Asociación de Diplomad@s
Españoles en Seguridad y Defensa

ADESyD

Si vis pacem et securitatem, defende

VI CONGRESO ADESyD

"Compartiendo (visiones de) Seguridad"

Coeditores:

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Dr. José Díaz Toribio

Dra. Elvira Sánchez Mateos

Dr. Alfredo Crespo Alcázar

Dra. María Teresa Sánchez González

Madrid, 11 de diciembre de 2019

ASOCIACIÓN DE DIPLOMADOS ESPAÑOLES EN SEGURIDAD Y DEFENSA (ADESyD)

http://www.adesyd.es

Coeditores:

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Dr. José Díaz Toribio

Dra. Elvira Sánchez Mateos

Dr. Alfredo Crespo Alcázar

Dra. María Teresa Sánchez González

Federación de Gremios de Editores de España

ISBN – 978-84-09-25357-9

Publicación en PDF

©ADESyD, 2020

Se autoriza la reproducción, agradeciendo la cita de la fuente

Redes Sociales:

@ADESyD2011

@SWIIS2011

Linkedin y Facebook

Fecha de edición: 9 de junio de 2020

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 lo largo de casi de trescientas páginas se construye una perspectiva completa de las preocupaciones e intereses para la seguridad de España.

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

Junto a su utilidad para especialistas e interesados en cuestiones de seguridad y defensa, este libro es, además, un instrumento eficaz 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 11 de diciembre de 2019 en Madrid durante el "VI Congreso ADESyD de Seguridad". En esta edición se ha trabajado para darles cohesión y significado en forma de conclusiones rigurosas.

COMITÉ ORGANIZADOR DEL "VI CONGRESO ADESyD"

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Presentación VI Congreso ADESyD
Dra. María Angustias Caracuel Raya 7

Comprender el pasado, afrontar el presentar y luchar por el futuro
Dr. José Díaz Toribio 12

INAUGURACIÓN

Conferencia de Inauguración
General de Ejército D. Félix Sanz Roldán 17

PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL, coordinado por *Dña. María Nieves Sánchez Guitián*

Síntesis de contenidos del panel 23

Seguridad en el espacio ultraterrestre
GD. D. Juan Pablo Sánchez de Lara 27

El Servicio Público Regulado (PRS) de Galileo como herramienta para la Seguridad y la Defensa
D. José María Cruz Gómez 38

Nuevas formas de lucha contra el Crimen Organizado, el Ciclo Político de la UE
Dña. Adriana María Tostón Díez 55

Importancia de la asistencia psicológica en situaciones de crisis, emergencias y catástrofes
Dña. María Antonia Soto Baño 60

El conflicto del mañana
D. Gonzalo García Galán 78

El patrimonio histórico en la Estrategia de Seguridad Nacional
D. Francisco José Rufián Fernández 90

PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL, coordinado por *Dr. Félix Arteaga Martín*

Síntesis de contenidos del panel 102

Argelia veinticinco años después
D. Javier Jiménez-Ugarte 106

Multipolaridad de Oriente Medio y escenarios de conflicto regional
Dr. David Hernández Martínez 115

La política exterior de la Administración Trump: significado y alcance
Dr. Pedro Francisco Ramos Josa 132

El orden internacional chino
Dña. Georgina Higueras y Rumbao 149

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): retos,
Incertidumbres y perspectivas de futuro para la UE en seguridad y defensa
Dra. Ana Belén Perianes Bermúdez 156

70 años de evolución/historia. ¿Hacia dónde se encamina la OTAN?
Dña. Lara Soria Morente 177

PANEL III: SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA, coordinado por *D. Eduard Zamora Peral*

Síntesis de contenidos del panel 186

Importancia del sector de la Seguridad Privada en la Estrategia de Seguridad Nacional contra el Crimen Organizado
D. Adolfo de la Torre Fernández 191

Pensar en la Seguridad Pública del siglo XXI
Dr. Tomás Gil Márquez 198

Tecnología 5G, Inteligencia Artificial y Revolución Digital:
Desafíos y oportunidades para la Seguridad Pública
Dña. Montserrat Ferrero Romero 211

El delito de atentado: última reforma del Código Penal. Equiparación del personal de seguridad privada con los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
Dña. Mercedes Arroyo Ramos 228

La tensión nihilista y su huella en el desarrollo teórico del terrorismo moderno
Dr. Luis Aparicio-Ordás González García 233

La seguridad en el sector de distribución del agua en España
Dr. Javier del Valle Melendo 239

CONFERENCIA DE CLAUSURA

Conferencia de Clausura VI Congreso ADESyD
Excmo. Sr. D. Gustavo Suárez Pertierra 250

NOTA BIOGRÁFICA DE LOS COORDINADORES 260

PRESENTACIÓN

PALABRAS DE BIENVENIDA Y PRESENTACIÓN VI CONGRESO ADESyD

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Presidenta de ADESyD y Directora de SWIIS

Estimados D. Jesús Alonso, General de Ejército D. Félix Sanz Roldan, Dr. José Díaz Toribio, Sras. y Sres., amigos todos, ¡bienvenidos y muchas gracias por su presencia en este Acto!

Me gustaría comenzar mis palabras con el agradecimiento a ISDEFE y a todo su equipo, ¡¡por esta relación tan fluida que ya se consolida!! En especial, a María Jesús Olmedo, Natalia Garcillán, al equipo de seguridad, de sonido… a todos.

Permítanme iniciar esta intervención resaltando la celebración de numerosas conmemoraciones en estos últimos días, como son:

- El 30º Aniversario de la participación de España en misiones de paz, en las que han participado 177.000 hombres y mujeres en 83 operaciones y en todos los continentes.

- El 30º Aniversario de la Convención de los Derechos del Niño. Como señalaba el Plan de Acción de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, de 30 de septiembre de 1990, "… no hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo del niño, de quien dependen la supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana".

- El 40º aniversario de la participación de la mujer en la Policía Nacional y el año pasado celebramos su incorporación a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Civil.

- El 41º Aniversario de la Constitución Española, cuyo Preámbulo señala la voluntad de la Nación española de contribuir al fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

- El 70º Aniversario de la OTAN, celebrado en el encuentro de líderes en Londres, a principios de este mes, y que ha dado como resultado la invitación al Secretario General de la Alianza a iniciar un nuevo proceso de reflexión para reforzar la dimensión política de la OTAN, incluyendo las consultas, y presentarlo al Consejo del Atlántico Norte a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores.

- El 71º Aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos, que celebramos ayer, y que se sigue fundamentando en unos criterios de libertad, igualdad, justicia y dignidad, y en

unas aspiraciones de paz universal, que deben inspirar la evolución del ordenamiento jurídico de todos los Estados para respetarlos y protegerlos, especialmente frente a los riesgos y amenazas a la seguridad de un mundo globalizado.

- Y hoy celebramos el VI Congreso Congreso ADESyD "Compartiendo (visiones de) Seguridad", con el que cerramos las actividades de ADESyD este año y en el que compartiremos ideas y reflexiones sobre todas estas grandes cuestiones y sus implicaciones para España.

Hace solamente unos días, nuestra Asociación y *Spanish Women in International Security* (SWIIS) organizamos un acto en el Congreso de los Diputados, dedicado a las "Mujeres en Seguridad y Defensa, avanzando juntos por la paz, la seguridad y la igualdad de género", donde se expuso muy claramente la importancia de tener referentes en este campo.

Pues bien, en este Congreso contamos con otros referentes: dos destacadas personalidades en la Inauguración y en la Clausura –D. Félix Sanz Roldán y D. Gustavo Suárez Pertierra- y unos soci@s, que se han desplazado de distintas regiones de España, e incluso desde el extranjero, para estar hoy con nosotros.

Todos ellos representan lo mejor de nuestra Asociación: ¡los valores y los objetivos que compartimos! Se trata de profesionales de numerosas disciplinas: académicos, diplomáticos, abogados, periodistas, políticos, militares, guardias civiles, policía nacional, policía local, ingenieros, directores de seguridad, empresarios, funcionarios…, que personifican el enfoque intergeneracional, integral, inclusivo y transversal con el que tratamos de abordar todos los asuntos relacionados con la paz, la seguridad y nuestra defensa.

Particularmente, tengo el honor de presentar a una persona que todos conocen, pero que para mí representa lo mejor de nuestra sociedad por reunir tres grandes cualidades: es un soldado de España, un servidor público y un ciudadano comprometido con la Paz, la Seguridad y la Defensa: el General de Ejército D. Félix Sanz Roldán.

1. Es un soldado de España, de la XXI Promoción de la Academia General Militar, que ha seguido al pie de la letra en su larga trayectoria profesional el bonito himno de Artillería: *"Artilleros, Artilleros, marchemos siempre unidos, siempre unidos, de la Patria, de la Patria, de la Patria su nombre engrandecer*".

Sus primeros destinos fueron en el Aaiún (Sáhara), en el Regimiento de Artillería Lanzacohetes en Astorga (León) y en el grupo de Misiles Superficie-Aire ("Hawk") en San Roque (Cádiz). Tras su ascenso a capitán, fue destinado al Regimiento de Artillería de Campaña nº 11 en Vicálvaro,

al Estado Mayor de la Brigada Acorazada XII en El Goloso y al Estado Mayor Combinado Hispano-Norteamericano, todos ellos en Madrid.

Ha tenido destinos internacionales en la Agregaduría de Defensa de España en Washington DC (EEUU) y ante el mando supremo de la OTAN en Europa, SACEUR, en Mons (Bélgica). Posteriormente, participó en el equipo que elaboró los Acuerdos de Coordinación entre España y la Alianza Atlántica, cuando nuestro país aún no pertenecía a su estructura militar integrada, y que finalmente logró en 1999.

2. Ha sido un excepcional servidor público con verdadero sentido de Estado, que ha llegado a lo más alto en la Administración militar y civil al servicio de España.

Tuve la suerte de conocerle más cuando colaboramos juntos en un Cuaderno de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos en 1999, titulado "Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa". Ya entonces, el Gral. Sanz nos hablaba de la importancia de aprovechar las sinergias entre las organizaciones internacionales para la prevención de conflictos, gestión de crisis y la reconstrucción posconflicto.

Como General de Brigada, fue Subdirector General de Planes y Relaciones Internacionales de la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) y fue parte muy activa en la apertura de relaciones bilaterales en materia de defensa entre el Reino de España y más de una veintena de países de Europa del Este, el Magreb e Iberoamérica.

Posteriormente, ascendió a Director General de Política de Defensa como General de División y Teniente General, hasta alcanzar el empleo de General de Ejército como JEMAD (2004-2008). Durante esta etapa, se aprobó la Directiva de Defensa Nacional (2004) –la primera que firmó el Presidente del Gobierno en La Moncloa ante una nutrida representación de miembros de las FAS, Guardia Civil y personal civil del MINISDEF- la Ley Orgánica de Defensa Nacional (2005) y la Ley de Tropa y Marinería (2006). Asimismo, se creó en esta etapa la Unidad Militar de Emergencias (UME) y el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS).

En 2008 fue nombrado asesor del Gobierno de D. José Luis Rodríguez Zapatero para la presidencia española de la UE (en 2010) en asuntos relacionados con la Defensa. Y desde 2009 hasta este mismo año ha sido Director del CNI.

Sin duda, a lo largo de su vida profesional ha vivido desafíos muy importantes y relevantes; algunos nos han afectado a todos como ciudadanos, especialmente a las víctimas del terrorismo, de todos los empleos y escalas, servidores públicos y civiles, a quienes siempre recordamos en nuestros actos.

3. Finalmente, resaltaría que es un ciudadano comprometido con nuestra sociedad. Hijo de Guardia Civil, y de Uclés, Cuenca, cuya patrona es la Virgen de las Angustias, como él mismo me recordaba en más de una ocasión. Es Doctor Honoris Causa por diversas Universidades y recientemente fue elegido presidente del Consejo Social de la Universidad de Castilla La Mancha, por lo que le damos nuestra más sincera enhorabuena. Ha recibido numerosas condecoraciones nacionales e internacionales y reconocimientos a su labor.

Por nuestra parte, le estamos muy agradecidos que nos atendiera en el CNI nada más nacer ADESyD. Y les voy a dar un dato. Fuimos reconocidos oficialmente como Asociación por el Ministerio del Interior el 20 de septiembre de 2011 y el día 26 de ese mismo mes el Gral. Sanz nos recibió en su despacho para interesarse por nuestra iniciativa, valorando la posibilidad de formar parte de nuestro Consejo de Honor con una cláusula, que por supuesto incluimos en nuestra relación de miembros: "La efectividad de su designación queda diferida al momento que deje de ejercer como Secretario de Estado Director del CNI".

Hoy, está aquí con nosotros y gracias a su interés en nuestra iniciativa, podemos afirmar que ya hemos firmado siete adendas al Convenio de colaboración entre el CNI y ADESyD, suscrito el 15 de octubre de 2012. Ello no hubiera sido posible sin la estupenda labor del personal del Área de Cultura de Inteligencia de este Centro.

En resumen, el Gral. Sanz es un hombre de Estado que ha desarrollado una labor encomiable, callada y prudente en todos los campos de la seguridad, la defensa y la inteligencia. Seguramente ha sido la única persona de más alto nivel - y con mayor sencillez humana- que ha trabajado con tres presidentes de Gobierno de dos partidos diferentes –José Luís Rodríguez Zapatero (2009-2011), Mariano Rajoy (2011-2018) y Pedro Sánchez (2018-2019) y con dos Jefes de Estado; autoridad que ostenta el mando supremo de las Fuerzas Armadas: el Rey Emérito D. Juan Carlos I y D. Felipe VI.

Por todo ello, el Gral. Sanz es nuestro referente, como profesional y como persona.

Mis palabras finales solo pueden ser de agradecimiento.

- A su presencia, por estar aquí con nosotros. Gracias por su contribución a la seguridad, al progreso y al bienestar de España, y por su trato siempre afable, humano y representativo de lo mejor de nuestra sociedad.

- Al equipo organizador de ADESyD, en particular al Dr. José Díaz Toribio, verdadero alma de todos los Congresos y de sus Actas, que publicamos y presentamos anualmente, como esperamos hacer el año próximo. También a Elvira Sánchez Mateos, Montserrat Ferrero, Alfredo

Crespo y David Hernández por su capacidad de reacción en los últimos momentos de la organización de este Congreso.

- A todos nuestros ponentes que nos acompañan por representar lo mejor de nuestros valores: la generosidad, el altruismo, el compromiso y, sobre todo, la voluntad de sacar esta iniciativa adelante un año más… ¡¡Y no es fácil!!

- A las entidades que nos apoyan, como DASTAE Abogados, y las que colaboran: ISDEFE, el Departamento de Seguridad Nacional, el CNI y Cuadernos de Seguridad.

- Y a Vds. por su presencia y la excelente acogida a esta iniciativa.

Sigamos construyendo entre todos ADESyD, siempre unidos –como reza el himno de nuestra Artillería- bajo un mismo lema: "*Si quieres paz y seguridad, defiéndelas*". "*Si vis pacem et securitatem, defende*"

Como siempre, les invitamos a utilizar la etiqueta #VICADESyD. ¡¡#JuntosSumamos!!

Isdefe, 11 de diciembre de 2019

COMPRENDER EL PASADO, AFRONTAR EL PRESENTE Y LUCHAR POR EL FUTURO

Dr. JOSÉ DÍAZ TORIBIO

Coordinador General CONGRESO ADESyD

Desde la celebración del VI CONGRESO ADESyD, el 11 de diciembre de 2019, nuestro país, como el resto del mundo, ha afrontado la mayor emergencia sanitaria en décadas con amplias repercusiones en nuestra seguridad. Cuando se publiquen estas palabras (noviembre de 2020) aún estaremos sufriendo las consecuencias de la crisis de la COVID-19. Todo apunta a que el número de afectados superará a los de la gripe asiática de 1957-1958 y la epidemia de 1968. Su impacto global sobre la economía, la política y la seguridad parece ser que será también más hondo.

Pero, sin embargo, es imposible predecir todas sus consecuencias, como lo fue anticipar su llegada y evolución. En un mundo ya complejo estructuralmente, se ha materializado tal vez la más incierta de las amenazas, y la más desconocida. Lo que sí es cierto es que ha alterado el normal desenvolvimiento de la vida de los ciudadanos de todo el mundo y el disfrute de los derechos fundamentales de personas y colectivos. En definitiva, ha perturbado gravemente todo aquello de cuya protección se encargan las instituciones y organismos de seguridad, nacionales e internacionales.

Lo imprevisible ha golpeado nuestras puertas. Reconocer esa imprevisibilidad es también aceptar las limitaciones de nuestras capacidades de anticipación, pero no ha de ser excusa para no seguir desarrollando una visión amplia e integradora. Esta visión estratégica, como dice Tomás Gil, uno de cuyos escritos publicamos en esta obra, es la que nos permitirá afrontar crisis e imaginar escenarios de futuro.

El pensamiento estratégico nos alerta contra amenazas imaginadas y reales, como diría Lawrence Freedman y, de manera fundamental para nuestro presente, es el principal antídoto contra la desinformación y la manipulación, que siempre se sirven de la falta de rigor.

Debemos convivir con la necesidad imperiosa de atender la emergencia sanitaria y pensar en un contexto más amplio. Afrontar esta tensión va a ser clave en los próximos meses o años, y de cómo se resuelva va a depender mucho la configuración del mundo que emergerá al final de la

pandemia. Poner el énfasis en un enfoque estratégico comprensivo es la mejor forma que conocemos para aprender del pasado, afrontar el presente y luchar por el futuro.

Esta tensión, la obligación de actuar sobre lo inmediato y pensar a largo plazo, se va a proyectar sobre los sistemas de seguridad nacional y va a poner a prueba la capacidad de resistencia de las sociedades.

La publicación de la nueva Directiva de Defensa Nacional, a principios de junio de este año 2020, aún inmersos en medio de esta emergencia, demuestra la conveniencia de compaginar la atención a lo más urgente y la visión de futuro. Su aportación a una Seguridad Nacional integradora expresa el concepto que de la misma trata de promover ADESyD.

La obra que presentamos es la compilación de los trabajados académicos que desarrollan las ponencias que se expusieron durante la celebración del VI CONGRESO ADESyD, celebrado el 11 de diciembre de 2019 en Madrid. Aunque puede parecer que ha transcurrido todo un mundo desde esa fecha, esta publicación contiene textos cuya vigencia es actual. Todas las cuestiones abordadas por sus autores son dignas de ser analizadas, por cuanto forman parte de un contexto estratégico que sigue fluyendo a corriente, o al margen, de la epidemia del coronavirus. El mensaje principal que con ello queremos transmitir es que es necesario seguir conformando un pensamiento estratégico profundo y global, atento a todas las direcciones, aun en medio de la crisis.

Este pensar estratégicamente se basa en tres pilares: estudio del pasado, análisis del presente (incluyendo lo más inmediato) y visión de futuro. En los textos que publicamos en este sexto volumen de las actas del Congreso ADESyD encontramos interesantes aportaciones desde el punto de vista de cualquiera de estas tres perspectivas.

El embajador Jiménez-Ugarte nos ofrece un testimonio, no únicamente descriptivo, sino también analítico, de sus años al frente de la embajada de España en Argelia. Es un trabajo imprescindible para comprender la historia de este país, de gran importancia geoestratégica para nosotros, en un período tan complicado como la década de los noventa. También es básico el trabajo del profesor Luis Aparicio-Ordás para entender las bases filosóficas, o la ausencia de ellas, que está detrás del desarrollo del terrorismo moderno.

Las premuras que impone la crisis del coronavirus no nos deben hacer olvidar que hemos de afrontar otras amenazas también muy presentes. Una de ellas es el Crimen Organizado, analizado desde diferentes enfoques en los trabajos que publicamos de Adriana María Tostón

Díez y Adolfo de la Torre Fernández. Otra igualmente crucial para nuestro presente y porvenir es la gestión eficiente y sostenible de nuestros recursos naturales. Javier del Valle estudia, en concreto, la seguridad en el sector de la distribución del agua en España.

Y tampoco debemos perder de vista cuanto sucede en el mundo, especialmente lo que tiene más repercusiones para nuestra seguridad. A ello nos ayudarán los trabajos de David Hernández, Oriente Medio; Pedro Francisco Ramos, Estados Unidos; y Lara Soria, OTAN.

La seguridad presente tampoco es concebible sin un espíritu colaborativo, que sume las energías y capacidades de todos los actores involucrados. Ello queda muy bien de manifiesto en los trabajos de María Antonia Soto, asistencia psicológica en situaciones de crisis; Francisco José Rufián, sobre la protección del patrimonio histórico; y, Mercedes Arroyo, al analizar el delito de atentado.

Pero si en algo destaca este volumen es en la cantidad y calidad de trabajos que analizan cuestiones que son importantes ya, pero que dominarán el contexto global de seguridad en los próximos años y décadas.

Del futuro, como proyección a la que dirigir nuestra mirada estratégica, hablan dos textos sobre el espacio ultraterrestre: el de Juan Pablo Sánchez, en torno a la seguridad en el espacio ultraterrestre; y el de José María Cruz, sobre las aplicaciones para la seguridad y la defensa del servicio público regulado del sistema europeo Galileo.

La variable tecnológica condicionará también la posición de los actores, individuales y colectivos, en el contexto geopolítico del futuro. Sobre ese porvenir tecnológico versa el trabajo de Montserrat Ferrero, profundo y pertinente ensayo sobre los desafíos y oportunidades de la tecnología 5G e Inteligencia Artificial.

Pensar en el futuro es una exigencia intelectual de obligado ejercicio para estadistas y ciudadanos. Ese esfuerzo de imaginación, sustentado siempre en una interpretación racional del pasado y del presente, completa el objetivo del análisis estratégico. Incluimos cuatro artículos con una clara vocación de entender el mañana. Así, Gonzalo García Galán, nos explica cómo se desarrollará el conflicto en las próximas décadas. El ya mencionado Tomás Gil propone aplicar con la mayor intensidad posible los beneficios del pensamiento estratégico al sector de la Seguridad Pública. Finalmente, hay dos trabajos que abordan temas esenciales que enlazan presente y futuro: uno, de Georgina Higueras, sobre el orden internacional chino; el otro, de Ana

Belén Perianes, sobre los retos que afronta la Cooperación Estructural Permanente de la Unión Europea.

Pasado, presente, futuro, y lo más inmediato, han de integrarse como herramientas para comprender mejor lo que nos ocurre, fortalecer los recursos con que contamos para afrontar las crisis actuales e intentar ayudar a construir el futuro en el que creemos.

A tenor de lo que leemos en los artículos que componen esta obra, es posible sacar algunas conclusiones que resumen su aportación general.

Dada la previsibilidad de los desafíos que afronta nuestra seguridad, es necesario fortalecer los sistemas de inteligencia en todas las facetas de la misma. Este fortalecimiento ha de guiarse por un espíritu integrador, colaborador y sintetizador.

Al mismo tiempo, hemos de comprender que, en paralelo con el desarrollo de los sistemas de seguridad que protegen el ciberespacio, hemos de atender a todos los aspectos que mejoren la Seguridad Humana. Esto será fundamental para progresar en la resiliencia de la sociedad y de los sistemas de seguridad.

En el campo del análisis debemos superar la virtualidad, hemos de enriquecer las fuentes que utilizamos para conocer con más profundidad la rica y diversa realidad que conforma nuestro entorno.

Finalmente, es conveniente que reforcemos el Sistema de Seguridad Nacional, marco en el que se deberá trabajar para integrar las aportaciones de la Defensa, la Seguridad Pública, la Seguridad Privada, la Acción Exterior y la Inteligencia.

Todo ello bajo el principio fundamental de que el fin último de todo esfuerzo que se haga en cualquier campo de la seguridad es el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo de su vida en paz, seguridad y libertad.

INAUGURACIÓN

Conferencia de Inauguración

General de Ejército D. Félix Sanz Roldán

Ex Director del Centro Nacional de Inteligencia

Hoy se reúne este foro para hablar de seguridad, tal y como está indicado en el título. En este sentido, aunque parece complicado ser original a la hora de hablar de seguridad, debo decir que no es así. Por el contrario, hablar de seguridad está singularmente de moda y es singularmente importante porque, aunque el concepto general de seguridad no cambia, en el momento en el que nos introducimos dentro del propio concepto para ver qué afecta a nuestra seguridad y qué elementos hay que poner en juego cuando se habla de seguridad, comprobamos que siempre hay algunos elementos nuevos.

Al respecto, os pondré un ejemplo. Hace exactamente una semana terminó la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Alianza Atlántica celebrada en Londres. La declaración final (Declaración de Londres) se caracterizó por ser muy breve, de tal manera que contenía sólo 9 párrafos, de los cuales dos eran de cortesía (por ejemplo, el número 8, en el cual los firmantes daban las gracias al Reino Unido por su hospitalidad).

Así, en los 9 párrafos de que constaba la declaración, encontramos la palabra seguridad en doce ocasiones y, lo más importante, es que en diez de esas doce ocasiones, la palabra seguridad no va acompañada de adjetivo alguno. Las otras veces restantes en las que aparece la palabra seguridad, en un caso es para referirse a Afganistán (país en el que permanece la misión de la OTAN) y en otro caso es para referirse a la seguridad para todas las generaciones que han de venir.

Por tanto, siendo más precisos, en ocho ocasiones la Declaración de Londres habla de seguridad sin adjetivarla. Tiene mucho sentido que tengamos en cuenta esto, ya que hoy hemos venido a este Congreso a poner adjetivos a la palabra seguridad. Así, que califiquemos a la seguridad debería de ser el fruto de la reflexión que hagamos a lo largo de esta jornada. Es más, no se trata sólo de que califiquemos a la seguridad de civil, militar, pública o privada, sino que hagamos referencia a seguridad de quién y para quién (por ejemplo, seguridad en las comunicaciones).

Además, también hemos venido para analizar qué podemos hacer para que realmente se produzca la seguridad, porque la misión fundamental de los gobiernos es, precisamente, crear

seguridad. Sin seguridad resulta más difícil ejercer el resto de valores. Es, por tanto, la seguridad un valor importante y a reflejarlo es a lo que hemos venido.

En este sentido, agradezco mucho a María Angustias Caracuel que no haya puesto la palabra "nueva" porque, si os dais cuenta, en todos los seminarios aparece la palabra "nueva" o "nuevo". Sin embargo, "nueva" o "nuevo" hoy en día es sinónimo de decir perecedero. En este sentido, cualquier cosa que hoy es nueva, mañana deja de serlo. Por tanto, huyamos de la palabra "nueva" y vayamos al concepto y seamos capaces de tirar de él hasta el futuro.

La Declaración de Londres refleja la importancia de que hoy hablemos aquí de seguridad, aunque resulte difícil ser original. Como he indicado anteriormente, la Declaración de Londres es un brevísimo comunicado (dos hojas) pero al leerlo nos da muchas pistas sobre por dónde va hoy la seguridad. En este sentido, nombra a dos países: China y Rusia. También cita a algunos elementos que no tienen ninguna relación, o casi ninguna, con la geografía, como son el terrorismo, la inestabilidad que genera la inmigración ilegal, la ciberseguridad o la contra-proliferación. Sobre esta última materia realiza una frase lapidaria: "en tanto en cuento haya riesgo nuclear, la OTAN seguirá teniendo armas nucleares." También trata de definir el futuro: hace referencia al 5G, a la seguridad de las comunicaciones y a la resiliencia de nuestras sociedades. La Declaración de Londres termina, como no podía ser de otra manera, indicando que todo esto genera oportunidades y desafíos.

Con todo ello, no hemos venido aquí a leer la Declaración de Londres, pero sí es importante tenerla en cuenta ya que es la declaración política más importante de los últimos días. Yo me he referido a dicho documento para reflejar que el tema es de interés, el tema está en todas las agendas y, por tanto, ADESyD debe abordarlo.

Retos actuales para nuestra seguridad

En primer lugar, las nuevas formas de lucha por el poder. Al respecto, hay que señalar que las rivalidades estratégicas de hoy no se resuelven con fuerzas militares. Hoy ya no es el medio físico o la geografía, sino que el medio es la información. El paso por los estrechos que durante tanto tiempo nos sirvió para determinar la geoestrategia, hoy no tiene mucha importancia. Hoy tiene mucha importancia la circulación de datos. Y hay una cuestión que es singularmente importante en este terreno de la lucha por el poder: el establecimiento de las nuevas redes 5G.

Yo voy a decir una cosa que puede parecer exagerada pero sobre la que es necesario reflexionar. Tal y como está hoy establecida la cuestión de los 5G, a lo mejor la decisión (y, repito, quizás pueda parecer demasiado exagerado) que tenga que tomar Europa (y también otros actores) es

por quién quiere ser colonizada, ya que el 5G va a venir, se va a instalar y, posiblemente, nos va a permitir una vida más fácil.

En segundo lugar, el riesgo de los procesos electorales viciados. Ha habido procesos electorales que *a posteriori* se han declarado viciados. También ha habido elementos tan tremendos como presentar a un candidato de una forma que no lo es para que en lugar de atraer el voto, deje de atraerlo. Además, los procesos electorales se han visto viciados en aspectos tan básicos como el recuente de votos. Por tanto, se trata de un riesgo que tenemos que considerar.

En íntima relación con este riesgo, nos encontramos con los populismos de cualquier color. Hay personas que dicen que las instituciones no nos representan, de tal manera que argumentan que quien nos representa es "alguien", esto es, una figura paradigmática que dice que aunque nos saltemos un poco la ley, no pasa nada porque de ello se beneficiará la mayoría. Este fenómeno lo hemos visto muchísimo y en varios países. En consecuencia, también debemos considerarlo un riesgo para nuestra seguridad.

En tercer lugar, la desinformación como elemento de desestabilización. Hay hechos que reconocemos poco después que son falsos. Sin embargo, ha habido ciertos hechos que aun siendo falsos han permanecido en el tiempo. Por ejemplo, con relación a la invasión de Ucrania, por las redes sociales se dijo que tal acción había sido obra de una empresa de seguridad privada que estaba entrando en Crimea. Hay muchas situaciones así que permanecen en el tiempo y con ello no sólo se distorsiona la historia, sino que también se distorsiona la capacidad de decisión política en el momento en que se producen.

En cuarto lugar, las nuevas técnicas de delincuencia. Si nuestros ahorros están sufriendo un riesgo, entonces no estamos seguros. Si nuestros ahorros sufren algún riesgo adicional a lo que es el juego tradicional de los mercados, entonces no estamos tranquilos. En estas formas delincuenciales hay una que es singularmente importante y es aquélla que tiene como finalidad las infraestructuras. El virus *Wannacry* atacó en mayo de 2017 al sistema sanitario del Reino Unido, de tal modo que los británicos estuvieron un día entero en el que era imposible consultar expedientes médicos, dar citas médicas, operar a un paciente…Todo eso genera inquietud, una inquietud que queremos evitar con la seguridad.

En este sentido, siempre pongo un ejemplo que es muy simple. Imaginemos que todos los trenes AVE se paran a las 12.00 horas del mediodía durante 30 segundos, tras lo cual prosiguen su marcha. El único problema para quienes viajan en esos trenes es que llegarían 30 segundos tarde

a sus destinos. Pero ¿y si en el telediario saliera una persona diciendo que él ha parado los AVEs y él los ha vuelto a poner en marcha?

En quinto lugar, los datos y su comercio. Yo no sé cómo funciona el comercio de datos, ni cómo cobran las empresas dedicadas al comercio de datos. Dicen que las grandes empresas de tecnología no nos cobran la voz porque nuestras actividades generan unos datos con los que ellas negocian. Y como el negocio de los datos es tan eficaz, no es necesario cobrar la voz. Es mejor por ello incentivarnos para que usemos mucho el móvil para así disponer de mis datos y negociar con ellos. Por ello, alguien ha acuñado una suerte de máxima que dice que el valor de referencia dentro de pocos años no será el barril de *brent* sino que será el *giga*. En este contexto descrito, las personas somos objeto de todas estas luchas o condiciones que se dan en el ciberespacio. Por tanto, no tenemos ni la más mínima posibilidad de salvarnos. Por ello, si no tenemos la más mínima posibilidad de salvarnos, por lo menos que sea seguro utilizar el ciberespacio.

En sexto lugar, debemos hablar de un elemento tradicional en la definición de un esquema de riesgos y desafíos como es la geografía. Por tanto, tenemos que detenernos en lo que está pasando en la actualidad entre China y Estados Unidos. Alguien le llama guerra, yo creo que es exagerada tal definición, pero desde luego sí que existe una guerra comercial por la cuestión de los aranceles que nos afecta a todos. Hoy más del 50% del comercio mundial está sujeto a aranceles. Esa nueva política arancelaria supone un riesgo para nuestra seguridad. Y, desde luego, es evidente que hay una influencia económica de China. Ejemplo de ello es que un barco que sale de China y llega a Tarragona sólo toca puertos que son propiedad de China. Inicialmente, parece que China sólo se preocupa por lo económico…pero aunque sea así, debemos tener en cuenta la actividad económica de China para saber si estamos seguros.

En séptimo lugar, Rusia. Rusia ha cambiado su paradigma. Antes en el Comité Militar de la OTAN se le decía a Rusia "usted diga que es grande y nosotros haremos como que nos lo creemos". Sin embargo, en la actualidad Rusia dice "yo soy grande y me da igual que ustedes se lo crean". Rusia no es grande por tener un PIB gigantesco (de hecho, sólo tiene la cuarta parte del de la UE). Tampoco sus fuerzas militares son las más importantes del mundo. Pero Rusia se ha convertido en el árbitro de varios conflictos y su magnífica diplomacia le ha permitido suplir su menor poderío económico y militar. Esto es algo que nos debe preocupar puesto que Rusia hace de árbitro en conflictos que influyen directamente en nuestra seguridad.

En octavo lugar, el Islam. El Islam fue durante muchos años uno, pero poco desde la muerte del Profeta fueron dos. Esos dos Islam se encuentran enzarzados en una lucha que calificarla a

muerte no es exagerado, lo que provoca como efecto secundario las muertes que se producen en Europa.

En noveno lugar, la nueva estrategia de Estados Unidos de retirarse un poco del ámbito internacional también puede afectar a nuestra seguridad.

Finalmente, la inmigración. Ésta ya sabemos hasta qué punto perturba y genera inquietudes. También es importante el deterioro del medio ambiente. De hecho, la Señora Van der Leyen una de las primeras decisiones que ha adoptado es la de establecer un *Green Deal* europeo porque es verdad que el medio ambiente va a influir cada vez más en la seguridad.

La Unión Europea, la OTAN y la seguridad

En un acto como este congreso resulta necesario hacer una referencia a la UE. Debemos adherirnos a su forma de entender la seguridad, a pesar de que existan algunas diferencias entre los Estados miembros. Pero tenemos que ser conscientes de que yendo juntos nos irá mucho mejor. No tiene mucho sentido ir cada uno por su lado. Un elemento que ha tardado mucho en lograrse en la UE es la firma de un PNR (*Passenger Name Record*), pero al final se ha conseguido y supone un elemento clave para combatir el terrorismo.

También debemos poner en valor el rol de la OTAN, ya que hoy en día nos ofrece razones para nuestra seguridad como en el pasado nos las dio para nuestra defensa.

En conclusión

Voy a terminar diciendo algo que está en el ánimo de todos nosotros: el progreso va a seguir y nos va a traer algunas inquietudes. El progreso siempre ha estado de parte de quien lo ha utilizado en su propio beneficio. El progreso no atenta contra nuestra seguridad: lo que atenta contra nuestra seguridad es no manejarlo; además, para manejarlo bien, los líderes políticos necesitan ayuda porque están inmersos en varios asuntos a la vez.

Al respecto, la mejor ayuda que se les puede brindar a esos gobernantes que tienen que tomar decisiones relacionadas con la seguridad, es que existan foros como este Congreso de ADESyD que permiten extraer y escribir conclusiones las cuales se deben transmitir a aquellos que toman decisiones para que les sirvan como la reflexión que no han podido hacer porque el tiempo del que disponen es muy breve.

PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL

COORDINADO POR DÑA. MARÍA NIEVES SÁNCHEZ GUITIÁN

SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL "SEGURIDAD NACIONAL"

Este panel despertó gran interés, recibiéndose más ponencias que no pudieron considerarse por falta de tiempo. Ello demuestra que son muchos los ámbitos que intervienen en la seguridad nacional, y desde perspectivas muy distintas, que van desde el espacio ultraterrestre y los sistemas de control mediante satélites, hasta la psicología en situaciones catastróficas, o el patrimonio histórico como elemento clave en la gestión de amenazas. Pero, además, todas las reflexiones y aportaciones a la seguridad nacional deben mirarse ahora atendiendo a las nuevas tecnologías como herramienta fundamental de intercambio e interconexión, no solo entre personas, sino también entre las distintas sociedades.

Hacemos de esta forma un alto en el camino para reflexionar y poner en común distintas visiones de la seguridad nacional. Y como la seguridad implica de alguna forma a toda la ciudadanía, la diversidad de este interesante grupo de ponencias refleja la conveniencia de jornadas como éstas, en las que participan expertos en muy diversos temas, con aportaciones que resultan muy enriquecedoras para cualquier persona interesada en la seguridad.

De este modo, podemos apreciar que el espacio ultraterrestre también tiene su importancia, con la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional de reciente puesta en marcha. Los espacios aéreo y ultraterrestre tienen un valor estratégico muy importante en múltiples actividades. La amenaza por esta vía debe analizarse y trabajar de forma continuada para reducir su vulnerabilidad. Diversas medidas se aplican para proteger los intereses nacionales de este ámbito, integrando los distintos elementos a proteger, y considerando todo ello como un único espacio en permanente vigilancia y coordinación con los de otros países.

Actualmente, el acceso a los servicios que se proporcionan desde el espacio ultraterrestre supone una necesidad crítica por las implicaciones que tiene. Los activos nacionales en órbita son vulnerables frente a los riesgos naturales, o frente a otros riesgos de origen humano, a los que debemos sumar las crecientes amenazas, tanto desde el espacio como desde tierra.

El Ejército del Aire, como responsable de defender nuestra libertad de acceso a dichos servicios y garantizar en todo momento la seguridad en el funcionamiento de todos los dispositivos, está organizando y gestionando todo un sistema de alcance nacional e internacional, que abarca una completa hoja de ruta.

Por otra parte, en un mundo cada vez más interconectado, la integración de datos de posición, velocidad y tiempo procedentes de sistemas de navegación por satélite (*Global Navigation Satellite System*, GNSS) es cada día más imprescindible en diversas aplicaciones, tanto en el mundo civil como en el militar. Plataformas aéreas, navales y terrestres, así como sistemas de armas, infraestructuras críticas, o de gestión de emergencias, utilizan datos GNSS en sus operaciones. Dados los escenarios que se darían en caso de un fallo de grandes dimensiones, resulta imprescindible disponer de un sistema robusto, seguro y que esté disponible en toda situación, incluso cuando otros servicios pudieran fallar por resultar más vulnerables.

Tras décadas de dependencia del sistema GPS (*Global Positioning System)* de los Estados Unidos, la Unión Europea ha empezado a dar los pasos para disponer de un sistema propio de navegación, denominado Galileo. El Servicio Público Regulado (PRS) de Galileo proporcionará el acceso a datos GNSS de forma segura y controlada por parte de las autoridades gubernamentales, empleando para ello un canal robusto de alta disponibilidad. Todo este desarrollo será además clave en el cambio de modelo productivo.

Otro importante reto en la seguridad actual es la lucha contra el crimen organizado, frente al cual deben establecerse nuevas estrategias. Hoy en día vivimos en una sociedad globalizada, y en la Unión Europea no existen fronteras que limiten el movimiento de personas y bienes. Esta realidad obliga a trabajar de forma conjunta para hacer frente a las operativas de las redes dedicadas al crimen organizado, que precisamente aprovechan debilidades del sistema de control para conseguir sus objetivos. Para ello, la Unión Europea ha creado un nuevo mecanismo que permita hacer frente a esta amenaza, desde el punto de vista estratégico y operativo, denominado el "Ciclo Político de la UE". Es interesante conocer el papel que España está jugando contra esa delincuencia organizada, y su impacto real en la seguridad de los ciudadanos tanto españoles como europeos.

Pero además de estos retos, tenemos que seguir engrasando la maquinaria para que, en caso de catástrofe, sigamos teniendo un Sistema Nacional de Protección Civil del que estar orgullosos por la calidad de la intervención en todas sus vertientes. La asistencia psicológica está contemplada en la Estrategia de Seguridad Nacional como aspecto imprescindible en la atención a las víctimas. Es una línea de actuación específica, que debe desarrollarse mediante el diseño de acciones destinadas a la asistencia integral a víctimas de situaciones de emergencia.

La atención psicológica en los momentos posteriores a una situación de catástrofe o emergencia supone un reto importante y, a la vez, clave en la consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento integrador de todas las capacidades de España para gestionar

una respuesta adecuada. De manera más específica, en el objetivo de lucha contra el terrorismo, y dentro del sistema de seguridad nacional, se establece una línea de actuación referente a minimizar las consecuencias, y dar apoyo inmediato y permanente a las víctimas de ataques. Esta ponencia nos ilustra sobre la importancia de la asistencia psicológica, atendiendo a lo que establece el marco normativo nacional e internacional. Todos los Estados deben garantizar esta asistencia, manteniendo recursos activos, con retenes permanentes y debidamente formados. Nuestro país dispone de un sistema que garantiza este derecho en caso de que se den las circunstancias que hagan necesaria su inmediata puesta en marcha.

En otro orden de cosas, los retos a los que se enfrentará España en materia de seguridad exterior durante las próximas décadas estarán condicionados por los riesgos y amenazas del entorno operativo en el que actuarán nuestras Fuerzas Armadas. Con lo que hoy sabemos, y atendiendo a los análisis que realizan tanto el Ministerio de Defensa como otros actores interesados para adelantarse a posibles tendencias o escenarios, hemos reflexionado sobre cómo se desarrollarán los conflictos militares del futuro. Se plantean cuestiones como el papel de las nuevas tecnologías o las nuevas capacidades que la Fuerza Conjunta habrá de crear o potenciar. Por otra parte, resulta fundamental trabajar para la conjugación de todos los sectores de la sociedad y parece claro que es conveniente disponer de una ley de financiación para los proyectos de armamento especiales.

Reflexionar sobre todas estas cuestiones resulta de interés, no solo para los miembros de la Asociación, sino también para una ciudadanía que debe entender y ser consciente de la importancia de responder adecuadamente tanto a las amenazas bien conocidas como a esas situaciones a futuro todavía poco o nada no conocidas, pero frente a las cuales debemos tener capacidades para adelantarnos. Hay toda una ciencia que se dedica a prever escenarios de seguridad. Invertir en conocimiento y en desarrollo es clave si queremos seguir teniendo una sociedad segura.

