de administración, una política de comunicación y contactos con accionistas, inversores institucionales y asesores de voto respetuosa con las normas contra el abuso de mercado y que se conceda un trato análogo a los accionistas que se encuentren en la misma posición.

Asimismo, se deberán establecer procedimientos adecuados que permiten a estos grupos de interés, siempre bajo las premisas de transparencia y de trato equitativo, tener una mayor cercanía con la empresa u organización.

Por último, las mejores prácticas en gobierno corporativo señalan que además de atender los intereses de los accionistas, manteniendo un diálogo permanente y eficaz y fomentando su participación activa en las decisiones de la empresa, un buen gobierno corporativo tiene que responder ante las expectativas del resto de grupos de interés, como son los clientes, proveedores y empleados, entre otros.

COMPLIANCE vs GOBIERNO CORPORATIVO RESPONSABLE

El concepto de C*ompliance* está evolucionando y cada vez se habla más de gobernanza o prácticas de buen gobierno corporativo, en el sentido de que la clave del buen funcionamiento del *Compliance* corresponde a una dirección corporativa responsable, lo que lleva a considerar la promoción y creación de estructuras efectivas de *Compliance*.

Una de las razones se debe a que el incumplimiento de la norma puede llegar a interpretarse en clave de gestión negligente, es decir, como parte de responsabilidad del órgano de administración por no haber velado de forma debida por la práctica de unas buenas prácticas de gobierno corporativo.

Otro factor relevante es la introducción creciente en los ordenamientos jurídicos de la necesidad de estructuras de *Compliance*, así como la progresiva importancia que tiene ello tiene para los grupos de interés y *proxi advisors*[9].

Evidencias de la transformación del concepto

Han sido varios los acontecimientos que constatan la progresiva transformación del *Compliance* hacia el gobierno corporativo en términos de cumplimiento y responsabilidad. En nuestro ordenamiento jurídico tenemos, por ejemplo, la modificación introducida en Ley Sociedades de Capital para la *"mejora del buen gobierno corporativo"*[10], en cuya exposición de motivos, como factores justificativos, hace mención a sucesos del acuerdo del Departamento de Justicia

[9] Los *Proxy Advisors* son entidades que prestan servicios a los inversores, principalmente institucionales, para asesorarles en relación con el ejercicio de sus derechos de voto como accionistas. Su objetivo es realizar recomendaciones de buen gobierno corporativo, y dentro de ello, valorar si las remuneraciones de consejeros, consejero delegado (CEO) y alta dirección son las adecuadas para conseguir los resultados del negocio y no generar dinámicas perversas en las organizaciones.

[10] Ley 31/2014, de 3 de diciembre, por la que se modifica la Ley de Sociedades de Capital para la mejora del gobierno corporativo (BOE núm. 293, de 4 de diciembre de 2014).

norteamericano (DOJ) sobre el caso de Bank of America. "*Este caso ha pasado a la historia no sólo por ser el acuerdo de mayor monto económico unitario alcanzado por el DOJ en los Estados Unidos (16,65 billones de US$), sino por la lección que comporta: las malas praxis no pueden ser un simple coste cuando se hacen negocios. Este acuerdo (Settlement) del DOJ pone punto y final a una era donde se han hecho negocios a cualquier costa, siendo ese su legado para la posteridad más allá de su importe, que se difuminará con el paso del tiempo por elevado que nos parezca ahora*".[11]

Otro ejemplo relevante es el "*Memorandum Yates*"[12], y aunque pertenece a Estados Unidos y hace tres años de su publicación, sin embargo, para muchos supone la nueva tendencia a buscar responsabilidades individuales dentro de una corporación bajo investigación judicial como consecuencia de la aplicación de responsabilidad de las personas jurídicas. El "*Memorándum Yates*" insta en cierta forma a que las compañías adopten algunas medidas que incrementen la capacidad de respuesta ante un escrutinio por parte de las autoridades judiciales, siendo algunos de estos refuerzos la implementación de programas de ética y cumplimiento que permitan detectar transgresiones a la ley, unido a un refuerzo en la formación a los empleados en materia de cumplimiento normativo, con eficientes mecanismos internos que animen a la denuncia de dichos incumplimientos o vulneraciones legales.

Las normas y recomendaciones internacionales, o los estándares ISO, que desde el año 1996 aproximadamente vienen estableciendo regulaciones sobre *Compliance* a nivel internacional, y que han tenido su influencia en nuestro entorno normativo, profundizan en los códigos de gobierno corporativo, siendo las normas más relevantes:

- Convención Anticohecho de la OCDE, para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997 (1997)
- Convención de la ONU contra la Corrupción (2003)
- Principios empresariales para contrarrestar el soborno. Transparencia internacional (2003)
- *Autralian Standard 3806-2006 Compliance Programs* (2006)
- Recomendación OCDE para fortalecer la lucha contra el cohecho (2009)
- Reforma del Código Penal español LO 5/2010 (2010)

[11] Alain Casanovas. *Compliance dentro del buen gobierno corporativo.* http://www.kpmgcumplimientolegal.es/compliance-dentro-del-buen-gobierno-corporativo/

[12] Sally Quillian Yates. *"Individual Accountability for Corporate Wrondoing"*; conocido como "Yates Memorandum". U.S. Department of Justice. Office of the Deputy Attorney General. Washington, D.C., 205030. September 9, 2015.

- *UK Bribery Act* (2010)
- *Guidance to the US FCPA (*2012)
- Norma ISO 19600 CMS (*Compliance Management Systems*) (2014)
- Reforma de la Ley de Sociedades de Capital española, Ley 31/2014 (2014) para la mejora del gobierno corporativo
- Reforma del Código Penal español LO 1/2015 (2015)
- Informe de la OCDE sobre Cohecho Internacional (2015)
- Circular 1/2016 Fiscalía General del Estado español (2016)
- Norma ISO 37001 ABMS (*Anti-Bribery Management Systems*) (2016)
- Norma UNE 19601 Sistemas de gestión de *compliance* penal. (2017)

Las ventajas de aplicar políticas de buen gobierno corporativo son muchas, incluida la de gestionar el cumplimiento normativo:

1. Atracción de capitales y financiación

   La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) menciona que el gobierno corporativo es un elemento clave para aumentar la eficacia económica y para potencializar el crecimiento, así como para fomentar la confianza en el mercado. Uno de los beneficios más importantes de implementar estas prácticas es tener menores costes financieros al acceder a mejores condiciones de financiamiento, puesto que los inversores prefieren depositar sus activos en empresas que demuestren tener un sólido gobierno corporativo.
2. Generación de valor para la empresa

   Las buenas prácticas de gobierno corporativo suelen llevar aparejada una administración más eficiente, un mejor aprovechamiento de los recursos y unas políticas laborales más justas, lo que redunda en una mayor competitividad y desempeño financiero.

   Un buen gobierno corporativo aumenta la rentabilidad de las empresas y su valor dentro del mercado, haciéndolas más atractivas y posicionándolas mejor que a sus competidores.
3. Reducción de los riesgos empresariales

   Las prácticas de gobierno corporativo buscan equilibrar los intereses de la compañía como de sus grupos de interés, con la intención de aumentar el crecimiento sostenible de la compañía en el tiempo. Esto permite que los consejos de administración vayan adaptando los objetivos empresariales en función de las necesidades que platean los negocios y mercados en los que opera el grupo.

De este modo las empresas adquieren estructuras de gestión más sólidas, en las que la toma de decisiones es más ágil y efectiva, y están más preparadas ante cualquier eventualidad económica tanto a nivel nacional como internacional.

4. Mejora las relaciones con los grupos de interés

   La estabilidad y sostenibilidad de la empresa en el tiempo como consecuencia de las buenas prácticas de gobierno corporativo atrae el interés no solo de los inversores, sino también del resto de *stakeholder*s. Alinear el objetivo empresarial de una empresa a sus valores generando que sea un sitio deseado para trabajar, aumenta el valor de la misma en cuanto a su reputación entre los proveedores, clientes, empleados y en la sociedad en general.

5. Beneficios para la economía nacional

   Es responsabilidad de todo el tejido empresarial de un país generar riqueza y oportunidades, y contribuir al desarrollo de una sociedad mejor y más justa. Las buenas prácticas de gobierno corporativo aumentan los niveles de transparencia de las empresas revelando su verdadero impacto social.

En definitiva, el buen gobierno de las empresas es el fundamento del buen funcionamiento de los mercados y contribuye a favorecer el crecimiento y la creación de empleo dentro de la sociedad.

Por tanto, la estabilidad de las empresas y su capacidad para afrontar desafíos en el futuro están directamente relacionados con la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Casanovas Ysla, Alain. *Compliance Penal normalizado (Dúo).* Editorial Aranzadi, 2017.

Carrau Criado, Rafael. *Compliance para PYMES.* Editorial Tirant Lo Blanch, 2016.

Gómez- Jara Díez, Carlos. *El Tribunal Supremo ante la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas.* Editorial Aranzadi, 2017.

Goñi Sein, José Luis: *Ética empresarial y códigos de conducta*. Editorial La Ley, 2013,

Neila Neila, José María. *La responsabilidad penal ante los delitos cometidos por administradores sociales y personas jurídicas.* Editorial Bosch, 2012.

Nieto Martín, Adán. *Manual de cumplimiento penal en la empresa.* Editorial Tirant Lo Blanch, 2015.

Puyol, Javier. *Criterios prácticos para la elaboración de un Código de Compliance.* Editorial Tirant Lo Blanch, 2016.

Velasco Nuñez, E. y Saura Alberdi, B. *Cuestiones Prácticas sobre responsabilidad penal dela persona jurídica y Compliance.* Editorial Aranzadi, 2017.

REVISTAS

Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo. "Elaboración de códigos de las mejores prácticas para el gobierno corporativo". GUÍA DEL USUARIO. HERRAMIENTA 2. 2005 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial 1818 H Street, W.Washington, D.C. 20433.

Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo, Sir Adrian Cadbury, prólogo "Corporate Governance and Development". Focus . 2003 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial 1818 H Street, W.Washington, D.C. 20433.

Sally Quillian Yates. *"Individual Accountability for Corporate Wrondoing";* conocido como "*Yates Memorandum".* U.S. Department of Justice. Office of the Deputy Attorney General. Washington, D.C., 205030. September 9, 2015.

PÁGINAS WEB

www. worldcomplianceassociation.com

DERECHOS FUNDAMENTALES Y VIDEOVIGILANCIA

DÑA. MARÍA TERESA HEREDERO CAMPO

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Derecho por la Universidad de Salamanca, donde actualmente se encuentra terminando los estudios de doctorado, habiendo obtenido el Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en 2007. Es abogada en ejercicio del Ilustre Colegio de Abogados de Salamanca. Colabora en la Cátedra de Seguridad de la Universidad de Salamanca, vinculada al proyecto de Ciencias de la Seguridad (CISE) desde 2011. Directora de Seguridad y docente acreditada en Seguridad Privada, ha participado como ponente en congresos y jornadas tanto nacionales como internaciones.

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos inmemoriales la imagen de una persona ha cumplido una clara función social y artística. Sirva a modo de ejemplo, sin entrar en hitos históricos, el hecho de que en el Derecho romano las facultades de las familias se regulasen según las máscaras y esculturas de sus antepasados, era lo que se conocía con el nombre de *ius imaginum*[1].

El derecho a la imagen siempre ha estado ligado a otros derechos como la intimidad y el honor y ha sido la jurisprudencia norteamericana la que ha conseguido deslindar este derecho y dotarlo de entidad propia. Situados en Nueva York (Estados Unidos), encontramos como posibles antecedentes a tal afirmación el caso de la sentencia *Roberson contra Rochester Holding Box* del año 1902, relativa al uso de la imagen de una persona sin obtener previamente su consentimiento con fines comerciales, en esta ocasión, anunciar una fábrica de harina; también el caso *Pavesich,* en 1905, versando el objeto de la *litis* en una fotografía de una persona que sin su consentimiento servía para anunciar una póliza de seguros. Y, por último,

[1] Las familias patricias poseían el derecho de exponer en el atrio de sus casas las imágenes de sus ancestros, imágenes que eran igualmente exhibidas en los funerales. Eran inicialmente máscaras de cera coloreada, que mantenían los rasgos reales del rostro del difunto, y posteriormente se realizaron como esculturas en materiales duros: bronce y mármol. En esta tradición de conservar las efigies de los difuntos se basa el desarrollo, proliferación y perfeccionamiento del retrato romano. Bustos y retratos, en definitiva, imágenes, que se convertían en los elementos más significativos legitimando la grandeza del linaje.

hay que hacer alusión al caso *Haelan laboratories contra Topps Chewing Gum* de 1953, relativo al tratamiento del derecho a la imagen al haber sido comercializadas imágenes sin el consentimiento de los jugadores de un equipo de béisbol, existiendo una prohibición del uso comercial.

Como vemos, la línea de las reseñas jurisprudenciales es similar. Y es que el derecho a la imagen se ha desarrollado especialmente como consecuencia de la facilidad de reproducir fotografías y vídeos, especialmente ahora con el uso masivo de Internet y, más concretamente, con la aparición de las distintas Redes Sociales. Tanto es así, que el derecho a la imagen tal como se conoce hoy en día está considerado como el elemento básico de la comunicación social y se constituye como doble valor, por un lado, espiritual o personal y, por otro, patrimonial y económico[2]. Pero también esa doble vía puede entenderse desde la perspectiva jurídica, interpretándose la imagen como derecho de la personalidad y como dato de carácter personal como se pondrá de manifiesto en el siguiente epígrafe.

LA DOBLE PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA IMAGEN

Como apuntábamos anteriormente, la imagen es tan importante desde la perspectiva jurídica que el Derecho la ha dotado de una doble dimensión. Por un lado, tenemos la imagen *como derecho de la personalidad* y, por otro, se trata la *imagen como dato de carácter personal* [3].