La última ponencia de este panel de seguridad nacional pone de relieve la importancia del patrimonio histórico como elemento simbólico, de enorme valor, que debe tener una protección redundante y contemplada como estrategia nacional. Supone un elemento vertebrador y de representación dentro de la sociedad. Los riesgos a los que pueda estar sometido deben abordarse como una amenaza transversal entre las diferentes que están identificadas dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional. A este respecto, debemos ampliar el conocimiento sobre riesgos que sean acordes con su idiosincrasia, y abordar su vulnerabilidad ante diversas amenazas recogidas en dicha Estrategia.

Parece claro que resulta imprescindible desarrollar e implantar todo un sistema que garantice de forma adecuada la seguridad y conservación del patrimonio histórico. Resulta un objetivo claro de posibles ataques terroristas, debido al daño ideológico y mediático que se generaría. Además, como consecuencia añadida, el daño a esos bienes culturales históricos podría tener considerables efectos económicos al crear miedos en el turismo. Este sector es uno de los principales pilares económicos de España, siendo actualmente nuestro país uno de los primeros destinos mundiales, precisamente por su gran patrimonio y por sus elevados niveles de seguridad. La consideración de estos escenarios que abordan un posible daño terrorista se ve apoyada por la tendencia de los últimos años de atacar sitios patrimoniales durante algunos conflictos bélicos.

Como reflexión final nos quedamos con que es importante partir de un inventario de bienes patrimoniales e integrar éste dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, buscando la forma de reforzar su seguridad y evitando pérdidas irreparables, como recientemente hemos podido ver en Francia con el incendio de *Notre Dame*. Por otra parte, en este ámbito debe tenerse en cuenta el Reglamento 880/2019 de la Unión Europea, relativo a la introducción y la importación de bienes culturales, para hacer frente a la posible financiación del terrorismo y el crimen organizado como otros riesgos que deben contemplarse.

El debate de este panel fue fructífero y se plantearon muchas cuestiones interesantes, lo cual permite concluir que la seguridad nacional interesa y que cada vez tiene nuevos enfoques, análisis o perspectivas. Resulta gratificante intercambiar ideas y corroborar la necesidad de foros de encuentro como éste.

SEGURIDAD EN EL ESPACIO ULTRATERRESTRE

GD. E.A. D. JUAN PABLO SÁNCHEZ DE LARA

NOTA BIOGRÁFICA

Juan Pablo Sánchez de Lara es General de División del Ejército del Aire. En la actualidad es Jefe del Mando Aéreo de Canarias.

Desde 1985 desarrolló una extensa carrera como piloto de Caza y Ataque, realizando un total de 3.500 horas de vuelo como piloto, instructor de vuelo y piloto de pruebas de vuelo.

En 2002 es seleccionado para formar parte del 4º Curso de Estado Mayor de las FAS, siendo destinado para ejercer esta especialidad en el Estado Mayor del Aire, en el Cuarto Militar de la Casa de su Majestad el Rey y en SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe),* en Mons, Bélgica.

En 2014 es nombrado Jefe de la Base Aérea de San Javier y Director de la Academia General del Aire.

En 2017 es destinado de nuevo al Estado Mayor del Aire, a la División de Planes como Jefe de la Sección de Planes, siendo nombrado Jefe de dicha división a finales del mismo año.

El 16 de junio de 2020 es ascendido a General de División y es nombrado Jefe del Mando Aéreo de Canarias.

Ha participado en numerosas misiones en el exterior. Entre 1997 y 1998 es nombrado en comisión de servicio Jefe del Destacamento de Control Aerotáctico del Aire en Bosnia-Herzegovina (Operación SFOR de la OTAN). Entre marzo y julio de 2011 es nombrado Jefe del Destacamento Orión en Yibuti, para la Operación Atalanta de la Unión Europea.

EL ESPACIO ULTRATERRESTRE: PIEDRA ANGULAR DE NUESTRO MODO DE VIDA

El espacio ultraterrestre tiene un marcado carácter estratégico, tanto por su extraordinario interés económico y social, como por su vital contribución a la seguridad y defensa. El sector espacial es uno de los principales motores tecnológicos y económicos, fundamental para garantizar el modo de vida que mantienen las sociedades económicamente desarrolladas.

Dependemos actualmente de los servicios proporcionados por los satélites tanto como del propio sol. Las tecnologías satelitales han penetrado en los más diversos sectores, desde los más ampliamente utilizados por los ciudadanos, como las comunicaciones, el posicionamiento, la navegación o la sincronización de transacciones financieras, hasta otros mucho menos populares, como la predicción meteorológica, la monitorización de la Tierra, la explotación de recursos naturales, la distribución de energía eléctrica, el aprovechamiento de recursos minerales en cuerpos celestes, el negocio turístico o la exploración científica.

El espacio ultraterrestre es rentable para el país, para la sociedad y para la industria: es un depósito de conocimiento y una fuente de creación de empleo de alta cualificación. Pero sobre todo, permite a España ser soberana y tener la máxima autonomía estratégica, con una menor dependencia de otras potencias en el suministro de servicios fundamentales para el funcionamiento del país y para la economía. Podría decirse que constituye la "piedra angular" de nuestras infraestructuras y, por tanto, de nuestro modo de vida.

RIESGOS

La irrupción de nuevas tecnologías y nuevas formas (quizás disruptivas) de explotar el espacio ultraterrestre augura un crecimiento más que exponencial de su uso en nuestro beneficio, o, al menos, en beneficio de nuevas empresas.

Debido a la falta de regulación en materia del espacio ultraterrestre (a nivel nacional e internacional), lo que hasta ahora estaba reservado para unos pocos países, y dentro de ellos, para el gobierno y cierto número restringido de compañías suministradoras de servicios, ha pasado y está pasando a manos de un número mayor de usuarios. Este número no tiene límite, por ahora, legal, ni a nivel nacional ni internacional, en una mal denominada democratización del espacio ultraterrestre, por medio del empleo de capacidades de bajo coste. Es el denominado *New Space* que viene con iniciativas tales como el turismo espacial y los vuelos comerciales espaciales *(Space X, Blue Origin, Virgin Galactic*,…), o como el incremento del

número de satélites en órbita con el desarrollo de nanosatélites y el lanzamiento de megaconstelaciones. Es evidente que la revolución en el espacio ultraterrestre ya está aquí, y ha llegado para quedarse.

Pero esta proliferación en el espacio ultraterrestre no nos sale gratis. El riesgo más importante para los satélites, la basura espacial, va incrementándose. Desde el lanzamiento del Sputnik 1 hasta ahora, y según fuentes consultadas de la Agencia Europea del Espacio, existen unas 8.400 toneladas de objetos espaciales orbitando la Tierra. Hay más de 34.000 objetos mayores de 10 centímetros; 900.000 objetos desde 1 centímetro a 10 centímetros; y hasta 128 millones de objetos (hasta desconchones de pintura) desde 1 milímetro a 1 centímetro, todos ellos orbitando a 7,8 kilómetros por segundo (28.000 kilómetros por hora). Podríamos imaginarnos un impacto a esas velocidades.

Pero es que, además, el número de satélites activos que orbitan la Tierra (actualmente estimado en unos 2.000) crecerá exponencialmente con el lanzamiento de las mencionadas megaconstelaciones, hasta llegar a unos 10.000, en menos de 10 años. Consecuentemente, el riesgo de colisión contra satélites activos o basura espacial crecerá.

AMENAZAS

Pero no son sólo riesgos los que acechan a nuestros satélites. También hay amenazas. Amenazas intencionadas que se aprovechan del carácter desregulado y de bien común del espacio ultraterrestre. Estamos siendo testigos de una creciente disputa entre las denominadas grandes potencias espaciales para mostrar sus capacidades, lo que denominamos en argot aeronáutico, un "*show of force*" (demostración de fuerza) por medio de tecnologías sofisticadas tendentes a interrumpir, degradar, engañar, denegar o destruir capacidades o servicios de los que dependemos críticamente. Ya no se trata de amenazas de uso, de mostrar o publicitar capacidades disuasivas. Ya se están utilizando. Y tenemos ejemplos cercanos como:

- El experimento antisatélite hindú del año 2019 o el chino de 2014.
- El acoso por parte del satélite ruso *Louch-Olymp* al satélite de comunicaciones franco/italiano *Athena-Fidus* en 2017.
- Las capacidades de energía dirigida (láseres de gran energía) que están desarrollando Estados Unidos, China y Rusia.
- La degradación o denegación de información de posición (GPS).

- La perturbación de comunicaciones satelitales.

Todo ello sin contar con la posibilidad de la amenaza terrorista o híbrida más probable a través de ciberataques o de acciones contra el segmento terrestre de la capacidad espacial.

Nuestra vulnerabilidad es grave puesto que nuestros satélites son los objetivos más jugosos. Inutilizar nuestros satélites significa inutilizarnos. Nuestra "piedra angular" está en riesgo ahora y, con mayor certeza, en el futuro.

Por ello, es fundamental analizar el rol del espacio ultraterrestre desde el punto de vista de la seguridad y defensa. Es imposible conducir una operación militar sin contar con los activos espaciales. Tener capacidades espaciales es condición *"sine qua non"* para operar en un teatro de operaciones militares, ya que no se puede actuar sin capacidad de comunicaciones, inteligencia, posicionamiento, *"targeting"*, etc. Hoy en día, los medios espaciales constituyen una herramienta indispensable por su capacidad de obtener y difundir información de forma repetida y en cualquier lugar, su carácter global y no agresivo, y su libertad para franquear fronteras con total independencia, con discreción y en el estricto respeto de las leyes internacionales.

Y por ello también las grandes potencias espaciales están, de manera prácticamente simultánea, aunque no coordinada, potenciando la dimensión de seguridad espacial, con ejemplos como Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña, así como organizaciones internacionales como la OTAN, que acaba de declarar al espacio ultraterrestre como un dominio operacional, y la Unión Europea, que está impulsando fuertemente la dimensión de seguridad en el espacio ultraterrestre.

Tenemos que considerar que ya no estamos en las etapas iniciales de una posible confrontación. Al igual que el dominio terrestre, naval, aéreo y cibernético, el espacio ultraterrestre se ha convertido en la escena de rivalidades entre grandes potencias. La argumentación es que, si no se puede asegurar y mantener el control del espacio ultraterrestre, la libertad de acceso a los servicios y capacidades civiles y militares que proporciona, difícilmente se podrá explotar el espacio ultraterrestre con confianza y negar, llegado el caso, esa explotación a otros.

Este juego de acción (aparición de nuevos actores y desarrollo de nuevas armas capaces de destruir o neutralizar activos en órbita) y reacción (necesidad de proteger nuestros activos y limitar los del adversario para tener libertad de acción en el espacio ultraterrestre) está

conduciendo a su progresiva "*weaponization*", a pesar de las restricciones impuestas por tratados internacionales sobre el uso pacífico del espacio ultraterrestre.

Pero una confrontación de este tipo no duraría años. Todo lo contrario, acabaría el mismo día que comenzó. Puede que incluso no sepamos quién inició la confrontación, pues probablemente pasaríamos a estar mudos, sordos, ciegos e impotentes. Una confrontación no deseada, y en la que todos corremos el riesgo de perder, agresores y agredidos. A esto los americanos le llaman el riesgo de un "*Space Pearl Harbour*"; los franceses "*Space Verdún*".

ESTRATEGIAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL ESPACIO ULTRATERRESTRE

Podemos pensar que esta "guerra" no va con nosotros. ¿Quién va a querer hacer daño a los intereses españoles, a nuestros activos espaciales? Si tenemos a la OTAN y la UE para darnos seguridad y defendernos, ¿por qué necesitamos en España invertir en seguridad espacial? ¿Hacemos el avestruz? "Que inventen ellos", como decía Miguel de Unamuno, ¿Corremos en España el riesgo de un "*Space Annual*" (en recuerdo a nuestro Desastre de Annual de 1921)?

Huelga decir que nuestra situación a nivel nacional dista un abismo de parecerse a la estadounidense. Sin embargo, el camino por nosotros iniciado, solos o con nuestros aliados, lleva análoga dirección, es cuestión de tiempo.

La preocupación por garantizar y proteger los sistemas espaciales se refleja en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2017, que percibe de forma diferenciada las amenazas y desafíos en los "espacios globales comunes" (*Global Commons*), entre los que destaca el aéreo y ultraterrestre, y las amenazas sobre las infraestructuras críticas, una de las cuales es el espacio ultraterrestre. En este sentido, establece quince ámbitos de actuación de la Seguridad Nacional, entre los que se encuentran la "Seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre", para las que se definen unos objetivos específicos y unas líneas de acción para su consecución.

Respecto a la "Seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre", su objetivo es garantizar su seguridad, previniendo las amenazas y desafíos que en este espacio se desarrollan. Para ello, propone unas líneas de acción entre las que destacan, referidas solo al espacio ultraterrestre: (1) fomentar una actuación coordinada de todas las Administraciones Públicas y departamentos con competencias en el espacio ultraterrestre que permita establecer sinergias y abordar soluciones transversales; (2) fortalecer las capacidades de los organismos e instituciones nacionales, tanto públicos como privados, con competencias en espacio ultraterrestre, para hacer frente a las citadas amenazas y desafíos; (3) preservar en el análisis de riesgos y evaluación

de medidas contra ciberataques, actos terroristas o delictivos u otros conflictos que afecten a las instalaciones espaciales; y (4) apoyar el papel de España en el ámbito internacional dentro del marco de compromisos y responsabilidades asumidos en materia de seguridad espacial.

La Estrategia de Seguridad Aeroespacial (ESAN) 2019, desarrollada a raíz de la ESN 2017, es un punto y aparte en materia de seguridad espacial. Tratando al ámbito aéreo y espacial como uno, da directrices para robustecer nuestra seguridad a base de una serie de medidas que deberán ir aplicándose paulatinamente y que deben incidir no sólo en la mejora de nuestra libertad de acceso a los servicios espaciales, sino a colocarnos todos (entidades gubernamentales y ámbito privado) como un referente a nivel mundial.

Así, partiendo de la investigación y del análisis de la realidad, la ESAN es una brújula:

- para determinar el rumbo de nuestras capacidades nacionales en el ámbito aeroespacial,
- para establecer la coordinación de los diferentes organismos públicos y civiles,
- para fijar las infraestructuras críticas que deben protegerse,
- para definir los acuerdos nacionales e internacionales que deben establecerse,
- para orientar las normas legales que han de desarrollarse,
- para guiar la consolidación de nuestra base industrial en este ámbito y
- finalmente, para impulsar la divulgación de la cultura de seguridad aeroespacial.

Si hay que buscar un "pero" es la ausencia de previsión presupuestaria para ponerla en marcha, a diferencia de lo que ocurre con las iniciativas norteamericana y francesa en las que se contempla una asignación presupuestaria. Será el Consejo de Seguridad Nacional Aeroespacial el que deba proponer, en su caso, medidas asociadas a la implantación de las líneas de acción descritas en la ESAN, y que permitan un impulso en la cobertura presupuestaria de estas necesarias medidas.

EL EJÉRCITO DEL AIRE: ELEMENTO ESENCIAL DE LA SEGURIDAD AEROESPACIAL

Para el Ejército del Aire, la manera de afrontar la seguridad es integral, abarcando toda la tercera dimensión desde la superficie de la Tierra, es decir, la seguridad es "aeroespacial", dentro del

concepto de operaciones multidominio. El espacio (aéreo y ultraterrestre) se concibe como un todo continuo y único. Separar lo aéreo de lo espacial arguyendo que las operaciones aéreas y las del espacio difieren lo suficiente como para requerir organizaciones separadas, es muy poco realista, al menos para el caso español, y viendo cómo se estructuran otras naciones, no estamos muy lejanos de ellas, sino más bien lo contrario. De ahí que tanto nuestra doctrina como la Estrategia de Seguridad Nacional en este ámbito sean "aeroespaciales" y constituya, por tanto, el Ejército del Aire el principal instrumento aeroespacial del Poder Nacional.

¿De qué capacidades dispone el Ejército del Aire en estos momentos para garantizar el acceso de nuestras plataformas al espacio ultraterrestre, llevar a cabo con libertad operaciones en el medio espacial, garantizar el acceso de todos los españoles, civiles y militares, a los servicios y capacidades proporcionados desde el espacio ultraterrestre y negar a otros su utilización?

Ciertamente nuestras capacidades son actualmente limitadas, pero hemos comenzado ya a implementar la capacidad de vigilancia espacial, todo ello siguiendo la Directiva 06/2018 del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire de "Implantación de la capacidad de vigilancia espacial en el Ejército del Aire".

El origen de esta capacidad de vigilancia espacial es conocido y característico de su vocación dual, no sólo en España, sino en todos los países. Nació con la creación en 2015 del Programa Nacional de Vigilancia y Seguimiento Espacial, S3T, gestionado por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), y la posterior puesta en servicio en 2016 del Centro Español de Vigilancia y Seguimiento, S3TOC, en las instalaciones de la Base Aérea de Torrejón.

Más tarde, en 2018, diferentes documentos de planeamiento operativo del JEMAD establecen la asignación al Comandante del Mando de Defensa y Operaciones Aéreas (CMDOA), por delegación de aquél, de las operaciones de vigilancia y control del espacio ultraterrestre de interés, como misión de carácter permanente. El CMDOA es también jefe del Mando Aéreo de Combate del Ejército del Aire, y se apoya en los medios orgánicos aportados por el Ejército del Aire así como de otros Ejércitos para cumplir su tarea.

Finalmente, en abril de 2019, el Consejo de Seguridad Nacional aprobaba la ya comentada Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional, que establece como línea de acción, y para el tema que nos ocupa, el impulso del desarrollo de una capacidad nacional dual de vigilancia y seguimiento espacial.

Hay que señalar que el S3TOC es un organismo civil y que solo proporciona aquellos servicios que el Consorcio *Space Survaillance and Tracking* (SST) de la UE le encomiende, que actualmente son de prevención de colisiones. De ahí la necesidad de crear un Centro de Operaciones de Vigilancia Espacial (COVE) militar para cometidos puramente militares, dirigido y gestionado por "aviadores combatientes", y que esté totalmente coordinado con el S3TOC para maximizar sinergias y minimizar duplicidades.

Este año 2019 está constituyendo un punto de inflexión en el desarrollo de la capacidad de vigilancia espacial en el EA. Nos estamos "poniendo en órbita", como se dice en argot espacial, y estamos acometiendo una batería de acciones enfocadas a conseguir una capacidad inicial operativa lo antes posible.

1) El hito más importante ha sido el de la creación oficial, el pasado 28 de noviembre, del COVE, integrado en la Jefatura del Sistema de Mando y Control (JSMC) del Ejército del Aire, que a su vez pasará a denominarse Jefatura del Sistema de Vigilancia y Control Aeroespacial a las órdenes del General Jefe del Mando Aéreo de Combate (MACOM). Este hito supone un gran paso en el fortalecimiento de capacidades espaciales, en este caso de "Vigilancia y seguimiento espacial", así como en el fomento de la monitorización y análisis de riesgos y amenazas en el ámbito espacial.

2) A lo largo del año 2020 se espera recepcionar y, por tanto, operar, el Radar S3TSR (*Spanish Space Surveillance and Tracking Surveillance Radar*), que fue instalado en la Base Aérea de Morón de la Frontera (Sevilla) y que está en fase final de pruebas de validación operativa. Este radar permitirá desarrollar y refinar la base de datos nacional de objetos espaciales en órbitas bajas (*Low Earth Orbit* –LEO) y compartir esos datos con otros organismos, normalmente internacionales.

3) En el campo formativo, con la realización de cursos en el extranjero y la creación en el Ejército del Aire de un interesante curso de perfeccionamiento sobre operaciones espaciales que se ha impartido, por primera vez en España, en la Escuela de Técnicas Aeroespaciales del Ejército del Aire, a lo largo del pasado mes de noviembre.

4) Pero no nos quedamos aquí. Estamos también desarrollando el perfil de carrera del "aviador del espacio", con una nueva especialidad fundamental para los alumnos de la Academia General del Aire, en la que se focaliza la función de Control Aeroespacial.

5) En cuanto al adiestramiento, cabe destacar la participación de personal del COVE, antes de su creación oficial, en ejercicios específicos de espacio en los EE.UU. como los de la serie *Global Sentinel*, en los que se ha participado en 2017, 2018 y 2019.

6) En el campo de la colaboración, se han realizado visitas de trabajo con Francia y Alemania y se ha abierto una línea de acción con los EE.UU para disponer de un enlace con su Centro Combinado de Operaciones Espaciales, al igual que otros países de nuestro entorno. También estamos participando activamente en el desarrollo de la política espacial de la OTAN, así como en las acciones de mejora de la seguridad espacial en la Unión Europea;

7) Finalmente, en el aspecto divulgativo, se han impartido conferencias en escuelas del Ejército del Aire y en organismos ajenos, civiles y militares, para difundir la cultura de seguridad en el entorno espacial y dar a conocer esta novedosa capacidad de nuestras Fuerzas Armadas.

Pero esto no es suficiente. Se lleva estudiando a nivel multinacional la integración de la gestión del tráfico espacial (el *Space Traffic Management*), en el que la componente de seguridad, muy imbricada con la seguridad aérea, y en sus dos versiones (*security and safety*) es esencial.

Para realizar el control efectivo del espacio ultraterrestre es necesario disponer de capacidad de vigilancia espacial y de actuar en el entorno espacial. La capacidad de llevar acciones de control del espacio ultraterrestre contra los activos amenazantes en órbita, está al alcance solo de las grandes potencias. El futuro deberá ir, cuando la tecnología y los recursos lo permitan, hacia un control efectivo del espacio ultraterrestre, a través de operaciones defensivas u ofensivas (sobre todo no cinéticas), en legítima defensa de nuestras capacidades espaciales contra aquellas amenazas que los pongan en riesgo. Ello requerirá además que evolucione nuestra doctrina, nuestras leyes, nuestras capacidades e incluso nuestra organización.

LA DIMENSIÓN MULTINACIONAL DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE

Ni podemos ni debemos renunciar a esa capacidad. Debemos aspirar a conseguirla, posiblemente buscando economías de escala, por qué no, a través de acuerdos de cooperación internacional, bien bajo el paraguas de iniciativas europeas o de la OTAN. La naturaleza global del espacio ultraterrestre y las características extraordinariamente complejas de los proyectos espaciales hacen que la colaboración internacional sea esencial para abordarlos y para que

países con capacidad de inversión limitada, como la nuestra, puedan disponer de esas capacidades.

Y es que, en materia de seguridad y defensa del espacio ultraterrestre, ningún país es totalmente autónomo. Ni los Estados Unidos. Estamos todos "condenados" a colaborar si no queremos ser perdedores, pues un simple fallo o error, una mala coordinación, y no digamos una falta de apreciación a tiempo de una amenaza, puede ser desastrosa…para todos. El espacio ultraterrestre se transforma en un ecosistema que requiere el trabajo conjunto y colaborativo de todos los países, o del máximo número de ellos.

¿Cómo se puede fomentar esta colaboración?

1) Con reglas comunes de comportamiento en el espacio, como las que tenemos para el espacio aéreo.

2) Con líneas de comunicación abiertas y establecidas para minimizar la oportunidad de un error de cálculo o incertidumbre.

Estas dos simples propuestas llevan tratándose en distintos foros internacionales, y muy poco se ha avanzado para lograr poner de acuerdo a todos los países con intereses en el espacio ultraterrestre. La fragmentación de intereses espaciales a nivel global es evidente, y todo indica que, más que ir a menos, irá a más, al entrar en liza nuevos actores no estatales.

UN NUEVO ÁMBITO: NUEVAS NECESIDADES

La senda marcada para conseguir nuestro necesario grado de autonomía para preservar la seguridad de nuestros intereses espaciales no es fácil, ni lo será. Parece una constante que la consolidación de los nuevos ámbitos de operación se realiza sobre los anteriores, sin restar importancia o validez a estos, simplemente sumando y complementándolos. La problemática fundamental en la evolución continua de las Fuerzas Armadas es conseguir el equilibrio adecuado en la priorización y distribución de las capacidades militares, tras la aparición de nuevos ámbitos de operación. Esto es más evidente todavía cuando los recursos son limitados y los nuevos entornos demandan una mayor inversión, tanto por su novedad como por su mayor nivel tecnológico.

Esta situación plantea conflictos de planeamiento y de distribución de recursos, especialmente si no se incrementan estos, ya que han de detraerse de las capacidades de los ámbitos pre-existentes.

Resolver esta ecuación es ciertamente difícil, pero otra de las constantes extraídas de la Historia es que los países que más invierten en nuevas tecnologías y en la adaptación de sus Fuerzas Armadas a los nuevos entornos operativos son los que mejor se posicionan como líderes mundiales.

Las operaciones espaciales han llegado para quedarse, sí o sí. Nuestros principales socios y aliados (y Francia es una buena muestra reciente) ya han iniciado ese camino sin retorno, y nosotros, juntos, tenemos la responsabilidad y oportunidad, no de arrancar, sino de sumarnos sin complejos a este esfuerzo aeroespacial que es dual, o sea, civil y militar, y sin lugar a dudas, multinacional.

Si el acceso a los servicios que proporciona el espacio ultraterrestre es vital, si estamos convencidos todos que el espacio ultraterrestre es nuestra piedra angular que sostiene nuestra libertad de acción, nuestro modo de vida, es necesario hacer entender que los riesgos y amenazas a los que se enfrenta ahora y en el futuro requieren de un esfuerzo de incremento de recursos que debe ser apoyado y compartido por todos, desde las más altas instancias de nuestra Nación. No podemos permitirnos el lujo de llegar tarde, de no estar preparados si queremos evitar el fallo o el fracaso.

COROLARIO

El lema de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa reza: "*Si vis pacem et securitatem, defende*".

Eso es lo que está realizando el Ejército del Aire. Para eso se está preparando. El Ejército del Aire apuesta y es responsable de proporcionar seguridad y protección en este dominio, transversal a todos. Somos conscientes de la creciente militarización del espacio ultraterrestre por parte de aliados y posibles adversarios, militarización que comenzó ya en los años 50.

El Ejército del Aire constituye, de facto, una Fuerza Aeroespacial y estamos valorando, como en Francia, pasar a denominarnos Ejército del Aire y del Espacio, pero no somos suicidas ni "vendedores de humo" y sabemos que para ello habrá que dar los pasos correspondientes y recabar el fuerte impulso institucional ("ponernos en órbita todos juntos"), al máximo nivel, con una agresiva implantación de la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional, y con todo lo que, a nivel recursos, ello conlleva, para poder tratarnos, lo antes posible, y de tú a tú con nuestros aliados, colaborar con ellos y, a su vez, garantizar la necesaria autonomía estratégica esencial, en el dominio aeroespacial, para todos los españoles.

EL SERVICIO PÚBLICO REGULADO (PRS) DE GALILEO COMO HERRAMIENTA PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

D. JOSÉ MARÍA CRUZ GÓMEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniero Aeronáutico por la Universidad Politécnica de Madrid y Graduado en Administración y Dirección de Empresas por la UNED. Entre su formación de posgrado se incluye la Especialización en Tecnologías de Vehículos Espaciales. Con más de 20 años de experiencia en el sector aeroespacial, se incorporó a la empresa Ingeniería y Servicios Aeroespaciales (INSA) en 1997, donde participó en múltiples proyectos para el desarrollo de sistemas y aplicaciones enfocadas en la explotación de misiones espaciales de observación de la Tierra, navegación por satélite y comunicaciones, en colaboración con la Agencia Espacial Europea (ESA), Comisión Europea (CE), Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), entre otros organismos nacionales e internacionales.

Tras la absorción de INSA por ISDEFE en 2012, es responsable del Área de GNSS y Teledetección, bajo la Gerencia de Espacio, en la Dirección de Espacio y Centros Tecnológicos de ISDEFE. Desde entonces, colabora activamente en el despliegue y puesta en marcha de la infraestructura terrestre en territorio nacional del sistema europeo de navegación por satélite Galileo, dando apoyo al Centro de Servicios GNSS (GSC), Centro de respaldo para la seguridad del sistema Galileo (GSMC), y Centro de la Autoridad Competente (CPA) del Servicio Público Regulado (PRS, por sus siglas en inglés). Desde 2014, participa en estrecha colaboración con el INTA (Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial) para del despliegue de la infraestructura de la CPA española para la gestión del servicio PRS de Galileo.

INTRODUCCIÓN

La incorporación de la tecnología de posicionamiento global por satélite (GNSS) en todos los aspectos de nuestra vida es cada día mayor. Este crecimiento está fuertemente estimulado por la irrupción y desarrollo de las nuevas megatendencias tecnológicas (digitalización, *big data*, inteligencia artificial, proceso en la nube, o *sharing economy*), que usan datos de posicionamiento, velocidad y/o tiempo. Hoy en día, las señales GNSS son ya un elemento fundamental para el desarrollo de nuevas soluciones en múltiples sectores. A modo de ejemplo, se resume la implicación de la tecnología GNSS en los mercados objetivos identificados por la Unión Europea como potenciales beneficiarios de la adopción de esta tecnología.

- Consumo/*Smartphones*: Se estima que en 2019 en el mundo hay más de 6 mil millones de chips receptores de GNSS instalados en *smartphones*, donde prácticamente el 90% de las aplicaciones utilizan datos GNSS.
- Transporte terrestre: En el camino hacia la conducción autónoma, los vehículos actuales son cada vez más "inteligentes" y automatizados. Además, irrumpen en el mercado nuevos conceptos de movilidad como servicio, donde los datos de posicionamiento, velocidad y tiempo son esenciales.
- Aviación tripulada: GNSS está abriendo la oportunidad al despliegue de nuevos conceptos operacionales para la mejora de la eficiencia en la gestión del tráfico aéreo (ATM).
- Drones: GNSS es un elemento esencial para la navegación fiable y segura de estos dispositivos.
- Navegación marítima: La navegación marítima es otro claro beneficiario de la adopción de tecnologías GNSS, y poco a poco está pasando a ser un sistema de posicionamiento primario tanto en navegación marítima como interior.
- Respuesta a emergencias: La UE ha apostado por enriquecer el valor aportado por su sistema GNSS Galileo habilitando canales de retorno hacia la fuente emisora de la señal de socorro, así como la posibilidad de activación remota de receptores.
- Ferrocarril: Las soluciones basadas en GNSS contribuyen a la mejora de prestaciones y reducción de costes en materia de señalización y control.
- Agricultura: Los datos de posicionamiento por satélite forman parte de las nuevas soluciones para una gestión óptima de las explotaciones agrícolas en todo el ciclo de vida de las cosechas.

- Geomática: GNSS es un elemento más del mix de tecnologías usadas para el levantamiento y digitalización de mapas de precisión.
- Infraestructuras críticas: Las referencias de tiempo proporcionadas por las señales GNSS son fundamentales para la operatividad de infraestructuras críticas tales como mercados financieros, redes de comunicaciones, telefonía, centrales nucleares, plantas petroquímicas o de distribución de gas, agua o electricidad, entre otras.

No obstante, las señales GNSS son también imprescindibles en otras aplicaciones y servicios esenciales a la ciudadanía: seguridad ciudadana (policía), emergencias (protección civil, ambulancias, bomberos) y defensa. Se trata de aplicaciones gubernamentales donde a las necesidades básicas de datos precisos de posicionamiento, velocidad y tiempo, se han de añadir requerimientos de disponibilidad, fiabilidad, robustez o seguridad. Para ellas, la Unión Europea ha previsto un servicio específico a través de su sistema de posicionamiento global Galileo, el Servicio Público Regulado (PRS).

En el ámbito militar, el Plan Director de Sistemas Espaciales, publicado en 2015 por la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) del Ministerio de Defensa, ya recogía la necesidad de adaptación a la nueva capacidad espacial europea de posicionamiento por satélite, Galileo, apostando por la promoción de planes para el desarrollo de las nuevas tecnologías necesarias para la adopción de la señal PRS de Galileo en las Fuerzas Armadas.

UNIÓN EUROPEA: DE GPS A GALILEO

A mediados de la década de los años noventa del siglo XX, comenzaba a fraguarse el interés de Europa por los sistemas de navegación basados en satélites. Entonces, el Grupo Tripartito Europeo (ETG), formado por la Comisión Europea, la Agencia Espacial Europea y Eurocontrol, iniciaron las actividades orientadas hacia la implementación de un sistema GNSS europeo, lanzando el programa EGNOS (*European Geostationary Navigation Overlay Service*). EGNOS[1] consiste en un servicio de aumentación de la señal de constelaciones satelitales de navegación existentes con objeto de mejorar las prestaciones de precisión e integridad. Actualmente, EGNOS es un sistema de aumentación basado en el sistema americano GPS (*Global Positioning System*). Para ello, se dispone una red de estaciones terrenas que monitorizan la señal de GPS

[1] El sistema EGNOS consta de una compleja infraestructura de segmento terreno dotada de 40 estaciones de monitorización de integridad (RIMS), 2 centros de control, 6 estaciones para transmisión de mensajes de navegación y una red WAN para comunicaciones entre los nodos. 3 satélites geoestacionarios de comunicaciones distribuyen los mensajes de correcciones. GSA: "*EGNOS System*" [en línea], https://www.gsa.europa.eu/european-gnss/egnos/egnos-system [consulta: 13/11/2019].

para ser procesada en un centro de control. Este centro de control retransmite, a través de satélites geoestacionarios de comunicaciones, las correcciones necesarias en el proceso en los receptores para la mejora de las prestaciones del sistema.

Sin embargo, a finales de los años noventa del pasado siglo, Europa se debatía entre la continuidad en la dependencia futura de sistemas de navegación extranjeros, el desarrollo de un sistema en cooperación con terceros o el desarrollo de un sistema propio. En aquellos momentos, la Comisión Europea ya anticipaba la importancia que las señales GNSS iban a tener en el desarrollo tecnológico del futuro y el enorme impacto en la industria y la economía. En 1998, la Comisión Europea ya enumeraba los principales problemas asociados a la dependencia de terceros países en materia de GNSS:

- Los sistemas críticos para la seguridad de la Unión Europea no estarían bajo su control, planteando problemas severos para la soberanía y la seguridad.
- Los sistemas GNSS no podrían responder a las necesidades en términos de prestaciones requeridas por los usuarios civiles europeos.
- El servicio correría el riesgo de modificación, degradación o imposición de tarifas o derechos difíciles de afrontar, con el impacto que ello tendría en la viabilidad de los servicios y aplicaciones basadas en GNSS. En este sentido, particular preocupación generaba la disponibilidad selectiva de GPS (degradación intencionada de la precisión de la señal) según los intereses de los Estados Unidos.
- La industria europea quedaría marginada y en inferioridad de condiciones para competir en el mercado GNSS, mermando sus capacidades de desarrollo tecnológico si no hay posibilidad de acceso a un sistema propio.

En 1999, la Comisión Europea publicó la Comunicación COM (1999) 54, en la que se establecía la estrategia para asegurar el papel preponderante de Europa en el acceso a la tecnología GNSS. En este documento se realizaba un análisis de situación y se planteaban las posibles opciones, descartándose definitivamente la "opción cero" o dependencia de terceros, y proponiendo el desarrollo de un sistema propio. Es la primera vez que se utilizaba el nombre de Galileo para referirse al futuro sistema europeo de navegación por satélite. Ese mismo año, se publicaba en el Diario de las Comunidades Europeas la resolución del Consejo de la Unión Europea, (1999/C 221/01), por la que requería a la Comisión Europea el lanzamiento de la fase de definición del sistema Galileo.

Sin embargo, tras diversas discusiones y desencuentros, el Consejo de Transportes Europeo no dio luz verde al Programa Galileo hasta marzo de 2002. A finales de 2005, Europa lanzó el primer satélite experimental GIOVE-A, lo que permitió mantener en la ITU (*International Telecommunication Union*) la reserva que Europa había hecho del rango del espectro electromagnético reservado para el sistema Galileo.

Desde entonces, el desarrollo y despliegue del sistema Galileo ha ido avanzando hasta que, en diciembre de 2016, la Comisión Europea declaró el inicio de servicios iniciales, una fase preparatoria para la entrada en operación nominal planificada en 2020 bajo la fase FOC (*Full Operational Capability*).

Aunque inicialmente Galileo se planteó como un sistema para dar servicio a aplicaciones civiles, poco a poco comenzó a cuajar la idea de su uso militar. En mayo de 2007, el entonces Vicepresidente de la Comisión Europea, Jacques Barrot, declaró que no se puede excluir a un usuario simplemente por el hecho de ser militar, aclarando que el sistema estará bajo control civil, pero su uso podrá ser dual. Desde entonces, los Estados miembros poco a poco han ido tomando conciencia del enorme impacto de un sistema de navegación en el sector de la Defensa, valorando las enormes ventajas de incorporar tecnologías GNSS en el desarrollo de nuevos aeronaves, buques, vehículos, misiles y sistemas de armas en general.

EL SISTEMA GALILEO

La arquitectura del sistema Galileo está desplegada en tres segmentos:

Segmento espacial

El segmento espacial está constituido por una constelación de 30 satélites (24 satélites operacionales y 6 de reserva) situados en órbitas a 23.222 km de altitud, distribuidos en tres planos orbitales con una inclinación de 56 grados respecto al ecuador terrestre.

Los satélites incorporan relojes atómicos de alta precisión. Mediante estos relojes se generan señales de alta precisión que son emitidas por los satélites.

Segmento terreno

El segmento terreno es responsable de asegurar la correcta operación del sistema Galileo. El corazón del segmento terreno está formado por dos centros de control (GCC, *Galileo Control Centre*) que velan por el correcto funcionamiento de los sistemas de los satélites, así como por

el mantenimiento de la configuración de la constelación. Las actividades de control, a su vez, se apoyan en dos centros de misión (GMC, *Galileo Mission Centre*), encargados de la generación y subida de los mensajes de navegación que permiten la extracción de los datos posición, velocidad y tiempo de la señal. Dichos centros disponen de estaciones de telemetría y control (*TT&C Ground Stations*), los primeros, y de subida de mensajes de navegación (*Uplink Stations*), los segundos.

Otra infraestructura fundamental del sistema Galileo es el Centro de Monitorización de la Seguridad Galileo (*GSMC, Galileo Security Monitoring Centre*), que supervisa la seguridad de todo el sistema y sirve de enlace entre las autoridades nacionales responsables del servicio PRS y el propio sistema.

Adicionalmente, el sistema está dotado de una red de estaciones repartidas por todo el mundo para la monitorización del estado de la señal Galileo.

Segmento Usuario

El segmento usuario está constituido por los receptores de los usuarios. Estos dispositivos son capaces de recibir las señales de los satélites Galileo, determinando los pseudorangos y observables que se utilizan para resolver las ecuaciones de navegación y obtener las coordenadas de su posición y una referencia de tiempo precisa.

Con objeto de ayudar en la explotación y utilización del sistema Galileo, la Agencia Europea de GNSS (GSA) ha implementado el Centro de Servicios GNSS (GSC, *GNSS Service Centre*). Este centro constituye la interfaz entre las comunidades de usuarios y el sistema Galileo, además de proporcionar soporte a varios de los servicios proporcionados por Galileo.

Servicios Galileo

A través de las diferentes señales transmitidas por los satélites del sistema Galileo el usuario podrá acceder a un amplio catálogo de servicios, todavía no cerrado y con potencial de evolución. A continuación, se enumeran los servicios que actualmente podemos encontrar en el portfolio de Galileo:

- *Open Service* (OS): Servicio abierto y gratuito para posicionamiento y tiempo. Similar al servicio SPS (*Standard Possitioning Service*) de GPS.
- *Open Service - Navigation Message Authentication* (OS-NMA): Extensión del servicio OS mediante la autenticación del mensaje de navegación transmitido en la señal.

- *High Accuracy Service* (HAS): Se trata de un servicio complementario al OS, bajo el que se proporciona información de valor añadido a través de una señal adicional en una frecuencia diferente.
- *Search & Rescue* (SAR): Servicio proporcionado por la Unión Europea como contribución al programa internacional de búsqueda y rescate COSPAS (Sistema Espacial para la Búsqueda de Buques en Peligro) y SARSAT (*Search and Rescue Satellite Guided Tracking*). Los satélites Galileo están dotados de receptores capaces de captar las señales procedentes de las radiobalizas para su retransmisión a centros de control donde se produce la geolocalización de la emisión de la señal de socorro. Como novedad, los satélites Galileo implementan un canal de retorno que permitirá confirmar a la fuente de emisión la recepción del mensaje.
- *Public Regulated Service* (PRS): Servicio restringido a usuarios gubernamentales autorizados que requieren un alto grado de robustez del servicio y continuidad de la señal GNSS. Veamos este servicio en más detalle.

SERVICIO PÚBLICO REGULADO (PRS)

El servicio Público Regulado (PRS) de Galileo es un servicio ofrecido a usuarios gubernamentales autorizados en aplicaciones sensibles donde la continuidad y robustez del servicio, la protección de la información y la seguridad es fundamental.

El servicio PRS está diseñado para proporcionar mayores niveles de disponibilidad que el resto de servicios del portfolio, de forma que el mismo siga estando activo cuando el resto ha caído.

La tecnología GNSS está expuesta a una amplia variedad de vulnerabilidades, unas inherentes al propio sistema, otras a fenómenos en la propagación de la señal y otras a debidas a interferencias. Las vulnerabilidades del propio sistema y aquellas procedentes de efectos producidos durante la propagación de la señal han sido ampliamente estudiadas y su solución está implementada. Sin embargo, dado que las señales GNSS recibidas en la superficie terrestre son muy débiles (a modo ilustrativo, se puede pensar en la energía recibida de una bombilla de 200 W a 23.000 Km de distancia), su vulnerabilidad a interferencias es muy alta. Dichas interferencias pueden ser intencionadas o no intencionadas.

En el caso de interferencias no intencionadas, las señales GNSS pueden verse afectadas por harmónicos emitidos por transmisores de alta potencia, radares, VHF, servicios de comunicaciones satelitales, o en general, dispositivos electrónicos personales. Para mitigar este efecto, el servicio PRS se proporciona mediante doble señal en diferentes frecuencias y con un

rango ensanchado del ancho de banda de la señal, lo que le otorga una mayor robustez frente a este tipo de interferencias.