Por cuanto respecta a la primera de las dimensiones, se hace preciso señalar que esta categoría de derechos (derechos de la personalidad) ha sido tachada de difusa e incluso tildada de arbitraria por algunos autores. A modo de ejemplo, Martín-Ballestero en su clasificación[4] sitúa la imagen dentro de los derechos morales; otros, como Castán Vázquez, han señalado, según la

[2] *Azurmendi Adarraga, A., Derecho de la Comunicación, Ed.* Bosch, Barcelona, 2011, pág.127 y ss. ISBN: 978-84-9790-835-1.

[3] Hay doctrina, entre la que encontramos a Encabo Vera, M.A., que afirman que cabe hablar incluso de un desgajamiento del derecho a la imagen en un derecho de propiedad sobre la imagen y un derecho fundamental a preservar nuestra imagen en el sentido que lo contempla la Constitución Española.
Encabo Vera, M.A., *Derechos de la Personalidad*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, pág. 131.

[4] Este autor expone el siguiente cuadro clasificatorio:
A. Derechos a la individualidad: Nombre, domicilio, estado civil, raza, patrimonio y profesión.
B. Derechos relativos a la existencia física: vida, integridad física y facultad de disposición de nuestro cuerpo.
C. Derechos morales: Imagen, secreto, honor, derechos de autor, derechos de familia, recuerdos familiares y sepulcros y libertades públicas (derecho a la personalidad pretérita y memoria del difunto).
Martín-Ballestero y Costeja, L., La *persona humana y su contorno*, conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Universitarios, Apertura de curso académico 1948-1949, Madrid, págs. 31 y 32.
En esta categoría de *derechos morales* incluye Battle Sales, el derecho a la propia imagen, perteneciendo también al mismo grupo el derecho a la intimidad y el honor. Battle Sales, G., *El derecho a la intimidad privada y su regulación*, Marfil, Javea, Valencia, 1972, págs. 192 y 193.

clasificación que manejan, que la imagen estaría incluida dentro de los bienes sociales e individuales de la personalidad[5]. No han sido pocos los autores que, sin negar en ningún caso el reconocimiento de la categoría de derechos de la personalidad, comparten la idea de que los derechos que la conforman están insuficientemente perfilados.

A estas alturas la consideración de la imagen como derecho de la personalidad autónomo y de vital importancia ya no se discute, y como se ha podido comprobar por lo expuesto desde el primer párrafo y las referencias doctrinales que anteceden, no se trata de algo novedoso aunque sí se le dote de una nueva dimensión.

Cabe apuntar con relación a las posturas doctrinales que Gitrama González[6] ya trataba el derecho a la imagen desde la perspectiva de *derecho subjetivo de la personalidad,* afirmando que constituía, y constituye, un derecho innato de la persona que se concreta en la reproducción o representación de la figura humana de forma visible y recognoscible, cuestión de la que nos ocuparemos más adelante.

Se hace obligatorio señalar respecto a la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, el artículo primero, en sus apartados primero y tercero, de donde primeramente extraemos el concepto *intromisión ilegítima* (término al que también nos referiremos a continuación y que en sentido amplio se refiere a una conducta lesiva y atentatoria contra derechos tan importantes como el honor, la identidad o la propia imagen en el ámbito estrictamente civil), su contenido nos dice que: "*el derecho fundamental al honor, a la intimidad y a la propia imagen, garantizado en el artículo dieciocho de la Constitución, será protegido civilmente frente a todo género de intromisiones ilegítimas*" y, del apartado tercero nos quedamos con la calificación de los derechos que en su enunciado reúne (honor, intimidad y propia imagen) a los que tacha de *irrenunciables, inalienables e imprescriptibles*. Lo que constituye una prueba más de la relevancia del derecho que estamos abordando.

[5] Para De Castro y Bravo la clasificación de derechos de la personalidad se divide en dos grupos: el primero de ellos lo reserva para los b*ienes esenciales de la personalidad* entre los que incluye: la vida, libertad corporal y resto de libertades. Y en un segundo grupo reúne los bienes sociales e individuales de la personalidad entre los que encontramos los bienes individuales y sociales (honor y fama) y los bienes corporales y síquicos, entre los que además de contemplar la intimidad personal y consideración del autor incluye la reproducción de la imagen. De Castro y Bravo, F., *Los llamados derechos de la personalidad,* Anuario de Derecho Civil, Tomo XII, Fascículo IV, 1959, página 1258 y ss.

[6] Gitrama González, , M., *Imagen (derecho a la propia)*, en Nueva enciclopedia jurídica, Vol. XI, F. Seix, Editor, Barcelona, 1979, págs. 301 a 376.

Pese al trato individualizado que le corresponde por ley al derecho a la imagen, cabe decir en este punto que los franceses y la doctrina anglosajona concluyen que el derecho a la imagen se puede contemplar bien como parte del derecho al honor o bien como un elemento del derecho a la intimidad[7].

En nuestra opinión, se trata en todo caso de un derecho autónomo, y que por sí mismo tiene más que suficiente peso para ser tratado de forma individual. Consideración ya sostenida, entre otros autores por Balaguer Callejón, quien estando en sintonía con el pensamiento de Gitrama, apoya la teoría de que la imagen constituye un derecho autónomo respecto a los de la intimidad y el honor, ya que la imagen hace referencia a un derecho puramente externo en contraposición a la intimidad y el honor más relacionados, especialmente el primero de ellos, con aspectos íntimos, internos[8].

A este respecto, y haciendo alusión a la doctrina jurisprudencial existente, respecto de la cuestión que se está abordando en el presente trabajo, se hace interesante destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 72/2007 de 16 de abril que configura el derecho a la imagen como un derecho de la personalidad que atribuye al titular la facultad de disponer de su imagen. Por el contrario, y desde la vertiente impeditiva de este derecho, excluye la actividad ajena sin el consentimiento del titular.

La STC 156/2001 de 2 de julio, configura de igual modo el derecho a la imagen como un derecho de la personalidad derivado de la dignidad humana, dirigido a proteger la moral de las personas[9].

Respecto a la segunda dimensión, la imagen se puede considerar *como un dato de carácter personal,* en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999 de Protección

[7] Esta dicotomía de poder entender el derecho a la propia imagen como derecho autónomo o ligado a la intimidad o el honor, se debe al tratamiento conjunto que la propia Ley parece hacer ya desde su enunciado. Algunos autores como Balaguer Callejón y Estrada Alonso han llegado a decir que se encuentran "entremezclados", lo que lleva irremediablemente a que pueda aparecer una confusión tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial. Balaguer Callejón, M.L., *El derecho fundamental al honor*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 23.Estrada Alonso, E., "El derecho a la imagen en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo", *Actualidad Civil*, nº 25, 1990, pág. 349.
En mi opinión, siguiendo a Herce de la Prada, es indudable que por medio del uso o abuso indebido de la imagen ajena puede afectar al honor o la intimidad de la persona retratada. Este autor añade que en virtud de las circunstancias que concurran en el modo de difundir la imagen de que se trate, podrá decirse que se ha vulnerado el derecho a la imagen con circunstancias agravantes considerando por tales, a mi entender, la posibilidad de transgredir también otros derechos.

[8] Balaguer Callejón, M.L., *ob. cit.*, pág. 26.