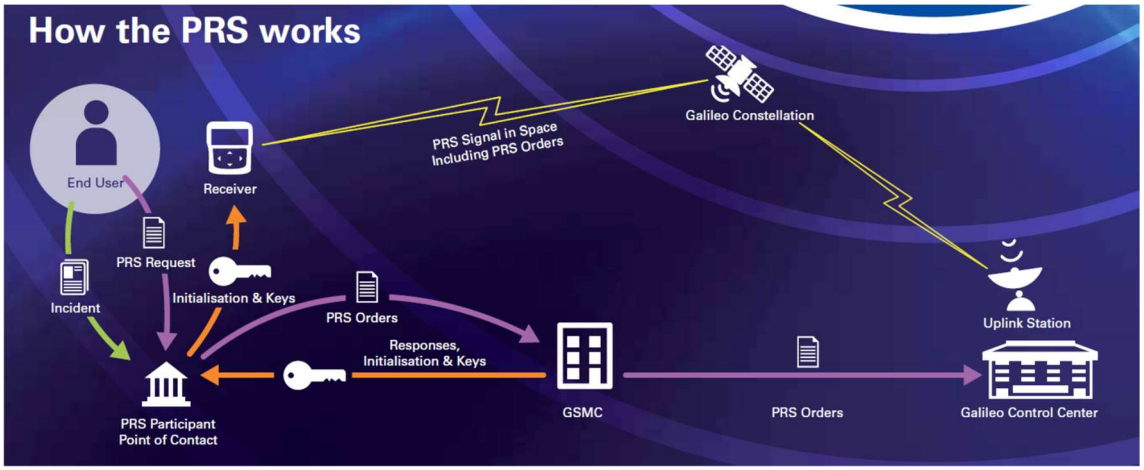
Más preocupante es el caso de interferencias deliberadas con objeto de manipular la señal GNSS o los mensajes contenidos en ella. Tres tipos de ataques pueden ser identificados bajo esta categoría:

- *Jamming*: Interferencias intencionadas sobre la señal GNSS que impiden que el receptor pueda captar la señal de los satélites. Este tipo de ataques intencionados es difícil de evitar. No obstante, las nuevas técnicas de control del diagrama de radiación de la antena del receptor GNSS (*CRPA, Controlled Radiated Pattern Antenna*) están resultando efectivas en la mitigación de su impacto. Además, la introducción de sistemas multi-banda, como en el caso de Galileo, y la utilización de chips multi-sistema hacen que el ataque mediante *jamming* sea más complejo.
- *Spoofing*: Esta técnica permite al atacante reproducir una señal GNSS falsa que el receptor interpreta como válida. De esta forma, manipulando los datos del mensaje de navegación se puede engañar al receptor sobre la posición y tiempo correcto. Este tipo de ataque es muy peligroso, especialmente en zonas de conflicto. Para protegerse de estos ataques, las señales del servicio PRS están cifradas, de forma que sólo el receptor que dispone de las claves de decodificación podrá acceder a los mensajes contenidos en la señal para su manipulación.
- *Meaconing:* Consiste en la intercepción y retransmisión de la señal de navegación a la misma frecuencia que la señal original, pero con una potencia superior. En este caso, no se produce manipulación del mensaje de navegación, por lo que el efecto inducido en el receptor es un retraso en la señal que le lleve a un proceso erróneo de su posicionamiento y tiempo. El servicio PRS no ofrece protección frente a este tipo de ataque intencionado, si bien las técnicas de protección contra *meaconing* están muy desarrolladas e implementadas a nivel de receptor.

GPS también dispone de un servicio reservado a determinados usuarios autorizados, *Precise Positioning Service* (PPS), comúnmente conocido como "GPS militar", basado en la transmisión de una señal de código pseudoaleatorio en la frecuencia L1 (señal que permite el conocimiento de posicionamiento y tiempo), y el código P(Y) cifrado que permite el acceso a mejores prestaciones de posicionamiento en la banda L2. Este cifrado de la señal proporciona resistencia frente a ataques de *spoofing*. Sin embargo, al no transmitir el código pseudoaleatorio en ambas bandas, su resistencia a interferencias no intencionadas es menor que en PRS. Por otra parte, el

acceso a las claves del código P(Y) sólo está permitido a usuarios autorizados, principalmente fuerzas armadas de USA y de otros países bajo acuerdo, estando vetado para usos civiles o científicos. En cualquier caso, el acceso al código P(Y) tampoco está garantizado para uso militar de terceros países, estando condicionado al control por parte del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Por ello, la Unión Europea ha puesto en marcha su propio servicio de acceso regulado por Europa y controlado por organismos competentes nacionales.

El acceso al servicio PRS requiere de costosos receptores específicos dotados de las medidas de seguridad para la protección de la información, algoritmos y claves que manejan. No obstante, las medidas de seguridad no sólo afectan a los receptores, sino que están presentes en todos los elementos del sistema, procesos operativos y cadena de suministro.



Esquema de funcionamiento del Servicio PRS (fuente GSA)

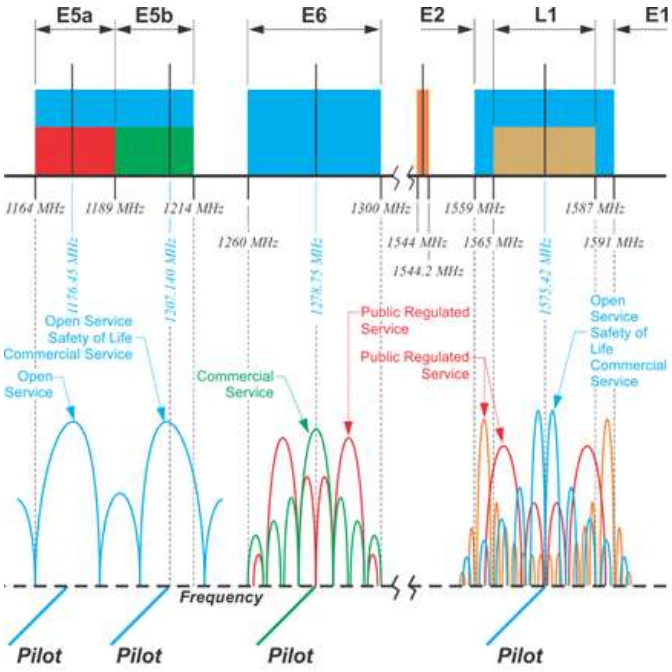
Desde el punto de visto operativo, un usuario que desea tener acceso al Servicio PRS deberá cumplir con los requisitos previstos por su autoridad competente en términos de infraestructura, documentación, habilitaciones de seguridad, etc. para obtener la autorización para la adquisición de receptores y disponer de claves para acceso al servicio. Una vez realizados estos trámites, la autoridad competente envía las solicitudes de activación al Centro de Seguridad Galileo (GSMC) quien, una vez verificadas y aprobadas, genera las claves iniciales que deberán ser cargadas en los receptores. Adicionalmente, la autoridad competente puede enviar órdenes de control a los receptores, bien a través de infraestructura terrena propia o bien a través del propio sistema Galileo.

El modo operativo arriba indicado exige que el propio usuario despliegue su propia infraestructura de gestión y control de su grupo de receptores. Se trata de un sistema complejo dotado de altas medidas de seguridad. Actualmente, estudios en marcha tienen como objetivo

la popularización y simplificación del servicio PRS, de forma que se pueda liberar a los receptores de la complejidad introducida por las medidas de seguridad requeridas por el servicio, trasladando éstas a infraestructuras servidoras, convirtiendo el receptor en un sencillo y económico cliente. Si bien esta nueva modalidad de acceso puede no ser aplicable a los escenarios de uso más exigentes en el ámbito de la defensa, sí puede haber muchos casos de uso en el marco de la defensa, la seguridad y la gestión de emergencias donde, aun requiriendo una alta continuidad del servicio, no es crítica la protección de la información de posición, velocidad y tiempo.

Seguridad en la señal PRS de Galileo

El servicio PRS es proporcionado a través de dos señales cifradas en las bandas E6 y E2-L1-E1. La transmisión de la señal PRS en dos bandas diferentes les proporciona una mayor resistencia a *jamming*, aumentando la probabilidad de disponibilidad de la señal. Además, la utilización de un espectro ensanchado permite la recepción de una señal de mayor potencia. Esta señal PRS en el espacio constituye el Canal Primario, a través del cual los receptores reciben la señal de Galileo PRS.



Plan de señal Galileo

Sólo aquellos receptores PRS autorizados que hayan sido precargados con claves válidas podrán decodificar la señal y tendrán acceso a los datos contenidos en ella. Estas claves tienen una vida

limitada, siendo los propios receptores quienes, en su funcionamiento permanente, actualizan las claves para evitar que su caducidad deje fuera de servicio el receptor.

Seguridad en el acceso al servicio

La Unión Europea establece que el acceso al servicio PRS sólo podrá hacerse bajo el control de una autoridad competente de un Estado miembro. Cada uno podrá designar su propia autoridad competente PRS o someterse al amparo de la autoridad de otro Estado miembro, lo que puede implicar una merma de su soberanía en determinados aspectos. En el caso de España, el gobierno designó en 2015 al INTA como autoridad competente PRS (CPA). Entre otras funciones, la CPA desempeña:

- Interfaz entre las comunidades de usuarios y el sistema Galileo en el marco del servicio PRS
- Gestión de usuarios PRS
- Gestión de claves PRS
- Control de equipamiento PRS
- Gestión de incidencias sobre el Servicio PRS
- Punto de información del servicio PRS
- Servicio de intercambio de información PRS
- Autorización de actividades relativas al servicio PRS

Seguridad en la gestión y control de receptores

Como ya se ha comentado, sólo los receptores que tiene cargadas las claves que permiten descifrar la codificación de la señal PRS podrán realizar el proceso para obtener los datos de posición, velocidad y tiempo. La puesta en operación del receptor requiere:

- Carga de claves de personalización
- Carga de claves operativas PRS

Estas operaciones sólo pueden ser ejecutadas como parte de un proceso de tramitación centralizado en el ente del sistema supervisor de la seguridad Galileo (GSMC) y en la autoridad nacional competente PRS (CPA):

- Solicitud dirigida a la CPA para el acceso al servicio PRS, que contempla un proceso de verificación de requisitos, habilitaciones y autorizaciones

- Alta de usuario en la CPA
- Autorización de carga de claves de personalización en fabricante
- Solicitud de claves operativas PRS al GSMC a través de la CPA
- Alta de receptor en la CPA y configuración del ámbito de operación
- Carga de claves operativas

Así pues, la CPA constituye un elemento fundamental para preservar la seguridad en el control del acceso al servicio PRS. Su función no es puramente administrativa, ya que dispone de una infraestructura propia que permite el acceso remoto, monitorización y control de los receptores, ya sea de forma directa, de forma compartida, o de forma delegada en función del tipo de usuario y el acuerdo de servicio establecido con el mismo. Dicha infraestructura implementa un canal seguro de gestión y comunicaciones, Canal Secundario, en complemento del Canal Primario (SiS, Señal en el Espacio). La CPA también puede transmitir comandos de control a los receptores a través del Centro de Seguridad del Sistema Galileo (GSMC), quien gestionará su transmisión a los satélites para actuación sobre los receptores a través de la señal en el espacio. No obstante, esta vía es mucho menos ágil y puede implicar detrimento de la soberanía nacional en determinados casos.

Seguridad en las comunicaciones

Como se ha comentado anteriormente, existen flujos de órdenes, comandos, reportes, etc. entre CPA, receptores y sistema Galileo. Todas estas comunicaciones se realizan a través del Canal Secundario e interfaces especialmente concebidas para este fin mediante comunicaciones cifradas. Para ello, se establecen dos niveles de protección: protección mediante cifrado de los mensajes, y protección del canal IP mediante cifrado. Las comunicaciones desde la autoridad nacional hacia el GSMC se realizarán a través de plataformas desarrolladas por la Unión Europea (POC-P). Las comunicaciones de la autoridad nacional con los receptores se realizarán a través del Canal Secundario nacional y, en particular, a través de su elemento nuclear en la gestión (POC-IS), en complemento al Canal Primario (señal en el espacio, SiS).

Seguridad en la cadena de suministro

Desde los inicios del Programa Galileo, una de las principales preocupaciones de la Comisión Europea ha sido asegurar la seguridad en todos los procesos de implementación y operación del sistema Galileo, muy especialmente en todos aquellos aspectos relacionados con el Servicio PRS. Por ello, la actual Agencia Europea de Navegación por Satélite (GSA), dependiente de la

Comisión Europea, y responsable de la explotación del sistema Galileo, controla todas las actividades PRS en la Unión Europea en coordinación con las autoridades competentes PRS nacionales (CPA). De esta forma, cualquier empresa que desee realizar cualquier tipo de actividad PRS (estudios, I+D+i, fabricación de *hardware*, desarrollo de *software*, ensayos, aplicaciones, etc.) debe ser autorizada por la GSA bajo cumplimiento de una serie de requisitos y compromisos que garanticen la seguridad del sistema. Esto incluye toda la cadena de suministro de equipos y componentes PRS. Sólo empresas pertenecientes a un Estado miembro, debidamente autorizadas, pueden acometer este tipo de actividades.

ESTRUCTURA DE CONTROL DEL SERVICIO PRS

El control de la seguridad del Sistema Galileo y, en particular, del servicio PRS es ejercido por la Agencia Europea de GNSS (GSA), bajo delegación de la Comisión Europea, y en coordinación con las autoridades competentes nacionales de los Estados miembros participantes en el servicio PRS.

Comité de Acreditación de Seguridad (SAB) de la GSA

La seguridad es uno de los aspectos fundamentales del Programa Galileo que la Comisión Europea ha delegado en la GSA, de acuerdo con el Artículo 14 de la Regulación (EU) N. 1285/2013 del Consejo y del Parlamento Europeo, donde se hace responsable a la GSA de los aspectos de acreditación de la seguridad de los sistemas GNSS europeos.

Para cumplir con las tareas y responsabilidades asignadas a la GSA, se estableció en el seno de la agencia el Comité de Acreditación de Seguridad (SAB, *Security Accreditation Board*), como cuerpo independiente del resto de organismos involucrados en el Programa Galileo, e incluso independiente del resto de la organización de la GSA.

El SAB es responsable de la supervisión de la implementación de los requisitos de seguridad en las actividades PRS, y para ello se apoya en dos unidades subordinadas: el Panel de Acreditación de la Seguridad Galileo (GSAP, *Galileo Security Acreditación Panel*) con carácter técnico, y la Autoridad de Distribución Cripto (*Cripto Distribution Authority*).

Las decisiones tomadas por el SAB están basadas en decisiones de las autoridades competentes de los Estados miembros, y pueden estar encuadradas en los siguientes ámbitos:

- Aprobación de la estrategia de acreditación de la seguridad
- Autorización para el lanzamiento de satélites Galileo

- Autorización para la operación de satélites en diferentes configuraciones y diversos servicios
- Autorización para la operación de infraestructuras terrenas del sistema Galileo
- Autorización para la fabricación de receptores y módulos de seguridad PRS, así como cualquier otro equipamiento PRS

Centro de Monitorización de la Seguridad Galileo (GSMC)

El GSMC es parte integral del sistema Galileo y una de sus infraestructuras clave. Como se ha dicho anteriormente, es interfaz entre las autoridades nacionales competentes PRS y el propio sistema, siendo sus principales funciones:

Monitorización de la seguridad del sistema y gestión de actuaciones en respuesta a riesgos y alertas.

- Gestión del acceso al servicio PRS, asegurando que la información sensible relacionada con el uso de PRS es debidamente gestionada y protegida y no es expuesta a los Centros de Control de Galileo.
- Implementación de la "Acción Conjunta" (*Joint Action*), Decisión del Consejo de Europa 2014/496, ante una amenaza a un Estado miembro o a la Unión Europea procedente de la operación o uso del sistema, o de una amenaza a la operación del sistema, en particular ante una crisis internacional.
- Provisión de soporte experto en materia de seguridad Galileo y PRS.

Autoridad Competente PRS (CPA)

La Decisión N. 1104/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo resalta la importancia del servicio PRS, y la necesidad de garantizar su robustez y disponibilidad en el peor de los escenarios de crisis. Se identifica su seguridad como un aspecto crítico para asegurar la seguridad del sistema, de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Con objeto de facilitar el control de los aspectos de seguridad y realizar una gestión y control más eficiente de los usuarios, establece que cada Estado miembro que requiera el acceso al servicio PRS deberá designar una autoridad competente PRS (CPA) y, en cualquier caso, cada Estado miembro que no designe su CPA, dispondrá de un Punto de Contacto que preste asistencia en la notificación de fenómenos que puedan afectar al Servicio PRS.

Según la misma Decisión, los Estados miembros deberán implementar las directivas para la constitución de las CPA de acuerdo con unas Normas Mínimas Comunes (CMS, *Common Minimum Standards*), cubriendo los siguientes ámbitos:

- Organización de los grupos de usuarios PRS.
- Definición y gestión de los derechos de acceso de los usuarios PRS y los grupos de usuarios de los explotadores del servicio PRS.
- Distribución de claves del servicio PRS y de la información clasificada conexa entre el GSMC y las autoridades del servicio PRS.
- Distribución de claves del servicio PRS y de la información clasificada conexa a los usuarios.
- Gestión de la seguridad, incluyendo incidentes de seguridad, y evaluación de riesgos para los receptores PRS y la información y tecnología clasificadas conexas.
- Notificación de toda interferencia electromagnética detectada potencialmente perjudicial al servicio PRS.
- Desarrollo de conceptos operativos y procedimientos para los receptores PRS.

El Gobierno español en Consejo de Ministros[2] de 23 de octubre de 2015 acordó la designación del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) como autoridad nacional competente PRS (CPA).

CONCLUSIONES

La integración de datos de posicionamiento y tiempo a través de tecnologías GNSS es cada vez más extendida en todos los sectores y aplicaciones, incluyendo ámbitos donde la disponibilidad y la seguridad es crítica, como es el caso de operaciones de gestión y operación de infraestructuras críticas, de servicios de emergencias, o de defensa.

La dependencia de la Unión Europea de sistemas espaciales extranjeros para dar servicio a todo este abanico de aplicaciones constituye una importante vulnerabilidad que afecta a la propia seguridad de la Unión y merma su soberanía. Por ello, la Unión Europea se ha lanzado al desarrollo de un sistema GNSS propio que responda a las necesidades de los ciudadanos.

[2] Consejo de Ministros: "Referencia del Consejo de Ministros de 23 de octubre de 2015" [en línea], https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2015/refc20151023.aspx [consulta: 13/11/2019]

En el catálogo de servicios de Galileo destaca el servicio PRS, por su robustez, disponibilidad de la señal, continuidad del servicio y seguridad. Dadas sus características, PRS aspira a convertirse en una herramienta fundamental para la provisión de servicios gubernamentales y de emergencias (Fuerzas Armadas, Policía, protección civil, bomberos, ambulancias, etc.). El aseguramiento de la seguridad PRS está presente desde las primeras fases de concepción del servicio y abarca todos los aspectos y ciclo de vida del mismo.

La estructura de control del servicio PRS de Galileo asegura que sólo usuarios autorizados por una autoridad nacional podrán disfrutar del mismo, velando por el cumplimiento de los requisitos establecidos, de forma que no se vulnere ni la propia seguridad del servicio ni la del sistema Galileo. En el caso de España, la Autoridad Nacional Competente PRS (CPA)[3] es el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), quien se constituye como punto de contacto para las comunidades de usuarios españoles.

Actualmente el sistema Galileo está próximo a estar plenamente operativo. Sin embargo, todavía a día de hoy (diciembre de 2019), se siguen redefiniendo servicios en el Programa. El servicio PRS no es una excepción, donde elementos clave de la cadena de provisión del servicio siguen en fase de desarrollo. Especial mención merecen los receptores PRS, de los que todavía no existen productos operativos en el mercado más allá de prototipos que están siendo utilizados en experiencias piloto con objeto de facilitar la integración de esta tecnología en diversas aplicaciones.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Comisión de las Comunidades Europeas: COM (1999) 54 final, *La participación de Europa en una nueva generación de servicios de navegación por satélite* [en línea], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0054&from=ES [consulta: 13/11/2019].

Consejo de la Unión Europea: 1999/C 221/01, *Resolución del Consejo relativa a la participación de Europa en una nueva generación de servicios de navegación por satélite* [en línea], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0803(01)&from=ES [consulta: 13/11/2019].

[3] La web provisional de la CPA está alojada en http://www.inta.es/WEB/CPA/es/cpa/ [consulta: 29/11/2019]. En evoluciones posteriores irá incorporando más información sobre el servicio PRS, así como información sobre los requisitos de acceso al servicio y forma de solicitar el mismo.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión 2014/496 relativa a los aspectos del despliegue y utilización del sistema europeo de radionavegación por satélite que afecten a la seguridad de la Unión Europea y por la que se deroga la Acción Común 2004/552/PESC* [en línea], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/?qid=1475661233547&uri=CELEX:32014D0496 [consulta: 13/11/2019]

Consejo de la Unión Europea*, Decisión 1104/2011/UE relativa a las modalidades de acceso al servicio público regulado ofrecido por el sistema mundial de radionavegación por satélite resultante del programa Galileo* [en línea], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/?uri=CELEX:32011D1104 [consulta: 13/11/2019]

Consejo de Ministros, *Referencia del Consejo de Ministros de 23 de octubre de 2015*" [en línea], https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2015/refc20151023.aspx [consulta: 13/11/2019].

Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (UE) N. 1285/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, Reglamento al establecimiento y la explotación de los sistemas europeos de radionavegación por satélite y por el que se derogan el Reglamento (CE) n o 876/2002 del Consejo y el Reglamento (CE) n o 683/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo* [en línea], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1285&from=EN [consulta: 13/11/2019].

GSA: *EGNOS System* [en línea], https://www.gsa.europa.eu/european-gnss/egnos/egnos-system

The Register: *Galileo is military, EC admits* [en línea], 17 de mayo de 2017, https://www.theregister.co.uk/2007/05/17/galileo_is_military/ [consulta: 13/11/2019].

NUEVAS FORMAS DE LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO, EL CICLO POLÍTICO DE LA UE

DÑA. ADRIANA MARÍA TOSTÓN DÍEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Guardia Civil de vocación, nacida en Alicante. En el año 2004 ingresó en la Academia General Militar de Zaragoza pasando a formar parte la 64 Promoción. En el año 2009 pasó a ocupar su primer destino en Alicante, concretamente como Comandante de Puesto del Puesto Principal de Sant Joan d'Alacant – Mutxamel. Allí estuvo destinada todo el empleo de Teniente y las primeras andaduras de Capitán.

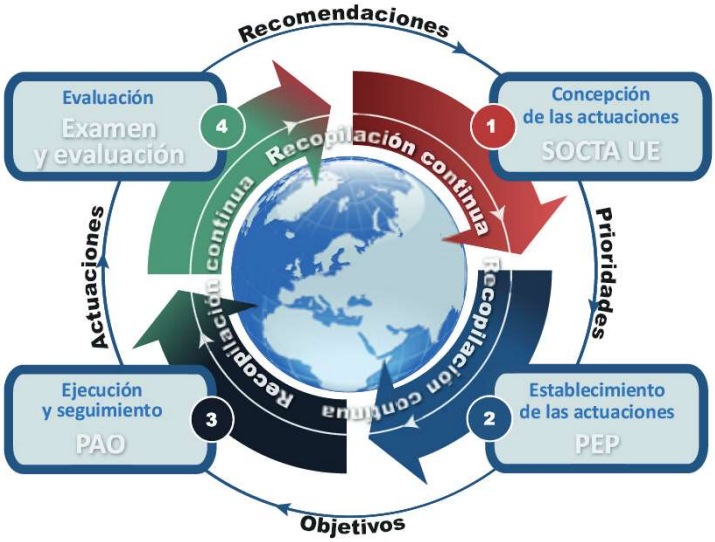
Con el ascenso a Capitán asumió una nueva labor en materia de lucha contra el crimen organizado a nivel internacional, participando activamente en foros internacionales de Europol, Interpol, Naciones Unidas, el Consejo de la UE, la OSCE(Organización para la seguridad y Cooperación en Europa), EUROMED (proyecto EuroMediterráneo de cooperación de la Unión Europea con los países del Mediterráneo para la lucha contra el Crimen organizado), CEPOL (Colegio Europeo de policía), FRONTEX (Agencia Europea de Fronteras). Asimismo participó en proyectos concretos como experta en la lucha contra el tráfico de armas internacional a través del EMPACT (Plataformas Multidisciplinares de Cooperación para la Lucha Contra el Crimen Organizado) de la UE, así como con México a través de EL PACcTO (Proyecto de cooperación con Latinoamérica).

También se ha graduado en la Academia Nacional del FBI, situada en Quántico (Estados Unidos), y tiene un máster en Seguridad Pública y Criminología. Actualmente, ha superado el curso de ascenso a Comandante y está a la espera del ascenso.

La seguridad es un concepto muy genérico que todo individuo, que toda sociedad anhela. Sin embargo, es tan amplio que puede tener muchos apellidos. Por ello, vamos a centrar esta exposición en lo referente a la seguridad desde el punto de vista policial y concretamente en lo relativo a la lucha contra el crimen organizado. Vivimos en un mundo globalizado y concretamente la región en la que nos encontramos, Europa, es un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, donde los ciudadanos no tenemos fronteras para desplazarnos, tenemos libertad de movimientos, de bienes y de personas. Esta mayor libertad supone igualmente un mayor reto para la seguridad, ya que no existe un Cuerpo de Seguridad común a toda la Unión Europea, sino que cada país cuenta con sus propios sistemas de seguridad, haciendo que la coordinación y cooperación sean una necesidad básica y creciente.

Esto ha provocado la creación de una gran diversidad de herramientas legales, judiciales, administrativas y penales para garantizar los mismos o mejores niveles de seguridad en este ya nombrado espacio común.

En la Unión Europea, en el seno del Consejo de la UE, se crea el Comité permanente de Cooperación Operativa (COSI) en materia de seguridad interior, quien establece un nuevo sistema para luchar contra el Crimen Organizado de forma coordinada y conjunta en la Unión Europea. Se trata de un sistema innovador y revolucionario para la seguridad, en el que se establecen a nivel político las prioridades para la lucha contra el crimen organizado de forma cuatrienal y se definen unos objetivos estratégicos que, de forma anual, se concretan en unos planes de acción operativos. Estos se desarrollan a través de unas plataformas de trabajo multidisciplinar, llamadas EMPACT (*European Multidisciplinary Plaftorm Against Criminal Threats*), las cuales están compuestas por expertos en la lucha contra cada una de las amenazas/prioridades establecidas de la Unión Europea, así como fuera de ella.



Así se consigue que, de forma coordinada y efectiva, se trabaje permanentemente por parte de todos los actores relevantes para garantizar la seguridad de los ciudadanos de la Unión contra las amenazas comunes de crimen organizado.

Por lo tanto, el primer paso es la definición de estas prioridades, que no son más que las amenazas criminales principales y comunes a toda la Unión Europea. Esto se realiza con apoyo de la Agencia de la Unión Europea que está creada para el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de seguridad en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado y grave, y la lucha contra el terrorismo; EUROPOL, que propone las amenazas comunes de la UE a través de un informe cuatrienal y se aprueban a nivel político de la UE a través del COSI. Este informe se llama SOCTA (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*).

Hoy en día tenemos definidas a nivel europeo las prioridades para la lucha contra el crimen organizado, que son: la inmigración irregular, la trata de seres humanos, el tráfico de armas, la delincuencia organizada medioambiental, el fraude económico, el tráfico de drogas, la delincuencia organizada en delitos contra el patrimonio, la ciberdelincuencia, el blanqueo de capitales y el fraude documental.

España, a través de Guardia Civil y Policía Nacional, así como de Aduanas en algunos casos, participa de forma activa en la lucha contra todas estas amenazas a través de las plataformas de trabajo multidisciplinar, que nos ayudan a trabajar de forma coordinada a nivel internacional entre todos los actores implicados. Concretamente en el caso de España el coordinador nacional de estas plataformas multidisciplinares es el Director del Centro de Inteligencia Contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).

El objetivo de esta forma de trabajo no es otro que el de luchar contra el crimen organizado de forma integral a través de acciones dirigidas a mejorar el intercambio de información e inteligencia, la realización de actividades de prevención y formativas, y otras en cooperación con terceras partes, incluidas agencias de la Unión Europea y agencias a nivel internacional, ONG y el sector privado; así como realizar actividades operativas conjuntas y coordinadas a nivel internacional, del mismo modo que trabajan las organizaciones criminales. Este trabajo multidisciplinar se plasma a todos los niveles: internacional y nacional, donde la colaboración público - privada se hace también esencial.

Alguna de las actividades operativas conjuntas y coordinadas que se han desarrollado han tenido gran visibilidad mediática y, sin embargo, desde el punto de vista crítico-constructivo, el ciudadano no conoce aún esta nueva (que no es tan nueva) forma de trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de España, Europa y del resto del mundo, que no es otra que el trabajo en equipos multidisciplinares internacionales de forma conjunta y coordinada. Estas operaciones se llaman *Joint Action Days* (JAD), es decir, operaciones de alto impacto. Por ello, sería importante dar a conocer al ciudadano, a quien servimos, el trabajo y el esfuerzo de coordinación que se está realizando, con el fin de conseguir resultados más eficientes para la lucha contra el crimen organizado. Algunos ejemplos de este tipo de operaciones son la operación Pandora, la operación Opson, Ciberpatrullaje, lucha contra la trata de seres humanos, acción global en aeropuertos, y la operación conjunta con los Balcanes occidentales.

Es importante resaltar que España está ejerciendo un papel muy destacado a través de los EMPACT, liderando a nivel internacional la lucha contra el tráfico de armas de fuego y la lucha contra el tráfico de cocaína, cannabis y heroína; así como coliderando la lucha frente a la delincuencia organizada medioambiental, la facilitación de la inmigración irregular, la lucha contra la explotación sexual infantil y la lucha contra la delincuencia organizada en delitos contra el patrimonio.

Se trata de un sistema de trabajo muy eficiente que nos permite a los expertos en las materias implementar medidas efectivas basadas en las necesidades operativas para hacer frente a las amenazas de forma integral y eficazmente.

Se trata de un sistema de trabajo único para afrontar de manera eficiente y con más recursos, incluso económicos de índole operativo, las amenazas al crimen organizado que acechan Europa.

Finalmente, es importante recalcar que este trabajo está teniendo un impacto real en la mejora de la seguridad global en lo referente al crimen organizado, como reflejan diferentes ejemplos que se ven en prensa día a día, y muchos esfuerzos que son anónimos, pero que es importante que la sociedad conozca el trabajo que se está realizando con el fin de garantizar un mundo más seguro, una Europa más segura, una España más segura.

IMPORTANCIA DE LA ASISTENCIA PSICOLÓGICA EN LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS CONTEMPLADA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

DÑA. MARÍA ANTONIA SOTO BAÑO

NOTA BIOGRÁFICA

Psicóloga Sanitaria experta en Psicología de Emergencias y Catástrofes y presidenta de la Sociedad Española para el Desarrollo y Estudio de la Psicología (SEDEP). Especialista Universitario en Psicología de Urgencias, Emergencias y Catástrofes y en Psicología Clínica por la Universidad de Murcia. "*European Certificate in Psychologist*" y "*Specialist Certificate in Psychotherapy*" por la European Federation of Psychologists' Association (EFPA). Especialista en Protección Civil y Emergencias por la Escuela Nacional de Protección Civil y Directora de Seguridad.

Miembro de la Red nacional de Atención a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior, miembro del Grupo de Emergencias y Catástrofes del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, voluntaria en SAMUR-Protección Civil del Ayuntamiento de Madrid y docente desde el año 2004 en diversos máster y cursos de formación relacionados con la asistencia psicológica en emergencias en organismos públicos y privados.

Psicóloga en la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias de la Región de Murcia (2008-2012). Coordinadora de los equipos de intervención psicológica en el Terremoto de Lorca (Murcia) en mayo de 2011. Miembro del Grupo de Emergencias y Desastres del Colegio Oficial de Psicólogos de Murcia (2003-2010) y coordinadora de éste (2006-2007).

Entre sus publicaciones, destaca el "Plan Director de Formación en Psicología de Emergencias y Catástrofes" (2014), que dio origen al primer Máster ofertado en España específico para psicólogos en este ámbito (Universidad Católica de Murcia, 2016) y al impulso de diversas iniciativas parlamentarias tanto en la Asamblea Regional de Murcia (2015 y 2017) como en el Congreso de los Diputados (2018) para la regulación de la psicología de emergencias.

INTRODUCCIÓN

La Estrategia de Seguridad Nacional 2017 se configura como el marco político-estratégico de referencia de la Política de Estado de Seguridad Nacional partiendo de una concepción amplia del concepto de seguridad. En este sentido, la seguridad es concebida como una condición indispensable y un pilar básico para la prosperidad de una sociedad democrática como la española, siendo la respuesta dada, desde el estado de derecho, para garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos y responder a los diferentes desafíos y amenazas en que nos vemos envueltos y que pueden producir daños tanto físicos y materiales como psicológicos en las personas. Así, la seguridad es concebida como un estado en el que estos daños pueden ser controlados para prevenir la salud y el bienestar de los individuos y de la comunidad en general. En definitiva, la seguridad resulta indispensable para poder desarrollar nuestras actividades diarias y permitir a las personas llevar a cabo sus aspiraciones.

Entre los objetivos generales que orientan la acción del Estado en materia de Seguridad Nacional identificados en dicha Estrategia se encuentra el de "avanzar en un modelo integral de gestión de crisis". En este sentido, se hace referencia a la importancia de fomentar un enfoque preventivo y anticipatorio en la gestión de la crisis e incluir mecanismos de participación apropiados a toda la Administración pública y sector privado en la fase de respuesta. Además, el fomento de la resiliencia de la sociedad y de las Administraciones resulta de vital importancia, resaltando la necesidad de establecer los mecanismos necesarios que fortalezcan la capacidad de recuperación de los ciudadanos proporcionando los servicios esenciales que contribuyan a minimizar las consecuencias negativas sobre la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.

Además, la Estrategia de Seguridad Nacional contempla entre sus líneas de acción específicas el "diseño de acciones de asistencia integral a víctimas" dentro de su ámbito de protección ante emergencias y catástrofes y "minimizar las consecuencias y dar apoyo inmediato y permanente a las víctimas de ataques", como línea de actuación prioritaria en su ámbito de lucha contra el terrorismo.

En este sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 establece como objetivo dentro de su ámbito de protección ante emergencias y catástrofes la consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento integrador de todas las capacidades de España para gestionar la respuesta ante emergencias y catástrofes, que asegure su integración bajo el Sistema de Seguridad Nacional.

Así, la Estrategia Nacional de Protección Civil, se constituye como un instrumento más de la Estrategia de Seguridad Nacional ante emergencias y catástrofes y va más allá de los enfoques tradicionales sobre seguridad pública incorporando el concepto de "seguridad humana". De este modo, desde la consideración de la Administración como prestadora de servicios públicos, las personas se constituyen como referentes centrales de su acción, al igual que las amenazas y riesgos que les afectan, y profundiza en la generación de una verdadera resiliencia social, que incorpore entre los factores potenciadores del riesgo aquellos condicionantes sociales, económicos o personales que pueden situar a las personas en una situación de especial vulnerabilidad ante las catástrofes y emergencias.

Por todo ello, considerar y garantizar la asistencia a la salud mental a víctimas de situaciones de emergencia y catástrofes y a toda la población, que pueda verse afectada por situaciones críticas, es una necesidad que queda reflejada de modo claro en ambas Estrategias.

REPERCUSIONES PSICOLÓGICAS EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES

Según numerosos estudios, si bien la mayoría de víctimas de emergencias y catástrofes desarrollarán síntomas psicológicos transitorios y la mayor parte de los afectados no desarrollará psicopatología a corto o largo plazo, un grupo significativo de ellos sí lo hará (Galea et al., 2002; Silver, Holman, McIntosh, Poulin, & Gil-Rivas, 2002). Así, durante los primeros días o semanas después de una situación crítica la mayoría de las personas experimenta reacciones emocionales intensas y perturbadoras, todas ellas consideradas "normales ante una situación anormal", no constituyendo necesariamente signo de ningún trastorno. Sin embargo, algunas personas pueden manifestar sintomatología relacionada con el distrés subclínico, Trastorno por Estrés Agudo, Trastorno por Estrés Post Traumático (TEPT), depresión mayor, aumento del consumo de alcohol y drogas, otros trastornos de ansiedad o algunos síntomas de somatización (Brewin, Andrews, Rose, & Kirk, 1999; North & Pfefferbaum, 2002; Vlahov et al., 2002).

En este sentido, y atendiendo a diversos estudios, se considera que aproximadamente el 40% de las personas que desarrolla un Trastorno de Estrés Agudo durante el primer mes postrauma evoluciona hacia un TEPT y un tercio de los que desarrollan TEPT continúa sintomático una década después (Bryant, Creamer, O'Donnell, Silove, & McFarlane, 2012; Figueroa, Cortés, Accatino, & Sorensen, 2016). Otros estudios señalan que del total de personas que vive un suceso traumático, aproximadamente el 14% desarrollará un TEPT, siendo mayor en aquellos ocasionados por la acción deliberada del ser humano y aquellos que son reiterados y

permanentes en el tiempo como violaciones, atracos, raptos, guerra, terrorismo, etc. (Cavanillas & Martín-Barrajón, 2012; Echeburúa, de Corral, & Amor, 2001).

En lo referente a víctimas de atentados terroristas, las revisiones indican una prevalencia media de TEPT entre las víctimas directas del 18 y el 40%, siendo aproximadamente del 17-29% entre los familiares de fallecidos y heridos, del 3-11% entre los residentes de las zonas o ciudades afectadas y del 5-12% en el personal de emergencias, rescate y recuperación (García-Vera & Sanz, 2017; Gutiérrez Camacho, 2016). Estos porcentajes superan la prevalencia del Trastorno por Estrés Post Traumático en la población general, que se ha estimado al año en un 0,5% en España, 3,5% en EEUU. y un 0,9% en Europa (Alonso et al., 2004; García-Vera & Sanz, 2016; Haro et al., 2006; Kessler, Chiu, Demler, & Walters, 2005), por lo que la prevalencia del TEPT en las víctimas directas de atentados terroristas multiplicaría por 36-80 la prevalencia anual en la población general española, un 5-11 en la estadounidense y un 20-44 en la europea. Debemos señalar que, aunque el trastorno psicológico más frecuente tras un atentado terrorista es el Trastorno por Estrés Post Traumático, las víctimas también pueden presentar una gran variedad de trastornos psicológicos diagnosticables, siendo los más frecuentes en este orden: el Trastorno Depresivo Mayor (TDM), los trastornos de ansiedad (especialmente el trastorno de ansiedad generalizada), el trastorno de angustia-agorafobia y los trastornos por abuso o dependencia de sustancias (García-Vera & Sanz, 2016). En el estudio de Miguel-Tobal et al., (2004) con 117 víctimas directas y familiares de fallecidos y heridos en los atentados del 11-M de Madrid, se encontró, después de 1 a 3 meses de los atentados, que el TEPT y el TDM afectaba respectivamente al 36% y al 31% de las víctimas, y que casi el 19% presentaban simultáneamente ambos trastornos, de manera que más de la mitad de las víctimas que presentaban TEPT sufrían también TDM.

En la Tabla 1 mostramos algunos de los incidentes acaecidos en nuestro país en los últimos años con alto número de víctimas mortales e importantes repercusiones en la comunidad y entorno donde se han producido.

Tabla 1. Víctimas directas ocasionadas por situaciones de emergencia extraordinaria

Año	Incidente	Víctimas directas
1996	Inundación del camping "Las Nieves" de Biescas (Huesca)	87 fallecidos 193 heridos
2004	Atentados del 11 de marzo en Madrid	190 fallecidos 1857 heridos
2008	Accidente del vuelo de Spanair (Madrid)	154 fallecidos 18 heridos
2011	Terremoto de Lorca (Región de Murcia)	9 fallecidos 324 heridos Serios daños estructurales en casi la totalidad de edificios de la ciudad.
2012	Descarrilamiento del tren Alvia en Santiago de Compostela	79 fallecidos 140 heridos
2014	Accidente de autobús en Cieza (Región de Murcia)	14 fallecidos Más de 20 heridos
2015	Siniestro del avión de Germanwings	150 fallecidos
2017	Atentado terrorista en Barcelona	16 fallecidos 120 heridos

Fuente: Elaboración propia

Es importante señalar que, además de estos incidentes con elevado número de víctimas y alta afectación en las comunidades, cada día, y de forma constante, somos testigos de diversas situaciones críticas, de violencia o emergencia ordinaria, que, aunque consideradas de "pequeña magnitud" (pues no se produce una gran afectación de la colectividad) son numerosas las personas que resultan afectadas.

Sucede así, por ejemplo, con las víctimas de accedentes de tráfico, donde en España, según datos de la Dirección General de Tráfico (2018) en el año 2017 fallecieron 1.830 personas y 9.546 necesitaron hospitalización, lo que supone un aumento del 3% en accidentes mortales respecto al año anterior.

Por otro lado, el Informe Mundial sobre Ahogamientos publicado por la Organización Mundial de la Salud (2016), les señala como la tercera causa de muerte por traumatismo no intencional en el mundo, suponiendo un 7% de todas las muertes relacionadas con traumatismos. En nuestro país, el número de personas ahogadas en el año 2017 ascendió a 481 (Real Federación Española de Salvamento y Socorrismo, 2018).

Hay que señalar también los casos de violencia de género, donde datos del Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (2017) indican que en el año 2017 el número de víctimas mortales ascendió a 51 y se recibieron 77.796 llamadas al Servicio telefónico 016 de información y asesoramiento (cifras oficiales del Gobierno).

Finalmente, hay que hacer mención a los datos sobre los suicidios en España, donde el número de muertes ascendió a 3.569 personas según los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (2016), lo que supone una tasa de 9,8 suicidios al día y un incremento del 12% respecto al año 2011, siendo la principal causa de muerte externa (no natural) en nuestro país.

Tabla 2. Víctimas directas ocasionadas por estas situaciones de emergencia ordinaria

Año	Incidente	Víctimas directas
2017	Accidentes de Tráfico	1.830 fallecidos 9546 hospitalizados
2017	Ahogamientos	481 fallecidos
2017	Violencia de género	51 fallecidas 77.796 llamadas al 016
2016	Suicidios	3.569 fallecidos

Fuente: Elaboración propia

Respecto a las consecuencias psicopatológicas que estas situaciones pueden ocasionar, diferentes estudios indican que en España el 12,3% de las víctimas de accidente de tráfico, el 57% de las víctimas de agresión sexual y el 33,3% de las que reciben diagnóstico de enfermedad grave, desarrollan trastorno de estrés postraumático (Echeburúa et al., 2001). En relación a las víctimas de violencia de género, en España se estima que el 60% de las víctimas de este tipo de

violencia sufre problemas psicológicos (Llorente Acosta, 2001), siendo los principales el trastorno de estrés postraumático, cuya tasa de prevalencia se sitúa entre el 31% y 84.4%, y la depresión, con una tasa que oscila entre el 15% y el 83%. Otros problemas psicopatológicos que frecuentemente se manifiestan son los trastornos de ansiedad, baja autoestima, consumo abusivo de alcohol y psicofármacos, ideación autolítica, alto índice de inadaptación a la vida cotidiana, distorsiones cognitivas sobre sí mismo, el mundo y los demás, y déficit en solución de problemas (Alonso Grijalba, 2007) .