[9] Algunas sentencias del Tribunal Supremo anteriores a la aprobación y entrada en vigor de la Ley 1/1982, ya hacen referencia taxativamente a los derechos de la personalidad. Entre las más antiguas se pueden destacar en relación con los denominados derechos de la personalidad las siguientes: STS de 22 de septiembre de 1944, de 23 de diciembre de 1952, de 31 de marzo de 1930 y de 24 de diciembre de 1941, 25 de junio de 1946 y 28 de febrero de 1958 sobre el daño moral referido a bienes inmateriales como el honor, la libertad, etc.

de Datos y el artículo 1.4 del Real Decreto 1322/1994, de 20 de junio[10], que considera como dato de carácter personal la información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, o de cualquier otro tipo, susceptible de ser recogida, registrada, tratada o transmitida, concerniente a personas físicas identificadas o identificables.

Es importante manejar los conceptos conforme a las nuevas herramientas legislativas con las que contamos a nivel comunitario, nos referimos concretamente al Reglamento General de Protección de Datos: Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación *de* estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD), en cuyo artículo 2 hace mención expresa entre otros términos, a qué se debe de entender como dato personal, definiéndolo como toda información sobre una persona física identificada o identificable (a quien denominaremos el interesado); considerándose persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.

En ambos casos, la legislación tanto interna como comunitaria, habla de dos términos que pueden dar lugar a duda, nos referimos a identificada o identificable. Con el primero de los términos parece no haber tanto problema, pues todos podemos entender el alcance del concepto de persona identificada, pero respecto al segundo, identificables, se nos ocurre plantear a efectos meramente aclarativos, la posibilidad de encontrar en la práctica una fotografía o un vídeo de una persona cuyo rostro aparezca parcialmente tapado, o la imagen esté distorsionada, poco nítida, movida, pixelada, etc., pero que, sin embargo, por las características, elementos que muestra o deja al descubierto, o por los rasgos que sean perceptibles, se pueda perfectamente identificar. En estos casos también cabría la inclusión en la categoría de dato personal puesto que, a través de la información que se posee, suficiente en todo caso, la persona es *identificable*.

[10] Por el que se desarrolla determinados aspectos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (RLOPD).

IDENTIFICACION Y RECOGNOSCIBILIDAD DE LA IMAGEN

La propia imagen es la representación de la propia apariencia física humana y la exteriorización de aquellas manifestaciones personales por cualquier medio visual o auditivo en el que quedan incluidas fotografías y vídeo. La imagen ha de hacer que la persona sea identificada o identificable ,y por tanto, reconocida a través de su captación.

Con respecto a la postura tomada por nuestros jueces y tribunales hay que destacar que el Tribunal Constitucional ha querido por su parte definir la expresión "derecho a la propia imagen", y lo hace como "*derecho de la personalidad derivado de la dignidad humana y encaminado a determinar la información gráfica generada por sus rasgos físicos personales, pudiendo llegar a tener una dimensión pública"*[11]. Asimismo, es el propio Tribunal el que afirma que "*el derecho a la propia imagen garantiza el ámbito de libertad de una persona respecto de sus atributos más característicos, propios e inmediatos como son la imagen física, la voz o el nombre, cualidades definitorias del ser propio y atribuidas como posesión inherente e irreductible a toda persona"*[12].

La sentencia núm. 4821/2009 de 30 de enero[13], fija en sus fundamentos jurídicos (concretamente en el número 5) que "*los derechos fundamentales a la intimidad personal y a la propia imagen, al igual que el derecho al honor reconocido en el mismo precepto constitucional, tienen sustantividad y contenido propio en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que ninguno queda subsumido dentro del otro*". Es por ello que una determinada forma de captación de la información puede llegar a producir al mismo tiempo tanto una intromisión ilegítima en la intimidad como una vulneración del derecho a la propia imagen incluso una lesión al derecho al honor, pudiendo en los casos menos graves afectar únicamente a alguno de ellos[14].

Por su parte, el Tribunal Supremo también ha señalado que se trata de un derecho elevado a rango de derecho fundamental desde que obtuviera su reconocimiento a nivel constitucional, concretamente en los artículos 18 y 20 de nuestra Norma Fundamental y además dispone de una mención específica en la ya reseñada Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo[15], lo que supone

[11] Heredero Campo, M. T., Uso de la imagen en Internet**,** artículo publicado en AA.VV. FODERTICS 4.0 Estudios sobre nuevas tecnologías y justicia, Editorial Comares, Granada 2015, págs. 59-67.
[12] STC 117/1994, de 25 de abril en su fundamento 3º.
[13] Sala Primera. Sentencia 12/2012, de 30 de enero de 2012. Recursos de amparo 4821-2009 y 4829-2009 (acumulados).
[14] En este sentido encontramos también las Sentencias del Tribunal Constitucional número 81/2001 de 26 de marzo, en el fundamento jurídico núm. 2 y la número 156/2001, de 2 de julio, en el fundamento jurídico núm. 3.
[15] En el texto de la Ley se hacen referencias continuas a la actividad informativa, en la que muchas veces se trata de amparar el uso, y me atrevería a decir el desgaste de este derecho a la propia imagen, dando como resultado un

una prueba fehaciente de que el derecho a la propia imagen está reconocido al más alto nivel normativo[16].

MARCO NORMATIVO Y CUESTIONES RELATIVAS A LA VIDEOVIGILANCIA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD PRIVADA

En primer lugar, conviene destacar la normativa aplicable a la videovigilancia y protección de datos, para posteriormente abordar temas que entendemos que son relevantes en relación con el estado de la cuestión.

Por cuanto respecta al primero de los puntos, cabe destacar que la legislación española tiene una regulación estricta para la instalación y uso de cámaras de videovigilancia, siendo de interés lo legalmente prevenido en las leyes que a continuación se relacionan:

- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD). La LOPD, que adaptó nuestro ordenamiento a lo dispuesto por la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995, y que es tratada como normativa de referencia en el marco de la protección de datos reconociendo al ciudadano la facultad de controlar sus datos personales y la capacidad para disponer y decidir sobre ellos, especialmente teniendo en cuenta la aplicación de las nuevas tecnologías a la captación y tratamiento de dichos datos.

- Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. Como se extrae del propio texto normativo, comparte con la Ley Orgánica mencionada la finalidad de hacer frente a los riesgos que para los derechos de la personalidad pueden suponer el acopio y tratamiento de datos personales. Por esta razón ha de destacarse que esta norma reglamentaria no nace con la vocación de reiterar los contenidos de la norma superior sino de desarrollar los mandatos contenidos en la Ley Orgánica de acuerdo con los principios que emanan de la Directiva 95/46/CE, y también aquellos que en los años de vigencia de la Ley se haya demostrado que precisan de un mayor desarrollo normativo, tratando de dotar de coherencia a la

posible conflicto entre derechos, derecho a la información *versus* honor, intimidad, etc., en definitiva, contra otros derechos de la personalidad.
Cabe apuntar que pese a estar aludiendo a la normativa española, el reto del derecho a la imagen ha venido siendo tratado por muchos países como Alemania, disponiendo de la *Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie* (ley relativa a los derechos de autor sobre retratos artísticos y fotográficos)

[16] Pascual Medrano, A., *El Derecho Fundamental a la Propia Imagen: Fundamento, Contenido, Titularidad y Límites*, Thomson, Aranzadi, Navarra, 2003 (pág. 23).

regulación reglamentaria en todo lo relacionado con la transposición de la Directiva y de desarrollar los aspectos novedosos de la Ley Orgánica 15/1999, junto con aquellos en los que la experiencia ha aconsejado un cierto de grado de precisión que dote de seguridad jurídica al sistema.

- Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. El legislador ha querido recoger en esta norma los derechos que protegen la esfera más privada del individuo y que vienen contemplados en el artículo 18 de la Constitución.

- Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos, que se ocupa de lo concerniente a la regulación de la estructura orgánica y la aprobación del Estatuto de la Agencia de Protección de Datos.

- Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos. Tal como se desprende del preámbulo, la prevención de actos delictivos, la protección de las personas y la conservación y custodia de bienes que se encuentren en situación de peligro, y especialmente cuando las actuaciones perseguidas suceden en espacios abiertos al público, lleva a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al empleo de medios técnicos cada vez más sofisticados. Con estos medios, y en particular mediante el uso de sistemas de grabación de imágenes y sonidos y su posterior tratamiento, se incrementa sustancialmente el nivel de protección de los bienes y libertades de las personas.

- Ley 5/2014, de 4 de abril de Seguridad Privada (LSP), en cuyo artículo 42 hace alusión a los servicios de videovigilancia (prestados a través de sistemas de cámaras o videocámaras, fijas o móviles) capaces de captar y grabar imágenes y sonidos, incluido cualquier medio técnico o sistema que permita los mismos tratamientos que éstas. La finalidad es eminentemente preventiva a fin de evitar daños a las personas o bienes objetos de protección. Las grabaciones han respetar los criterios de conservación y custodia legalmente prevenidos y, en todo caso, respetarán lo previsto en la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, especialmente a los principios de proporcionalidad, idoneidad e intervención mínima de los que nos ocuparemos más adelante.

- Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (RSP), en cuyo artículo 120, sirviendo de ejemplo y de referencia para el tema que ocupa, nos habla del uso de equipos o sistemas de captación y registro que poseen capacidad para obtener imágenes de posibles autores de delitos contra las personas y contra la propiedad, que se comentan en los establecimientos y oficinas, que permitan la posterior identificación de los mismos, y que habrán de funcionar durante el horario de atención al público, sin que requieran la intervención inmediata de los empleados de la entidad. También aclara que los soportes destinados a la grabación de imágenes han de estar protegidos contra robo, y la entidad de ahorro o de crédito deberá conservar los soportes con las imágenes grabadas durante al menos quince días desde la fecha de la grabación. El contenido de los soportes será estrictamente reservado, y las imágenes grabadas únicamente podrán ser utilizadas como medio de identificación de los autores de delitos contra las personas y contra la propiedad, debiendo ser inutilizados el contenido de los soportes y las imágenes una vez transcurridos quince días desde la grabación, salvo que hubiesen dispuesto lo contrario las autoridades judiciales o las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes.

Es de recibo marcar la pauta comunitaria a través de la reseña normativa concerniente al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos -RGPD-). Es una herramienta legislativa que pretende armonizar la normativa existente hasta la fecha en materia de protección de datos, que entró en vigor el 25 de mayo de 2016 y cuya misión es sustituir a la actual normativa vigente. Tal como viene expresado en el propio texto normativo comenzará a aplicarse a partir del 25 de mayo de 2018[17].

Tampoco podemos perder de vista el gran trabajo que realiza la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), cuya preocupación reside en la afectación de posibles derechos de la persona al constituir la información obtenida de la videovigilancia un dato de carácter personal. En este sentido, merece la pena destacar la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, de la AEPD[18], sobre el tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras, que, además de sentar jurisprudencia, nos recuerda que las grabaciones tendrán

[17] Este periodo de dos años tiene como objetivo permitir que los Estados miembros de la Unión Europea, las Instituciones y las empresas y también las organizaciones que tratan datos vayan preparándose y adaptándose para el momento en que el Reglamento sea aplicable.

[18] Publicada en el BOE el 12 de diciembre de 2006 y cuyo tratamiento objeto comprende la grabación, conservación y almacenamiento de imágenes incluida su reproducción o emisión en tiempo real.

que inscribirse en un registro de la AEPD, que deberán ser eliminadas en el plazo de un mes[19] y, que es preceptiva la colocación de distintivos informativos, identificando el responsable ante quien ejercer los derechos de protección de datos.

Respecto a las cuestiones fundamentales, como ya ha quedado apuntado, lo importante en cuanto a la captación o grabación de imágenes es que las personas que aparezcan en ellas puedan ser identificadas o identificables, cuestión que consideramos ya ha quedado abordada en las líneas que anteceden. Igualmente, huelga decir a estas alturas que la grabación realizada mediante cámaras[20], videocámaras o cualquier otro medio técnico de similares o análogas características supone en todo caso un tratamiento de datos personales sometido a la LOPD[21]. En el ámbito de la seguridad privada hemos de referirnos también al concepto de Circuito Cerrado de Televisión (CCTV), entendiendo por tal, el sistema de tecnología de vigilancia visual que implica la instalación de cámaras de grabación, fijas o móviles, en lugares estratégicos previamente definidos en base a las necesidades, para que capten imágenes y posteriormente las mismas se envíen a uno o varios monitores que están en otro punto de la instalación. Cabe la posibilidad de que las imágenes recibidas puedan ser almacenadas en un equipo videograbador para su análisis posterior[22].

[19] Artículo 6 de la Instrucción sobre cancelación de los datos en un plazo máximo de un mes desde que fueron captados.

[20] Según la tipología existente en el mercado existen cámaras para "interior". Las más sencillas se caracterizan por no necesitar carcasa; las de infrarrojos, ideales si la cámara va a estar colocada en un lugar con poca iluminación o se necesita vigilancia 24 horas la mejor opción es colocar cámaras con visión nocturna. Estas cámaras graban durante el día a todo color y cuando hay poca iluminación encienden de forma automática sus infrarrojos para seguir grabando en blanco y negro; las antivandálicas, como se deduce de su propio nombre, son especialmente resistentes a robos y agresiones, se colocan en zonas transitadas por mucho público o locales (parkings, almacenes, discotecas o bares o exteriores de tiendas, etc.). Estas cámaras suelen tener una carcasa muy dura y resistente a los golpes y se mantienen fijas para seguir grabando lo que ocurra; las denominadas cámaras IP son sistemas completos que se conectan directamente a Internet y muestran la imagen del lugar donde está colocada; cámaras en movimiento y zoom idóneas para instalaciones de CCTV que tienen a una persona monitorizando las cámaras o para grandes superficies que se vigilan siguiendo una ruta de movimiento. Existe la posibilidad de poner una cámara que reúna varias de las características al mismo tiempo, por ejemplo antivandálicas con infrarrojos y lente de varios focos, cámaras de exterior con movimiento o zoom, cámaras IP con sistema de grabación interno, etc.