NORMATIVA QUE CONTEMPLA LA ASISTENCIA PSICOLÓGICA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CATÁSTROFES

Iniciativas internacionales

La importancia y necesidad de proporcionar asistencia psicológica en situaciones de emergencia es reconocida tanto por la legislación española como por diferentes organismos e iniciativas internacionales. Entre estas últimas podemos destacar: la Organización Mundial de la Salud (OMS), la OTAN, el *Inter-Agency Standing Committee* (IASC), el EUR-OPA *Major Hazards Agreement*, la *European Federation for Psychologists' Associations* (EFPA), el Proyecto Esfera o el proyecto EU-TENTS. Todas ellas han abordado, en estos últimos años, la prevención en situaciones de riesgo y desastres recomendando la aplicación de medidas de asistencia psicológica en emergencias para desarrollar la resiliencia personal y social de cara a hacer frente a estas situaciones de crisis, emergencia o desastre.

Destacamos aquí el Plan de Acción sobre la Salud Mental 2013-2020 de la Organización Mundial de la Salud (2013). La OMS, como principal organismo en materia de prestación de asesoramiento técnico sobre salud mental en situaciones de emergencias, recoge en dicho Plan los principales objetivos y acciones a llevar a cabo por los países y sistemas sanitarios europeos para fortalecer la salud mental y el bienestar psicológico de los ciudadanos haciendo hincapié en la importancia de la prevención, desde un enfoque integral y multisectorial con coordinación de los servicios de los sectores sanitario y social.

En este sentido, en su objetivo 2.53, establece que "al planificar la respuesta a las emergencias humanitarias y la recuperación es fundamental que se asegure una amplia disponibilidad de servicios de salud mental y de apoyos psicosociales comunitarios". Por otro lado, la Acción 58 del plan considera que "la salud mental en las emergencias humanitarias (incluidos conflictos aislados, reiterados o continuos, violencia y desastres) debe trabajar junto con los comités nacionales de emergencia y los proveedores de atención a la salud mental para incluir estas

necesidades en la preparación de casos de emergencia". Además, debe facilitar el acceso de las personas con trastornos mentales (preexistentes o causados por la emergencia) o problemas psicosociales a servicios de apoyo, incluyendo servicios que aborden traumas psicológicos y fomenten la recuperación y la resiliencia y debe destinar también esta asistencia al personal humanitario y de salud, durante y tras la emergencia. Finalmente, la Acción 63 indica que "se proporcionará asesoramiento y pautas de carácter técnico acerca de políticas y actividades vinculadas a la salud mental a cargo de entidades gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, que incluyan la construcción tras una emergencia de un sistema de salud mental que tenga en cuenta lo referente a las secuelas postraumáticas".

Entre estas iniciativas internacionales destacan las "Conclusiones sobre el apoyo psicosocial en caso de emergencias y desastres", que el Consejo de la Unión Europea adoptó el 3 de junio de 2010, pidiendo a los Estados miembros que incluyesen el apoyo psicológico en su sistema de protección civil en las diferentes etapas de gestión de riesgos y desastres, y subrayando la necesidad de centrarse tanto en la población afectada como en los gestores de crisis y los primeros respondientes (Council of the European Union, 2010).

Así, en su punto 4 destaca que "existe evidencia empírica de que los afectados por un desastre pueden tener experiencias psicosociales que afectan a su salud personal y a la salud de su comunidad". El punto 6 indica que para que se pueda dar una recuperación eficiente se debe tener en cuenta este apoyo tanto en la fase temprana como en las posteriores a una catástrofe (fase aguda, intermedia y largo plazo) y en el punto 7 señala que "el personal de los servicios de emergencias también puede verse afectado por el impacto del trabajo en situaciones críticas, por lo que es importante desarrollar programas de prevención, capacitación y rehabilitación que aumenten su capacidad de recuperación". Además, el punto 8 subraya la importancia de asesorar a las autoridades que gestionan las emergencias sobre el impacto psicológico y social que sus decisiones pueden tener en los grupos afectados, y el punto 9 destaca la importancia de contar con equipos de profesionales en la planificación de las emergencias y desastres.

Como conclusión, pide a los Estados miembros que incluyan la asistencia psicológica en las diferentes etapas de la gestión de riesgos y emergencias (prevención, intervención y rehabilitación), que faciliten y apoyen el desarrollo de la resiliencia individual y comunitaria, que promuevan la inclusión de grupos y expertos en intervención psicosocial en los sistemas de respuesta en emergencias previstos en los planes de protección civil en sus diferentes niveles (local, regional y nacional), y que desarrollen programas de capacitación adecuada al personal psicosocial para los diversos servicios de emergencia (bomberos, policía, servicios de salud, etc.).

Normativa nacional

En cuanto a la legislación española, además de las Estrategias Nacionales de Seguridad Nacional y Protección Civil indicadas en la introducción, contamos con numerosa normativa en la que queda establecida la necesidad de prestar asistencia psicológica ante situaciones de emergencia y catástrofes, lo que subraya la importancia de que en nuestro país contemos con este servicio de una forma profesionalizada y debidamente regulada.

Comentamos a continuación algunas de las Leyes, Reales Decretos y Resoluciones en las que se contempla la asistencia psicológica para estas situaciones de crisis, emergencia y desastre:

1. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Determina a la protección civil como el servicio público que protege a las personas y bienes y garantiza una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes, exigiendo que todas las personas que intervengan en las tareas de protección civil estén debidamente formadas. En su artículo 2, define como emergencia de protección civil a la "situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas, mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe". Destaca, en su artículo 16, la inclusión de la atención psicológica junto con la sanitaria y social como parte de la respuesta inmediata a estas emergencias de protección civil.

2. Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. Entre las actuaciones inmediatas tras un atentado terrorista para la protección de las víctimas contempla en su artículo 9 la asistencia psicológica, debiendo ser recibida con carácter inmediato y gratuito.

3. Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito y el Real Decreto 1109/2015 de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015 y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito. En dicha ley se incluye, entre las medidas de asistencia y apoyo a la víctima, la prestación de apoyo y asistencia psicológica (artículo 28.2 a), siendo el objetivo general de estas Oficinas, según establece el artículo 17 del citado Real Decreto, el "prestar una asistencia integral, coordinada y especializada a las víctimas como consecuencia del delito, así como dar respuesta a las necesidades específicas en el ámbito jurídico, psicológico y social".

4. Real Decreto 32/2009, de 16 de enero, por el que se aprueba el Protocolo nacional de actuación Médico-forense y de Policía Científica en sucesos con víctimas múltiples. Establece en los artículos 24 y 33 la zona de asistencia sanitaria, social y psicológica donde se ubicarán los equipos de psicólogos, médicos y asistentes sociales encargados de atender a los familiares y allegados de las víctimas o desaparecidos. En este mismo sentido, el artículo 25 referente al punto de información a familiares y allegados también establece que se encuentre presente personal de asistencia psicológica para su cometido.

5. Real Decreto 632/2013, de 2 de agosto, de asistencia a las víctimas de accidentes de la aviación civil y sus familiares y por el que se modifica el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil. En su artículo 5 dispone que los planes de protección civil contemplarán en todo caso la medida de asistencia psicológica a las víctimas y a sus familiares, y el artículo 15 incluye que las compañías aéreas facilitarán a las víctimas y a sus familiares el apoyo psicológico objetivamente necesario para hacer frente y ayudar a superar el accidente y el duelo con posterioridad a la emergencia.

6. Resolución de 14 de mayo de 2014, de la Subsecretaria del Ministerio del Interior, por la que se aprueba el Protocolo de Coordinación para la asistencia a las víctimas de accidentes de aviación civil y sus familiares. En el Anexo III apartado b) establece que la persona de contacto dispondrá de servicios de asistencia psicológica con experiencia suficiente, proporcionados por el Operador Aéreo o en su defecto por la Comunidad Autónoma afectada, en los momentos en los que deba comunicar información sensible. El Anexo IV dispone la creación del Centro de Atención a Víctimas y Familiares, que debe incluir un espacio que garantice la privacidad para la comunicación de noticias personales, apoyo psicológico a las familias y entrevistas sobre detalles de identificación de víctimas, así como una zona para los equipos de asistencia sanitaria, psicológica y social.

7. Real Decreto 627/2014, de 18 de julio, de asistencia a las víctimas de accidentes ferroviarios y sus familiares. Contempla, respecto a la asistencia psicológica, lo mismo que el Real Decreto 632/2013 anteriormente mencionado. Así, el artículo 5 dispone que los planes de protección civil contemplarán en todo caso la asistencia psicológica a las víctimas y sus familiares, y en el artículo 14, que las empresas ferroviarias facilitarán a los heridos graves y a los familiares de estos y de los fallecidos el apoyo psicológico objetivamente necesario para hacer frente y ayudar a superar el accidente.

En este mismo sentido, también contamos con normativa específica de nuestras Fuerzas Armadas en la que se dispone su misión de actuar en algunas de estas situaciones y la necesidad de contar con la prestación del servicio de apoyo psicológico. Ello queda establecido en la siguiente legislación específica:

1. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. En su artículo 15.3 establece como una de las misiones de las Fuerzas Armadas la de preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas conforme a lo establecido en la legislación vigente. Entendiendo con ello la importancia de la salud mental para garantizar dicho bienestar.

2. Orden Ministerial 66/2009, de 4 de noviembre, por la que se aprueba el Protocolo sobre acciones de apoyo a los heridos y las familias de los fallecidos y heridos en operaciones fuera del territorio nacional. Determina en el punto 4 del artículo 5 que en el Equipo de Apoyo Cercano a la Familia podrá actuar como Oficial de Enlace con la familia, un psicólogo, un médico, y la asistencia religiosa que, a petición de la familia, se desee. En su artículo 7, establece el apoyo médico y psicológico, indicando que se proporcionará apoyo psicológico y médico a los familiares y allegados.

3. Orden Ministerial 71/2010, de 15 de diciembre, por la que se crea la Unidad de apoyo a heridos y familiares de fallecidos y heridos en acto de servicio de las Fuerzas Armadas. En su artículo 4 contempla entre las funciones de esta Unidad, en el apartado d), hacer un seguimiento de la atención psicológica a los heridos y los familiares de los fallecidos, y en su apartado g), apoyar a los heridos y a los familiares de los fallecidos y heridos en aspectos sociales, psicológicos o de otra índole que no puedan ser cubiertos por las Unidades o los Ejércitos de procedencia.

4. Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. La UME tiene la misión de intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas. De este modo, se establece que la intervención de la Unidad Militar de Emergencias podrá ser ordenada cuando se produzcan situaciones de emergencia con carácter grave, independientemente de que se trate de una emergencia de interés nacional o no, integrándose así en el Sistema Nacional

de Protección Civil con todas sus capacidades, entre ellas las sanitarias y los servicios de psicología.

Tabla 3. Resumen de la normativa española que contempla la asistencia psicológica en situaciones de emergencia.

NORMATIVA ESPAÑOLA QUE CONTEMPLA LA ASISTENCIA PSICOLÓGICA	
1	La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil
2	Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo
3	Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito y el Real Decreto 1109/2015 de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015 y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito
4	Real Decreto 32/2009, de 16 de enero, por el que se aprueba el Protocolo nacional de actuación Médico-forense y de Policía Científica en sucesos con víctimas múltiples
5	Real Decreto 632/2013, de 2 de agosto, de asistencia a las víctimas de accidentes de la aviación civil y sus familiares y por el que se modifica el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil.
6	Resolución de 14 de mayo de 2014, de la Subsecretaria del Ministerio del Interior, por la que se aprueba el Protocolo de Coordinación para la asistencia a las víctimas de accidentes de aviación civil y sus familiares.
7	Real Decreto 627/2014, de 18 de julio, de asistencia a las víctimas de accidentes ferroviarios y sus familiares
Normativa referente a Fuerzas Armadas	
1	Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional
2	Orden Ministerial 66/2009, de 4 de noviembre, por la que se aprueba el Protocolo sobre acciones de apoyo a los heridos y las familias de los fallecidos y heridos en operaciones fuera del territorio nacional

3	Orden Ministerial 71/2010, de 15 de diciembre, por la que se crea la Unidad de apoyo a heridos y familiares de fallecidos y heridos en acto de servicio de las Fuerzas Armadas
4	Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

Pese a todos los datos señalados y la normativa expuesta, en lo referente a la intervención y asistencia psicológica en situaciones de crisis, emergencias y catástrofes, no contamos en la actualidad, en nuestro país, con la regulación de este área de la psicología para los profesionales que ejerzan su labor en los organismos con competencia en la gestión de estas situaciones. Es decir, no contamos con una formación especializada de posgrado que sea requerida para el desempeño de esta actividad profesional en el ámbito de las emergencias (algo que sí sucede con otros profesionales). Actualmente, a los psicólogos que pertenecen a los diferentes equipos de respuesta no se les exige estar en posesión de ninguna titulación específicamente regulada para ello.

En consecuencia, dada la frecuencia de estas situaciones de riesgo, emergencia y catástrofes a las que España está expuesta, y su impacto en la salud mental de las personas que se ven envueltas, resulta imprescindible contar con profesionales de la psicología debidamente cualificados en el ámbito de la intervención en crisis y emergencias que lleven a cabo intervenciones adecuadas en estas circunstancias. En este sentido, son numerosas las investigaciones que reconocen la importancia de una adecuada intervención psicológica temprana que contribuya a reducir posibles problemas de salud mental, prevenir trastornos mentales a largo plazo y fomentar la capacidad de recuperación psíquica de los afectados por estas situaciones de alto impacto emocional (Department of Veterans Affairs & Department of Defense, 2017; Pacheco Tabuenca, Condés Moreira, Pérez Villa-Landa, Benegas Bautista, & Ajates Gutiérrez, 2008; Slaikeu, 1984).

Por otro lado, esta asistencia suele ofrecerse con carácter principalmente voluntario por parte de las personas que la realizan, pues suele ser ofrecida por entidades (Protección Civil, Cruz Roja, Colegios Oficiales de Psicólogos, etc.) que crean grupos específicamente para ello. De este modo, contamos con un servicio fundamentalmente externalizado, en el que la asistencia psicológica en emergencias no es la actividad profesional principal de los psicólogos que forman

parte de ellos, ya que sus actuaciones suelen realizarse de forma puntual y aislada atendiendo únicamente a requerimientos específicos de los organismos gestores de emergencias y según sea valorada por estos como oportuna, o no, de realizar. De este modo, son numerosas las situaciones especialmente de emergencia ordinaria (accidentes de tráfico, suicidios, etc.), en las cuales, aun siendo necesaria esta asistencia, no es prestada.

Así, a veces nos encontramos con situaciones en las que al no estar el profesional de la psicología formando parte de este sistema público asistencial, no se proporciona una respuesta coordinada por parte de los diferentes servicios de ayuda psicológica, pudiendo aparecer en el lugar de la intervención diversas asociaciones y equipos para ofrecer una misma asistencia. Esto es común que suceda tanto en España como en otros países de la Unión Europea, produciéndose la circunstancia de que hay víctimas y personas afectadas que finalmente no son atendidas, otras que son atendidas varias veces por diferentes profesionales de la psicología pertenecientes a distintos equipos, otras por voluntarios que se desconoce su cualificación para prestar esta atención, etc. Por consiguiente, la asistencia psicológica debe estar perfectamente integrada en el mecanismo de respuesta ante emergencias y no puede suponer, en ningún caso, una descoordinación de los distintos equipos de intervención.

En este sentido, conviene mencionar que tanto la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil como en la Resolución de 23 de octubre de 2017, del Convenio marco de colaboración con Cruz Roja Española y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, establecen que la actividad del voluntariado debe ser desarrollada con carácter auxiliar, complementario y colaborador con las Administraciones públicas. Asimismo, teniendo en cuenta las líneas de acción estratégicas para la Seguridad Nacional, como el análisis de los principales riesgos y amenazas que afectan a España en materia de protección civil, recogidos en la Estrategia de Seguridad Nacional, los poderes públicos deben disponer de los recursos humanos y materiales necesarios para desarrollar las líneas de acción de la Estrategia Nacional de Protección Civil. Por todo ello, podemos afirmar que, en lo referente a la asistencia psicológica en situaciones de emergencia, no estamos cumpliendo con la normativa actualmente establecida.

En consecuencia, no deberíamos continuar contando con un sistema de asistencia psicológica en emergencias basado principalmente en el voluntariado, pues esta actividad debe ser desarrollada con carácter auxiliar, complementario y colaborador con las Administraciones públicas. Tampoco podemos seguir contando con un sistema asistencial de carácter puntual,

cuya respuesta atiende más a las características excepcionales del evento (número de víctimas mortales, repercusión mediática, etc.) que a las propias necesidades de las víctimas y personas que se ven envueltas en estas situaciones. Debemos, pues, trabajar para contar con un sistema estructurado de respuesta psicológica ante situaciones de emergencia ordinaria, en la misma línea que los servicios sanitarios de emergencias, de seguridad o de extinción de incendios y salvamento, compuesto por psicólogos especializados en emergencias, de manera que se garantice una respuesta de calidad y coordinada no sólo en situaciones de emergencia extraordinaria sino también en situaciones de emergencia ordinaria. Difícilmente podremos ofrecer una asistencia psicológica adecuada en situaciones que desborden los recursos habituales de respuesta, como un atentado terrorista o una catástrofe natural, si no contamos con los mecanismos necesarios y equipos con práctica profesional cotidiana e integrados en estos sistemas de respuesta.

En definitiva, teniendo en cuenta tanto las necesidades y demandas de la sociedad actual como la normativa analizada, resulta fundamental, y es competencia de la Administración pública, crear la formación reglada y capacitación específica necesaria que habilite para el ejercicio profesional de la actividad del psicólogo de emergencias, así como desarrollar las medidas necesarias para establecer un Sistema de Asistencia Psicológica en Emergencias con carácter continuo y ordinario ante estas situaciones, que cuente con los recursos suficientes de profesionales de la psicología integrados en los sistemas públicos de respuesta ante estas situaciones, de manera que podamos garantizar la prestación de un servicio de calidad acorde con la Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia Nacional de Protección Civil, con las demandas sociales actuales y el cumplimiento de la diversa normativa vigente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Alonso Grijalba, E.. *Mujeres víctimas de violencia doméstica con trastorno de estrés postraumático: validación empírica de un programa de tratamiento*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2007.

Alonso, J., Angermeyer, M. C., Bernert, S., Bruffaerts, R., Brugha, T. S., Bryson, H. et alia. "Prevalence of mental disorders in Europe: results from the European Study of the Epidemiology of Mental Disorders (ESEMeD) project", *Acta Psychiatrica Scandinavica. Supplementum*, 420 (2004), 21–27.

Brewin, C. R., Andrews, B., Rose, S., & Kirk, M.. "Acute stress disorder and posttraumatic stress disorder in victims of violent crime". *The American Journal of Psychiatry*, *156*, (1999) 360–366.

Bryant, R. A., Creamer, M., O'Donnell, M., Silove, D., & McFarlane, A. C.. "The capacity of acute stress disorder to predict posttraumatic psychiatric disorders". *Journal of Psychiatric Research*, *46*(2) (2012), 168–173.

Cavanillas, M., & Martín-Barrajón, P.. "Psicología de urgencias y emergencias: ¿mito o realidad?" *Lex Artis Ad Hoc. International Scientific Journal*, (1) (2012), 27–32.

Council of the European Union. (2010). *Council conclusions on psychosocial support in the event of emergencies and disasters*.

Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. (2017). Portal Estadístico Violencia de Género. Retrieved September 12, 2018, from http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/

Department of Veterans Affairs, & Department of Defense. (2017). *VA/DoD Clinical practice guideline for the management of posttraumatic stress disorder and acute stress disorder*.

DiMaggio, C., & Galea, S. . "The Behavioral Consequences of Terrorism: A Meta-analysis". *Academic Emergency Medicine*, *13*(5) (2006), 559–566.

Dirección General de Tráfico. (2018). En 2017 fallecieron 1.830 personas en accidente de tráfico. Retrieved September 17, 2018, from http://www.dgt.es/es/prensa/notas-de-prensa/2018/20180712-en-2017-fallecieron-1830-personas-en-accidente-de-trafico.shtml

Echeburúa, E., de Corral, P., & Amor, P. J.. "Estrategias de Afrontamiento ante los sentimientos de culpa". *Análisis y Modificación de Conducta*, *17*(116) (2001), 905–929.

Figueroa, R. A., Cortés, P. F., Accatino, L., & Sorensen, R.. "Trauma psicológico en la atención primaria: orientaciones de manejo". *ARTÍCULO ESPECIAL Rev Med Chile* (Vol. 144 (2016)).

Figueroa, R. A., Marín, H., & González, M. "Apoyo psicológico en desastres: Propuesta de un modelo de atención basado en revisiones sistemáticas y metaanálisis". *Revista Médica de Chile*, *138*(2) (2010), 143–151.

Galea, S., Ahern, J., Resnick, H., Kilpatrick, D., Bucuvalas, M., Gold, J., & Vlahov, D.." Psychological sequelae of the September 11 terrorist attacks in New York City". *The New England Journal of Medicine*, *346*(13) (2002), 982–987.

García-Vera, M. P., & Sanz, J. "Repercusiones psicopatológicas de los atetados terroristas en las víctimas adultas y su tratamiento: estado de la cuestión". *Papeles Del Psicólogo*, *37*(3) (2016), 198–204.

García-Vera, M. P., & Sanz, J. "Psychopathological Consequences of Terrorism: The Prevalence of Post-Traumatic Stress Disorder in Victims of Terrorist Attacks". En J. A. del Real Alcala (Ed.), *Human Rights Issues and Vulnerable Groups (Vol .1)* (pp. 164–180). UAE: Bentham Science Publishers Ltd, 2017.

García-Vera, M. P., Sanz, J., & Gutiérrez, S. "A Systematic Review of the Literature on Posttraumatic Stress Disorder in Victims of Terrorist Attacks". *Psychological Reports*, *119*(1) (2016), 328–359.

Gutiérrez Camacho, S. *Prevalencia de trastornos psicológicos en población española víctima de atentados terroristas*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2016.

Haro, J. M., Palacín, C., Vilagut, G., Martínez, M., Bernal, M., Luque, I., … Alonso, J. "Prevalencia de los trastornos mentales y factores asociados: resultados del estudio ESEMeD-España". *Medicina Clínica*, *126*(12) (2006), 445–451.

Kessler, R. C., Chiu, W. T., Demler, O., & Walters, E. E. "Prevalence, Severity, and Comorbidity of 12-Month DSM-IV Disorders in the National Comorbidity Survey Replication". *Archives of General Psychiatry*, *62*(6) (2005), 617–627.

Llorente Acosta, M. *Mi marido me pega lo normal. Agresión a la mujer: realidades y mitos*. Barcelona: Ares y Mares,2001.

Miguel-Tobal, J. J., Cano-Vindel, A., Iruarrizaga, I., González-Ordi, H., & Galea, S. "Repercusiones psicopatológicas de los atentados del 11-M en Madrid". *Clínica y Salud*, *15*(3) (2004), 293–304.

North, C. S., & Pfefferbaum, B. "Research on the mental health effects of terrorism2. *Journal of the American Medical Association*, *288*(5) (2002), 633–636.

Organización Mundial de la Salud. (2013). *Plan de accion sobre salud mental 2013-2020*.

Organización Mundial de la Salud. (2016). *Informe mundial sobre ahogamientos. Prevenir una importante causa de mortalidad.*

Pacheco Tabuenca, T., Condés Moreira, M. D., Pérez Villa-Landa, E., Benegas Bautista, J. N., & Ajates Gutiérrez, B. "Psicología: Disciplina necesaria en emergencia extrahospitalaria". *Prehospital Emergency Care. Artículo Especial Edición Española*, *1*(4) (2008), 383–390.

Real Federación Española de Salvamento y Socorrismo. (2018). *Informe Nacional de Ahogamientos Producidos del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2017*.

Silver, R. C., Holman, E. A., McIntosh, D. N., Poulin, M., & Gil-Rivas, V. "Nationwide longitudinal study of psychological responses to September 11". *JAMA : The Journal of the American Medical Association*, *288*, (2002) 1235–1244.

Slaikeu, K. *Intervencion en Crisis Manual para Practica e Investigacion*. (E. Gómez López, Ed.) (2nd ed.). Méjico: El Manual Moderno, 1984.

Vlahov, D., Galea, S., Resnick, H., Ahern, J., Boscarino, J. A., Bucuvalas, M., … Kilpatrick, D. "Increased use of cigarettes, alcohol, and marijuana among Manhattan, New York, residents after the September 11th terrorist attacks". *American Journal of Epidemiology*, *155*, (2002) 988–996.

EL CONFLICTO DEL MAÑANA

D. GONZALO GARCÍA GALÁN

NOTA BIOGRÁFICA

Oficial del Cuerpo General de la Armada desde 1999, ha desempeñado la mayor parte de su carrera profesional a bordo de buques y submarinos de la Flota, donde ha tenido la oportunidad de participar en varias operaciones en el exterior bajo mandato de la ONU, la UE y la OTAN.

Es Diplomado de Estado mayor de las Fuerzas Armadas y ha cursado estudios de posgrado relacionados con la seguridad y la defensa en la Universidad Camilo José Cela, Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

EL CAMBIO DE SIGLO

El siglo XX, al igual que sus predecesores, transcurrió con varias guerras en los cinco continentes y con un resultado fatídico de millones de muertos. Las dos guerras mundiales son, sin lugar a dudas, los acontecimientos bélicos más importantes que serán recordados por las generaciones venideras. Otros acontecimientos, como las guerras *proxy* que las dos potencias de la época alimentaron durante casi cuarenta años de *guerra fría,* o la mediatización televisiva que inició la CNN a principio de los años 90, marcarán las bases de lo que será el enfrentamiento del presente siglo.

Y aunque no es nuevo en sí, la lucha armada por cuestiones religiosas sigue incrementando el número de conflictos alrededor del mundo que, desgraciadamente, siguen abiertos en la actualidad. Muchos de estos conflictos se pueden considerar enquistados. Los que actualmente se desarrollan en Oriente Medio o en Afganistán tienen una resolución, hasta la fecha, desconocida por las grandes potencias, a pesar del, más que demostrado, esfuerzo militar, político y económico efectuado para estabilizar dichas regiones.

El yihadismo ha protagonizado la mayoría de los brutales episodios que se han vivido recientemente y que ponen en duda la utilidad de la guerra convencional para hacerle frente. Sirva de ejemplo el atentado terrorista de octubre de 1983 en Beirut, donde 300 militares perdieron su vida, entre los que había 240 militares norteamericanos y cerca de 60 militares franceses. Esta acción precipitó la salida del conflicto de los EEUU hundiendo más la estabilidad regional.

Este tipo de acciones en los países de nuestro entorno se han producido de la mano de al-Qaeda, inicialmente, y de Dáesh, posteriormente y hasta nuestros días. Sin embargo, no son éstos los únicos agentes que se deben de tener en cuenta. Estamos iniciando una nueva fase de lucha armada para frenar el terror que trata de imponer y hacer valer unas creencias religiosas por encima de las demás (Reinares, 2019).

Desde la caída de la URSS en 1991, y su posterior salida temporal del escenario internacional, los EEUU han disfrutado en exclusividad del *hegemón* comercial y militar. A pesar de los considerables esfuerzos de la UE y de Rusia por mantener un papel relevante a nivel global, es China el principal protagonista de un nuevo orden internacional que comenzó a principios de los 90, y este nuevo protagonista podrá rivalizar, si no lo hace ya, con los EEUU a la hora de establecer las reglas del juego socioeconómico en el futuro (Frías, 2019). El gigante asiático

podrá determinar por dónde caminará la evolución de la guerra que, como afirmaba Von Clausewitz, seguirá siendo "la continuación política por otros medios".

Sin menospreciar las consecuencias para España del actual conflicto que protagonizan los EEUU y China, nuestras Fuerzas Armadas tienen mayor presencia e interés en aquellos escenarios donde las consecuencias de inestabilidad afectan directamente a los intereses nacionales. Los acontecimientos que se están viviendo en el Mar Oriental de China quedan muy lejos para nuestros soldados.

Los escenarios de nuestro interés se sitúan principalmente en los países del Sahel y los que bañan la cuenca mediterránea. En estas zonas, de claro interés para la seguridad nacional, la mayoría de los conflictos han surgido por la inestabilidad provocada por la salida violenta del poder del líder predecesor, el cual aparentaba normalidad sociopolítica junto con unas relaciones de entendimiento entre las etnias y clanes locales. La efectividad de esta intervención externa sobre países dudosamente democráticos se está cuestionando actualmente en otras latitudes, como es caso de Bashar al-Ásad en Siria, y confirmaría que la lucha de las grandes potencias por tratar de democratizar el mundo desigual a su imagen y semejanza ha dejado de ser una prioridad. Son claves las lecciones aprendidas tras las actuaciones en Irak, Afganistán o Libia. El concepto "*leading from behind"*[1] que defendió el presidente Obama durante su estancia en la Casablanca ha resultado ser una solución aceptable para las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa (OISD) y argumenta la forma y modo de interactuar ante situaciones de inestabilidad de tipo regional.

Los condicionantes polemológicos que podrían aflorar en el futuro y que justificasen una respuesta colectiva sobre terceros países son la estabilidad de los mercados globales, la gestión del espacio ultraterrestre, el control de los "*global commons"* o el de los recursos energéticos (De Carlos, 2018). En todo caso, la observación del conflicto a lo largo de los últimos treinta años pronostica que éstos serán vivos e inciertos, tal y como se comprobó con el yihadismo en los 90 y el giro que se dio a su lucha tras el 11-S donde España, junto con sus socios y aliados, redefinió

[1] El concepto "*leading from behind"* supuso una adaptación de las capacidades militares de los países de la Alianza para poder proporcionar la reconstrucción y sostenimiento de los países en conflicto donde participaban. En el caso de España, se impulsó la creación de un mando único de unidades de operaciones especiales que dirigiría su participación en los países donde actualmente tienen presencia. La mayor parte de las operaciones de la OTAN están orientadas a la formación y adiestramiento de fuerzas locales para que asuman su papel y permitir así pasar a una fase final de transición y salida de la zona de operaciones de sus militares.

sus amenazas y la forma de combatirlas. Las principales potencias occidentales se focalizaron en combatir el terrorismo global encabezado, por aquellas fechas, por el eje del mal[2].

Otro ejemplo más reciente lo encontramos en el empleo de "hombrecillos verdes" en Crimea que proporcionaron enormes beneficios geoestratégicos a Rusia en toda la región y que rescató métodos ancestrales e híbridos de hacer la guerra, actualmente explicados por la conocida doctrina Gerasimov[3] (Colom, 2018).

Lo que sí se puede pronosticar es un futuro con enfrentamientos bélicos entre actores estatales y no estatales (Ministerio de Defensa, 2017). Surgirán como consecuencia de heridas del pasado aún por cicatrizar, o como resultado de las complicadas relaciones de poder que se avecinan entre las grandes potencias y las que tienen consideración de emergentes, como los países que forman el BRIC[4].

La globalización de nuestras actividades profesionales, y también las personales, establecerá que el conflicto del futuro no sea un asunto exclusivamente militar, sino que la licuación de la geopolítica que subyace determine su existencia en base a varios aspectos, tales como la guerra económica global, los movimientos sociales o el uso de la información (ESFAS, 2015). El uso de las armas de tipo convencional quedará, por tanto, relegado a momentos puntuales entre las grandes potencias. A partir de ese momento, darán entrada las OISD en su rol de agente estabilizador y reconstructor en la que se conoce como la tercera fase del conflicto, el de la gestión del posconflicto, y donde España tendrá gran participación, tal y como sucede en la actualidad.

LA PARTICIPACIÓN MILITAR EN LOS CONFLICTOS

La legislación española es clara a la hora de definir los escenarios del futuro donde tendrán presencia nuestros militares. En relación con los asuntos propiamente nacionales, las Fuerzas Armadas continuarán contribuyendo con las acciones que se determinen por parte del Gobierno para garantizar la soberanía e integridad de España, tal y como viene recogido en el art. 8 de la Constitución Española. Fuera de España, operarán junto con las OISD con las que mantiene un

[2] DIARIO ABC., "El eje del mal según George Bush". 3 de febrero de 2002. Consulta online, 08/01/2019. http://www.abc.es/hemeroteca/historico-03-02-2002/abc/Internacional/el-eje-del-mal-segun-george-w-bush_75838.html

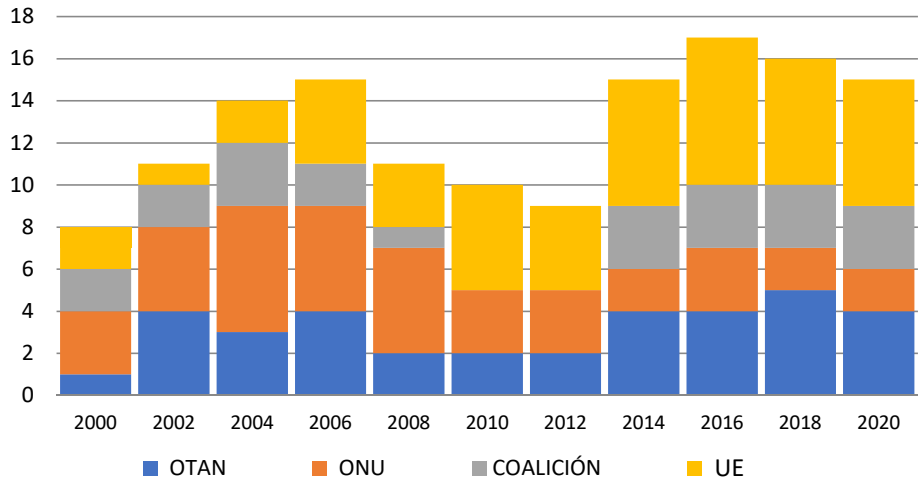
[3] El general ruso Gerasimov sentó en 2013 las bases de lo que se denomina guerra híbrida cuando afirmó en su famosa declaración de intenciones que "El valor de la ciencia radica en la anticipación". Posteriormente, en 2016, confirmaría las ventajas militares que se obtienen sobre el terreno gracias a la suma de actividades militares de tipo no convencionales con las que sí lo son: "Podemos concluir que el uso de métodos tradicionales en combinación con medios híbridos es en estos momentos una característica de cualquier conflicto armado" (Colom, 2018).

[4] Brasil, Rusia, India y China.

compromiso ya consolidado desde hace ya varias décadas. En este segundo tipo de situaciones, la legitimidad por la que se regirá el empleo de nuestros militares incluirá la búsqueda de la paz y la estabilidad en las aquellas zonas donde la presencia de fuerzas militares puede colaborar a ello.

Finalmente, las Fuerzas Armadas seguirán constituyéndose como una herramienta fundamental para responder ante situaciones de catástrofe en cualquier tipo de escenarios y forman parte de la respuesta integral con las que el Estado actúa coordinadamente para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos (JEMAD, 2017). Las numerosas intervenciones que realiza cada año la Unidad Militar de Emergencias son una gran prueba de ello.

Las Fuerzas Armadas seguirán operando de forma colectiva en un entorno multinacional, bajo un mandato aprobado en el Consejo de Seguridad de las NNUU y en defensa de la paz internacional mientras se sigan sucediendo situaciones de inestabilidad fuera de nuestras fronteras (Gobierno de España, 2017). Las OISD con las que España contribuirá significativamente serán las mismas con las que actualmente trabaja en quince operaciones en todo el mundo; en el marco de la OTAN, la UE, la ONU y aquellas coaliciones internacionales que pudieran surgir en el futuro.

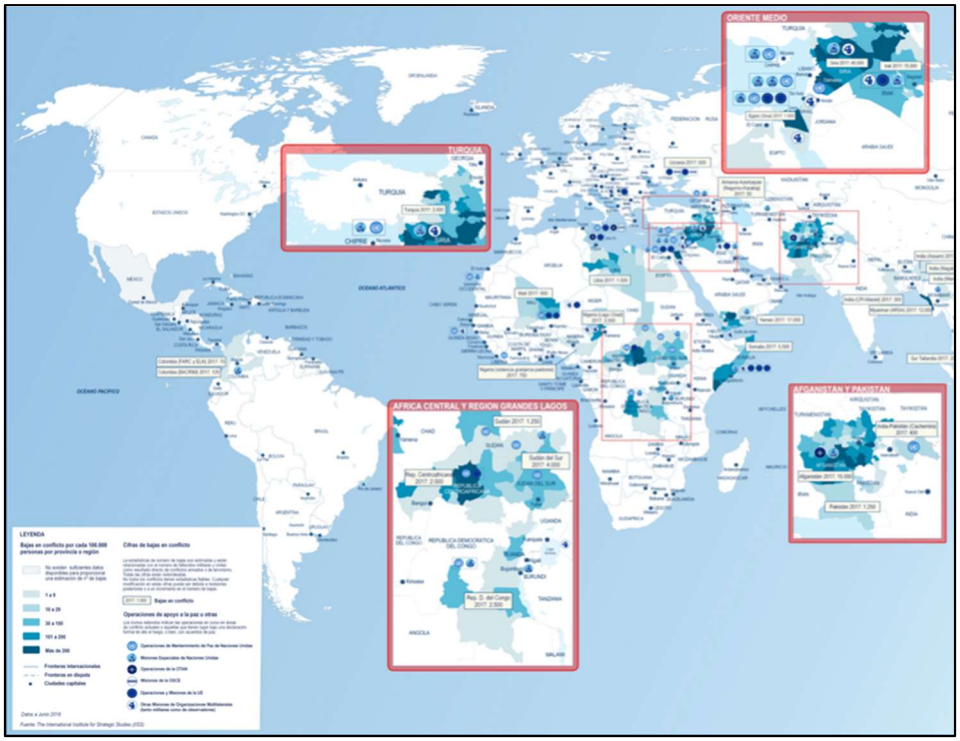


Operaciones militares con participación española. Elaboración propia a través de datos obtenidos de la página de la Departamento de Seguridad Nacional

LAS OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

Tal y como se indicó anteriormente, las operaciones internacionales con participación española serán la respuesta dada a una crisis y procurarán la estabilización y reconstrucción de un país o región concreta que se haya visto envuelta en algún tipo de conflicto. Con el cambio de siglo, la ONU redefinió este tipo de operaciones para que dejasen de ser una simbólica presencia sobre el terreno de los "cascos azules" para que fuera una verdadera presencia disuasoria dispuesta a usar las armas con el fin de alcanzar sus objetivos. Se trata de las operaciones de cuarta generación que han tomado especial protagonismo en las últimas dos décadas (Aznar, 2018).

A este respecto, la OTAN ha determinado unas tendencias políticas y humanas para el año 2035 que serán, sin lugar a duda, fuente de nuevos conflictos en los cinco continentes. Entre ellas, destaca la inestabilidad en regiones como el Sahel y el Cuerno de África que se retroalimentan con factores como la explosión demográfica que vive actualmente el continente y las consecuencias del cambio climático. Los efectos en la región se caracterizarán por más movimientos migratorios hacia Europa a través de las rutas habituales y que desde hace diez años están siendo un asunto prioritario para la UE, especialmente en la ruta que une Libia e Italia y que ya se ha cobrado miles de vidas humanas.



Mapa de conflictos armados en el año 2018. Fuente: Departamento de Seguridad Nacional

También se incluye el actual enfrentamiento estratégico con Rusia por el control de las fronteras y recursos energéticos que está dejando una constante situación de inestabilidad a lo largo de toda la frontera rusa con los países europeos desde hace dos décadas. Especialmente delicada será la región caucásica donde actualmente Rusia explota grandes fuentes de recursos energéticos y que dan lugar a diferentes conflictos de intereses entre los actores regionales. Georgia, al estar situada en el epicentro de la región de la transición euroasiática, se convierte en uno de los países con mayor valor estratégico para la OTAN y la UE puesto que por ella circulan muchos de esos recursos procedentes de Azerbaiyán en dirección hacia Rusia y Europa.

Sin embargo, cualquier estrategia común que pretenda contrarrestar el *frente ruso* tendrá que considerar las manifestaciones públicas que el presidente Vladimir Putin hizo en 2008 durante la Cumbre de la OTAN, y que muestran claramente la postura que seguirá Moscú ante cualquier intento de Occidente por controlar alguno de los países exsoviéticos[5]. Esta declaración de intenciones se materializó posteriormente con la intervención de Rusia en varios escenarios bélicos que han permitido mantener a los antiguos satélites de la URSS bajo su paraguas de influencia[6].

LA FUERZA CONJUNTA

Dentro de la estructura del Ministerio de Defensa y junto con las aportaciones puntuales de la Guardia Civil, los civiles y militares que participen en las operaciones del futuro serán los que se integren en la Fuerza Conjunta (FC). Estará formada por sus actuales Cuarteles Generales, los capacitadores conjuntos actualmente definidos y aquellos que se vayan desarrollando según las necesidades del Mando Conjunto. Serán fundamentales el adiestramiento y alistamiento en las diferentes unidades que los Ejércitos y la Armada proporcionan convenientemente a los tres Núcleos de la Fuerza Conjunta.

El Ministerio de Defensa define tres contextos operativos donde la FC operará en los próximos años. En dos de ellos, la FC responderá ante las agresiones y las amenazas que pudieran surgir dentro del territorio nacional, especialmente en los archipiélagos y territorios no peninsulares. El otro contexto proyectará la FC en un entorno litoral o urbano, que es donde se desenvolverán la mayoría de los conflictos del futuro (Morales, 2018). De esta manera, el tercer núcleo

[5] Nota de prensa de El Mundo publicada en abril de 2008. Disponible en: https://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/04/internacional/1207302107.html

[6] Desde comienzos del siglo XXI, Rusia ha efectuado una política exterior agresiva con el apoyo de sus militares. Ya sea en Siria, Irak, Ucrania, Georgia o Chechenia las tropas rusas han realizado operaciones militares de gran importancia para su estrategia nacional. La OTAN está respondiendo con despliegue de fuerzas que mitigan el avance de Rusia en el flanco este de Europa.

protagonizará las principales misiones fuera del territorio nacional y será el que proyectará la estabilidad en el exterior a través de operaciones expedicionarias conjuntas y combinadas con nuestros socios y aliados. Deberá ser capaz de efectuar todas las operaciones internacionales conforme a los compromisos adquiridos en el nivel político y estar preparado para reaccionar y orientar sus esfuerzos hacia la Defensa Nacional en caso necesario, contribuyendo así a los otros núcleos definidos en el Mando Conjunto (IEEE, 2018).

LOS SISTEMAS DE ARMAS

Al tratarse de un ambiente litoral o urbano, el contacto de los militares españoles con los actores del conflicto será cercano y constante. Al tratarse de áreas de gran inestabilidad y con injerencias externas no afines a nuestros intereses, cohabitará con actores estatales armados cuya simpatía evolucionará en función de cómo se desarrolle el conflicto. Se tratará, por tanto, de un entorno ambiguo y dinámico que demandará reconfigurar los sistemas disponibles durante el transcurso de la operación. Esta opción de adaptar *in situ* los sistemas de armas será la solución más adecuada a los futuros problemas que generará la niebla de la guerra.

Se precisa, por tanto, de una fuerza militar con sistemas de armas versátiles, adaptables, interoperables y disponibles; términos a los que tratará de responder el concepto de la "Industria 4.0". Los sistemas tendrán que ser reconfigurados sobre el terreno en ocasiones donde la cadena logística sea limitada o lenta. Los sistemas de impresión en 3D, como recurso de sostenimiento en vanguardia, complementarían el actual concepto de "Apoyo Logístico 4.0" ya en marcha en las Fuerzas Armadas y podría permitir transformar y reconfigurar *ad hoc* los sistemas según los requerimientos tácticos. Este apoyo en el combate debe permitir que los cambios efectuados en los sistemas de armas no condicionen su versatilidad e interoperabilidad con otros desplegados sobre el terreno. La impresión 3D de estructuras modulares permitirá mantener la ventaja tecnológica y la libertad de acción de la fuerza durante el desarrollo del conflicto de larga duración.

Respecto al uso del robot-soldado en los futuros escenarios, su utilización será algo habitual, pero su empleo como arma letal podría condicionar la ética y la moral de las operaciones en las que nos situamos por lo que, previsiblemente, la FC no hará su uso extendido en este sentido. El correcto uso en vanguardia de este tipo de inteligencia artificial se conocerá tras la observación y evaluación del entorno en que se desarrollará el conflicto. Serán también determinantes cómo afectan otras actividades desarrolladas por el resto de los actores, como por ejemplo la influencia de los medios de comunicación social respecto al uso de estos sistemas

de armas autónomos y letales. Los resultados obtenidos tras sus primeras actuaciones sobre el terreno acabarán forzando a las OISD a dictaminar normas sobre su uso en el campo de batalla, dándoles su legitimidad y limitando su uso.

España tendrá que incrementar su esfuerzo en el futuro en aspectos relacionados con lo digital y con la ciberseguridad puesto que serán previsiblemente parte de las causas del conflicto. Aunque el *casus belli* para este tipo de actividades no esté definido claramente, la realidad es que durante los últimos años se están denunciando continuas injerencias externas a las actividades sociopolíticas que se desarrollan dentro de un país, llegando incluso a influenciar a determinadas audiencias en aspectos tan determinantes para su futuro como pueden ser las elecciones presidenciales o en aspectos éticos y culturales.

El previsible paso de las OISD para delimitar el marco de actuación en la red de una organización, donde su extralimitación o incumplimiento suponga una respuesta integral que incluya el empleo militar, dará entrada a una nueva forma de responder a la amenaza cibernética. Esta amenaza, relativamente nueva, es combatida a diario a través de organismos civiles y militares, tales como el Mando de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las acciones de disuasión o prevención que pudieran incluir medios militares fuera del territorio nacional no se llevan a cabo actualmente por restricciones legales, aunque es más que evidente que la guerra digital tendrá un papel potenciado en los conflictos del mañana (Gómez, 2019). Se han roto definitivamente las fronteras como muro de contención entre las grandes potencias militares y se pelea por el control de la red, donde las fronteras virtuales siguen siendo difusas o inexistentes.

LA FINANCIACIÓN DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE ARMAMENTO

Los compromisos adquiridos en la Cumbre de Gales, en 2014, por parte de los miembros de la Alianza subrayaban la decisión de ir incrementando su contribución en Defensa hasta alcanzar el 2% del PIB y, de esa cantidad, invertir el 20% en grandes programas y en investigación (Del Cerro, 2019). Cinco años después, el actual modelo alemán de financiación de los Programas Especiales de Armamento (PEA) está dando frutos de agotamiento.

Desde su origen en 1996, la financiación anticipada de proyectos por parte del Ministerio de Industria ha permitido crear las bases de un tejido industrial de la defensa en España. Sin embargo, la constante incertidumbre política de los últimos años y el interrogante de una posible recesión económica en un futuro próximo hacen tambalear los horizontes de estabilidad deseados en materia de financiación (ONU, 2018).

El Ministerio de Defensa, a través de la Dirección General de Asuntos Económicos, estima que se dispondrán de cerca de 200.000 millones de euros hasta 2040 para inversiones y sostenimiento de los principales sistemas de armas. Pero esta estimación puede verse truncada si la inversión en Defensa en España se mantiene similar a las cifras actuales, lo que impediría alcanzar el 2% comprometido con la Alianza. Es probable que el actual procedimiento administrativo de financiación de los PEA sufra cambios significativos en el futuro. Las opciones que se plantean son una ley orgánica de financiación de programas nacionales específicos del tipo *Planning programming & budgeting system* y operaciones de ingeniería financiera similares al actual modelo (Del Cerro, 2019), pero con implicación para otras instituciones como la UE o la OTAN, que permitan unificar sistemas como los mencionados anteriormente y así aunar esfuerzos y gastos de forma conjunta.

REFLEXIÓN FINAL

La evolución del conflicto armado a lo largo del siglo XXI, la entrada en nuestras vidas del *Internet of Things* y la constante necesidad de adaptarse para definir las reglas que rigen las relaciones internacionales son varios de los factores que determinan el conflicto del mañana. No cabe duda de que las operaciones militares se llevarán a cabo en un entorno difícil y volátil, donde la presencia de técnicas y sistemas de armas cuestionen la legalidad internacional hasta la fecha establecida.

La ONU, a través de su Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, seguirá actuando por motivos humanitarios para la gestión del posconflicto en todo el planeta. España mantendrá su compromiso con la paz mundial participando activamente en operaciones de respuesta a crisis para la reconstrucción y estabilización de regiones como el Sahel o en el Mediterráneo. Lo hará en ambientes multidominio, con actores locales transfronterizos y, en la mayoría de los casos, con injerencias externas a causa de la importancia geoestratégica de los recursos energéticos.

Finalmente, las Fuerzas Armadas españolas, con la creación de mandos y fuerzas conjuntos, el recientemente incorporado concepto "4.0" en materia de logística y sostenimiento y la decidida lucha por una transición digital siempre presente en nuestras vidas, se encuentran en situación de afrontar los riesgos y amenazas que se presentarán para los próximos años. La resiliencia a los cambios tecnológicos y el cumplimiento de los acuerdos económicos con la Alianza Atlántica serán fundamentales para mantenerse a la vanguardia y así evitar perder el liderazgo actual como agente estabilizador de Occidente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aznar Fernández-Montesinos, F.: "Repensando la guerra asimétrica" [en línea] IEEE: Documento de Análisis 11/2018. <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2018/DIEEEA11-2018.html> [Consulta 26/12/2019]

Aznar Fernández-Montesinos, F.: *Entender la guerra en el siglo XXI* Madrid: Editorial Complutense (2011).

Colom Piella, G.: "La Doctrina Gerasimov y el pensamiento estratégico ruso contemporáneo" Revista *Ejército* núm. 933 (2018), pp. 30-37.

De Carlos Izquierdo, J.: "Horizonte 2035. OTAN, UE y España" [en línea] IEEE: Documento de Opinión 17/2018. <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO17-2018_Horizonte_2035_OTAN-UE-Espana_JavierdeCarlos.pdf> [Consulta 26/12/2019]

Del Cerro Campos, F.I.: "La ley de financiación de la Defensa: una necesidad inaplazable" [en línea] IEEE: Documento de Opinión 82/2019. <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO82_2019IGNCER_leyDef.pdf >[Consulta 26/12/2019]

Escuela Superior de las Fuerzas Armadas: *La geopolítica líquida del siglo XXI.* Madrid: Secretaria General Técnica (2015), Monografía núm. 147, ISBN: 978-84-9091-137-2

Gobierno de España: *Estrategia de seguridad nacional 2017,* Madrid: Presidencia del Gobierno (2017). NIPO 785170406.

Gómez Ruedas, J.: "Una defensa nacional para una sociedad digital" [en línea] IEEE: Documento Marco 8/2019.

<http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/08/DIEEEM08_2019JESGOM_Defdigital.html> [Consulta 26/12/2019]

Instituto Español de Estudios Estratégicos: *Panorama de tendencias geopolíticas: horizonte 2040.* Madrid: Secretaría General Técnica (2018), ISBN: 978-84-9091-380-2.

Javier Frías Sánchez, C.: "China, ¿un gigante con los pies de barro?" [en línea] IEEE: Documento de Opinión 108/2019.

<http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO108_2019CARFRI_China.pdf >[Consulta 26/12/2019]

JEMAD: *Concepto de empleo de las FAS,* Madrid: cambio 2 (2017).

Ministerio de Defensa: *Entorno Operativo 2035.* Madrid: Secretaria General Técnica (2019), ISBN: 978-84-9091-382-6.

Ministerio de Defensa: *PDC-01 (A). Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas.* Madrid: Secretaría General Técnica (2018), ISBN: 978-84-9091-318-5.

Morales Morales, S.: *"*El futuro de las operaciones en la zona litoral: apuntes para un debate nacional*"* [en línea] IEEE: Documento de Opinión 73/2018. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6555549> [Consulta 26/12/2019]

Organización de las Naciones Unidas: *Situación y Perspectiva de la Economía Mundial 2018* [en línea]<https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/situacion-y-perspectivas-de-la-economia-mundial-2018-resumen/> [Consulta 26/12/2019]

Reinares, F.: *"*Ante la cuarta fase del yihadismo global*"* [en línea] Real Instituto Elcano (2019).<https://blog.realinstitutoelcano.org/ante-la-cuarta-fase-del-yihadismo-global/> [Consulta 26/12/2019]

EL PATRIMONIO HISTÓRICO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

D. FRANCISCO JOSÉ RUFIÁN FERNÁNDEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Tras haber ejercido como arqueólogo, en la dirección de diferentes proyectos durante 15 años, actualmente trabaja en la Policía Municipal de Madrid. Ejerce, además, la dirección del Centro UNESCO Getafe-Madrid, y es actualmente el secretario de *Heritage for Peace*, organización en la que coordina diversos proyectos internacionales relacionados con la protección del patrimonio cultural y el tráfico ilícito de bienes culturales. Actualmente, se encuentra elaborando la tesis doctoral sobre el papel de las policías locales en la protección del patrimonio.

INTRODUCCIÓN

El patrimonio cultural ocupa un lugar destacado dentro de la actualidad internacional, donde continuamente salen a la luz noticias relacionadas con daños o pérdidas, que ponen de manifiesto el hecho de una necesaria actualización en su gestión, que garantice su protección, y el adecuado disfrute de los mismos por parte de los ciudadanos. La gran variedad e idiosincrasia de los bienes que conforman el patrimonio cultural hacen complejo este reto y esto hace más necesaria su inclusión en los estudios estratégicos orientados a la seguridad nacional. Es, por tanto, el objetivo del presente trabajo, poner de manifiesto la importancia del patrimonio cultural como elemento transversal dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2017 (en adelante ESN 2017), recalcando la inexistencia de estudios y análisis de riesgos acordes con su relevancia, y que garanticen de forma adecuada su seguridad y conservación.

PATRIMONIO CULTURAL Y CONFLICTO

El patrimonio cultural es actualmente un derecho más, y cada día ocupa un lugar más destacado en los diferentes países. Es por eso que en los conflictos ha pasado de ser no sólo "víctima" sino también "arma de guerra". La razón principal es que, además de su posible valor material o estratégico, es un símbolo. Crea identidades y representa valores universales (Cachafeiro Bernal, 2018). Este hecho pone de manifiesto lo que ha sucedido con mayor o menor notoriedad a lo largo de la Historia, a través de la cual es fácil comprobar cómo los signos de identidad, expresados en su más amplia concepción, han representado algún papel en los diferentes conflictos. Pero es, actualmente, cuando han alcanzado mayor notoriedad y se pueden ver de una forma más clara (Sabrine, Ibáñez, 2019). Esto es debido a los mismos factores que han cambiado en esencia la forma misma de los propios conflictos, como son la globalización, las comunicaciones, el comercio internacional, la guerra híbrida etc.

En esta línea histórica, en la que es habitual el uso de las señas de identidad cultural como elemento diferenciador entre las partes, y en el contexto de creciente fraccionamiento que se puede observar en la política internacional, es común el uso del patrimonio cultural como una herramienta táctica con el fin de atacar la identidad cultural y la historia de la otra parte.

No es difícil que leyendo estas líneas llegue a la mente de todos la utilización por parte del "Estado Islámico" de los bienes patrimoniales de la región.[1]

[1] Para una visión de los daños pueden consultarse las webs http://www.heritageforpeace.org/news/reports-towards-protection-syrian-cultural-heritage-summary-international-responses/ y http://www.asor.org/chi

Hay que destacar aquí cómo los medios de comunicación e internet han elevado el papel del patrimonio como símbolo de las políticas de identidad hasta ser una parte clave en los conflictos. Esto, junto con otros factores como la globalización y el mercado internacional de arte y antigüedades, que han ayudado a su vez a interconectar a los grupos armados con las organizaciones criminales para poder beneficiarse mutuamente del saqueo y el tráfico de antigüedades, ha generado un crecimiento hasta ahora desconocido de los ataques al patrimonio cultural.

EL PATRIMONIO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Carácter interdisciplinar de la estrategia

La ESN 2017 está planteada para aportar una visión integral de la seguridad[2], basada en el análisis de los diferentes contextos en los que España debe posicionarse. Es por tanto necesario, para poder poner en práctica las líneas de trabajo hacia las que apunta, un estudio más específico de cada una de las partes y una especialización acorde por parte de los profesionales a los que compete su puesta en práctica. Todo esto lleva implícito un carácter transversal y multidisciplinar que invita a reflexionar sobre las interacciones con otros ámbitos. En este caso, y en base a la evolución reciente que ha tenido el patrimonio cultural en los diferentes conflictos, y cómo ha pasado a tener una relevancia de primer orden para la opinión pública, queremos proponer un análisis de los riesgos y amenazas relacionados con el patrimonio cultural, estudiados desde la perspectiva estratégica de la seguridad nacional, para ayudar a mejorar y actualizar nuestros medios de respuesta y adaptación frente a los rápidos cambios, que se producen actualmente, y llegar a cubrir posibles escenarios que, aunque poco probables, no dejan de ser verosímiles. Así lo han demostrado los sucesos que se apuntan como ejemplos a lo largo del presente trabajo.

La presente propuesta no puede plantearse sino desde un punto de vista transversal entre los diferentes desafíos y amenazas que identifica la actual ESN 2017, poniendo en valor aspectos que, aunque no contemplados específicamente, subyacen en la lógica de sus objetivos, y en el mismo concepto de "Seguridad Nacional", que debe ser entendido como un concepto dinámico, es decir, adaptable a la circunstancias, como refleja de manera suficientemente elocuente Fernando Moure Colón:

"En su definición habría que considerar la interdependencia entre las cuestiones militares,

[2] Gobierno de España, *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*, Presidencia del Gobierno, Madrid 2017, pág. 14.

económicas, sociales, políticas o medioambientales. (…) Así, toda definición del concepto de "seguridad nacional" debe tener en cuenta los factores no previsibles (el impacto de factores no militares en la seguridad) y que, de una forma subjetiva, provocan inseguridad en los Estados y en sus ciudadanos condicionando los objetivos de "seguridad nacional" y las medidas a adoptar en el contexto de la "Política Nacional de Defensa". Además, cualquier definición del concepto de "seguridad nacional" debe considerar no solo los intereses nacionales de seguridad (que conforman las aspiraciones básicas del Estado en el orden internacional y son el fundamento del bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos y que, llegado el caso, justifican el esfuerzo de defensa), sino también, los cambios en el escenario estratégico internacional" (Moure Colón, 2014, pág 13 y 14).

Es aquí donde el patrimonio cultural en su condición de elemento vertebrador[3] y de representación dentro de la sociedad, destaca por su vulnerabilidad ante diversas amenazas recogidas en la Estrategia.

Percepción de seguridad

La Seguridad es un aspecto al que la ciudadanía da un gran valor y, por tanto, es una de las prioridades para cualquier país. Las personas identifican el patrimonio histórico con los valores de su sociedad y con sus señas de identidad, para poder garantizar la sensación de seguridad entre la población es necesario garantizar la de sus bienes culturales. Un ejemplo reciente de ello ha sido el incendio que se produjo en la Catedral de Notre Dame (París) el 15 de abril de 2019. Sobre este hecho se pueden hacer dos lecturas: una relacionada con las carencias en los medios y métodos de protección de la que se hablará más adelante, y otra sobre la respuesta unánime de la sociedad, no solo en Francia, sino en el mundo entero, de unión y apoyo ante la pérdida de un icono de la cultura y la historia occidental. Esto no es sino la respuesta que la sociedad da ante este tipo de pérdidas y no hacen sino denotar la significación que los elementos culturales tienen para la sociedad y, por tanto, la importancia de su protección y la responsabilidad de interpretar correctamente estas necesidades para gestionarlas adecuadamente. En este contexto "los ciudadanos perciben los nuevos desafíos y trasladan su preocupación a los Gobiernos. De esta forma, los Estados reaccionan involucrando también a las organizaciones internacionales, que cuentan con un concepto pluridimensional de la seguridad, siendo un importante instrumento para consolidar la estabilidad de las instituciones en todos los aspectos" (Moure Colón, 2014, Pág. 4).

[3] Gobierno de España, 2017, ibídem, pág. 21

Amenazas recogidas en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 relacionadas con el patrimonio histórico

"En un entorno de seguridad complejo e incierto como el presente, en el que las amenazas y desafíos están conectados, es preciso un enfoque de seguridad integral y no compartimentado".[4]

Conflictos armados

En los conflictos armados los bienes culturales tienen un carácter propio como objetivo dentro del conflicto. Este *modus operandi* impacta de forma notable sobre grupos religiosos, minorías e incluso naciones enteras incluyendo su patrimonio intangible: celebraciones, rituales, tradiciones, actividades, todas profundamente vinculadas a lugares y a su territorio (Almagro. Tandon y Eppich 2015).

Los ataques al patrimonio que se han producido en los últimos conflictos armados responden a la intencionalidad de atacar las conciencias de la sociedad y de crear inestabilidad. Se ha pasado de los tradicionales daños colaterales al patrimonio, o los ataques directos a los símbolos culturales del enemigo, a ser utilizado como un elemento propagandístico más dentro de las nuevas estrategias que traen aparejadas los nuevos tipos de conflictos a los que estamos asistiendo actualmente. Un ejemplo claro lo ha protagonizado recientemente Donald Trump con su amenaza de atacar sitios emblemáticos de la cultura iraní[5], teniendo que retirar la amenaza posteriormente debido a la reacción internacional generada en su contra.

Otro ejemplo claro ha sido el del "Estado Islámico". Estudiando las diferentes respuestas a sus ataques contra el patrimonio por parte de la comunidad internacional, se puede ver que han oscilado entre el apoyo a los mismos y la oposición, pero en todo caso han tenido un importante efecto relativo al reclutamiento por parte de los grupos armados. Este hecho genera una interesante línea de trabajo referente a la relación del patrimonio con la cohesión social en algunas comunidades (Cunliffe y Curini, 2018) y su uso como elemento propagandístico.

Terrorismo

Siguiendo la línea de acción de los últimos ataques terroristas en Europa (Castán Areso, 2019), que han tenido como objetivo a ciudadanos normales, buscando crear miedo e impacto a través

[4] Gobierno de España, 2017, ibídem pág. 80.

[5] https://www.lavanguardia.com/internacional/20200106/472748058012/unesco-advierte-trump-amenaza-destruir-patrimonio-cultural-iran.html

de los medios de comunicación, no es descabellado plantear el hipotético escenario de un ataque a bienes culturales, buscando ese mismo efecto. Estar preparado para la protección en caso de emergencia de estos bienes conlleva una formación específica de los cuerpos intervinientes en emergencias y la formulación de planes de protección y evacuación adecuados.

Crimen organizado, financiación del terrorismo y blanqueo de capitales

Continuando con el análisis de los aspectos que relacionan las amenazas y desafíos de la ESN 2017 con el patrimonio cultural, llegamos a otro de los aspectos importantes que relacionan el patrimonio cultural con grupos terroristas y, a su vez, con el crimen organizado.

Es conocida desde hace tiempo la relación directa entre los grupos terroristas y el crimen organizado, entre los que existen diferentes convergencias para ayudarse mutuamente, conectando los diferentes mercados ilícitos internacionales y facilitando el acceso a medios de financiación a los grupos terroristas (De la Corte Ibáñez, 2015) o mediante otra modalidad menos conocida que es haciendo posibles operaciones de robo o expolio.

Esta tónica ha tenido una vertiente nueva en los últimos años con el tráfico ilícito de bienes culturales. Las circunstancias internacionales relacionadas con los diferentes conflictos armados, unidas al crecimiento del mercado internacional del arte, como valor especulativo e inversionista ante las crisis económicas mundiales, han tenido como efecto su incremento hasta niveles desconocidos hasta hoy. El expolio de yacimientos arqueológicos y el saqueo de museos[6] se ha realizado de forma sistemática durante los conflictos, siendo el destino de todas estas piezas principalmente Asia, Europa y Estados Unidos, mediante unas complicadas redes de trasporte internacional, que hacen muy difícil su detección. Por otro lado, los bienes culturales han tenido un segundo papel dentro este complejo mercado, al servir de activos susceptibles de ser utilizados para el blanqueo de capitales.

En este sentido, España, que no ha sido ajena a esta problemática (Suárez Mansilla, 2018), debe asumir un papel protagonista en el nuevo escenario de lucha contra el blanqueo de capitales. Como país mediterráneo miembro de la Unión Europea, con una posición geográfica privilegiada al tiempo que compleja, tiene un perfil nítido y propio, que le hace tener grandes oportunidades para luchar contra estos delitos.

Es, por tanto, necesario seguir las líneas de acción que recoge la ESN 2017, para combatir el

[6] https://www.eldiario.es/economia/solo-petroleo-formas-financiacion-ISIS_0_458454357.html

crimen organizado, y que encuentran especial cabida dentro de las propuestas del presente trabajo. Estas son:

Formación continua en los métodos y herramientas utilizados por las organizaciones criminales.

Potenciar la inteligencia estratégica y el intercambio de información.

Mejorar la cooperación y coordinación de esfuerzos a nivel internacional[7].

Un buen ejemplo de estas iniciativas es el Reglamento 880/2019 de la Unión Europea contra la financiación del terrorismo y el crimen organizado, en el que se sientan unas bases legales para perseguir estos delitos desde la cooperación europea.

DESAFÍOS RECOGIDOS EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017 RELACIONADOS CON EL PATRIMONIO HISTÓRICO

Inestabilidad económica y financiera

En este aspecto, la ESN 2017 propone: *"*promover un crecimiento económico equilibrado basado en la competitividad, como base de un modelo socioeconómico inclusivo, sostenible y resiliente, capaz de crear empleo de calidad."[8] Es de sobra conocido el importante papel que tiene el turismo en la economía española, dejando de lado el turismo de sol y playa, la oferta cultural española es el segundo elemento de atracción de turistas extranjeros y del turismo interior. De estos datos se desprenden dos lecturas: la primera, relacionada con el papel del patrimonio y el terrorismo mencionado más arriba, debido al grave daño económico que produciría un ataque a la imagen de la seguridad del país, como ha venido sucediendo en Egipto o Túnez. Y la segunda lectura es la potenciación del patrimonio como recurso económico relacionado con la sostenibilidad medioambiental, y la recuperación de espacios tradicionales que están actualmente abandonados, poniendo en marcha la economía en zonas donde no existen otro tipo de recursos, como las áreas rurales.

Emergencias y catástrofes

Han sido varios los ejemplos que recientemente han dado la voz de alarma en lo referente a las carencias que tienen los bienes patrimoniales en cuanto a su seguridad. Se han mencionado

[7] Gobierno de España, 2017, ibídem, pág. 93.
[8] Gobierno de España, 2017, ibídem, pág. 106.

anteriormente casos que han tenido una gran repercusión mediática, como el incendio de Notre Dame. Este mismo caso, por desgracia, es un buen ejemplo de cómo esas carencias que se están comentando multiplican exponencialmente los daños y acaban convirtiéndose en pérdidas irreparables. Ya en el mismo mes del incendio era patente que tanto las causas del incendio como sus devastadoras consecuencias se debieron principalmente a una falta de preparación y de previsión en las medidas de seguridad[9]. Estos sucesos nos han permitido tomar conciencia y poder analizar esos fallos en perspectiva. Al margen del incumplimiento de puntos concretos de la normativa, se está buscando cómo aprender de lo sucedido y mejorar así los sistemas de seguridad vigentes actualmente en Europa. En esta iniciativa están trabajando en conjunto países que han sufrido catástrofes con similares consecuencias, como pasó en España con el terremoto de Lorca y en Italia.[10]

En este sentido, hay mucho trabajo por realizar, aunque empiezan a verse iniciativas en el entorno europeo, como el proyecto *Proculther*, del que forma parte España[11], y que se materializó en el I Encuentro Nacional sobre Protección del Patrimonio Cultural en Situaciones de Emergencia, celebrado en la Escuela Nacional de Protección Civil a finales de 2019, con el objetivo de evaluar la organización, protocolos de actuación y capacidades existentes en España para la prevención de daños en los bienes culturales frente a los desastres. O las iniciativas que está llevando a cabo el Ministerio de Cultura, como la realización de cursos, y la elaboración de planes de protección en los museos de los que es titular, donde existe una comisión encargada de esta tarea, y a través de su puesta en práctica con trabajos tan necesarios y pioneros como el Plan de protección de las colecciones ante emergencias del Museo del Prado[12].

Estas iniciativas todavía se encuentran en un momento inicial de su desarrollo, siendo mucho el trabajo que queda, especialmente en lo referente a la interconexión operativa entre estos planes de protección, y el actual Sistema Nacional de Protección Civil, que tiene sus propios mecanismos de actuación y procedimientos. Si no se logran implementar mecanismos de trabajo eficaces entre el Sistema Nacional de Protección Civil y los planes de protección de los bienes culturales, nunca se llegará a alcanzar un adecuado nivel de protección y seguridad para los mismos. En el ámbito de la protección ante emergencias y catástrofes, el objetivo que marca la ESN 2017 es: "consolidar el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento integrador

[9] https://www.france24.com/es/20190425-investigacion-incendio-notre-dame-seguridad

[10] Para más información se puede consultar la web, https://www.proculther.eu/, donde se publicarán las conclusiones de estos trabajos.

[11] http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/10878055

[12] https://elpais.com/cultura/2019/05/20/actualidad/1558368719_529702.html

de todas las capacidades de España" y una de sus líneas de acción "constituir e implantar la Red de Alerta Nacional de Protección Civil para mejorar la prevención, con un enfoque integrado y multirriesgo".[13] Este objetivo no estaría completo si no se adecúan las medidas preventivas a las condiciones particulares de los bienes culturales, museos, centros históricos y demás elementos con significación patrimonial que existen en España. Hay mucho trabajo por hacer en este sentido, especialmente en España, donde la gran dispersión y diversidad del patrimonio cultural existente obliga a un adecuado conocimiento y estudio del mismo, y una adopción singular a cada bien de medidas adecuadas para su protección.

Efectos derivados del cambio climático

Esta es una de las áreas de trabajo que más relevancia está ganando actualmente en todos los sectores, y que plantea uno de los grandes desafíos a los que debe hacerle frente España. En el ámbito de la preservación del medioambiente, el objetivo planteado en la ESN 2017 es "garantizar la conservación de un medio ambiente de calidad y la protección del patrimonio natural y de la biodiversidad."[14] Pero ésta no puede entenderse separada de los elementos culturales que la conforman y la han definido y modelado a lo largo de los siglos, siendo en muchos casos inseparable la mano del hombre en la conformación de la abundante diversidad natural de nuestro territorio, e indispensable una gestión responsable, rigurosa y planificada de los mismos, relacionados además con la estabilidad económica para poder alcanzar los objetivos comentados anteriormente de la ESN 2017.

Cabe una última lectura a este respecto y es cómo afecta el cambio climático a los bienes culturales, por ejemplo, a los diferentes yacimientos arqueológicos que se encuentran en riesgo directo de desaparecer a causa de la subida del nivel del mar.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente artículo subyace la idea de la importancia de la especialización en la parte de la Estrategia que afecta al patrimonio cultural. Dentro de la idea general de adaptación al cambio que nos trasmite la propia ESN 2017, es necesaria una profundización y un desarrollo específico y constante de sus líneas de acción. Por otro lado, se ha buscado hacer notar de forma muy general, la significación que tiene el patrimonio y, por tanto, la importancia de su protección. Queremos sentar una primera base para futuros trabajos basados en un nuevo eje

[13] Gobierno de España, 2017, ibídem, pág. 112-113.
[14] Gobierno de España, 2017, ibídem pág. 116.

transversal, que, aunque no contemplado específicamente, tiene una importante repercusión en diversas áreas.

"El éxito de la ESN-2017 no reside tanto en lo que dice como en la capacidad de movilización de los niveles inferiores para que éstos aborden todas y cada una de las líneas de acción establecidas para los quince ámbitos que recoge la ESN-2017" (Ballesteros Martín, 2017, Pág. 18).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almagro Vidal, A., Tandon B., Eppich R., "First aid to cultural heritage. Training initiatives on rapid documentation" *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, Volume XL-5/W7, 2015.

Ballesteros Martín, M. A. "Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017", *Documento de Análisis 74/2017* . Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017. *http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA74-2017_Novedades_ESN2017_MABM.pdf* [Consulta: 15/10/2019].

Cachafeiro Bernal Oliva. "La destrucción del patrimonio cultural como arma de guerra" *Perspectivas. Revista Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico* nº 93 febrero 2018 pp. 169-170 *www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/4106>*

Castán Areso, Jesús Javier, "Evolución de la yihad global: la amenaza presente del terrorismo yihadista contra España y sus ciudadanos". *ADESYD. Compartiendo (visiones de) seguridad.* VOL *5. Actas V Congreso ADESyD.* Junio 2019 pp 225-241 http://www.adesyd.es/actividades/repositorio.php?a=CVADES&b=Presentaci%C3%83%C2%B3n%20de%20las%20Actas%20del%20V%20Congreso%20%22Compartiendo%20(visiones%20de)Seguridad%22[Consulta: 15/10/2019].

Cunliffe, E., Curini, L. "ISIS and heritage destruction: A sentiment analysis". *Antiquity, Volume 92*. Issue 364, 2018 pp. 1094-1111 *https://www.cambridge.org/core/journals/antiquity/article/isis-and-heritage-destruction-a-sentiment-analysis/CDABFFEB67F138A6B96AD45EA05A026E*[Consulta: 15/10/2019].

De la Corte Ibáñez, Luis. "¿Por qué crecen los vínculos entre terrorismo y crimen?" *Revista Cuadernos de la Guardia Civil*, número 50. 2015, Pp. 6-26.

Moure Colón, Fernando*: Armonización de las líneas de acción de la Estrategia Integral de Seguridad de la comunidad internacional: aportación española*. Madrid. Facultad de Derecho de la UNED. , 2014. *http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:Derecho-Fmoure/MOURE_COLON_Fernando_Tesis.pdf* [Consulta: 15/10/2019].

Sabrine, I., Ibáñez, J.J.," Sociedad civil y protección del patrimonio sirio", Afkar Ideas nº 60. Estudios de política exterior. 2019. https://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/sociedad-civil-proteccion-del-patrimonio-sirio/

Suárez-Mansilla, Marta: "Blood Antiquities: a Net Acting in Spain Helped to Finance DAESH through Illicit Trafficking of Cultural Goods". *Art World Law & Bulletin.* Chronicles of Themis & Athenea. nº 4. Madrid. Mayo 2018 pp 1-32.

PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL

COORDINADO POR DR. FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL "SEGURIDAD INTERNACIONAL"

La Asociación de Diplomados Españoles de Seguridad y Defensa (ADESyD) convoca anualmente a sus afiliados para que trasladen sus comunicaciones científicas a unas actas que alimenten el conocimiento del área de conocimiento de la seguridad y la defensa. En 2019 me ha correspondido moderar un panel agrupado en torno a la Seguridad Internacional para la que se han seleccionado a los ponentes y asuntos sobre los que se voy a tratar en esta introducción.

Me gustaría comenzar con una reflexión teórica sobre la necesidad de renovar los contenidos teóricos, conceptuales y temáticos de la seguridad internacional. Los estudios de seguridad modernos registran la emergencia de nuevos conceptos de seguridad asociados a las cuestiones que se han ido convirtiendo en problemas de seguridad (segurizado en terminología constructivista) como los asociados a la inmigración, la identidad, la biopolítica, la ética, la vigilancia, el crimen organizado, la ciberseguridad, la energía, la alimentación, el medio ambiente o la resiliencia, entre muchos otros.

En el campo conceptual, los cambios son más rápidos que en el campo teórico, los dominios teóricos, donde los enfoques tradicionales del realismo, liberalismo o el constructivismo, por citar los más utilizados, tratan de encajar los nuevos desafíos conceptuales en los marcos teóricos que han sido utilizados durante décadas por los diplomados. Junto a ellos, los conflictos y las crisis, especialmente si conllevan enfrentamientos armados, siguen atrayendo el interés académico y científico de las comunicaciones como las que se van a presentar a continuación, encuadradas en los estudios regionales y de caso, a pesar de que el número de conflictos tiende a reducirse según reflejan los indicadores al uso.

La existencia de zonas de conflicto crónicas, como las de Oriente Medio y África atraen la atención de los investigadores junto con las políticas de las grandes potencias, pero son objetos tradicionales de la seguridad tradicional que perpetúan, pero no innovan, el área de conocimiento. En una sociedad digitalizada, los investigadores deberían prestar mayor atención a los nuevos fenómenos que las sociedades avanzadas consideran como problemas (segurizan) y reducir su dedicación a aquellos fenómenos que dejan de considerarse como tales.

La rivalidad declarada entre China y los Estados Unidos ha puesto de relevancia algunos factores como la ciencia, la innovación o la tecnología que no ocupaban los primeros lugares en el interés de los investigadores que desarrollan su actividad intelectual en el ámbito de las ciencias sociales. Como resultado, las mayores y mejores aproximaciones científicas a los nuevos aspectos de la competición geopolítica y geotecnológica se producen en áreas de conocimiento

distintos de las ciencias sociales que abordan con mayor familiaridad metodológica cuestiones asociadas a las nuevas tecnologías, el ciberespacio o la digitalización, por el limitado conocimiento de los investigadores de las disciplinas tecnológicas. No partiendo de un conocimiento básico de las disciplinas tecnológicas de la globalización, las investigaciones no pueden profundizar en las causas estructurales que coadyuvan a explicar la seguridad internacional. Sería necesario, por tanto, alertar a las nuevas promociones de diplomados sobre la necesidad de preocuparse por la innovación de los estudios de seguridad y de los estudios estratégicos desde una perspectiva digital.

Mientras se produce la esperada renovación de la disciplina, las investigaciones de los diplomados seguirán el *mainstream* clásico y dedicarán su atención a asuntos de los que conocen sus audiencias, como los que se van a tratar a continuación. Una preferencia que seguirá funcionando hasta que los diplomados de otras disciplinas sean capaces de explicar mejor las causas profundas de los conflictos modernos.

Entrando en el ámbito de interés del panel que me ha tocado moderar, encontramos asuntos regionales como la situación en Argelia y Oriente Medio, las políticas de China y Estados Unidos, las expectativas creadas por la Cooperación Estructurad Permanente de la UE y el cometido del Cuartel General de la OTAN.

La situación en Argelia que presenta Javier Jiménez-Ugarte refleja una experiencia personal sobre el terreno, una ventaja comparativa de aquellos diplomados que han tenido la oportunidad de contrastar sus conocimientos teóricos con la realidad y, además, de hacerlo en varios periodos, desde mediados de los años 90 hasta el final de esta década. Veinticinco años después, persiste la preocupación por la inseguridad en Argelia, aunque por otros motivos. Si entonces el peligro era la irrupción del islamismo político y la emergencia de la insurgencia yihadista, con el consiguiente enfrentamiento armado, ahora la inestabilidad comparte las mismas raíces que tantos conflictos en todo el norte de África y Oriente Medio han evidenciado tras la denominada "primavera árabe". Las manifestaciones pacíficas, o las revueltas contra el sistema, reflejan nuevas fuentes de inestabilidad de origen social y político que tienen que ver con la falta de expectativas de la población local en un mundo globalizado, una mayor percepción de la globalización y los nuevos instrumentos de interacción social. Bajo su efecto, y como argumenta Ugarte, el orden viejo (la República) se desmorona y el nuevo orden (la segunda República) no acaba de llegar.

No muy lejos de Argelia, los conflictos de Oriente Medio y los conflictos que se esconden tras cada uno de ellos a manera de muñecas rusas, sigue ofreciendo motivos de estudio a los diplomados. David Hernández intenta articular la lógica de los conflictos, sus distintas causas y manifestaciones en torno al concepto de multipolaridad. Concepto que describe la limitada capacidad de atracción de las potencias hegemónicas sobre los actores locales para estabilizar sus conflictos. El catálogo de la comunicación incluye conflictos militares abiertos en Yemen o Siria; ideológicos y programáticos derivados de la rivalidad regional entre Irán, Arabia Saudita, Qatar o Turquía; los de origen social en Irak o El Líbano y los de carácter geoestratégico en el Kurdistán o los estrechos de Ormuz y Bab el-Mandeb.

Pedro Francisco Ramos aborda la política exterior de Estados Unidos, pero no desde el manido enfoque de las críticas al personaje que ocupa la Presidencia, Donald Trump, sino desde los datos de su evolución. La comunicación describe el paso de la política por los estadios del unilateralismo durante la primera mitad del Siglo XX, las corrientes conservadora y liberal del internacionalismo que siguieron y el multilateralismo a partir de la Sociedad de Naciones. A la Administración actual se le atribuye un abandono de las responsabilidades qué asumió como potencia hegemónica al cuidado del orden internacional, cuando en opinión del diplomado la vuelta al unilateralismo se inicia, bajo diferentes formatos y manifestaciones, con las últimas administraciones del Siglo XX. Las siguientes, de Obama y Trump sólo profundizan en la vuelta atrás hacia el unilateralismo clásico con las consiguientes manifestaciones de la prioridad americana (America First): contención de sus amenazas y rechazo del orden multilateral.

La comunicación de Georgina Higueras estudia el trasfondo de la emergencia de la República Popular China como potencia mundial, a pesar de las estrategias de contención de los Estados Unidos. Tras varias décadas de crecimiento y reformas, China afronta la llegada de la crisis económica de 2008 en condiciones de reafirmar su liderazgo económico regional y global que no tarda en desembocar en una afirmación nacionalista con la llegada al poder de Xi Jinping en 2012. Su visión inicial del "Sueño de China" se traslada a grandes estrategias para consolidar la conectividad y el comercio de China (la Ruta de la Seda), su autonomía tecnológica e industrial (Creado en China 2025), su alternativa a las fuentes occidentales de financiación (Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras) y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos (Civilización Ecológica).

No podían faltar comunicaciones sobre las últimas iniciativas de la UE y de la OTAN. En la primera, Ana Belén Perianes analiza el impacto de la cooperación industrial europea en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). Describe su potencial movilizador, frente

a la limitada cooperación anterior, a pesar de que su desarrollo dependerá de la voluntad y presupuestos que los Estados miembros la dediquen. La Comisión Europea incentivó esa cooperación abriendo, por primera vez, un presupuesto común de 13.000 millones de euros dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, cuya cuantía final depende de la negociación en curso. Aunque no todos los proyectos aprobados disfrutarán de sus fondos finales, el impulso político de 25 Estados miembros augura un futuro prometedor, aunque éste no se notará, según la autora, hasta dentro de algún tiempo cuando se concrete la cuantía de los fondos y los criterios de participación de terceros países como los de Estados Unidos y el Reino Unido.

La última comunicación corresponde a Lara Soria quien desea compartir su experiencia profesional en el Cuartel General Militar de la OTAN (SHAPE) en un momento de gran controversia sobre el futuro de la OTAN. La comunicación no entra en la polémica sobre el estado del liderazgo estratégico de la organización -de "muerte cerebral" según el presidente francés Macron- o en el eterno debate sobre la contribución presupuestaria o militar de los aliados europeos. La comunicación presenta el proceso de transformación de la estructura militar vista desde las responsabilidades de su Cuartel General, sus relaciones con países terceros como Japón, Corea del Sur, Colombia o -todavía- con la Federación Rusa o sus esfuerzos para agilizar la generación de fuerzas y su rápido despliegue.

ARGELIA VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS

D. JAVIER JIMÉNEZ-UGARTE

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid en 1967. Tras finalizar sus estudios en la "Escuela de Funcionarios Internacionales" con el nº 1, ingresó en la Carrera Diplomática en 1972, ocupando distintos y variados destinos durante 45 años de servicio activo. En el extranjero, trabajó en las Embajadas de El Cairo, Roma, Bruselas (OTAN), asumiendo los Consulados Generales en Houston, Nador, Tetuán (Larache), y Edimburgo. Fue, además, Embajador de España en Argelia, en Atenas, y finalmente en Estocolmo.

Durante sus años en el Ministerio de Exteriores, fue Director del Gabinete del Secretario de Estado, Secretario General Técnico y Director General de Cooperación Iberoamericana. Ha sido también Secretario General de Política de Defensa en el Ministerio de Defensa. En su último destino trabajó en la Oficina del "Alto Comisionado para la Marca España".

Ha sido miembro de los Consejos de Administración de CASA, NAVANTIA y DEFEX.

Es autor de los libros "Viaje Real a Grecia" y "Práctica Consular e Inmigración", habiendo traducido del griego al español "El abogado", de Trifon Kutalidis.