[21] Quedando fuera de este ámbito tal como viene expresado en el artículo 2 a) de la LOPD las imágenes que competan al ámbito exclusivamente personal, entendiendo por tal el privado o familiar y doméstico.

[22] Las posibles aplicaciones a cumplir una vez implantados estos sistemas en las diferentes áreas, son las siguientes: en relación al comercio: reducen los hurtos, mejora la seguridad del personal y optimizan la gestión de los locales. Respecto al transporte, la instalación de cámaras ayuda a proteger a los pasajeros, el personal y la mercancía en cualquier sistema. Todas las cámaras de seguridad del transporte público, de terminales, estaciones de trenes, autobuses y túneles se pueden conectar a un centro de operaciones. Las cámaras ayudan a evitar actos vandálicos y mejorar la seguridad del personal y los estudiantes en guarderías, colegios, institutos, universidades. En las sucursales se supervisan las oficinas, sucursales y los cajeros automáticos dese una localización central. Las hay que cumplen una función de vigilancia urbana en parques, centros deportivos, calles principales, sedes de conciertos y de exposiciones públicas. Otras funciones que cumplen son: asegurar edificios, centralizar el control de la seguridad de kilómetros de tuberías y contenedores de materiales inflamables y peligrosos, proteger grandes perímetros como aparcamientos, en grandes extensiones de terreno (plantaciones agrícolas, naves industriales) para empresas con diferentes centros de trabajo, donde la supervisión remota es importante con capacidad de visión en tiempo real, garantizar la seguridad en acceso a portales y garajes con alertas en tiempo real.

Hay que tener muy presente, por las implicaciones que ello supone, que la instalación de videovigilancia sólo ha de llevarse a cabo cuando no exista la posibilidad de usar otros medios que causen un impacto menor en la privacidad de las personas. Tanto es así, que no se pueden obtener imágenes de espacios públicos, con las salvedades legalmente prevenidas, es decir, que nos situásemos en el ámbito de la seguridad pública, pues esta circunstancia se reserva en exclusiva a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando estén en el desarrollo de sus funciones, o en aquellos casos en los que o bien las imágenes tomadas sean parciales o bien resulte imposible evitarlo por razón de la ubicación de aquéllas[23]. Tampoco se pueden colocar cámaras en baños, vestuarios o lugares que se puedan considerar análogos, ni de espacios ajenos[24].

En todo caso, cuando se use un sistema de grabación, la empresa debe informar[25] de su existencia colocando un cartel visible en los accesos de las zonas vigiladas en el que se indicará de corma clara y legible tanto la identidad del responsable de la instalación como en el caso de que constituya un fichero, ante quién y dónde debe dirigirse para ejercer los derechos que contempla la normativa de protección de datos, poniendo asimismo a disposición de los usuarios afectados por el sistema de videovigilancia, información sobre el fichero y las finalidades de la captación[26] o grabación de imágenes.

En relación con los derechos que asisten a los interesados, queremos poner el acento en los denominados derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición). En el artículo 15 de la LOPD se regula el derecho de acceso como derecho de los interesados a dirigirse al

[23] Existe una tercera salvedad que sería la que contempla que se capten imágenes de espacios públicos con carácter limitado por resultar imprescindibles para la vigilancia o porque no sea posible evitarlas.

[24] Respecto a este tema nuestra jurisprudencia es clara en sus pronunciamientos.
En relación con la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) en el uso de cámaras de videovigilancia en el lugar de trabajo podemos destacar la sentencia de 3 de marzo de 2016, que sigue la misma línea que la STC 155/2009, que establece que la colocación de un distintivo informativo de zona videovigilada colocado en la puerta de un establecimiento da cumplimiento a la obligación de información, en este caso de la empresa al trabajador. La demandante solicitaba la nulidad del despido por atentar contra derechos tan fundamentales como el honor, la intimidad y la dignidad de su persona. En primer lugar, el Juzgado de lo Social y posteriormente el Tribunal de Justicia de Castilla y León desestimaron sus pretensiones, recurriendo la demandante en amparo al TC por vulneración de los artículos 14, 15, 18 (apartados 1 y 4) y 24 de la Constitución Española. Es en atención a este argumento que el TC considera que la obtención de imágenes está justificada y cumple con los requisitos legalmente previstos para la captura y el tratamiento de los datos. A este respecto cabe mencionar la STC 29/2013 de 11 de febrero.

[25] Del deber de informar se encarga el artículo 5 de la LOP. El legislador informa que de modo expreso, preciso e inequívoco, la persona ha de ser informada entre otras cuestiones: de la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información, del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas, de las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos, de la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (a los que nos hemos referido en el texto principal como derechos ARCO) y de la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

[26] Por mera captación entendemos el uso de sistemas de videovigilancia que se limitan a una mera reproducción o emisión de imágenes en tiempo real sin ser grabadas ni almacenadas, en cuyo caso no exige la creación de ficheros y por ende no ha de ser comunicada tal circunstancia a la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). Por el contrario, cuando impliquen grabación y almacenamiento, sí se exige la creación de un fichero y la previa notificación del mismo a la AEPD para que lo inscriba en el Registro General incluyendo quién es el responsable del mismo.

responsable para solicitar y obtener gratuitamente toda la información de sus datos de carácter personal, y a obtener una copia inteligible de los mismos y cualquier información sobre su origen. La rectificación de los mismos se aborda en el artículo 16 y consiste en dirigirse al responsable para que rectifique los datos en el caso de que fueran erróneos. El responsable del tratamiento tendrá la obligación de hacer efectivo el derecho de rectificación o cancelación del interesado en el plazo de diez días. Respecto al derecho de cancelación contemplado en el artículo 17, éste permite solicitar la cancelación de datos cuando el tratamiento no se ajuste a la LOPD y, en particular, cuando los datos resulten inexactos o incompletos. La cancelación dará lugar al bloqueo de los datos, conservándose únicamente a disposición de las Administraciones públicas, Jueces y Tribunales, para la atención de las posibles responsabilidades nacidas del tratamiento, durante el plazo de prescripción de éstas. Cumplido el citado plazo deberá procederse a la supresión. Y por último el derecho de oposición, que no es más que la posibilidad de oponerse por un motivo fundado a figurar en un fichero o a que sus datos sean comunicados a terceros.

Es una cuestión indiscutible que el responsable del fichero tiene el deber de informar a quien tenga acceso a las imágenes sobre las obligaciones que tiene en cuanto a reserva, confidencialidad, sigilo y deber de secreto[27] se refiere, debiendo adoptar en todo caso todas las medidas de seguridad que resulten adecuadas a fin de evitar la alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado a las imágenes[28].

Además, haciendo alusión a lo preceptuado en el artículo cuatro de la Instrucción, las imágenes sólo serán tratadas cuando sean adecuadas, pertinentes y no excesivas en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, legítimas y explícitas, que hayan justificado la instalación de las cámaras o videocámaras. Y según pone de manifiesto el apartado dos del citado artículo, y ya ha sido reseñado en el presente trabajo, sólo se considerará admisible la instalación de cámaras o videocámaras cuando la finalidad de vigilancia no pueda obtenerse mediante otros medios que, sin exigir esfuerzos desproporcionados, resulten menos intrusivos para la intimidad de las

[27] El artículo 9 de la Instrucción 1/2006 nos habla precisamente de la seguridad y secreto, manifestando que se deben adoptar las medidas de índole técnica y organizativas que sean necesarias para garantizar la seguridad de los datos evitando su alteración, pérdida o acceso no autorizado y subrayando la idea de que la persona que por razón de sus funciones tenga acceso a los datos deberá de observar la debida reserva, confidencialidad y sigilo.