Fue nombrado "Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación" en 2014.

Actualmente, es Consejero externo de López Rodó & Cruz Ferrer Abogados y Presidente de la Sección de Colegiados No ejercientes del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM).

INTRODUCCIÓN

En primer lugar, deseo referirme a los tres años, de 1994 a 1997, que estuve destinado en Argelia como Embajador de España.

Fueron años difíciles, cuando llegué estaba ya en marcha una operación de repatriación de españoles por falta de seguridad frente a los crecientes riesgos existentes. Había sido asesinado un comerciante español en las cercanías de Orán sin que nadie hubiese reivindicado el crimen. Nuestra política oficial preveía la permanencia de los funcionarios imprescindibles para mantener los servicios abiertos en beneficio de nuestras relaciones con aquel importante país y con la pequeña colonia que quedaría integrada básicamente por religiosas y religiosos, así como por algunos matrimonios mixtos.

En aquel año 1994, pocos meses después de mi llegada, tuvo lugar el trágico asesinato de las Hermanas agustinas misioneras, Esther y Caridad, un 23 de octubre cuando iban a la misa dominical en el día del Domund. Toda la comunidad religiosa, española y extranjera, asumió difíciles "jornadas de discernimiento" dirigidas a analizar qué hacer en esa situación de falta de seguridad por un colectivo que vivía totalmente integrado en la sociedad argelina y que había pasado a ser blanco de los terroristas argelinos, que fueron los primeros "yihadistas". Con alguna excepción por motivos personales y familiares, los religiosos y religiosas optaron libremente por permanecer, sin que sus superiores en Roma se atreviesen a obligarles a abandonar su misión apostólica en aquellas tierras.

Esa valiente actitud de servicio a Dios me llevó personalmente a hacer yo también lo posible por mantener abiertas nuestras oficinas diplomáticas y consulares. Me hubiese parecido una traición cerrarlas y dejar sin apoyos a nuestra "colonia", por utilizar terminología habitual en el mundo diplomático y consular. Mantuvimos, pues, abiertas la sección consular en Argel y el Consulado general en Orán, así como las Oficinas sectoriales de la Secretaría de Estado de Comercio, del Ministerio de Defensa y la recién creada del Ministerio de Interior, así como el muy popular "Instituto Cervantes". Debo recordar ahora la magnífica disposición de todos los funcionarios que estaban al frente de ellas, y, que sin dejar de atender lo mejor posible y con ayuda de la Embajada las cuestiones de seguridad, pudieron y quisieron seguir prestando su valioso apoyo al pueblo argelino y a todos los españoles que allí permanecieron.

No puedo dejar de reconocer que nuestro comportamiento fue especialmente reconocido por el Gobierno argelino, que estaba viendo cómo iban cerrando las Embajadas de Austria, Suiza, Suecia, y Países Bajos, y como otras, así Alemania y Reino Unido, desviaron hacia Túnez la

tramitación de visados. Incluso la ex potencia colonizadora, Francia, cerró todas sus oficinas consulares y puso en marcha un complejo sistema de tramitación de visados por correspondencia a través de una oficina en Nantes.

Me atrevo a presumir de mi buena relación aquellos años con alguien que se encontraba aun "en los pasillos", pero que estaría llamado a convertirse en el hombre fuerte de Argelia. Abdelaziz Bouteflika era la personalidad que había vivido toda la Historia de Argelia desde la Independencia lograda en 1962. Tras el golpe de Boumédiène contra Ben Bella, había sido nombrado jovencísimo Ministro de Exteriores con gran proyección internacional dentro del "Movimiento de los No Alineados", permaneciendo en el puesto hasta los años de la evolución democrática impulsada por el Primer Ministro Mouloud Hamrouche, la nueva Constitución de 1989 y las elecciones de 1991 interrumpidas por un "golpe militar blanco" que había llevado al inicio de lo que se convertiría en una auténtica guerra civil, conocida como "años de plomo". Durante mi estancia allí, y tras su enfrentamiento en la sombra con los militares que propusieron hacerlo Presidente, Bouteflika estaba muy presente en la vida social y diplomática, siempre con su cigarrillo americano y su whisky, a lo que añadía una muy amena conversación.

Sin tiempo para recordar al detalle aquellos años citaré un párrafo de las breves páginas que escribí al término de mi mandato, a finales de 1996, y que, a pesar del ofrecimiento del ABC de Ansón, y de "Política Exterior" de Darío Valcárcel, por razones de oportunidad diplomática, se quedaron sin ver la luz. Bajo el título de "La Argelia de Zéroual" escribí que: "No cabe en ningún caso negar a Zéroual la generosidad con la que asumió, tras ser elegido Presidente en 1996 con aplastante mayoría, - a pesar del boicot decretado por los partidos que aceptaron la mediación en Roma del Movimiento de San Egidio -, un nuevo proceso de búsqueda de consenso con partidos políticos, asociaciones, líderes representativos, movimientos sindicales y colectivos tan afectados por la crisis como los jóvenes y las mujeres argelinas". Desgraciadamente, la anunciada retirada de Zéroual llevaría a que se hiciese realidad mi temor de que "el proceso de transición termine en una verdadera involución capaz de llevar a Argelia hacia estructuras políticas falsamente democráticas*".*

Ya después de mi salida de Argelia, culminó la llamada del poder militar a Bouteflika para que asumiese la Presidencia civil. No cabe negar que los primeros mandatos de Bouteflika fueron muy positivos. Allí están sus grandes éxitos de la "Ley sobre la Concordia Civil", y el "Referéndum" de 1999, que trajeron una nueva etapa de pacificación del país y de recuperación económica. Sus muchos años de ausencia y exilio no le habían impedido seguir siempre en contacto con los "decididores", y supo desplegar día a día sus grandes cualidades personales y

profesionales, con la limitación de su creciente resistencia a avanzar en el proceso de democratización que estaría en el origen de los grandes problemas ulteriores de concentración del poder económico y militar, así como la consiguiente y generalizada corrupción.

Fue, en cualquier caso, una etapa clave en la historia reciente de Argelia, que se prolongaría hasta febrero del año 2019, con el frustrado intento de presentarse de nuevo para un "quinto mandato", a pesar de haber sufrido un grave ictus, y permanecer, casi sin habla, en una silla de ruedas, convirtiéndose su hermano, apoyado por la inevitable "clique" militar y económica, en el verdadero poder, contra quienes han ido dirigidas todas las masivas manifestaciones de los viernes.

Paso ahora a lo por mi vivido veinticinco años después, cuando de retorno a Madrid, y tras mi jubilación como diplomático el 18 de diciembre de 2017, tras cuarenta y cinco años de feliz Carrera, volví a interesarme por aquel país, del que había dicho en un viejo brindis que "El primer destino de un diplomático como Embajador es como el primer amor. Esa primera misión pasará a ser la culminación definitiva de nuestra Carrera, una unión personal y duradera con el país en cuestión".

El destino quiso que nuevas responsabilidades en el campo económico y comercial me llevasen a viajar a Argel en abril del 2019 y luego a Orán en mayo. Se trataba de apoyar la continuidad de un proyecto de restauración ganado por una prestigiosa empresa española de ingeniería con sede en Alcoy de un precioso edificio del período francés, la Prefectura en Orán.

A mi retorno a Madrid, revisé mis papeles y recuperé lo que habían sido mis visitas de despedidas veinticinco años antes cuando me tocó cesar y viajar a Atenas para ocupar esa segunda Embajada que se me encomendó ante la República Helénica.

Aquella revisión de archivos me permitió comprobar la supervivencia durante mi larga ausencia del país de numerosos políticos y hombres de empresa a los que les tocó hacer frente desde distintas posiciones y con diferentes resultados a este nuevo fenómeno de una, sin duda tardía, "primavera política" iniciado el 22 de febrero de 2019, reflejado en las manifestaciones de los estudiantes todos los martes seguidas de otras, los viernes, cuantitativamente aún más significativas, de toda la población civil a lo largo y lo ancho de todo el país.

Redacté unas breves conclusiones que opté por no publicar pero que ahora me parece útil reproducir en beneficio de esta interesada audiencia. La primera y principal era comprobar que el régimen de Bouteflika se había prolongado más allá de lo deseado y merecido por el sufrido

pueblo argelino, y que muchos de sus protagonistas seguían decidiendo el rumbo del país, muchas veces en su propio beneficio. El Primer Ministro, el antes joven diplomático Ahmed Ouyahia, nombrado inicialmente por Zeroual, había vuelto a ocupar ese cargo con el Presidente Bouteflika a partir de la enfermedad de éste. En mi entrevista de despedida, el 12 de enero de 1997, Ouyahia me había dicho, para defenderse frente a las tremendas críticas que le dirigía el Parlamento designado, más que elegido de entonces, denominado "Consejo Nacional de la Transición", que le había llegado a comparar con Ceaucescu: "acepto que se discrepe de las acciones concretas de mi Gobierno pero no cabe ridiculizar el funcionamiento de la Nación, lo que constituía un pecado según la Ley Coránica", sin dejar de autodefinirse como "un alto cargo del Estado entregado a sus obligaciones, sin ningún apetito de poder". A pesar de sus iniciales declaraciones en favor de "satisfacer pronto las reivindicaciones expresadas por el pueblo en sus sucesivas manifestaciones", Ouayahia fue finalmente encarcelado y está siendo sometido a un grave juicio por corrupción.

También me había entrevistado unos días después, el 14 de enero de 1997, con el Presidente del citado pseudo parlamento, CNT, Abdelkader Bensalah, nombrado por el Gobierno de entonces, y elegido para presidir el nuevo Parlamento, y que, como segunda autoridad del Estado, ha asumido la Presidencia de la República tras la dimisión de Bouteflika. Según mis notas, y tras decirme que "el citado CNT estaba siendo el menos disciplinado del mundo", defendió la entonces muy preocupante "Ley de la Arabización como única vía de consolidar la lengua árabe en las funciones soberanas del Estado como elemento clave de la identidad y la nacionalidad argelinas, ya que el francés no puede ser más que una lengua extranjera". No pudo, entonces, aceptar mis planteamientos en favor de la lengua "amazigh", para lo que invoqué el "rango dado en nuestra Constitución y Estatutos autonómicos a las lenguas vernáculas". Sin haberle vuelto a ver, y dándome cuenta de su gran importancia política actual tantos años después, me pregunté sobre el verdadero sentido de su amable contestación final sobre los muchos rumores que había entonces sobre su fulgurante futuro político, "las personas más ambiciosas son aquellas que saben ocultar bien sus ambiciones".

Frente a ello, comprobé que algunos de mis grandes amigos de entonces como mi colega el Embajador de Argelia en Madrid, Abdelaziz Rahabi, habían tomado partido con la oposición. Lo había hecho ya cuando, tras haber sido nombrado Ministro de Información tras cesar en Madrid, había dimitido por considerar que sus propuestas sobre una mayor apertura hacia los medios de comunicación y la debida consolidación de la libertad de prensa estaban siendo frontalmente rechazados por Bouteflika y sus hombres de confianza.

Desde entonces, se había convertido en un reconocido politólogo y experto en temas de imagen, consagrándose igualmente como docente en Argelia y Francia. Ejemplo de coherencia profesional, pienso que ha sido el único ministro que se atrevió a presentar su dimisión al poder establecido. De ideas claras, y tras el inicio de las manifestaciones populares, ya en el mes de marzo del 2019, había sido capaz de ofrecer a unos y otros un plan de acción capaz de hacer efectiva una exitosa transición y la consolidación en Argelia de una auténtica democracia en manos del pueblo soberano. Declaró entonces que "el plazo para una transición seria exige un mínimo de un año y medio, será necesario modificar la ley electoral, la ley sobre los partidos políticos, y lograr un acuerdo global de cara a la organización de elecciones legislativas y elaboración ulterior de una Constitución que deberá ser sometida a un referéndum para poder finalmente elegir a un nuevo Presidente de la República".

Otros conocidos míos de mis años de Embajador siguieron jugando un mayor o menor papel en la política argelina hasta llegar a la crisis actual. Algunos, como el Jefe de los Servicios de Inteligencia por muchos años, el General Mohamed Mediene, ("Toufik"), fue encarcelado por un delito de alta traición, acusado junto a Saïd Bouteflika, hermano del expresidente, y a su colega y sucesor al frente de los Servicios de Inteligencia, el General Tartag, y a otra vieja conocida, Louisa Hanoune, de querer derrocar al actual hombre fuerte, el General Ahmed Gaid Salah, para recuperar poder. El "Tribunal militar de Blida" condenó a cada uno de los cuatro a 15 años de prisión. Otro viejo conocido mío, el General Nezzar, hombre clave en la interrupción del proceso electoral en 1991, fue condenado a 20 años en rebeldía, pues logró escapar y se encuentra hoy en España, si bien el actual Gobierno ha solicitado su extradición. En el juicio se acusó a todos ellos de "conspirar el día 29 de marzo contra el Jefe de las Fuerzas Armadas, el actual hombre fuerte, para destituirlo, traer al ex Presidente Zéroual, y recuperar así el poder perdido".

Rahabi ha seguido manteniendo los mismos coherentes planteamientos. Ya el 25 de septiembre anunció que no sería candidato en la nueva convocatoria de elecciones presidenciales para el 12 de diciembre, que había anunciado el Gobierno contra la voluntad del movimiento que había logrado anular las anteriores convocatorias para el 18 de abril y para el 4 de julio. En sus declaraciones del pasado día 29 de noviembre, calificó de "*injerencia externa*" la ambigua y estéril Declaración del Parlamento europeo sobre la crisis argelina, y reiteró que la solución debía ser argelina al cien por cien, y para ello conforme con la clara voluntad popular.

Cuando termino de escribir estas páginas, no considero ni posible ni positivo intentar ninguna especulación sobre lo que sucederá el día 12 de diciembre, y aún menos sobre lo que sucederá después.

La campaña de los cinco candidatos se ha encontrado con un gran rechazo por parte del electorado, mayoritariamente contrario a celebrar unas elecciones que considera que podrán ser fácilmente manipuladas. No cabe olvidar que ninguno de los cinco candidatos cuenta con un apoyo significativo y son vistos como viejos colaboradores del "viejo régimen", manejables por el poder actual, y contrarios al "*hira*k", totalmente enfrentado a la actual convocatoria. Todos además han ido perdiendo puntos, incluido el que se había considerado candidato oficial, Abdelmadjid Tebboune, de 75 años, que fue ministro en variadas carteras, y tres meses Primer Ministro, frente al que sería el más conocido, Ali Benflis, de 76 años que sería por tercera vez candidato a la Presidencia, pero que nunca ha encontrado suficiente apoyo en las instituciones. Los otros tres, algo más jóvenes, pero siempre por encima de los 55 años, Abdelkader Bengrina, Abdelaziz Belaïd y Azzedine Mihoubi, cuentan solo con el apoyo de pequeños partidos creados a su nombre, en el caso del tercero obra del exprimer ministro encarcelado. Con 60 años, Mihoubi, conocido como periodista y escritor, director de la Radio y de la Biblioteca Nacional, durante la pasada década, Ministro de Cultura de 2015 a 2019, habría pasado a ser posible candidato oficial.

Frente a esta total incertidumbre, sin encuestas preelectorales, ni presencia de organismos observadores o de periodistas extranjeros, el movimiento popular y sus siempre exitosas manifestaciones de los viernes continua su campaña en contra de estas elecciones que ve como un nuevo intento de "hacer parecer que las cosas cambian para hacer que todo siga igual" bajo el control del anciano General que, con más de 80 años, se sintió llamado a intentar liderar y controlar el "*hirak*", pasando hoy a ser su principal enemigo. Además, todos los otros grandes políticos de mi época que han venido siendo la oposición al régimen anterior, como el islamista Djaballah, el cabil Saïd Sadi, la líder del FFS, Salima Ghozali, han pedido una y otra vez, de palabra y por escrito, la dimisión voluntaria de Gaid Salah.

En un reciente libro publicado en Francia "*La Reconquête*", pero accesible en Argelia donde afortunadamente la prensa sigue arriesgándose en defensa de su libertad, he podido leer los slogans y carteles que exhiben los manifestantes de los viernes y que permiten hacerse una idea de las grandes expectativas generadas, a las que no quieren renunciar. Nuevos verbos como "viernesear, acción de reunirse los viernes para hacer una revolución pacífica"; pronunciamientos utópicos como "el pueblo, joven y disciplinado, es el mejor candidato para

dirigir el país"; reacciones antes las amenazas "Argelia está vacunada contra el caos"; firmes propósitos "continuaremos, si ellos tienen armas, nosotros tenemos tiempo. Todos son ya ancianos nosotros estamos en los 20"; pacifistas mensajes: "queremos la marcha del régimen. La policía, la gendarmería y el ejército son los hijos del pueblo y nuestros hermanos"; conciencia histórica "1962 liberación de nuestra tierra, 2019 liberación de nuestro pueblo". Y termino con un ejemplo del nuevo nacionalismo que se está exhibiendo: "no hay más que dos tipos de personas en el mundo, los argelinos y los que desean serlo", que, sin duda, está ayudando a los millones de manifestantes a superar los momentos muy difíciles que han tenido que vivir.

El fracasado Primer Ministro de la transformación democrática de finales de los ochenta, Hamrouche, que también ha rechazado ser candidato consciente de la hostilidad que sigue levantando en las instituciones, no ha dejado de apoyar a los manifestantes con frases rotundas como, "El movimiento popular ha roto el muro del miedo y ha puesto fin a la resignación. El ejército y las élites deben involucrarse para que las reivindicaciones del pueblo argelino sean atendidas".

A lo anterior añadiré algunas citas extraídas de los últimos libros que, para preparar esta breve intervención, que tanto me ha agradado hacer ante ustedes, he podido consultar. Benjamin Stora, prestigioso historiador, concluía "o el Ejército se legitima con un futuro Presidente, o la revolución popular sigue y el poder militar cede". Otros analistas no pueden ocultar la frustración que sienten ante el momento actual, así Akam Belkaïd afirma que "en muchos sentidos Argelia dispone de todos los recursos necesarios. Argelia podría, pero no llega". Mohamed Sifaoui, con mayor pesimismo y mirando al momento actual, escribe "este interminable fin de reinado no deja traslucir ninguna perspectiva capaz de garantizar una paz duradera". Mirando al clan militar al frente del país tantos años, Lahouaari Addi, lo define como "un ejército político que surge de la Guerra de Liberación, se legitima tras la Independencia y se convierte en el único detentador de poder". Por su parte, el prestigioso periodista Mohamed Benchicou, hoy exiliado en París, se interroga "la pregunta es saber cómo un país que ambicionaba ascender al nivel de España, Turquía o Italia, se ha encontrado veinte años después al nivel de las naciones malditas". Y finalmente, Noam Chomski levanta acta de que "el pueblo argelino, que sufre desde hace mucho tiempo un sistema político corrupto y represivo está haciendo demostración impresionante de la lucha por la libertad, la democracia y la justicia".

Termino ya recurriendo al acertado título de una reciente pequeña obra de tras grandes especialistas, Aurèlia Mañé, Laurence Thieux y Miguel Hernando de Larramendi, *"Argelia en transición hacia una Segunda República"*, como única manera de salir del actual estancamiento

de sus instituciones políticas para volver a recuperar el equilibrio social y volver a generar el crecimiento económico y mayor justicia que el país necesita.

MULTIPOLARIDAD DE ORIENTE MEDIO Y ESCENARIOS DE CONFLICTO REGIONAL

DR. DAVID HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

NOTA BIOGRÁFICA

David Hernández Martínez es investigador postdoctoral del departamento de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) e Investigador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM). Colabora con *El Orden Mundial*. Es Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y sus principales líneas de investigación son: dinámicas regionales en Oriente Medio y Magreb y relaciones de España y Unión Europea con el mundo árabe.

INTRODUCCIÓN

Oriente Medio se encuentra en un período de profunda transformación en las dinámicas regionales, que viene acompañado inevitablemente por un aumento de los márgenes de tensión, inseguridad e incertidumbre. Los principales actores estatales de la zona se ven determinados a reconfigurar sus estrategias y acción exterior para adaptarse a un entorno donde los conflictos y crisis se multiplican. La falta de un marco consensual mínimo, que permita establecer una agenda común y unos mecanismos compartidos para la solución de los problemas, viene dada por la incompatibilidad e incongruencia de los intereses de los regímenes. La multipolaridad se constituye en el rasgo central de la nueva dimensión local.

La primavera árabe en 2011 supuso una fractura en el *statu quo* imperante, que erosionó los frágiles niveles de estabilidad en Oriente Medio. Las revueltas y demás eventos iniciados entonces pusieron de manifiesto la complejidad del escenario, remarcando que la atención no se podría solamente limitar a un único foco. Se producen brechas de rivalidad bélica, como en Yemen o Siria, donde rápidamente las divergencias internas pasan a constituirse en reequilibrios de fuerzas entre potencias regionales y externas. También queda evidencia de la grieta ideológica y de intereses entre los principales focos de poder, que rivalizan por mayores cotas de influencia y consolidar un orden regional en sintonía con sus objetivos.

La sociedad ha reaparecido como un agente condicionante y clave en el porvenir de muchos de los países, pasando de ocupar un rol que se le presuponía erradamente como pasivo y equidistante, a ser un factor clave para valorar la perdurabilidad de un sistema en el corto y medio plazo. Los movimientos sociales actuales rompen los esquemas políticos en los que ha evolucionado esta zona en las últimas décadas, poniendo de relieve que existe una diversidad y heterogeneidad difícilmente encuadrable en los estándares analíticos tradicionales. Las protestas iniciales de 2011 desembocaron en una reactivación de los procesos de represión o coacción, pero no impiden que amplios segmentos de la ciudadanía tomen las calles de nuevo.

Los principales puntos de contradicción se concentran en Siria y Yemen, donde queda nítidamente claro la disparidad de objetivos políticos que existen actualmente. Sin embargo, es necesario mencionar otras áreas que también pueden ser claves para el devenir de las relaciones actuales. Por un lado, las regiones kurdas en Irak y Siria suponen un grave reto para la seguridad en esa parte de Oriente Medio, ya que la transcendencia del autonomismo o independencia en el Kurdistán tiene una repercusión directa sobre el orden de varios Estados. Por otro, el estrecho

de Ormuz, en el Golfo, y el estrecho de Bab el-Mandeb, entre el mar Rojo y el golfo de Adén, suponen espacios de una creciente presión y potencial desequilibrio.

METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO

El objeto de estudio se circunscribe al análisis de la situación política y de seguridad de Oriente Medio en los últimos años, desde la primavera árabe hasta la actualidad (2011-2019), considerando aquellos ámbitos donde quedan más evidente los cambios desencadenados en este período. La evaluación de cada uno de esos episodios viene recogida por el impacto y relevancia para la estabilidad y seguridad, que tienen tanto a nivel local como internacional, así como su incidencia sobre la política regional de los diferentes regímenes y las respuestas acometidas para intentar superarlos o solucionarlos. Las esferas de análisis son fundamentalmente cuatro: conflicto militar, ideológico, social y enclaves geoestratégicos.

El trabajo se construye a partir de una metodología descriptiva, sintética y analítica, entendidos como procesos complementarios a lo largo de la investigación (Garza, 1996, pp. 5-7). El propósito es el de realizar una presentación completa y ordenada de la realidad política de Oriente Medio, presentando los principales elementos que interactúan sobre dicho marco. Después de categorizar cada una de las variables es imprescindible sintetizar los aspectos y rasgos más relevantes para el estudio, que ayudan a mejorar y precisar la posterior explicación. Finalmente, se valora y reflexiona sobre las relaciones e interdependencias que se dan entre cada agente involucrado y la complementariedad o disonancia de sus intereses.

El concepto clave de la investigación es la multipolaridad. Un término que se encuentra muy presente en los principales debates académicos de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Es utilizado como base para categorizar el actual estadio de la sociedad mundial, donde el poder queda distribuido de forma desigual, motivando una acelerada tendencia competitiva entre polos (Viotti y Kauppi, 2012, pp. 63-68). El aspecto central es que no existe ni un solo referente ni coexistencia entre dos grandes fuerzas hegemónicas, lo que genera un clima de inquietud y desconfianza. Ningún agente es capaz de hacer prevalecer sus premisas sobre el resto, imposibilitando que se pueda instituir un cierto orden o equilibrio.

Esta base analítica es extrapolable a las cualidades contemporáneas de Oriente Medio tras la primavera árabe, que queda recogido bajo un período de confrontación directa e indirecta entre diferentes partes, que desean no solamente preservar y defender sus objetivos en la zona sino también extender grados de influencia (Kausch, 2014, pp. 10-11). No existe consenso sobre cómo valorar el proceso en el que se encuentra la región desde las revueltas árabes, aunque se

reconoce aquellos eventos como una ruptura con las tendencias pasadas, abriendo una fase nueva de transición hacia un status todavía poco reconocible. La multipolaridad tiene la utilidad de especificar una situación concreta de dispersión y fragmentación del poder.

ESCENARIOS DE CONFLICTO MILITAR

En Oriente Medio existen actualmente dos países en conflicto bélico que son Yemen y Siria, aunque la evolución de la contienda en cada uno de ellos tiene una proyección distinta. Las razones que llevaron al estallido de esas cotas de violencia en cada uno son diferentes, así como el tipo de actores que están participando y el propio desarrollo de las mismas. En el territorio sirio se percibe en el último año una orientación cada vez más favorable hacia el régimen de Bachar Al Asad, mientras que el problema yemení sigue aumentando en complejidad y es aún muy difícil poder descifrar un posible resultado. Lo que termine ocurriendo en cada uno de estos puntos supondrá un factor clave para el porvenir político y *securitario* de la región.

Guerra multidimensional en Yemen

El conflicto yemení presenta numerosas aristas que deben su origen tanto a factores internos como externos. El país estuvo durante más de treinta años presidido por Ali Abdullah Saleh, que fue capaz de concentrar gran poder bajo débiles equilibrios de clientelismo y tribalismo (Dingli, 2013, pp. 97-98). En las provincias del sur existe una fuerte corriente independentista, mientras que en el norte las facciones zaidíes de los hutíes siempre han sido críticas con el Gobierno de Saná, al mismo tiempo que otras comarcas del país quedaban prácticamente fuera de la administración estatal, cayendo bajo la presencia de grupos radicales y terroristas.

En el conflicto se distinguen varias fases: a) a principios de 2011, se producen numerosas protestas por todo el país, que, junto con la presión internacional, llevan al presidente Saleh a dimitir en favor de Mansur Al-Hadi, constituyéndose una mesa de diálogo nacional; b) entre 2012-2014, tiene lugar una fase de negociación auspiciada por el Consejo de Cooperación del Golfo y Naciones Unidas; c) a mediados de 2014, se desencadena una guerra entre las milicias hutíes y tropas gubernamentales; d) desde marzo de 2015, Arabia Saudí lidera una coalición internacional para restituir el Gobierno de Al-Hadi y frenar el avance huti y; e) a partir de 2017, la violencia se intensifica y aumenta la disparidad de contendientes e inferencias externas de cada lado.

El carácter multidimensional de la guerra se debe a cuatro niveles de enfrentamiento. Por un lado, el choque entre hutíes contra fuerzas de Al Hadi y el Consejo de Transición del Sur (CTS). Por otro, la rivalidad territorial entre Saná, que representa a la antigua Yemen del norte, contra

los impulsos independentistas del CTS. En otro aspecto, los hutíes cuentan con el apoyo de Irán, mientras que el ente gubernamental es respaldado por Arabia Saudí y algunos de sus aliados, y las fuerzas del sur tienen el apoyo de Emiratos Árabes Unidos (EAU) (Harb, 2019). Finalmente, el vacío de poder e inestabilidad son aprovechados por células de Al Qaeda y Daesh, que a su vez están protagonizando enfrentamientos por la hegemonía del terror.

La cuestión yemení supone un serio peligro para la seguridad y defensa de Arabia Saudí, que lleva desde el año 2015 realizando un considerable esfuerzo bélico y económico sobre el terreno (Hill, 2017, pp. 287-290). No obstante, la incapacidad saudita por hacer prevalecer sus intereses y consolidar la figura de Al Hadi se traduce en que Irán ha encontrado un positivo socio en los rebeldes hutíes, mientras que EAU comienza a desligarse de la estrategia de Riad, intentando con su apoyo a los independentistas del sur establecer sus propias conexiones. No existe ningún indicio real y factible que aliente a una reducción de la violencia actual, tampoco esfuerzos reales internacionales por motivar un diálogo fructífero entre las partes.

Guerra de potencias en Siria

Las disputas internas en la nación siria rápidamente tuvieron un alcance regional e incluso internacional. Todas las potencias locales y extranjeras con intereses reales en Oriente Medio asumen un papel más o menos significativo en el transcurso de la guerra, que hace que el desarrollo de la misma resulte tan complejo, puesto que confluyen numerosos agentes con agendas dispares (Hokayem, 2014, pp. 65-70), que presentan un mapa geopolítico altamente heterogéneo. En los últimos años, el régimen de Bachar Al Asad ha conseguido reforzar sus posiciones y disminuir las fuerzas de los movimientos opositores, aunque no supone el fin total del conflicto ni tampoco la solución a los problemas que inicialmente alentaron las protestas.

En torno a la resistencia del régimen sirio se constituye un eje conformado por Irán, Hizbolá y Rusia, que son los actores externos que dan un apoyo más resolutivo a Damasco. Entre los rebeldes y facciones de la oposición la seña de identidad es la división y heterogeneidad, situación alimentada por potencias regionales como Arabia Saudí, Qatar, Turquía o EAU, que dispersan sus apoyos en distintos brazos armados. En este sentido, un componente clave del devenir de la guerra ha sido la escasa presencia estadounidense y de demás potencias occidentales (Hokayem, 2013, pp. 151-154). Al contrario que en Libia, tanto la Administración Obama y, posteriormente, la presidencia de Donald Trump siempre han evitado elevar su papel sobre el terreno.

La preocupación de EEUU y demás aliados europeos sobre Siria se centra fundamentalmente en el auge del terrorismo, que está identificado con el grupo Daesh (Gerges, 2014, pp. 339-340). La organización se encuentra en una fase de declinación territorial, aunque no implica su desaparición. La falta de control sobre amplias zonas de Siria y los vacíos de poder creados pueden degenerar en el auge de nuevos grupos radicales. El régimen de Al Asad aún se muestra incapaz de ejercer un dominio completo sobre el país sino es con la ayuda de terceros países. Además, otros Estados como Turquía o Arabia Saudí se resisten a perder vínculos y capacidad de influencia en el mapa geopolítico sirio, continuando con el apoyo a opositores.

ESCENARIOS DE CONFLICTO IDEOLÓGICO Y PROGRAMÁTICO

La irrupción de las revueltas árabes puso de manifiesto las diferencias que existen entre los distintos regímenes presentes, siendo el elemento principal que imposibilita el retorno a niveles inferiores de violencia y tensión. El liderazgo regional queda en entredicho entre las posiciones sauditas, el creciente peso iraní y el regionalismo en la política exterior turca. Sin embargo, existe otro conjunto de Estados que no quiere quedar rezagado en alguno de estos círculos de influencia, pretendiendo desempeñar un papel más activo, como Qatar o EAU. Un espacio importante de confrontación de estos programas e intereses contrapuestos está siendo el Golfo, donde confluye más paradigmáticamente la multipolaridad regional.

Conflicto entre potencias regionales

El escenario conflictivo de Oriente Medio puntualmente se ha traducido en guerras abiertas como en Siria o Yemen, aunque en ninguna de estas coyunturas existe un enfrentamiento directo entre los principales polos de poder de la zona. Las dinámicas regionales están intrínsecamente marcadas por la disputa hegemónica entre Arabia Saudí e Irán (Mabon, 2016, pp. 58-60), aunque tampoco se puede desatender el rol creciente que aspira ejercer Turquía. Tanto el Gobierno de Erdogan como el régimen de los ayatolás ponen en cuestión el liderazgo de la monarquía saudita durante décadas. Sin embargo, la corona saudita plantea resistencias a estos impulsos, intenta redibujar nuevos ejes y alianzas que sigan consolidando su posición.

Desde el año 2015, el rey Salmán y el príncipe Mohammed bin Salman plantearon una política exterior distinta a la realizada por el rey Abdalá, entendiendo que el panorama regional ha cambiado y es necesario para sus intereses retomar una actitud más proactiva. Para cumplir con este propósito, Arabia Saudí se está valiendo de todos sus recursos para poner en práctica una acción más ambiciosa y completa, recurriendo a las capacidades políticas, económicas, religiosas y militares del reino (González del Miño y Hernández, 2019, pp. 115-117). En este sentido, los

dirigentes sauditas también buscan estar presentes en aquellos conflictos más significativos en el entorno, para que sus preferencias y prioridades sean considerados.

El creciente peso iraní cuenta en los últimos años con dos episodios favorables para sus proposiciones. Por un lado, la primavera árabe y los acontecimientos posteriores le ayudaron a superar la exclusión que sufría por parte de la comunidad internacional y mejoraron su alcance en gran parte del entorno próximo. Por otro, las negociaciones en torno el programa nuclear y el posterior acuerdo sobre el *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) (Parsi, 2017, pp. 220-223), concedieron de nuevo a Irán el reconocimiento como un elemento clave e indispensable para asegurar mininos niveles de estabilidad y seguridad de Oriente Medio.

Las revueltas árabes alientan también la política regionalista de Turquía, que hasta entonces había visto cómo sus esfuerzos por ingresar en la Unión Europea (UE) resultaban infructuosos. La inseguridad en torno a la frontera siria y las posibilidades de ampliar su red de alianzas en Oriente Medio motivan al régimen de Ergodan a centrar esfuerzos en el flanco sur (Öniş, 2012, pp. 50-54), aspirando a recuperar el protagonismo pasado. Asimismo, hay otra franja de potencias emergentes que intentan ganar espacio en este período. Qatar pretende superar su rol de interlocutor y mediador para ser parte activa de las disputas, mientras que EAU quiere construir su propia política exterior sin relación de dependencia con otras potencias.

La rivalidad creciente en el Golfo

El Golfo es el punto donde quedan recogidas las mayores diferencias entre las grandes potencias regionales y los Estados emergentes. Se están produciendo tres crisis simultáneas, que se encuentran estrechamente vinculadas. Primero, la tensión entre los diferentes regímenes por el tipo de relación con Irán. Segundo, la rivalidad entre Qatar y algunos de sus tradicionales socios del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), principalmente los problemas vienen dados con Arabia Saudí. Finalmente, en el seno de esta organización regional se produce un agudo disenso entre sus miembros a la hora de proceder ante las vicisitudes locales, que provoca una paralización completa de los procesos de integración iniciados.

Las monarquías árabes del Golfo y demás regímenes de Oriente Medio mantienen posiciones distintas con respecto al auge iraní. Arabia Saudí, junto a Bahréin y EAU, lidera una estrategia que intenta excluir y marginar a Irán, negándole el protagonismo que reclama y señalándole como el principal responsable de los niveles de inseguridad (Pradhan, 2011, pp. 266-267). Qatar, Kuwait y Omán mantienen unas premisas totalmente contrarias, ya que consideran

imprescindible rebajar la tensión con el polo persa. Esta coyuntura es una de las razones por las que se haya incrementado la fricción entre el gobierno qatarí y el bloque saudita.

Arabia Saudí concibe al resto de miembros del CCG como parte intrínseca de su zona natural de influencia, por lo que aspiraciones en materia internacional de Qatar han encontrado las reticencias sauditas (Hernández, 2019, pp. 218-220). Este hecho se traduce en la conducta dispar de ambos regímenes ante los diversos conflictos regionales y ante la problemática iraní. La familia real Al Thani encuentra el respaldo de Irán y Turquía en su enfrentamiento con Arabia Saudí, al mismo tiempo que polariza la discusión entre el resto de monarquías. La falta de entendimiento entre el eje saudí-bahreiní-emiratí con los demás *partenaires* del Consejo, genera que la organización quede totalmente inoperativa. Los esfuerzos de décadas previas por proyectos comunes en materia económica, defensiva y acción exterior quedan aplazados.

ESCENARIOS DE CONFLICTO SOCIAL

La inestabilidad e incertidumbre han sido tradicionalmente esbozadas en Oriente Medio a través de los paradigmas de relaciones entre Estados, pero ya la primavera árabe y los años posteriores ponen de manifiesto que la complejidad regional es más multidimensional. Las sociedades se erigen como factores desencadenantes tanto de cambios internos como de transformaciones de alcance transnacional. Las causas que desencadenaron las masivas protestas de 2011 no lograron ser atajadas con resolución, por lo que las motivaciones y problemas siguen estando presentes. Las movilizaciones en Egipto, Irak o Líbano dejan claro que las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades necesitan ser reformuladas, ya que el contrato social en el que estuvieron basadas durante décadas es inválido actualmente.

Islamismo político, movimientos seculares y autoritarismo

Desde el año 2011, el debate político y social en Oriente Medio y resto del mundo árabe y musulmán ha estado marcado por la contraposición de modelos, ideologías y programas. A pesar de que existe una tendencia por primar las identidades religiosas y sectarias por encima de otras cuestiones, verdaderamente en la mayor parte de las poblaciones de la región existe una brecha cada vez más creciente y fuerte polarización (Gause, 2014: 12-15). Muchas de las revueltas fueron monopolizadas por las fuerzas islamistas, que cuentan con una trayectoria de acción reivindicativa y organización en la oposición más amplia. Sin embargo, existen también corrientes seculares y aperturistas que hacen frente a un autoritarismo aún predominante.

Los Hermanos Musulmanes son el ejemplo más reseñable de cómo el islamismo político cuenta con una hegemonía social, sobre todo, entre las capas más populares, bastante considerable en

muchos países de la zona. El gobierno de Morsi en Egipto, entre 2012-2013, supuso una seria amenaza y contingencia para otros regímenes de alrededor (Lacroix, 2017: 52-53). El programa político de esta hermandad y otros grupos análogos representa una alternativa distinta al arquetipo imperante. Monarquías de las características de Arabia Saudí y demás dinastías árabes contemplan con preocupación y escepticismo estas corrientes que intentan conjugar el valor religioso con cambios profundos en el *statu quo* político.

La respuesta de los Gobiernos ha sido igual de represiva y dura con los principales actores del islamismo político y otros de diferente condición ideológica. Los acontecimientos de los últimos años en Oriente Medio no solo presentan una lucha de poder regional, también canalizan un complejo y heterogéneo escenario de competición por la hegemonía del discurso y debate político, que tienen como centro la propia reorganización del sistema estatal. Agentes clásicos frente a otros revulsivos y contestatarios intentan hacer prevalecer sus intereses.

Ante los dos grandes polos del debate interno como son el islamismo político y los regímenes autoritarios, existe una tercera vía, que protagonizó los primeros estadios de las revueltas árabes y que sigue aún muy presente. Son una esfera de la sociedad poco estructurada tanto en sus operaciones y reivindicaciones, pero refleja el antagonismo creciente entre la clase dirigente y amplios segmentos de la sociedad (Desrues, 2015: 2-3). Son las líneas que reclaman cambios sustanciales y democratización de las instituciones, conjugadas con demandas contra la corrupción generalizada, garantizar ciertos niveles de bienestar y presentar un panorama de oportunidades más amplio de las limitaciones actuales. Aunque queda en muchos casos oculto por el conflicto y el sectarismo, estas premisas están muy presentes en todo Oriente Medio.

La fragilidad de los regímenes egipcio, iraquí y libanés

Las revueltas populares y las corrientes ciudadanas de contestación al poder establecido parecían haber quedado soterradas por las disputas hegemónicas, las guerras entre potencias y las alusiones a discursos sectarios y nacionalistas. Sin embargo, los últimos acontecimientos ocurridos en Egipto, Irak o Líbano siguen una misma línea argumentativa, que los unen a las protestas producidas a principios de 2011 (Joffé, 2011, pp. 512-514). Pese a las condiciones particularidades de cada país, entre las reivindicaciones sociales se detectan mismas alusiones referidas a la corrupción endémica en las élites administrativas, la creciente desigualdad y pobreza, la falta de oportunidades de los más jóvenes y aspiraciones de cambio político.

En los tres casos mencionados también se recoge la misma premisa del debilitamiento en la relación entre dirigentes y poblaciones. Las autoridades pasan a ser señaladas como los

principales responsables de los problemas que acucian al país (Gause, 2011, pp. 85-87), provocando que los actores clásicos e institucionales sean incapaces de dar respuesta a estas demandas. La represión sigue siendo el mecanismo básico utilizado por los Gobiernos para frenar estos movimientos, mientras que los ciudadanos se decantan por actuaciones generalmente pacíficas, poco estructuradas y alejadas de los márgenes tradicionales.

Los regímenes de Irak, Líbano y Egipto parecen resistir a las masivas concentraciones, aunque el caso libanés desencadenó la dimisión del actual Primer Ministro y una crisis de Gobierno sin precedentes en el país. La perdurabilidad en el tiempo de todo este cómputo de protestas, como está ocurriendo en otras partes de la esfera musulmana como Argelia (Thieux y Hernando de Larramendi, 2019), puede provocar un efecto emulación similar a 2011, traduciéndose en un problema no exclusivamente nacional sino también regional. La distribución desigual de la riqueza, el autoritarismo, la corrupción, la desafección de los jóvenes y las aspiraciones democráticas son ingredientes presentes en la mayoría de países.

ESCENARIOS DE CONFLICTO GEOESTRATÉGICO

La importancia internacional de Oriente Medio puede ser percibida por la relevancia y significación que ha tenido en las relaciones internacionales a lo largo del siglo XX y principios del XXI. Cualquier incidente en algún sector de la zona puede llegar a tener implicaciones para el conjunto del mundo. Los problemas aparentemente locales tienen de una forma u otra una dimensión cada vez más global. Existen espacios que por su importancia política, económica y estratégica se suponen centrales en la actual competición por el poder y liderazgo. El control de los estrechos de Ormuz y Bab el-Mandeb y la cuestión kurda, son tres puntos determinantes para reequilibrar la correlación de fuerzas y establecer cierta supremacía.

El control sobre el estrecho de Ormuz y Bab el-Mandeb

El Golfo es un área relevante para la seguridad internacional por ser punto de paso natural entre Asia y África y estar en el centro del llamado cinturón musulmán, que entiende toda la franja de países de tradición islámica que se extiende desde Marruecos hasta Indonesia (Khalifé y Kechichian, 2017, pp. 145-146). Además, se encuentran grandes yacimientos de petróleo y gas, suponiendo uno de los centros neurálgicos de la producción y exportación. Por estas razones, el estrecho de Ormuz, paso entre el Golfo y el mar Arábigo, y el estrecho de Bab el-Mandeb, entre el mar Rojo y el Golfo de Adén, son dos puntos tan determinantes en Oriente Medio, que suscita la preocupación tanto de Estados próximos y potencias extranjeras.

La presencia militar ha aumentado considerablemente alrededor de Ormuz, la zona del Golfo es el área del mundo que más gasto militar lleva realizando en la última década, destacando Arabia Saudí, EAU u Omán. A pesar de las reticencias de las administraciones estadounidenses de seguir desempeñando un papel activo en esa parte del mundo, su flota sigue teniendo amplios destacamentos y bases en países de alrededor (Hernández, 2018). En término parecido, Irán hace uso de su capacidad marítima sobre el estrecho como factor condicionante de negociaciones internacionales. Controlar el paso de los buques y petroleros por esa vía se convierte en un elemento crucial para los mercados internacionales y multitud de economías.

Desde la revolución iraní en 1979 y la enemistad entre Teherán y Washington-Riad, Ormuz reaparece constantemente como señal disruptiva en el orden regional (Talmadge, 2008, pp. 87-88). Las dinámicas de tensión pasadas se intensifican con la rivalidad creciente entre Arabia Saudí e Irán, que conducen a ampliar el problema a la costa oeste de Yemen hacia el estrecho de Bab el-Mandeb. Este enclave que separa el cuerno de África de la península Arábiga, así como el mar Rojo y, por ende, el canal de Suez del Océano Indico, está condicionado por el conflicto yemení y la fuerte presencia de aquellos actores interesados en dominarlo. Por esta razón, la disputa entre los hutíes, respaldados por los iraníes y el Gobierno de Hadi, apoyado por los sauditas, recobra un especial interés debido a la importancia de dominar ese litoral.

Los hutíes no solo representan para los saudíes una amenaza en tanto en cuanto han sido capaces de extender sus dominios por las provincias del noroeste, colindante con la frontera, también porque han tomado importantes puertos a lo largo de la franja que limita con el mar Rojo (Aljamra, 2019). Este contexto les resulta favorable para evitar cualquier posible bloqueo terrestre o aéreo, pero además les erige como pieza clave sobre el mapa. El tránsito hacia el canal de Suez, los suministros para el Golfo de Aqaba, entre Egipto, Israel y Jordania, dependen en gran parte de lo que ocurre en Bab el-Mandeb, justificando su especial transcendencia.

La lucha del Kurdistán iraquí y sirio

El Kurdistán es un espacio territorial que recorre el sur de Turquía, norte de Siria, Irak e Irán, que desde el final de la Primera Guerra Mundial y el fin del Imperio Otomano ha estado en cuestión. En las primeras décadas del siglo XXI, existen tres episodios que marcan un cambio en las dinámicas de los movimientos kurdos en los Estados iraquí y sirio. Primero, la caída del régimen de Saddam Hussein y la constitución de una democracia federal, permite a los kurdos de Erbil constituir una región con una notable autonomía. Segundo, la guerra en Siria y el avance del Daesh a partir de 2014, concede a las milicias kurdas sirias (YPG) un elevado reconocimiento internacional por su resistencia y su programa revolucionario.

El Gobierno Regional Kurdo de Erbil (KRG) y las autoridades de las YPG representan un fuerte dilema para los regímenes sirio, iraquí, turco e iranís. Ninguno de estos países quiere que se llegue a establecer un Estado independiente kurdo, que ponga en cuestionamiento la integridad territorial de cada país. Sin embargo, debido a la fuerza adquirida por cada uno de esos actores en la frágil estabilidad de Irak y la guerra en Siria, tanto las potencias regionales, como otros actores extranjeros (Öğür y Baykal, 2017, pp. 65-70), tienden a preservar relaciones biliterales con estas corrientes, produciéndose un complejo entramado de alianzas.

El KRG tiene diversas ligazones con Irán, Turquía o Siria, también EEUU y otros Estados occidentales y árabes (Mohammed y Owtram, 2014, pp. 76-78). No obstante, desde el referéndum de independencia de 2017 la tensión con Bagdad es elevada. Los kurdos sirios han mantenido una coexistencia equilibrada con el Gobierno de Bachar Al Asad, las autoridades iraquíes y otros agentes internacionales, pero son considerados una amenaza por Ankara. No existe ningún encaje político consensuado para canalizar la cuestión kurda y devolver la estabilidad a esa parte de Oriente Medio. La fórmula iraquí de autogobierno, pero excluyendo la autodeterminación, parece ser la vía intermedia más viable para el corto y medio plazo.

El latente conflicto Palestina-Israel

Los conflictos y crisis se suceden en el amplio espacio de Oriente Medio, rivalizando en impacto mediático y capacidad de desestabilización regional. La multitud de coyunturas abiertas en la última década ha provocado que el conflicto Palestina-Israel quede relegado a un segundo plano de la agenda local. El interés de la mayor parte de los actores estatales y no estatales se ha centrado en otros puntos también claves del entorno, dejando casi olvidada una cuestión que ha representado durante más de medio siglo el elemento clave de la zona. La poca atención dedicada a este problema no significa la disminución en su intensidad o el acercamiento a una posible solución, al contrario, sigue estando en un nivel todavía crítico.

Las diversas circunstancias locales e internacionales recientes están resultando enormemente favorables para el ejecutivo de Netanyahu, que está encontrado menos resistencias en el exterior a sus planes de asentamientos judíos y territorios palestinos. La Administración Trump ha ligado su estrategia a los principios más esenciales del Gobierno israelí, al mismo tiempo que otros regímenes árabes están reconfigurando y adaptando sus principios con respecto a ello (Moreno, 2018). Arabia Saudí está liderando un cambio del modo en que los países de alrededor se relacionan con Israel, rebajando los niveles de beligerancia y presentando canales de encuentro y colaboración sin precedentes, que refuerza la imagen exterior de los israelíes.

Los actores palestinos se encuentran ante un horizonte más negativo que el pasado, debido a la pérdida de influencia en el debate exterior, las rivalidades internas y la acuciante presión israelí sobre la población. Los dos grandes representantes de la cuestión, Al Fatah y el grupo Hamas, han intentado marcar agendas individualizadas, que intentan consolidar su liderazgo por encima de otras corrientes (Brown, pp. 44-46). Estas vicisitudes generan que cada bloque marque sus propias zonas de influencia y busque diversos aliados en la región, obstaculizando las opciones de constituir un bloque común y facilitando la regresión de poder de ambas facciones, que están quedando subsumidas a un rol menos relevante y secundario.

El conflicto sigue estando latente y los repetidos enfrentamientos entre las fuerzas israelíes y los bandos palestinos se repiten, aunque su alcance sobre las dinámicas del entorno es reducido y el interés de terceros agentes por implicarse en ello resulta menos intenso que tiempo atrás (Feuer y Zilber, 2018). La estabilización de los puntos de mayor fricción en el medio plazo como Siria, Yemen o el estrecho de Ormuz, puede favorecer que el capítulo palestino recupere la importancia estratégica que tuvo tiempo atrás. No obstante, no existe ningún indicio que permita afirmar que hay alguna opción real de vertebrar una solución completa y duradera, porque los intereses de las principales partes son contrapuestos.

CONCLUSIÓN

Oriente Medio había estado enmarcada en un frágil equilibrio y orden antes de las revueltas árabes de 2011, bajo un paradigma en el que Arabia Saudí seguía representando el protagonismo hegemónico principal, acompañado por una serie de ejes y alianzas con la mayor parte de regímenes y Gobiernos. Estas circunstancias estaban respaldadas por la fuerte presencia de EEUU y el consentimiento de las principales potencias extranjeras. Fuera de este orden quedaban aquellos agentes que continuaban representando una amenaza para la seguridad general, ya que no compartían las premisas en las que se apoyaba aquel *statu quo*. Los acontecimientos posteriores deconstruyen y redefinen los márgenes del particular sistema.

La región continúa circunscrita a un período transicional, que se caracteriza por la inseguridad e incertidumbre dadas por los desequilibrios y crisis que han tenido lugar. La estabilización y reorganización de las dinámicas locales solo llegará a producirse en tanto en cuanto pueda recoger una coexistencia o mínima complementariedad de intereses. No obstante, la situación actual no está próxima a normalizarse o favorecer la disminución de la tensión, ya que ningún polo es capaz de hacer imponer o influir en la constitución de una agenda común. Ante la falta de consenso sobre cuáles deben ser las prioridades comunes y cómo se deben plantear las posibles soluciones, el horizonte a corto y medio plazo es todavía negativo e impreciso.

Las crisis que ha surgido en los últimos años ponen en evidencia que el liderazgo y el poder en Oriente Medio se encuentran en un estadio de disputa y dispersión. Son numerosos los actores estatales y no estatales que pretenden mejorar su posición relativa en el entorno, interfiriendo en los temas más relevantes. La multipolaridad presenta no exclusivamente un horizonte sociopolítico complejo y disperso, sino que también una fase de alta competitividad, donde se pretende adquirir mayor peso y contrarrestar las pretensiones de demás contrapartes. Estas circunstancias generan que cada conflicto rápidamente tenga una transcendencia global, con manifestaciones heterogéneas en forma de guerras, rivalidad, revueltas o crisis diplomáticas.

La tensión y la inseguridad seguirán siendo los rasgos esenciales en el panorama regional durante un largo ciclo. No se recoge todavía ningún indicio que pueda marcar la apertura de otro período distinto al extendido desde las revueltas árabes. La proyección más segura es que se reproduzcan rutinariamente vicisitudes y desequilibrios, que remuevan las dinámicas y trayectorias locales. Un gran enfrentamiento directo entre los polos más destacados o una intervención extranjera más elevada parecen ser los dos elementos disruptivos que pudieran interrumpir esta tendencia. Con todo ello, la multipolaridad seguirá siendo la premisa en la que evoluciona el escenario sociopolítico y en el que se concentran todas las fuerzas.

BIBLIOGRAFÍA

Aljamra, Helal. (2019): "Bab-el-Mandeb, Gateway to the red Sea: the world's most dangerous strait" en *Inside Arabia.* August 1, 2019. [en línea]: https://insidearabia.com/bab-el-mandeb-gateway-to-the-red-sea-the-worlds-most-dangerous-strait/

Brown, Nathan J. (2010): "The Hamas-Fatah Conflict: Shallow but wide". *Fletcher F. World Affaris.* Voul. 34:2. Summer 2010, pp. 35-49.

Desrues, Thierry. (2015): "Los jóvenes en el mundo árabe: ¿de la 'primavera' democrática al 'invierno' yihadista?. Participación y activismo político y social". *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos. REIM.* Núm 19 (2015), pp. 1-14.

Dingli, Sophia. (2013): "Is the failed state thesis analytically useful? The case of Yemen" *Politics.* 2013, Vol. 33 (2), pp. 91-100. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2012.01453.x

Feuer, Sarah; y Zilber, Neri. (2018): "What Happened to Arab Support for the Palestinians?" *The Washington Institute. Policy Analysis.* November 16, 2018. [En línea]: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/what-happened-to-arab-support-for-the-palestinians

Garza, Ario. (1996): *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de Ciencias Sociales.* El Colegio de México, Sexta Edición, México, 1996.

Gause, F. Gregory. (2014): "Beyond sectarianism: the new Middle East Cold" en *Brookings Doha Center Analysys Paper.* Number 11, July 2014. [En línea]: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/English-PDF-1.pdf

Gause, F. Gregory. (2011): "Why Middle East studies missed the Arab Spring. The myth of Authoritarian stability" en *Foreign Affairs.* Vol. 90, Nº 4, (July/August 2011), pp. 81-90.

Gerges, Fawaz, A. (2014): "Isis and the third wave of jihadism" en *Current History.* Volume 113. December 2014, pp. 339-343.

González del Miño, Paloma; y Hernández, David. (2019): "The Salman doctrine in Saudi Arabia's foreign policy: objectives and the use of military forces" en *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations.* V.8. Nº16, Jul/Dec. 2019, pp. 106-128. DOI: https://doi.org/10.22456/2238-6912.95424

Harb, Imad K. (2019): "Why the United Arab States is abandoning Saudi Arabia in Yemen" en *Foreign Policy.* August 1, 2019. [En línea]: https://foreignpolicy.com/2019/08/01/why-the-united-arab-emirates-is-abandoning-saudi-arabia-in-yemen/

Hernández, David. (2019): *La política exterior de Arabia Saudí en Oriente Medio tras la primavera árabe. Objetivos y estrategias regionales (2011-2016).* Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. [En línea]: https://eprints.ucm.es/51661/1/T40951.pdf

Hernández, David. (2018): "Estados Unidos en el corazón del golfo pérsico" en *El Orden Mundial.* 8 enero, 2018. [En línea]: https://elordenmundial.com/el-tio-sam-en-el-corazon-del-golfo-persico/

Hill, Ginny. (2017): *Yemen endures. Civil war, Saudi adventurism and the future of Arabia.* Oxford: Oxford University Press, 2017.

Hokayem, Emile. (2014): "Iran, the Gulf States and the Syrian Civil War" en *Survival: global poitics and strategy.* Vol. 56, Nº 6. December 2014-January 2015, pp. 59-86. DOI: https://doi.org/10.1080/00396338.2014.985438

Hokayem, Emile. (2013): *Syria's uprising and the fracturing of the Levant.* Adelphie Series. London: Routledge. 2013.

Joffé, George. (2011): "The Arab spring in North Africa: origins and prospetcs" en *The journal of north african studies.* Vol. 16. Nº 4, December 2011, pp. 507-512.

Kausch, Kristina. (2014): "Competitive multipolarity in the Middle East" en *IAI Working Papers.* 14/10. September 2014, pp. 1-19. [En línea]: https://www.files.ethz.ch/isn/183837/iaiwp1410.pdf

Khalifé, Nabil; y Kechichian, Joseph A. (2017): *The attempt to uproot sunni-arab influence. A geo-strategic analysis of theWestern, Israeli and Iranian quest for domination.* Translated and introduced by Joseph A. Kéchichian. Brighton: Sussex academic press, 2017.

Lacroix, Stéphane. (2017): "Saudi Arabia's muslim brotherhood predicament" en *The Qatar Crisis.* POMEPS Briefings. Project on Middle East Political Science. October 2017.

Mabon, Simon. (2016): *Saudi Arabia and Iran. Power and rivalry in the Middle East.* London: I.B. Tauris, 2016.

Mohammed, Herish, K; y Owtram, Francis. (2014): "Paradiplomacy of regional governments in International Relations: the foreign relations of the Kurdistan Regional Government (2003-2010)" en *Iran and the Caucasus.* 18 (2014), pp. 65-84. DOI: https://doi.org/10.1163/1573384X-20140106

Moreno, Blas. (2018): "Un mayo exitoso para el Gobierno israelí" en *El Orden Mundial.* 14 mayo, 2018. [En línea]: https://elordenmundial.com/un-mayo-exitoso-para-el-gobierno-israeli/

Öğür, Berkan; y Baykal, Zana. (2017): "Understanding 'Foreign Policy'of the PYD/YPG as a Non-State actor in Syria and beyond" en Yeşiltaş, Murat, Kardaş, Tuncay (Eds.): *Non-State armed actors in the Middle East. Geopolitics, ideology and strategy.* Chapter 3, pp. 43-75. London: Palgrave Macmillan, 2017.

Öniş, Ziya. (2012): "Turkey and the Arab Spring: between ethics and self interest" en *Insight Turkey,* Vol 14, Nº 3, 2012, pp. 45-63. DOI: https://doi.org/10.2139/ssrn.2017639

Parsi, Trita. (2017): *Losing and enemy. Obama, Iran, and the triumph of diplomacy.* London: Yale University Press. 2017.

Pradhan, Prasanta. K. (2011): "The GCC-Iran conflicto and its strategic implications for the Gulf region" en *Strategic Analysis.* Vol 35, Nº 2, March 2011, pp. 265-276. DOI: https://doi.org/10.1080/09700161.2011.542923

Talmadge, Caitlin. (2008): "Closing time. Assessing the Iranian threat to the strait of Hormuz" en *International Security.* Vol. 33, Nº 1 (Summer 2008), pp. 82-117.

Thieux, Laurence; y Hernando de Larramendi, Miguel. (2019): "Argelia y el escenario a la egipcia" en *El Mundo.* 12 marzo 2019. [En línea]: https://www.elmundo.es/internacional/2019/03/12/5c86c3f2fdddffea018b46ca.html

Viotti, Paul, R. y Kauppi, Mark. V. (2012): *International relations theory.* Fifth Edition. New York: Longman, Pearson Education, Inc. 2012.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP: SIGNIFICADO Y ALCANCE

DR. PEDRO FRANCISCO RAMOS JOSA

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, sección Ciencias Políticas (UNED, 2002). Doctor en Paz y Seguridad Internacional, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, con la tesis *En una pacífica revolución permanente. Ideología, política exterior y promoción de la democracia en Estados Unidos, 1776-1953*. Fue su director el Dr. D. Florentino Portero.

Entre sus publicaciones destacan: *La gran revolución americana. Raíces ideológicas de la política exterior de Estados Unidos,* Ediciones Encuentro, Madrid, junio 2015; "Partidos Políticos y Sistemas de Partidos", en *El sistema político de los Estados Unidos de América*, coordinado por Yolanda Casado, Tecnos, Madrid, noviembre 2016; *Democracia para idiotas*, Sekotia, Madrid, 2018.

Es profesor de Criminología en la Universidad Europea Miguel de Cervantes y de Política Exterior en la Universidad Internacional de Valencia. Es miembro del grupo de investigación del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria.

Colabora en análisis de la actualidad política en medios como Radio Educación México y Radio FM Bierzo.

INTRODUCCIÓN

El papel que juegan las ideologías políticas en estas primeras décadas del siglo XXI es tan significativo como el que desempeñaron a lo largo de todo el siglo XX. En la década de 1990 parecía que el desarrollo mundial jugaba en contra de ellas, pues al triunfo del bando occidental sobre el comunista se sumó la expansión de la revolución tecnológica, que se suponía borraría fronteras y diferencias por todo el globo. Hoy, treinta años después, lo que es global es la importancia de las ideologías para comprender las distintas realidades que conforman nuestra caótica escena mundial.

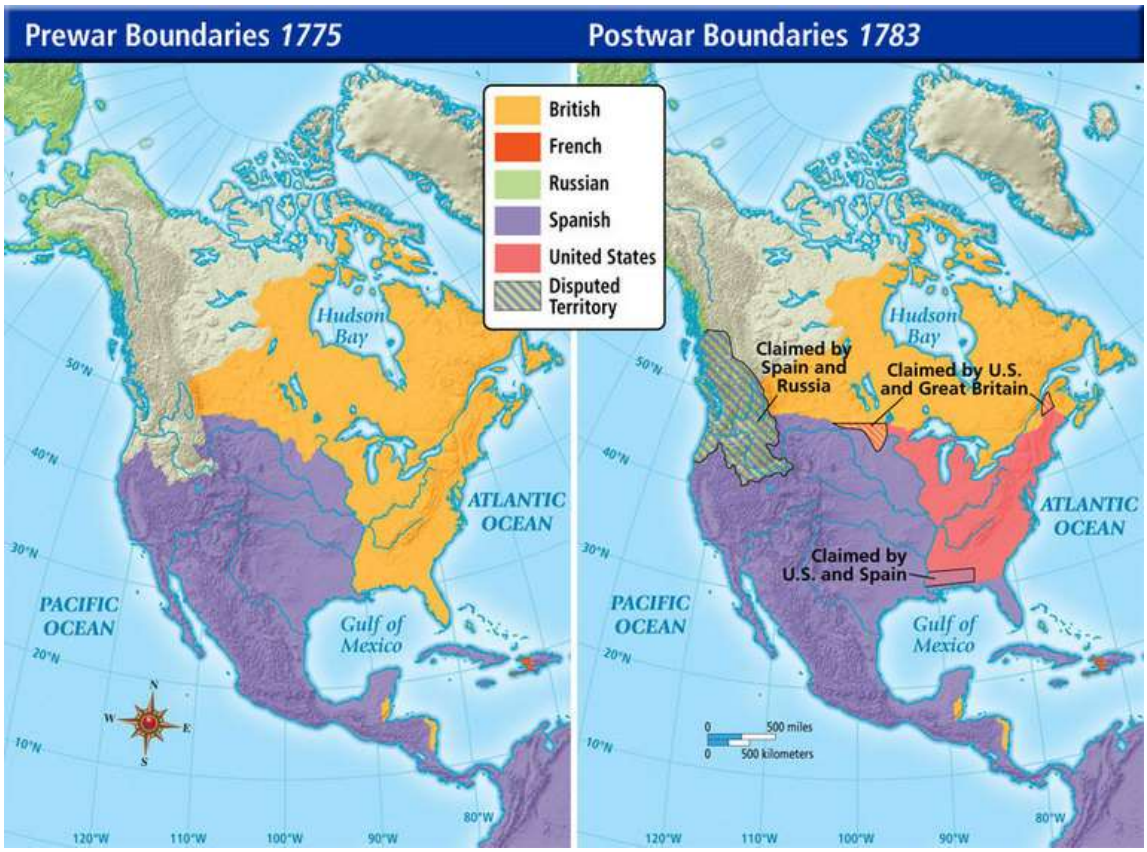
Las ideologías son tan influyentes en el devenir de toda sociedad porque ejercen funciones tanto activas como pasivas. En cuanto a las activas, ofrecen en primer lugar una imagen del mundo, es decir, lo que llamamos una cosmovisión, y que a su vez determina las otras dos funciones activas, la adopción de objetivos trascendentales y la elaboración de un programa de acción para alcanzarlos. En cuanto a las pasivas, no son menos importantes, pues las ideologías ayudan a la producción de sistemas de comunicación, medios de racionalización y símbolos de continuidad y legitimidad, imprescindibles en la creación y supervivencia de cualquier grupo social extenso.

Si en un país es imprescindible conocer las ideologías predominantes es en Estados Unidos, donde la irrupción de Donald Trump parece haber transformado por entero el panorama político, con sus enormes repercusiones a nivel internacional, al tratarse de la primera potencia mundial. Sin conocer cuál es la base ideológica que informa la acción de su administración será muy difícil calibrar las consecuencias de su mandato, y en consecuencia, erraremos en nuestra respuesta al desafío que representa.

Por tanto, el objeto del presente trabajo es desentrañar la base ideológica de la política exterior y de seguridad de la Administración Trump, ofreciendo de ese modo un marco interpretativo que nos permita reaccionar de la forma más adecuada posible a los cambios que ha supuesto la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca.

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

Conviene tener presente la situación de Estados Unidos tras conseguir su independencia. Una unión de trece ex colonias, rodeada por tres imperios, cuya supervivencia se encontraba lejos de estar asegurada en 1783, tras la firma del Tratado de París, tal y como se aprecia en el siguiente mapa.



Mapa que muestra las fronteras en Norteamérica y antes y después de la independencia de EEUU.

Fuente: https://effectsparis1783.weebly.com/new-borders.html

Pese a su breve alianza con Francia y la ayuda prestada por España durante su lucha de independencia con la Corona Británica, los Padres Fundadores de Estados Unidos fueron conscientes desde un inicio de la necesidad de una política exterior prudente que garantizase sus dos objetivos básicos: la supervivencia física y material de la nación, y la pervivencia de su recién creado sistema republicano democrático. Ambos objetivos se intentarían lograr mediante dos principios básicos:

- alejarse de los enredos internacionales de las potencias europeas, y
- evitar la contaminación ideológica del absolutismo europeo

En consecuencia, el unilateralismo se impuso como el marco estratégico que guiaría la política exterior de Estados Unidos. Su primera plasmación práctica la diseñó John Adams, quien, al frente de una comisión encargada por el Congreso Continental de Filadelfia, elaboró un modelo de tratados que sirvió de guía en las relaciones con el resto de naciones. Así, en septiembre de 1776 se aprobó el Plan de Tratados bajo las premisas de que Estados Unidos debía valerse por sí mismo y beneficiarse del monopolio comercial americano, al mismo tiempo que se rechazaba

toda alianza política con terceras naciones, limitándose el contacto con el exterior a la firma de acuerdos comerciales.

Tras el Plan de Tratados nos encontramos con la Proclamación de Neutralidad de 1793, en la que el Presidente George Washington anunciaba la prohibición a los ciudadanos norteamericanos de participar en la guerra que enfrentaba a Francia con Austria, Prusia, Gran Bretaña, Cerdeña y las Provincias Unidas de Holanda, pues era la intención de Estados Unidos adoptar y perseguir una conducta amistosa e imparcial hacia todas las potencias beligerantes. A la Proclamación le siguió la Ley de Neutralidad de junio de 1794, redactada por Alexander Hamilton e impulsada por la necesidad de convertir en legislación la neutralidad estadounidense.

Finalmente, el unilateralismo terminó de perfilarse dos años más tarde, en 1796, cuando George Washington legó en su discurso de despedida la Gran Regla de conducta para Estados Unidos, piedra angular del carácter aislacionista que tendría la política exterior estadounidense a partir de entonces. Para G. Washington la supervivencia de Estados Unidos dependía de la armonía tanto interna, evitando los conflictos derivados de los localismos y los partidismos, como externa, fomentando las relaciones comerciales con el resto de naciones, pero sobre todo manteniendo a Estados Unidos alejado de alianzas permanentes con cualquier porción del mundo exterior, observando la buena fe y la justicia hacia el resto de naciones, cultivando la paz y la armonía con todas ellas.

Con la Gran Regla la política exterior se ponía al servicio del excepcionalismo, una especie de nacionalismo blando, que definía domésticamente el carácter específico estadounidense, es decir, la acción exterior de los dirigentes norteamericanos debía supeditarse al fin último de la supervivencia del régimen diseñado en la Constitución de 1787. Con dicho objetivo en mente, los métodos para lograrlo serían:

- primero, el alejamiento de las potencias europeas, cuyos intereses podían acabar dañando a Estados Unidos, dados sus sistemas políticos corruptos y absolutistas;
- en segundo lugar, la estricta neutralidad en los conflictos entre el resto de potencias;
- el tercer elemento consistiría en asegurar la libertad de acción de Estados Unidos, y
- por último, fomentar las relaciones pacíficas a nivel mundial, sobre todo las comerciales.

Los cambios políticos producidos en Europa tras la Revolución Francesa y sus implicaciones en el continente americano, obligaron a Estados Unidos a reaccionar de la mano de la famosa Doctrina Monroe, en 1823. Desde Norteamérica se veía con preocupación la deriva política

europea, pues se temía la posibilidad de que se instalaran nuevos regímenes monárquicos antiliberales en el continente americano, perjudicando así sus intereses en la región, lo que pondría en peligro su propia seguridad. Por tanto, con el asesoramiento de J. Q. Adams, el Presidente sintetizó su respuesta al absolutismo europeo en tres puntos cardinales:

- Negativa estadounidense a una nueva colonización en los países americanos recién independizados,
- Negativa a reconocer cualquier tipo de traspaso de territorios entre las distintas potencias europeas, y
- En contrapartida, Estados Unidos reconocía las colonias aún existentes y garantizaba su neutralidad respecto a los asuntos europeos.

De ese modo se cerró la creación teórica del "Unilateralismo Aislacionista", con tres supuestos básicos que guiarían la política exterior estadounidense por el resto del siglo XIX:

- Asegurar la libertad de acción,
- Reforzar la preeminencia estadounidense en el continente americano, y
- Libre ejercicio de la neutralidad, principalmente respecto a los asuntos europeos.

Esos supuestos tuvieron dos consecuencias principales:

- Una atávica aversión a integrarse en alianzas permanentes, y
- El rechazo a intervenir militarmente en el exterior.

Pero a finales del siglo XIX, cuando Estados Unidos finalizó su expansión continental, con el cierre de la frontera interior, y había ascendido al rango de potencia mundial, parecía que el Unilateralismo Aislacionista había logrado todos sus objetivos, haciéndose necesaria una revisión de los principios y estrategias que informaban la política exterior de la nación. Surgieron entonces las primeras iniciativas internacionalistas en la breve historia estadounidense.

Por ejemplo, en el centro del pensamiento de T. Roosevelt se encontraba la convicción de que había llegado la hora de sacudirse el ostracismo de encima y que, por tanto, Estados Unidos debía jugar un papel importante a escala internacional, poniéndose en pie de igualdad con el resto de potencias, participando en sus foros de discusión y sin miedo a defender sus intereses. De no hacerlo, de seguir con las pautas del Unilateralismo Aislacionista, Estados Unidos pondría en peligro su seguridad nacional, de ahí que T. Roosevelt defendiera un internacionalismo de cariz realista.

Pese a su fracaso político, ya que su estrategia fue rechazada por su sucesor, W. H. Taft, a favor de la diplomacia del dólar, T. Roosevelt abrió un debate nacional y a partir de entonces el Unilateralismo Aislacionista tuvo que enfrentarse con el internacionalismo de una nueva generación de políticos empeñados en transformar la política exterior de Estados Unidos.

De ese modo, Woodrow Wilson, desde una visión idealista del internacionalismo, trató de colocar a Estados Unidos como guía de su proyecto de gobernanza global, la Sociedad de Naciones, si bien su enfrentamiento doméstico con los partidarios del internacionalismo realista y conservador no hizo posible un acuerdo final sobre la entrada de la nación en la nueva organización internacional, dando así al unilateralismo una de sus últimas victorias.

Pero el comienzo de la II Guerra Mundial y la entrada de Estados Unidos en la misma supondrían el comienzo del ostracismo del unilateralismo como estrategia rectora de la política exterior nacional. Con la creación de la ONU bajo la iniciativa del Presidente Roosevelt, por primera vez el internacionalismo ganaba la partida al unilateralismo, y tras la derrota alemana y nipona, Estados Unidos entraba, esta vez sí de forma permanente, dentro de una nueva estructura de seguridad mundial.

El sucesor de Roosevelt, H. S. Truman, colocó en su lugar al internacionalismo de raíz liberal, con su estrategia de la contención del comunismo como nuevo marco estratégico, donde la defensa de la democracia se convertía de nuevo en el centro de la política norteamericana, expandiendo a nivel mundial la solidaridad republicana que la Doctrina Monroe había desplegado solamente a nivel continental.

Ese marco sobrevivió al final de la Guerra Fría, teniendo su máxima expresión en el Nuevo Orden Mundial de George H. W. Bush, un intento por fundar la hegemonía estadounidense en los principios del internacionalismo más ortodoxo. Pero su no reelección, primero, y el fracaso después de las intervenciones humanitarias de Bill Clinton, hicieron zozobrar lo que parecía el triunfo definitivo del internacionalismo, abriendo de nuevo la puerta al unilateralismo bajo diversas formas de mal disfrazada primacía.

Tras la fracasada estrategia de intervención humanitaria de Bill Clinton, George W. Bush llegó a la Casa Blanca bajo la determinación de acabar por entero con la implicación de Estados Unidos en las operaciones de paz de Naciones Unidas, al considerarlas lesivas para los intereses nacionales e intranscendentes para la seguridad nacional, con el objetivo de ampliar la libertad de acción norteamericana. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 sobre Washington y Nueva York no hicieron más que justificar y legitimar la vuelta del unilateralismo

como primera opción estratégica de Estados Unidos, si bien dotándole de un tinte intervencionista justificado con la doctrina de ataques preventivos en defensa de la seguridad nacional y la expansión de la democracia a nivel mundial.

Aunque el unilateralismo intervencionista de la Administración Bush fue totalmente repudiado por Barack H. Obama, al haber heredado dos intervenciones en curso, Afganistán e Irak, y una Guerra Global contra el Terror, no tuvo más remedio que plegarse a la realidad, tratando de alejarse lo más pronto posible del legado de su antecesor. En todo caso, para distanciarse de Bush, Obama se valió del internacionalismo, aunque lo cierto es que su cacareado liderazgo retirado (*Backward Leadership*) no es más que cierta dosis de aislacionismo disfrazada de multilateralismo. Con Obama ya no habría más ataques preventivos ni más intervenciones en nombre de la democracia, ni siquiera las líneas rojas trazadas por él mismo se respetarían, como ocurrió en Siria, y alianzas tradicionales como la Atlántica tendrían que pujar por la atención estadounidense con otras regiones como la asiática.

Por tanto, tal y como se desprende del recorrido histórico, y se puede apreciar en el siguiente gráfico, ha sido y es el unilateralismo, y no el internacionalismo, la estrategia predominante en la política exterior estadounidense.

Fuente: elaboración propia.

LAS OPCIONES ESTRATÉGICAS DE ESTADOS UNIDOS EN POLÍTICA EXTERIOR

Tras el recorrido histórico de Estados Unidos ya podemos centrarnos en las distintas opciones estratégicas a las que han recurrido los inquilinos de la Casa Blanca para implementar su política exterior. Dejando de lado el obvio bilateralismo, una opción que no entraña de por sí ninguna controversia y que ha sido el principal mecanismo de aproximación entre naciones en el campo de las relaciones internacionales, Estados Unidos, tal y como se recoge en la siguiente imagen, ha recurrido principalmente a tres opciones estratégicas, el consabido unilateralismo y los discutidos multilateralismo y regionalismo.

Fuente: elaboración propia.

Como vimos en el anterior apartado, entre 1776 y 1901, cuando T. Roosevelt accedió a la presidencia de Estados Unidos, la política exterior de la nación estuvo dominada por entero por el unilateralismo, es decir, por la defensa de la libertad de acción estadounidense. Tal aspiración implicó su renuncia explícita a participar en cualquier alianza estable con terceros, y dado el cariz aislacionista de ese unilateralismo, incluso a desentenderse de los principales asuntos mundiales, a excepción de aquellos que pudieran afectarle directamente o al continente americano, considerado en su conjunto como su legítima esfera de influencia.

En 1901, la prioridad exterior de T. Roosevelt era abrir Estados Unidos al mundo, lo que en la práctica supuso su implicación directa en los asuntos mundiales. Del aislacionismo se pasó al internacionalismo y del unilateralismo al multilateralismo. Por primera vez en su corta historia, Estados Unidos se colocaba en pie de igualdad al resto de grandes naciones, involucrándose incluso en la resolución de controversias internacionales, lo que reportó a T. Roosevelt un Premio Nobel de la Paz.

Pero el multilateralismo no se impondría fácilmente en Estados Unidos, varias fueron las razones que permitieron la pervivencia del unilateralismo aislacionista en la primera mitad del siglo XX.

En primer lugar, las distintas visiones internas del internacionalismo provocaron un conflicto irresoluble en su seno, saldado con la derrota del proyecto de Sociedad de Naciones de Woodrow Wilson. A la versión conservadora de los Republicanos, celosos tanto de la libertad de acción estadounidense como del mantenimiento del equilibrio interno de poderes, surgió la versión liberal del Partido Demócrata, empeñada en convertir a Estados Unidos en el líder activo de una comunidad internacional en ciernes, cuya base debía ser un orden democrático mundial. A los famosos 14 puntos de Wilson, los Republicanos enfrentaron un programa mucho menos ambicioso, que recortaba el compromiso nacional con la paz y seguridad internacionales a la par que mantenía intactos los poderes del Legislativo frente a la creciente autoridad del Ejecutivo. Los Republicanos pensaban que Wilson trataba de sortear la Constitución estadounidense con la participación de Estados Unidos en la Sociedad de Naciones, mientras que Wilson sostenía que Estados Unidos tenía no solo la obligación, sino el interés particular en liderar el giro democrático a nivel global. El fracaso multilateralista se consumó en los debates de ratificación de la Sociedad de Naciones, donde ni Republicanos ni Demócratas internacionalistas fueron capaces de alcanzar acuerdo alguno, dando así la oportunidad a la minoría aislacionista de lograr una victoria que se antojaba imposible. El aspecto enfermizo del Presidente Wilson fue la viva imagen de un internacionalismo herido de muerte, que tardaría más de una década en recuperarse de su derrota.

En segundo lugar, la fortaleza del aislacionismo en numerosos sectores de la población estadounidense, alimentado tanto por el resultado de la participación estadounidense en la I Guerra Mundial como por los devastadores efectos del crack del 29. La guerra para acabar con todas las guerras finalizó en medio de enormes críticas internas a la implicación de Estados Unidos en un conflicto que debía haber sido de exclusiva incumbencia europea. A las muertes de sus soldados, más de 115.000 bajas, se sumaron las denuncias contra los intereses económicos ocultos tras la participación en la guerra, acusando a la industria armamentística de enriquecerse a costa de la sangre joven norteamericana. Para reforzar el rechazo a las guerras exteriores, la imparable crisis económica desatada por la caída de los valores bursátiles hizo del aislacionismo la opción estratégica predilecta para millones de estadounidenses durante toda la década de 1930.

De ese modo convivieron multilateralismo y unilateralismo en el periodo de entreguerras en Estados Unidos, con el segundo imponiendo unos límites estrechos y claros al primero.

En todo caso, ese difícil maridaje tenía sus días contados. Desde Europa y Asia sonaban de nuevo los tambores de guerra, y esta vez Estados Unidos tampoco podría quedarse al margen. Tras los fallidos intentos del Presidente demócrata F. D. Roosevelt por aumentar la implicación estadounidense en lo que se había convertido ya en la II Guerra Mundial, el ataque japonés a Pearl Harbour, en diciembre de 1941, abrió las puertas al regreso del multilateralismo, cerrándoselas de paso al aislacionismo.

A partir de entonces, Estados Unidos ampliaría el abanico de opciones estratégicas con la adopción del regionalismo, un camino inexplorado hasta el momento, pero que la creciente amenaza comunista tras la victoria aliada en la II Guerra Mundial convirtió en una posibilidad más. En efecto, si hasta el momento Estados Unidos había rechazado completamente la participación en alianzas permanentes, a partir de 1949 lo haría de dos formas distintas:

- de manera multilateral, en el seno de Naciones Unidas, la organización internacional que sustituía a la malograda Sociedad de Naciones; y
- de manera regional en alianzas como la Organización del Tratado del Atlántico Norte, por las que Estados Unidos garantizaba la seguridad de sus aliados frente al avance soviético.

Que Estados Unidos hubiese renunciado al aislacionismo no implicaba el destierro del unilateralismo como opción estratégica. Nada había más lejos de la realidad, y más aún en el caso de una superpotencia, cuya libertad de acción constituye uno de los ejes de su supervivencia y poder. Simplemente, como se apreciaba en el cuadro anterior, Estados Unidos contaba a partir de entonces con tres opciones distintas, regionalismo, multilateralismo y unilateralismo, entre las que elegir dependiendo de sus intereses y del contexto de la situación.

Además, conviene tener presente que el unilateralismo de posguerra fría no ha sido ni una réplica del pasado ni monolítico en sus manifestaciones. Como ya se ha comentado, en Estados Unidos el aislacionismo se hundió junto con los barcos y marinos de Pearl Harbour, pero el unilateralismo ha pervivido bajo diferentes formas. Así, tras el fin de la Unión Soviética, en 1989, cabe al menos distinguir cuatro tipos de unilateralismo:

- Humanitario: concebido por la Administración Clinton desde el concepto de nación indispensable defendido por Madeleine Albright, recuperaba la defensa de los derechos humanos de Carter, si bien bajo un tinte intervencionista, como se comprobó en Kosovo en 1999, cuando Clinton no dudó en obligar a sus socios de la OTAN a prescindir del aval

de la ONU para atacar a las fuerzas serbias que supuestamente estaban abusando de la población kosovar.

- Preventivo: renegando desde el inicio de cualquier compromiso internacionalista, la Administración Bush llegó a la Casa Blanca con el firme propósito de reivindicar el unilateralismo para su política exterior, si bien los ataques terroristas del 11 de septiembre y la influencia neoconservadora en el Presidente provocaron que Bush se volcara a un intervencionismo exterior inesperado, defendido, eso sí, desde las premisas del ataque preventivo y la defensa de la promoción de la democracia como mejores estrategias de seguridad nacional.
- Cosmopolita: con la Administración Obama el unilateralismo se alejó de todo tipo de reivindicación de liderazgo moral o de promoción de la democracia, instalando a Estados Unidos en el concierto internacional como una nación más, importante y poderosa, pero sin aspiraciones de hegemonía, y volcada más en asuntos de gobernanza global como el cambio climático, que sobre cuestiones de seguridad nacional, en una mezcla de recuperación de la Doctrina Nixon y cierta dosis de relativismo cultural.
- Nacionalista: el triunfo de Donald Trump sobre la demócrata Hillary Clinton supuso el advenimiento de un nuevo tipo de unilateralismo que, como veremos a continuación, tiene reminiscencias del nativismo y del aislacionismo más recónditos de la psique estadounidense.

EL UNILATERALISMO NACIONALISTA DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP

Para entender el cariz nacionalista del nuevo unilateralismo liderado por Donald Trump antes conviene encuadrar su inesperada victoria electoral. Enfrentado a la maquinaria del partido, Trump se apoyó en lo que se denomina Derecha Alternativa (*Alt Right*) para alcanzar el éxito que predecesores como Sarah Palin no pudieron materializar. La premisa que separa a la Derecha Alternativa del Republicanismo regular es que para ellos el sistema republicano y democrático erigido por los Padres Fundadores de Estados Unidos está seriamente amenazado y corre peligro de desaparecer si no se recuperan los orígenes ideológicos de la nación.

Desde ese prisma han ido desarrollando unos principios de política exterior con los que, recuperando en esencia la base del aislacionismo tradicional, tal y como los Padres Fundadores hicieron en el siglo XVIII, tratan de preservar su modelo republicano y democrático. Semejante estrategia ha sorprendido a los aliados de Estados Unidos, si bien no es más que una consecuencia lógica de la particular visión que la Derecha Alternativa tiene sobre cómo ha de ser su país.