[28] Con carácter general corresponderán al nivel básico de datos. A este respecto hay que tener en cuenta que el Reglamento de protección de datos, aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, establece que existen tres tipos de datos personales: datos de nivel básico, medio y alto. Sin entrar en detalle, son datos de nivel básico: el nombre, apellidos, DNI, imagen, domicilio, dirección de correo electrónico de una persona; datos de nivel medio serían los que engloban cualquier infracción administrativa o penal que pueda estar relacionada con una persona o bien cualquier dato que permita identificar la personalidad de esa persona (datos sobre gustos, hobbies, actividades o incluso el currículum). Y finalmente, los datos de nivel alto, engloban datos más sensibles de las personas, como su raza, ideología, pensamiento político, vida sexual, o la salud, etc.

personas y para su derecho a la protección de datos de carácter personal. Por último, del apartado tercero, cuyo contenido ha quedado apuntado también queremos sólo recordar que como bien dice, deberá evitarse en todo caso cualquier tratamiento de datos innecesario para la finalidad perseguida.

En este sentido, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones:

a. Si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad).

b. Si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad).

c. Si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

Antes de concluir, podemos traer a colación la Sentencia del TC 207/1996, referenciada en la Instrucción 1/2006, y que con relación a la proporcionalidad determina que se trata de "*una exigencia común y constante para la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales, entre ellas las que supongan una injerencia en los derechos a la integridad física y a la intimidad, y más en particular de las medidas restrictivas de derechos fundamentales*".

CONCLUSIONES

Ha quedado constatada la trascendencia práctica que tiene el derecho a la imagen, considerado como hemos visto, además de fundamental, un derecho de la personalidad y, en base a lo señalado y a la doctrina referenciada, como un derecho autónomo. Es, por tanto, incuestionable su importancia y la primordialidad que ha de ser su estudio detallado para evitar agresiones cotidianas, especialmente referidas a la transgresión que puede sufrir este derecho relacionado con el uso de sistemas de videovigilancia, en las que se pueden poner en jaque también otros derechos fundamentales como el honor o la intimidad entre otros.

También hemos podido comprobar cómo el marco normativo que regula este derecho es muy amplio, incluyendo además de los preceptos constitucionales (artículos 18.1 y 20.4), la ley específica que lo contempla (Ley Orgánica 1/1982), y el resto de herramientas legislativas que

tenemos a nuestro alcance y que han sido apuntadas en el epígrafe anterior. Además ha quedado más que constatado que tanto doctrina como jurisprudencia se han ocupado desde hace tiempo de tratar de dar la mejor respuesta a todos los conflictos que puedan surgir en torno a este derecho.

Como hemos visto, en el ámbito de la seguridad privada es importante saber dónde se sitúan los límites para darle una adecuada protección frente a posibles intrusiones, tanto desde el punto de vista del custodiado como del propio vigilante.

También hemos de ser conscientes de la importancia que merece tanto el deber de informar como el consentimiento[29] del titular y de las salvedades establecidas en torno a esas dos cuestiones. Sin embargo, en la práctica, y atendiendo a los usos sociales, entendidos éstos como hábitos que tiene una determinada sociedad, parece quedar todo en un mero postulado teórico, pues en muchas ocasiones las conductas pueden llegar a delimitar un derecho fundamental como es el derecho a la propia imagen, y cualquier circunstancia puede llegar a contemplarse como intromisión ilegítima vulnerando así el amparo legal del citado derecho a la propia imagen. A este respecto se ha de tener en cuenta que nuestro ordenamiento es muy claro al pronunciarse, y que en todo caso se considerará que la mera captación de la imagen ajena ya constituye una injerencia ilícita. Planteamiento, que a nuestro modo de ver, se justifica en una finalidad claramente preventiva al pretender evitar en la práctica interferencias injustificadas que puedan afectar a derechos y libertades fundamentales.

Dicho lo anterior, no cabe duda que usar una imagen ajena sin autorización o consentimiento del titular puede ser considerado como una posible intrusión en la esfera íntima de la persona,

[29] Hemos de ser conscientes de que existen una serie de excepciones a la hora de mantener esa prestación del consentimiento del afectado en el ámbito laboral, pasando a un segundo plano y entendiéndose que se haya implícito en la relación negocial, siempre que el tratamiento de los datos de carácter personal sea necesario para el mantenimiento y el cumplimiento del contrato firmado por las partes, por lo que el TC (en STC de 3 de marzo de 2016) concluye que en todo caso el tratamiento de los datos dirigido al control de la relación laboral debe entenderse amparado por la excepción citada. Sin embargo, pone de relieve que en el caso de que los datos se usen con un fin ajeno al cumplimiento del contrato sí será necesario el consentimiento del trabajador o trabajadores afectados.
En base a la STC 292/2000, de 30 de noviembre, el hecho de incumplir el deber de recabar el consentimiento del afectado o dar cumplimiento al deber de información previa contenido en los textos legales, sólo supondrá una vulneración del derecho fundamental a la protección de datos tras una ponderación de la proporcionalidad de la medida adoptada.
En la STC 186/2000, de 10 de julio, el Tribunal daba por válida la obtención de imágenes de un trabajador que alegaba vulneración de su derecho a la intimidad, al ponderar los intereses en juego y verificando el cumplimiento del principio de proporcionalidad, concluyendo que en el caso concreto el control oculto era una excepción. El fallo se basó en la doctrina reiterada del propio TC, y manifestando que el hecho de que el derecho a la intimidad no es absoluto, como no lo es ninguno de los derechos fundamentales, pudiendo ceder ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que aquél haya de experimentar se revele como necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho. (Fundamento jurídico sexto de la Sentencia del TC 57/1994 y 143/1994).

vulnerándose de este modo su derecho a la intimidad, tanto desde el punto de vista de la persona ajena a la empresa como del propio trabajador si nos referimos por ejemplo a las consecuencias jurídicas de diversa índole que se pueden ocasionar, incluida la vía penal. Con respecto a este extremo, el Tribunal Constitucional ha venido estudiando y pronunciándose sobre si es necesario el consentimiento del afectado para poder recoger y tratar sus datos (y pese que la LOPD prevé que el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, también es consciente de que legalmente se puede disponer otra cosa) y, a este respecto, cabe destacar el fundamento de derecho tercero de la Sentencia dictada el 3 de marzo de 2016 declara que "*el consentimiento del afectado es el elemento definidor del sistema de protección de datos de carácter personal*". La LOPD establece el principio general de que el tratamiento de los datos personales solamente será posible con el consentimiento de sus titulares, salvo que exista habilitación legal para que los datos puedan ser tratados sin dicho consentimiento**.** En este sentido, la STC 292/2000, de 30 de noviembre, en su fundamento jurídico dieciséis manifiesta que "*es el legislador quien debe determinar cuándo concurre ese bien o derecho que justifica la restricción del derecho a la protección de datos personales y en qué circunstancias puede limitarse y, además, es él quien debe hacerlo mediante reglas precisas que hagan previsible al interesado la imposición de tal limitación y sus consecuencias*".

En relación con la instalación de sistemas de videocámaras, será necesario ponderar los bienes jurídicos protegidos debiendo estar atentos a las circunstancias particulares que rodean cada caso y teniendo siempre presente que toda instalación deberá respetar el importante principio de proporcionalidad, al que nos hemos venido refiriendo reiteradamente. En definitiva, supone, siempre que resulte posible, adoptar otros medios menos intrusivos a la intimidad de las personas, con el fin de prevenir interferencias injustificadas en los derechos y libertades fundamentales, por lo que el uso de cámaras o videocámaras (sistemas de videovigilancia) no debe suponer el medio inicial para llevar a cabo funciones de vigilancia, lo que a su tiempo significa desde un punto de vista objetivo, que la utilización de estos sistemas debe ser proporcional al fin perseguido, debiendo ser legítimo (evitando de este modo las posibles intromisiones ilegítimas a las que ya nos hemos referido). No obstante lo anterior, si finalmente se decide optar por este sistema de seguridad, se ha de constatar, como ha quedado apuntado anteriormente, que cumple los parámetros relativos a juicio de idoneidad, juicio de necesidad y juicio de proporcionalidad.

En todo caso, lo que sí parece claro es que se trata de evitar la adopción de medios intrusivos siempre en pro de la salvaguarda de los derechos de la persona, previniendo cualquier interferencia que no esté justificada.

BIBLIOGRAFÍA

Azurmendi Adarraga, A., Derecho de la Comunicación, Ed. Bosch, Barcelona 2011.

Balaguer Callejón, M.L., *El derecho fundamental al honor*, Tecnos, Madrid, 1992.

De Castro y Bravo, F., *Los llamados derechos de la personalidad*, Anuario de Derecho Civil, Tomo XII, Fascículo IV, 1959 (página 1258 y ss.)

Encabo Vera, M.A., *Derechos de la Personalidad*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012.

Estrada Alonso, E., "El derecho a la imagen en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo", *Actualidad Civil*, nº 25, 1990.

Gitrama González, M., "Imagen (derecho a la propia)", en *Nueva enciclopedia jurídica, Vol. XI, F.* Seix, Editor, Barcelona, 1979, págs. 301 a 376.

Heredero Campo, M.T.," Uso de la imagen en Internet", artículo publicado en AA.VV. *FODERTICS 4.0 Estudios sobre nuevas tecnologías y justicia*, Editorial Comares, Granada 2015, págs. 59-67.

Martín-Ballestero y Costeja, L., "La persona humana y su contorno", conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Universitarios, *Apertura de curso académico 1948-1949*, Madrid, págs. 31 y 32.

Pascual Medrano., *El Derecho Fundamental a la Propia Imagen: Fundamento, Contenido, Titularidad y Límites*, Thomson, Aranzadi, Navarra, 2003.

NOTAS BIOGRÁFICAS DE LOS COORDINADORES

LOURDES ALBACETE CARREÑO

Abogada y Vicepresidenta Primera de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD). En 2011 completó el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid (SEI). Es miembro de la *Spanish Women in International Security* (SWIIS) y de la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid. Durante años, ha compaginado diversas actividades en el ámbito de las relaciones institucionales con varios trabajos sobre la percepción social ante determinadas estrategias internacionales de comunicación. Es autora de diversas publicaciones sobre esta temática. Su interés por el patrimonio cultural asociado al paisaje la ha llevado a participar en varias investigaciones que ponen en relación al hombre con su territorio. En este sentido, es autora del trabajo: *Las Fuerzas Armadas y la conservación del medio ambiente: el archipiélago de Cabrera*. También es coautora de los libros: "*Las Tablas y los Ojos del Guadiana: agua, paisaje y gente", "El Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama: cumbres, paisaje y gente" y "El paisaje del Archipiélago de Cabrera: una visión marítima, terrestre y aérea*" que recoge la labor de las Fuerzas Armadas en la conservación geoambiental de este hábitat, complementando en este sentido la investigación y el desarrollo técnico en Ciencias de la Tierra.

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.

Actualmente, es miembro del Área de Consejeros del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) del Ministerio de Defensa, Presidenta fundadora de la Asociación de Diplomados Españoles de Seguridad y Defensa (ADESyD), Directora de *Spanish Women in International Security* (SWIIS), y miembro del Observatorio de la Vida Militar, adscrito a las Cortes Generales y del Panel Asesor de la Sociedad Civil sobre Mujeres, Paz y Seguridad de la OTAN.

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 NN.UU. 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 Sinídice, 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 Tesorero de la Junta Directiva de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD) y coordina el Congreso ADESyD de Seguridad.

ALICIA GÓMEZ DE HINOJOSA

Es Licenciada en Psicología y Licenciada en Ciencias del trabajo y Doctoranda en Seguridad Humana y Derecho Global. Es Máster en Recursos Humanos, *Executive MBA* y Máster en Iniciación a la Investigación en Seguridad y Prevención, directora de Seguridad, jefe de Seguridad y profesora de Seguridad Privada. Prácticamente toda su trayectoria profesional se ha centrado en la gestión de Recursos Humanos. Desde 2003 forma parte del equipo de Securitas y actualmente desempeña el puesto de Jefe Nacional de Gestión del Talento y Directora de sus Centros de Formación.

MIGUEL PECO YESTE

Miguel Peco Yeste es teniente coronel del Ejército de Tierra y diplomado en Estado Mayor. En la actualidad está destinado en el Ministerio de Defensa como analista en asuntos de seguridad y defensa, principalmente en aquellos relacionados con las áreas geopolíticas de Oriente Medio y Próximo, Magreb y Sahel. Durante los últimos años ha ocupado varios puestos de responsabilidad en el *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* de la OTAN, en Mons (Bélgica), y en cuarteles generales de operaciones de la Unión Europea. También ha sido profesor de estrategia en la Escuela de Guerra del Ejército y en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. En paralelo a su carrera militar, Miguel Peco desarrolla una intensa actividad académica e investigadora. Así, es licenciado en Psicología y doctor en Seguridad Internacional, ambos títulos expedidos por la UNED, y actualmente es profesor asociado de la Universidad Complutense de Madrid para el máster de Política de Defensa y Seguridad Internacional. Ha publicado decenas de artículos sobre temas de seguridad y defensa 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.

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.

JOSÉ VILLENA ROMERA

José Villena es criminólogo. Es Subteniente de la Guardia Civil, destinado en el Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad. Es Vocal del Colegio Profesional de Criminólogos de Madrid. Es Máster en Comportamiento no verbal y detección de la mentira.

Es Experto en Pericia Caligráfica y Documentoscopia, Director de Seguridad y coordinador del curso "Liderazgo y Seguridad" de la Fundación Rafael del Pino.