En esencia, lo que la Derecha Alternativa defiende tanto a nivel doméstico como en el plano exterior es el célebre eslogan América Primero (*America First*), y que en materia de política exterior puede sintetizarse en tres posturas básicas:

- Primacía del interés nacional: principio adoptado por todas las Administraciones precedentes pero que en su caso implica que será la primera opción, es decir, Estados Unidos ya no se embarcará en misiones de promoción de la Democracia, ni de defensa de los derechos humanos ni mucho menos de construcción de naciones, sino que se limitará a responder únicamente a las amenazas vitales, aquellas que por su peligrosidad pongan en cuestión o violen la seguridad nacional de Estados Unidos. De lo que se trata es de desarrollar una política exterior musculosa e impredecible, reforzando las defensas nacionales y evitando en todo momento enredarse en guerras sin final y la temida extralimitación imperial (*imperial overstretch*). Todo para prevenir agresiones externas al mismo tiempo que se mantiene la hegemonía mundial de Estados Unidos.
- Rechazo del Internacionalismo: la Derecha Alternativa detesta el internacionalismo, en especial el de carácter liberal, y rechaza cualquier tipo de cesión de soberanía nacional, por mínima que sea, a favor de organizaciones internacionales, al entender que semejante opción rinde la independencia estadounidense a un supuesto gobierno mundial de corte socialista; de ahí su indiferencia hacia las Naciones Unidas o sus críticas hacia la Alianza Atlántica, a la que consideran una organización que solo sirve para sustraer recursos estadounidenses y entregarlos a una Europa incapaz de sacrificar su estado del bienestar en aras de su seguridad. Por todo ello, se sienten mucho más cómodos con las relaciones bilaterales que con las alianzas permanentes, y piden que no se defraude a aliados tradicionales como Israel por acuerdos multilaterales de dudosa efectividad, como el firmado con Irán.
- Críticas a la globalización: ya sea en materia económica o medioambiental, la Derecha Alternativa no piensa que todo sea bueno con la globalización. Es más, denuncian que en numerosos casos solo ha perjudicado al estadounidense de a pie, quienes han sufrido en persona unas políticas que han primado un difuso cosmopolitismo contrario a sus intereses. De ahí su rechazo a cualquier política migratoria que regularice la situación de los indocumentados, pues no solo pondría en riesgo su trabajo, sino que en juego estaría la naturaleza misma de la identidad estadounidense; razonamiento parecido al tratar el medio ambiente, pues si rechazan que Estados Unidos participe en cualquier pacto global que lesione sus intereses económicos, no solo lo hacen por puro egoísmo o porque cuestionen la teoría del cambio climático, sino porque temen que semejantes

pactos mermen la independencia nacional, reforzando su temido gobierno mundial en la sombra.

Por consiguiente, el objetivo de los defensores del América Primero, con su unilateralismo nacionalista, es que la política exterior sirva exclusivamente a los intereses estadounidenses, salvaguardando su excepcionalismo a través de un nacionalismo manifiesto. Y con ese objetivo también nos encontramos con la política de seguridad de la Administración Trump, en clara sintonía con su política exterior.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP

La adopción de una política de corte nacionalista basada en el América Primero tiene serias implicaciones en materia de seguridad. Si algo se ha criticado tanto desde filas progresistas como conservadoras a la Administración Trump, y a su Presidente en particular, ha sido su rechazo al orden liberal erigido bajo la égida de Estados Unidos tras la II Guerra Mundial.

En lugar de favorecer un orden mundial basado en unas reglas de juego claras y acordes con los principios democráticos y liberales, Trump parece centrarse únicamente en la primacía estadounidense, sin preocuparse demasiado por los medios empleados para asegurarla.

En realidad, ni el orden liberal de posguerra fue el adalid de la paz mundial, pues más bien cabe achacarla al equilibrio de poder entre estadounidenses y soviéticos, sin menoscabo de la multitud de conflictos periféricos que se dieron a lo largo de la Guerra Fría, ni Estados Unidos renunció nunca a su libertad de acción, ya que la primacía siempre ha sido la práctica real tras la glorificación de los principios del internacionalismo liberal.

La única novedad que ha introducido Trump ha sido asentar ese impulso de primacía sobre una base nacionalista, prescindiendo de la retórica internacionalista y liberal que venía siendo la norma bipartidista desde la década de 1950.

Como se recoge en la Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre de 2017, el Presidente Trump tiene dos prioridades absolutas: Priorizar la seguridad, intereses y bienestar de sus ciudadanos por encima de cualquier otro compromiso; y, recuperar el liderazgo estadounidense mediante la revitalización de su economía, la reconstrucción de su ejército, la defensa de sus fronteras, la protección de su soberanía nacional, y el avance de sus valores.

Junto a las prioridades, la Estrategia de Seguridad Nacional se asienta sobre cuatro pilares de actuación: la protección del pueblo estadounidense, de la nación y del modo de vida americano;

la promoción de la prosperidad estadounidense; la preservación de la paz a través de la fortaleza; y el avance de la influencia estadounidense.

Con todas las reservas y cautelas que debemos guardar respecto a un documento público sobre materias de seguridad, lo que se desprende de la primera Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump es el mantenimiento de los compromisos básicos de la estrategia estadounidense de posguerra fría, si bien en el campo comercial es donde se puede apreciar un mayor alejamiento respecto a documentos anteriores.

Aunque Trump ha tratado de enmascarar el carácter continuista de sus políticas con la adopción de un "realismo de principios" (*Principled Realism*), lo cierto es que su estrategia de seguridad es el fruto del compromiso entre tres corrientes diferentes pero convergentes: la cultura de seguridad nacional, el legado del Partido Republicano y las implicaciones del América Primero.

Como resultado, su Estrategia de Seguridad Nacional no ofrece grandes novedades más allá de la retórica nacionalista, y las principales amenazas que se recogen son el elenco de sospechosos habituales en el pensamiento estratégico estadounidense: las potencias revisionistas como China o Rusia; los Estados canalla como Corea del Norte e Irán; y el terrorismo internacional de la mano del Daesh o Al Qaeda.

En Política Exterior, la Estrategia de Seguridad Nacional sería el resultado evidente de un modelo de comportamiento organizativo, donde el Presidente de la nación debe competir con el resto de actores de las diferentes entidades que componen el Estado, dando como resultado no la mejor decisión posible, tal y como propone la teoría del actor racional, sino el fruto de la lucha de intereses y negociaciones de esa acción colectiva competitiva. Bajo este modelo, las prioridades organizativas modelan la implementación de las decisiones, reflejando de ese modo rutinas establecidas y limitando su flexibilidad, ofreciendo tan solo la posibilidad de un cambio incremental escasamente innovador.

De todos modos, donde sí podemos entrever de manera más clara las implicaciones de su unilateralismo nacionalista es en diversas decisiones en materia de política exterior y seguridad, donde su particular visión ha chocado con numerosos cargos, en un baile constante de nombramientos y renuncias que indican lo alejado que está el Presidente Trump de los usos y costumbres de Washington (de momento, Trump ha nombrado ya a tres Secretarios de Defensa y cuatro asesores de Seguridad Nacional).

Como decisiones más importantes en materia de seguridad podemos mencionar dos que tienen que ver con la proliferación nuclear, una constante preocupación para el Pentágono. En primer

lugar, destaca la retirada de la Administración Trump en mayo de 2018 del acuerdo nuclear con Irán y el resto de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. Bajo el nombre de Plan Integral de Acción Conjunta (PIAC), el objetivo del acuerdo era que Teherán frenara su programa de enriquecimiento de uranio, y a cambio Irán obtenía el levantamiento de las sanciones internacionales que perjudicaban a su economía.

La Administración Trump rompía así el compromiso sellado por la Administración Obama en 2015, al considerar, contra toda prueba, que Irán no estaba cumpliendo con lo acordado y contraviniendo el parecer de sus socios europeos que sí mantienen el pacto. Las sanciones que en consecuencia impuso la Administración Trump a Irán, y que las empresas europeas han respetado por el temor a las represalias judiciales estadounidenses, han dañado de tal forma la economía iraní que las protestas populares han acabado extendiéndose tras las medidas de racionalización económica impuestas por las autoridades iraníes. El objetivo de la Administración Trump es forzar a Irán a negociar un nuevo acuerdo nuclear para incluir límites a su programa de misiles y a su influencia regional, tal como desean los aliados de Washington en Oriente Medio.

Pero si sorprendente fue la retirada del acuerdo nuclear iraní, mucho más lo fue su salida del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, (INF, por sus siglas en inglés) con Rusia. Firmado en diciembre de 1987 por Ronald Reagan y Mijail Gorbachov, el tratado INF prohibía a los firmantes el desarrollo de misiles balísticos y de crucero, ya fuesen con ojivas nucleares o convencionales, de corto y de medio alcance. Un acuerdo que no afectó al resto de potencias nucleares (China, Francia, Reino Unido, India, Pakistán, Israel y Corea del Norte), pero que vinculaba al menos al 90% del arsenal nuclear mundial.

La preocupación en Washington por el incumplimiento del tratado por parte de Rusia ha sido constante en las últimas Administraciones, si bien ha sido Donald Trump el que se ha atrevido con los costes políticos de abandonarlo tras haber dado un ultimátum a Moscú, en un constante cruce de acusaciones entre ambas capitales.

Tras la decisión de Trump se encuentra la defensa de la libertad de acción estadounidense, ya que, si la otra parte no respeta el acuerdo, Estados Unidos se encontraría en desventaja al no poder desarrollar su arsenal nuclear. De todos modos, en las distintas revisiones sobre la postura nuclear estadounidense desde la década de 1990 se ha hecho hincapié en la necesidad de modernizar su arsenal explotando la revolución técnica en los asuntos militares, algo que acuerdos como el INF impiden. Por tanto, ante el peligro de la proliferación nuclear a nivel mundial, y de las nefastas consecuencias que supone para sus socios europeos el fin del INF,

Trump no ha dudado en anteponer la soberanía nacional y sus intereses de seguridad, algo que tampoco difiere demasiado de anteriores Administraciones.

Como se aprecia, ambas decisiones, la retirada del INF y del acuerdo con Irán, afectan de manera directa y de forma perjudicial a los aliados europeos de Estados Unidos. No es extraño, puesto que el unilateralismo prima la defensa de la soberanía nacional en detrimento de intereses compartidos con terceros. Como en el resto cuestiones analizadas, la única novedad al respecto es la intensidad y la falta de disimulo por parte de la Administración Trump, cuya retórica nacionalista le permite mostrar a las claras lo que antes se disimulaba en Washington con la corrección política. Como muestra se pueden citar las constantes críticas del Presidente Trump a sus aliados europeos de la OTAN acerca del reparto del gasto militar de la organización. Sin ser una novedad en los representantes estadounidenses, y sin faltar a la verdad, pues es Estados Unidos el que ha llevado el peso militar de la alianza desde su fundación en 1949, lo que ha sorprendido ha sido el tono en que Trump lo ha denunciado, provocando con semejantes mensajes públicos un perjuicio irreparable en la imagen de una alianza cada más cuestionada por la opinión pública conservadora estadounidense. Y es que más allá de los exabruptos de Trump, lo que está en juego es nada menos que la vigencia de los valores centrales que permitieron la creación de la OTAN.

CONCLUSIONES

El Unilateralismo Nacionalista de la Administración Trump es una prueba más de que la reivindicación de la libertad de acción soberana ha sido y es la opción estratégica primordial para los mandatarios estadounidenses desde el fin de la Guerra Fría, una vez rotos los sueños de un nuevo orden mundial basado en la cooperación a través de la ONU.

La Administración Trump no ha renunciado al objetivo de defender la primacía estadounidense en la escena mundial. Lo que ha cambiado con su llegada a la Casa Blanca ha sido la base ideológica que lo sustenta.

Al romper con el consenso en torno al proyecto internacionalista de carácter liberal, Trump se ha valido de un indisimulado nacionalismo que no se veía en Estados Unidos desde la Presidencia de Andrew Jackson en la década de 1830. Las consecuencias de semejante elección, cuyo populismo es solo su cara más notoria, nos descubren un marco conceptual basado en el sentimiento de agravio y el deseo de recuperar el prestigio perdido, es decir, una visión identitaria de la política.

Por tanto, se puede afirmar que el Unilateralismo Nacionalista se enmarca dentro de la ola revisionista que, desde distintos puntos del globo y desde dispares enfoques ideológicos, cuestionan el orden internacional liberal imperante desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Con semejante punto de partida, los consensos internos y externos del pasado no pueden ya darse por sentados, con independencia de quién sea el inquilino de la Casa Blanca, pues el unilateralismo no responde a una elección particular y coyuntural, sino que es el producto de profundas corrientes sociales. Los aliados de Estados Unidos deben comprender que en el siglo XXI su relación con Washington no se puede basar exclusivamente en los principios que propiciaron la unión de ambas orillas del Atlántico hace ya casi un siglo, sino que se caracterizará por ser un modelo mucho más transaccional. Por consiguiente, un nuevo tipo de relación debe surgir si no queremos que el vínculo transatlántico se resquebraje para alegría de sus rivales.

BIBLIOGRAFÍA

Allison, Graham: "The Myth of the Liberal Order", *Foreign Affairs*, julio/agosto 2018.

Ashford, E. y Shifrinson, J.: "Trump´s National Security Strategy: A Critics Dream", *Texas National Security Review*, marzo 2018.

Bacevich, A.: "Saving ´America First`: What Responsible Nationalism Looks Like", *Foreign Affairs*, julio/agosto 2018.

García Encina, C.: "The Trump Administration´s National Security Strategy", Working Paper 14/2018, Madrid: Real Instituto Elcano, 2018.

Mead, W. R.: "The Jacksonian Revolt: American Populism and The Liberal Order", *Foreign Affairs*, julio/agosto 2018.

Patrick, S: "Trump and World Order: The Return of Self-Help", *Foreign Affairs*, julio/agosto 2018.

Ramos Josa, P. F.: *La gran revolución americana. Las raíces ideológicas de la política exterior de Estados Unidos*, Ediciones Encuentro, junio 2015.

Smith, S, Hadfield A. y Dunne, T.: *Foreign Policy. Theories, Actors and Cases*. Oxford University Press, 2012.The White House, *National Security Strategy of the United States of America,* Washington: 2017

EL ORDEN INTERNACIONAL CHINO

DÑA. GEORGINA HIGUERAS Y RUMBAO

NOTA BIOGRÁFICA

Vicepresidenta de Cátedra China y directora del Foro Asia en la Fundación Foro de Foros, periodista especializada en Asia, escritora y profesora asistente en diversas universidades, incluidas la Universidad de Hubei (Wuhan, R.P. China). Corresponsal de la Agencia EFE en Pekín, Washington y Estrasburgo, de la Cadena SER en Moscú, y enviada especial de EL PAIS para Asia durante 25 años.

Como corresponsal de guerra cubrió numerosos conflictos, como la invasión vietnamita de Camboya, las guerras de Afganistán, las dos del Golfo, la segunda de Chechenia, Israel contra Hezbolá en Líbano y la de Georgia. Entrevistó a numerosos jefes de Estado y Gobierno, como Jiang Zemin, Nelson Mandela, Mijaíl Gorbachov, Isaac Rabin, Yasir Arafat, Benazir Bhutto, Norodom Sihanuk, Mohamed Nayibulá y otros.

Autora de varios ensayos, escribe como analista internacional en varios medios. Su primera obra de ficción, *En busca de mi hermana china,* la publicó en 2018.

INTRODUCCIÓN

En el pensamiento chino, el concepto de crisis (*weiji)* lleva aparejado el de oportunidad y esta dualidad impulsó en 2008 el convencimiento del Partido Comunista Chino (PCCh) de que, en ese momento crucial del mundo, había llegado la hora de China. Para Pekín, la crisis desatada en Occidente revelaba que el sistema creado en Bretton Woods se había quedado obsoleto y no tenía capacidad para reformarse y hacer frente a los retos del siglo XXI. Se abría, por tanto, una oportunidad única para que la República Popular se involucrara en la construcción de un nuevo orden internacional más inclusivo e interdependiente que, desde el multilateralismo, abordase el desarrollo sostenido de todos los países sin injerencias en los asuntos internos y sin tener en cuenta su situación política.

Después de casi tres décadas con un crecimiento medio en torno al 10%, China tenía claro que era necesario preservar la globalización para que ella pudiera seguir creciendo. La confirmación del llamado "milagro chino" llegó en 2010, cuando el país sobrepasó a Japón y se convirtió en la segunda potencia económica mundial. El Fondo Monetario Internacional (FMI) certificó cuatro años más tarde que, por Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), la economía del gigante asiático había superado a la de Estados Unidos, con 17,63 billones de dólares frente a 17,41 billones, respectivamente, margen que desde entonces no ha cesado de crecer.

La decisión china de hacer valer su peso en la esfera internacional fue recibida con recelo en Washington. El entonces presidente Barack Obama respondió con un giro copernicano a su política exterior que denominó "*Pivot to Asia*". El objetivo de este cambio fue poner en marcha una estrategia de contención de China que abarcaba los diversos campos de las relaciones, desde la seguridad y el terrorismo, a la economía y el comercio global, pasando por la tecnología y la innovación.

El reforzamiento de la presencia militar estadounidense en el Pacífico y el lanzamiento del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP), en el que Obama rechazó incluir a China, pusieron fin a décadas de acercamiento chino-norteamericano y sentaron las bases del desacoplamiento que ahora impulsa Donald Trump. La guerra comercial iniciada en 2018 es solo la punta del iceberg de una rivalidad mucho más profunda y peligrosa, surgida de lo que el profesor Graham T. Allison denomina "la trampa de Tucídides", según la cual, cuando un poder emergente amenaza con desplazar a uno establecido, lo más probable es que se logre a través de una guerra.

LA NUEVA AMBICIÓN

La nueva ambición de China y la conciencia de que se aproximaban tiempos difíciles llevaron al PCCh a optar por el más fuerte de sus barones, Xi Jinping, que en noviembre de 2012 se convirtió en secretario general del partido. Xi, nada más asumir el cargo, marcó distancias con sus predecesores con dos discursos de tintes claramente nacionalistas. En uno hizo un llamamiento a la ciudadanía para que todos se involucraran en el "sueño de China" y colaboraran en "el renacimiento de la gran civilización china". El discurso siguiente, pronunciado durante una visita a un cuartel, fue una arenga al Ejército Popular de Liberación (EPL) al que instó a prepararse para el combate y ganarlo si lo hubiera.

Xi abría un nuevo periodo en el que la lucha contra la corrupción se convertía en el símbolo de que se habían acabado los tiempos de "todo vale con tal de crecer". Comenzaba una época de ajustes y de rendir cuentas que afectaba en primer lugar a los 90 millones de miembros del PCCh, que conforman el grueso de las autoridades locales y el funcionariado, donde la corrupción había alcanzado límites intolerables. Desde entonces, más de un millón y medio de ellos han sido expulsados de las filas del partido, han perdido sus puestos de trabajo y decenas de miles han dado con sus huesos en la cárcel.

Xi se enfrentaba también a la necesidad de transformar la economía desde la cantidad a la calidad y a impulsar el consumo interno frente al anterior modelo de exportación. Además, si rendir cuentas con el Estado era importante, mucho más lo era con la naturaleza, que sufría índices de contaminación intolerables en el aire, el agua y la tierra. Se inició entonces la gran batalla de China por recobrar la armonía con el medioambiente, una costosa lucha que exigirá décadas de esfuerzo. Todo ello, mientras se profesionalizaba, adiestraba, modernizaba y equipaba al EPL para ser capaz de defender los intereses de China tanto dentro como fuera del país. Esto exigía meter en cintura a los altos mandos, dedicados a enriquecerse con los negocios que se había autoadjudicado el Ejército cuando comenzaron las privatizaciones en la década de los noventa; poner en manos de otras entidades todos esos negocios –desde clubes de alterne a centros comerciales, pasando por fábricas y hospitales--, y mejorar las condiciones de los dos millones de militares para aminorar el descontento.

LA LEGITIMACIÓN DEL PCCH

Todas estas reformas debían hacerse sin perder de vista que para el PCCh, que se legitima ante la población a través de la mejora del nivel de vida, es muy importante avanzar en la renta per

cápita y en su distribución. Como secretario general, Xi estaba empeñado en que, para el centenario del partido que se cumple en 2021, se llegara con los deberes cumplidos de erradicar la pobreza y construir una "sociedad moderadamente acomodada", que según sus criterios se situaba en torno a los 10.000 dólares de renta per cápita. Oficialmente ambos objetivos se lograron el año pasado. China, con 1.400 millones de habitantes, alcanzó en 2019, según el Fondo Monetario Internacional (FMI) los 10.100 dólares de renta per cápita, lo que la sitúa en el puesto 67 del ranking mundial. En el Índice de Desarrollo Humano que elabora Naciones Unidas, aún le queda mucho por hacer. En 2019 se posicionó en el puesto 78.

Si en el interior del país la tarea era ingente, en el exterior no lo era menos. China había seguido el mandato del testamento político del conocido como 'Arquitecto de la Reforma', Deng Xiaoping, que en política internacional instaba al Gobierno a "ocultar las capacidades, esperar el momento oportuno y mantener un perfil bajo". Por tanto, había dejado que Estados Unidos hiciera y deshiciera a su antojo en el escenario internacional y esto para Xi Jinping también debía acabarse. El presidente considera que el gigante asiático tiene la obligación de defender sus intereses a través de una diplomacia activa e involucrada en la transformación de un sistema internacional que se ha vuelto inefectivo y no representa la realidad del mundo actual. Además, es prioritaria la defensa de la globalización y el comercio libre en tanto en cuanto sirven a los intereses chinos.

Xi está convencido de que, para que China siga desarrollándose y lidere la revolución tecnológica que ha de situarla en la cumbre del mundo, necesita impulsar el crecimiento económico de los países que aún no se han industrializado o han quedado atrapados en la llamada "trampa de la renta media", según la cual los países que alcanzan a través de las manufacturas una renta media son incapaces de seguir avanzando hasta converger con los industrializados (solo lo han logrado 13, incluida España, del centenar que se encontraba en esa situación en la década de los 60 del siglo pasado). Pekín sostiene que para que China y otros muchos países escapen a esa trampa hay que cambiar las reglas impuestas por la política neoliberal del FMI y del Banco Mundial e impulsar la construcción de un orden económico mundial paralelo, más inclusivo y anclado en el multilateralismo y el libre comercio.

La nueva Ruta de la Seda, oficialmente denominada La Franja y la Ruta, es el instrumento estratégico adoptado por Xi para defender una globalización de la que China se ha beneficiado enormemente. Esta iniciativa global de conectividad es ante todo un plan económico de integración regional, que incluye la creación de zonas económicas especiales que faciliten la

industrialización y el comercio e impulsen el desarrollo sostenible del continente euroasiático y por extensión del mundo.

OTRA ARQUITECTURA FINANCIERA

La arquitectura financiera que construye Pekín, al margen de las instituciones auspiciadas por EEUU en Bretton Woods en 1944, facilita la implementación de los proyectos de La Franja y la Ruta, que no tienen que esperar la aprobación del Banco Mundial o del Banco Asiático de Desarrollo para su financiación. Hasta el momento, Pekín ha creado el Fondo de Infraestructuras de la Ruta de la Seda, dotado con 40.000 millones de dólares; el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (100.000 millones, la mitad aportados por China) y el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (100.000 millones, la mitad de China).

A su vez, el XIII plan quinquenal, que concluye este año (2016-2020), supone la maduración del compromiso internacional de China con una apuesta clara por el multilateralismo, representada en su firme apoyo a la consolidación del G20, los BRICS, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), el 17+1 (Países de Europa Central y Oriental + China), la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, en sus siglas en inglés), Naciones Unidas y muchas de sus agencias. Las negociaciones de la RCEP concluyeron el pasado noviembre y, si este año lo ratifican los Parlamentos nacionales de los 15 países implicados, se convertirá en la mayor zona de libre comercio del mundo. India decidió en el último minuto quedarse al margen después de años de participar en las discusiones.

El segundo vértice de la triple estrategia de Xi Jinping es el plan 'Creado en China 2025', con el que se pretende dar el salto desde la industria manufacturera a la revolución tecnológica, el diseño y la creatividad de China. Se acabó el copiar, ha llegado la hora de ser originales, con el foco puesto no en la cantidad sino en la calidad y la eficiencia en la producción. El plan potencia las industrias de alta tecnología, desde coches sin conductor a Inteligencia Artificial, pasando por aviación, maquinaria, robótica, equipos ferroviarios y marítimos de alta precisión y velocidad, transformación energética, instrumental médico y tecnologías de la información.

El Gobierno pretende instaurar el Silicon Valley chino en Shenzhen, enclavada en el megaproyecto de la Gran Bahía, que engloba las Regiones Administrativas Especiales de Hong Kong y Macao y nueve grandes ciudades de la desembocadura del río de la Perla, incluida Cantón, con un total de 70 millones de habitantes. Shenzhen, sede de las grandes tecnológicas

como Huawei y Tencent, quiere consolidarse como el gran centro de investigación, innovación, digitalización y desarrollo de China.

LA "CIVILIZACIÓN ECOLÓGICA"

La tercera estrategia, en la que ha hecho frente común con la Unión Europea, es la construcción de una "civilización ecológica", lo que exige una profunda reforma de las políticas económica, industrial, energética y agrícola para reparar los daños al medioambiente causados por 40 años de crecimiento sin freno. El cambio climático y la contaminación han sido declarados "problemas de seguridad nacional", mientras se diseña la arquitectura de la "civilización ecológica", que ya cuenta con un enorme esfuerzo de reforestación, que en el último quinquenio ha plantado más de 13 millones de hectáreas de arbolado. El plan prevé extender la masa boscosa por un cuarto del país para finales de este año 2020.

China sigue siendo el país más contaminante y el que más gases de efecto invernadero lanza a la atmósfera, pero también es cierto que ya es el primer país del mundo en energías renovables. El ecólogo británico James Thornton, especializado en demandar a los gobiernos y las corporaciones por dañar al planeta, se declaró entusiasmado por el empeño chino en revertir la toxicidad que envenena el medioambiente y recuperar la armonía con la naturaleza. Tras visitar los proyectos chinos expresó su confianza en la sostenibilidad de la Tierra: "Construimos una civilización agrícola, luego una industrial y ahora debemos construir una civilización ecológica".

Empeñado en que el país busque su propia modernidad, el presidente Xi Jinping se ha agarrado a la grandeza de la civilización china como revulsivo contra la penetración de los valores occidentales, en especial el individualismo y la democracia, y mantiene vivo el recuerdo del "siglo de la humillación". Se denomina así el periodo comprendido entre la primera Guerra del Opio (1839) y el triunfo comunista (1949), cuando las potencias occidentales doblegaron al Imperio del Centro. El marxismo es la única corriente filosófica extranjera que se ha retomado con más fervor tras las tres décadas en las que enriquecerse era patriótico y ahora sirve de guía al "socialismo con características chinas" que defiende el secretario general.

Frente a los retos mastodónticos que debe abordar China para cumplir el objetivo de ser un "país socialista moderno próspero, fuerte, democrático, civilizado y armonioso" al cumplirse el centenario de la fundación de la República Popular en 2049, el Gobierno ha hecho hincapié en reforzar la visión de futuro, la dirección en que se debe avanzar y el liderazgo. De ahí, la

decisión de Xi de suprimir la limitación de dos mandatos presidenciales, impuesta en la Constitución vigente desde 1982. Para los intelectuales más ortodoxos, que han retomado las enseñanzas de los grandes pensadores de la antigüedad, como Confucio, Mecio, Laozi y tantos otros, esa limitación en el tiempo es contraria a la tradición china en la que lo importante es la virtud moral del líder y su autoridad para dar cohesión y estabilidad a la sociedad.

EL MUNDO BIPOLAR

El nuevo orden internacional que Pekín ha comenzado a construir se basa en un sistema inclusivo e interactivo de gobernanza global, promueve la paz y la seguridad y defiende la expansión del modelo de desarrollo chino centrado en la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible. China considera que su modelo se ajusta mejor a las necesidades de los países aún no industrializados y favorece una nueva cooperación Sur-Sur sin la imposición de la versión occidental de la democracia o los derechos humanos. Señala que su modelo aceptado libremente forma parte de la voluntad de Xi Jinping de crear "una comunidad de destino compartido para la humanidad", con una prosperidad y un desarrollo equilibrados.

El decano del instituto de Relaciones Internacionales de la prestigiosa universidad pequinesa de Tsinghua, Yan Xuetong, afirma que China ha llegado al convencimiento de que nos hemos situado en un mundo bipolar, en el que Pekín alumbrará una nueva gobernanza global económica, mientras que EEUU, cuyo presupuesto militar en 2019 fue cuatro veces el de China, seguirá como hegemón en materia de seguridad y defensa. Esta cohabitación puede durar décadas si ambos países se esfuerzan por mantener a raya su rivalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aramberri, J; *La China de Xi Jinping*, Madrid: Ediciones Deliberar, 2018.

Higueras, Georgina; "China, todo bajo el cielo" en *Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI. Cuaderno de Estrategia* 200, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019

Xuetong, Yan, Leadership and the rise of great powers, Princeton**:** Princeton University Press, 2019.

LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE (PESCO): RETOS, INCERTIDUMBRES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO PARA LA UE EN SEGURIDAD Y DEFENSA

DRA. ANA BELÉN PERIANES BERMÚDEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Paz y Seguridad Internacional y Experta en Seguridad en el Mediterráneo, Próximo Oriente y Oriente Medio por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Politóloga.

Desarrolla su labor profesional como investigadora posdoctoral contratada en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Colaboradora docente del Máster Universitario en Estudios Avanzados de "Terrorismo: Análisis y Estrategias" de la Universidad Internacional de la Rioja. Profesora asociada del Campus Internacional de la Seguridad y Defensa (CISDE), donde imparte un curso de estudios avanzados sobre seguridad humana en el Sahel y sus repercusiones para la seguridad europea. *Associate Research Fellow* de *OSCE Academy* en Bishkek, en el que desarrolla un proyecto de investigación sobre Mujeres, Paz y Seguridad en Asia central y occidental.

Es coordinadora de *Spanish Women in International Security* (SWIIS) y miembro de la Junta Directiva de ADESyD.

Sus áreas de especialización se centran en la política exterior estadounidense y sus consecuencias para la seguridad internacional; la seguridad y defensa europea; la seguridad humana en el Sahel; Mujeres, Paz y Seguridad y derechos humanos.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo explora los retos, incertidumbres y perspectivas de futuro para la Unión Europea (UE) en seguridad y defensa, en concreto en materia de Cooperación Estructurada Permanente (CEP).

El reciente impulso de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) tras la adopción de decisiones políticas y marcos institucionales clave en el ámbito de la CEP se considera, transcurridas décadas de estancamiento, un paso clave en lo que al proceso de integración europea se refiere. Para que la UE pueda emerger como un actor global creíble, los Estados miembros necesitan avanzar y afianzar una autonomía estratégica coherente, capacidades en materia de seguridad y defensa y una sólida cohesión política. Sin embargo, ésta necesita ser abordada y examinada seriamente puesto que el potencial de desarrollo político e institucional de CEP depende de la voluntad de los Estados miembros en base a sus intereses nacionales y a sus niveles de ambición con respecto al proyecto de integración europea.

Con el objetivo de dar respuesta a todas estas cuestiones, este artículo se estructura en cuatro apartados principales además de la introducción y explica en último lugar las principales conclusiones obtenidas en el estudio.

El primer apartado aborda la situación en la que se encuentra la seguridad y la defensa en la UE, incluyendo las cifras que alcanzan su presupuesto y su relevancia militar en un marco comparativo mundial, así como el panorama que afronta la industria y el mercado de defensa en la Unión. En segundo lugar, se analiza el estado del arte de la CEP, analizando su reciente evolución e impulso tras la adopción de la tercera oleada de proyectos en noviembre de 2019 y la propuesta financiera recibida en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. En tercer lugar, se plantean los retos y claves de futuro que afronta la CEP en lo que a su orientación estratégica, coherencia global y objetivos realistas se refiere, sobre todo, en un marco de temprana implementación de los proyectos. El cuarto apartado presenta especiales referencias respecto a la participación de España en la CEP y los proyectos a los que se ha sumado hasta el momento que se escribe este análisis (enero de 2020).

Para llevar a cabo este trabajo se han utilizado fuentes primarias de información como recursos documentales procedentes de instituciones de la UE como la Comisión Europea, la Agencia Europea de Defensa o el Parlamento Europeo, organizaciones internacionales como OTAN o españolas como el Ministerio de Defensa. Asimismo, se ha recurrido al análisis de fuentes

secundarias como artículos de investigación publicados por el *Centre for European Reform*, el *European Union Institute for Security Studies* o artículos periodísticos de *Politico Europe*.

Cabría destacar que esta investigación se ha encontrado con los límites que plantea la relativa novedad del objeto de estudio, puesto que a pesar de que la política de seguridad y defensa europea formaba parte del proyecto europeo desde los primeros años de la década de los años 1990 y el Tratado de Lisboa (que entró en vigor a finales de 2009) introdujo la posibilidad de que los Estados miembros de la UE reforzaran su colaboración militar creando una Cooperación Estructurada Permanente, la PCSD se había convertido en una ambición aún insatisfecha. El hecho de que el impulso político e institucional en materia de PCSD y CEP tuviera lugar a partir del año 2016 en varias etapas y que se encuentre en el momento en que se escribe este artículo en pleno desarrollo y estado institucional incipiente lleva a que las fuentes primarias y secundarias para el análisis sean limitadas y que el objeto de estudio se encuentre en constante evolución.

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LA UE

La UE enfrenta inestabilidad y grandes crisis en su próximo vecindario, sumido en un contexto securitario incierto y complejo que afecta de forma directa a indirecta a los Estados miembros (*European Strategy and Policy Analysis System*, 2019). Además, otros factores internos como el fuerte ascenso del populismo y el euroescepticismo, la amenaza que supone el terrorismo de diversa naturaleza, la necesidad de asegurarse el suministro energético, la lucha contra las repercusiones del cambio climático o los retos en materia de inteligencia artificial o ciberseguridad incrementan la incertidumbre en lo que a nuestra seguridad se refiere.

Ante este panorama, la PCSD se encuentra, cuando se escribe este análisis, en constante evolución y presenta un significativo potencial de desarrollo político e institucional que depende básicamente de la voluntad política de los Estados, de los intereses nacionales de éstos y de los recursos disponibles a tal efecto.

Cabría destacar que a pesar de que la política de seguridad y defensa ya formaba parte de las ambiciones políticas de los Estados miembros desde los orígenes del proyecto de integración europea, tras hitos destacados como la adopción de la Comunidad Europea de Defensa en el año 1952 (Parlamento Europeo, a); la elaboración (y posterior fracaso) del Plan Fouchet a principios de la década de los años 1960 (*Exploring EU Foreign Policy*) o la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993 (Consejo Europeo), aquéllos no incluyeron entre los asuntos

prioritarios de su agenda política durante décadas avanzar en políticas ni disponer de las herramientas que les permitieran avanzar significativamente en materia de seguridad y defensa y convertirse en sus propios proveedores de seguridad.

En cambio, el año 2016 se configuró como un año clave para el avance de la PCSD. Tras el referéndum [1] que tuvo lugar en Reino Unido el 23 de junio de 2016 y que dio como resultado la decisión británica de no permanecer en la UE (*Brexit*), se abrió un período de profunda incertidumbre en todos los niveles. En lo que respecta a la PCSD, el *Brexit* trajo consigo una oportunidad histórica para relanzar la defensa de la UE, tradicionalmente bloqueada por Reino Unido (Fuente; Domínguez, 2018). De igual modo, también cabría apuntar que la política exterior hacia la UE del presidente estadounidense Donald Trump se constituyó como un acusado factor de inquietud respecto a lo que a lo que a la seguridad y defensa europea se refiere a este lado del Atlántico.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Europa y EE. UU. habían sido tradicionales socios estratégicos de primer orden, compartiendo los valores, intereses y objetivos comunes del conocido como vínculo transatlántico. Pero el presidente Trump inició con su "*America First*" una política exterior neoaislacionista en la que prioriza el interés nacional de EE. UU. mediante una concepción restrictiva basada en la protección física de su territorio, de los ciudadanos estadounidenses y de la prosperidad económica del país (Benedicto, 2017). En este sentido, Trump ya había criticado con anterioridad a su nombramiento como presidente de EE.UU., durante su campaña presidencial, a los aliados europeos por no asumir su propia seguridad beneficiándose de las capacidades militares estadounidenses (Sanger y Haberman, 2016b) y ha proclamado recurrentemente con severidad la necesidad de revisar su contribución financiera a la OTAN (Sanger y Haberman, 2016a), quebrando décadas de certidumbre a este lado del Atlántico respecto al paraguas de seguridad estadounidense bajo el que se amparaba.

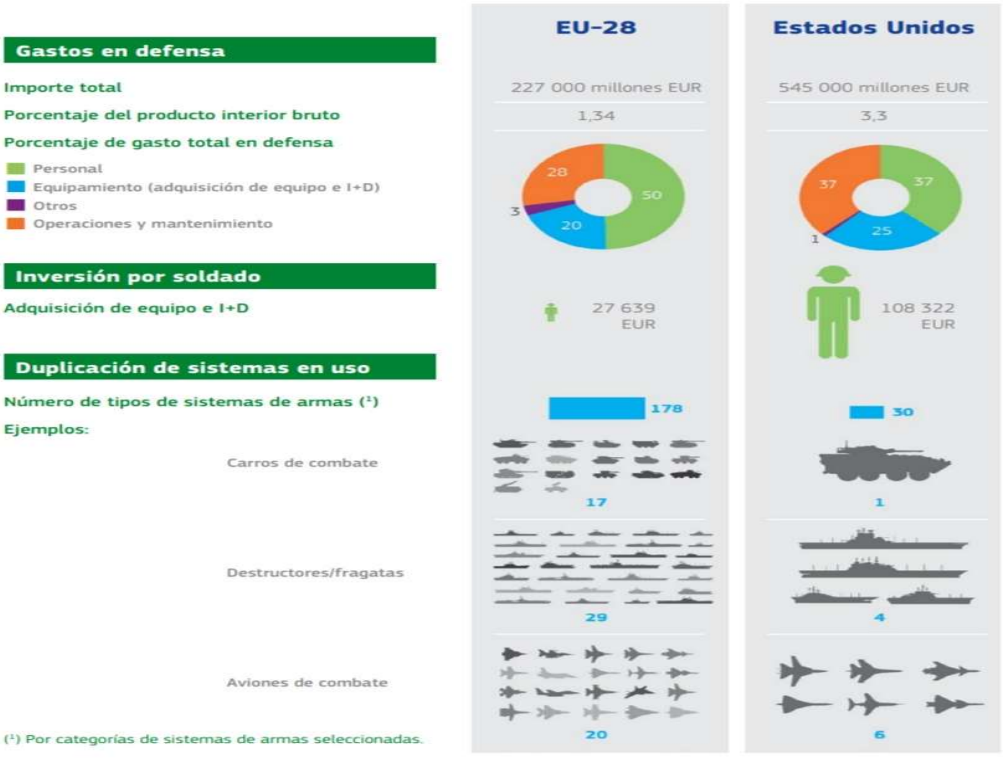
Y, además, ha declarado en múltiples ocasiones su admiración por líderes políticos como el presidente ruso Vladimir Putin, profundizando la inquietud en la UE respecto a su seguridad debido al nivel de amenazas híbridas que Rusia ejerce en territorio, espacio y ciberespacio europeo (De Pedro, 2017).

[1] https://www.consilium.europa.eu/es/topics/brexit/

Es importe subrayar que, hasta la fecha, la UE no se significa como un actor global relevante en seguridad y defensa ni se encuentra en condiciones de erigirse como su propio proveedor de seguridad. Además de la falta de voluntad política para avanzar en materia de PCSD que se ha indicado previamente, varios son los factores que provocan que la UE se halle ante esta tesitura:

- El ámbito de la industria de la defensa se encuentra dominado por los intereses nacionales y los de EE. UU. Durante décadas, los Estados miembros se han resistido a la implicación de la UE en el desarrollo, producción y adquisición de bienes y servicios en dicho sector. Las industrias de defensa nacionales se han venido considerando como un asunto de interés nacional vital de los países y, por lo tanto, inmune al alcance regulatorio de la UE. De este modo, la UE presenta deficiencias de capacidades y requiere de la colaboración estadounidense en varios ámbitos, por ejemplo, en materia de reabastecimiento en vuelo o tecnología de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (Besch, 2019a).

Duplicaciones en el gasto de defensa europea



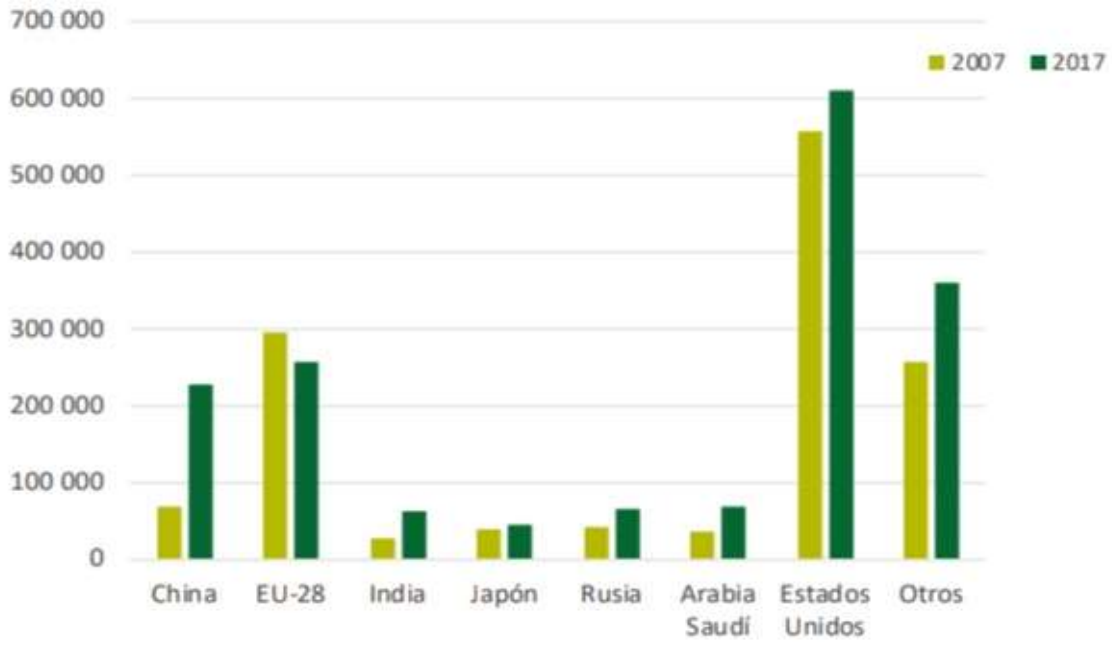
Fuente: Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea

- La industria y el mercado de defensa de la UE presentan falta de competitividad, de colaboración, una gran fragmentación en sus mercados nacionales y duplicación de sistemas

en uso (Ianakiev, 2019). Debido a ello, la producción de escala es muy limitada, derivando este hecho en una desventaja competitiva para los productores. Esta fragmentación genera ineficiencias en materia de interoperabilidad y, según la Comisión Europea, al menos 30.000 millones de euros de costes de oportunidad. Cabría subrayar que el sector de la defensa se reduce a un limitado número de empresas multinacionales de gran tamaño como BAE, Airbus o Thales y su colaboración transfronteriza se restringe básicamente a los sectores aeroespacial y de componentes electrónicos (suponiendo una falta de planeamiento común, dificultad para colaborar a nivel europeo con socios y proveedores, etc.) (Tribunal de Cuentas Europeo).

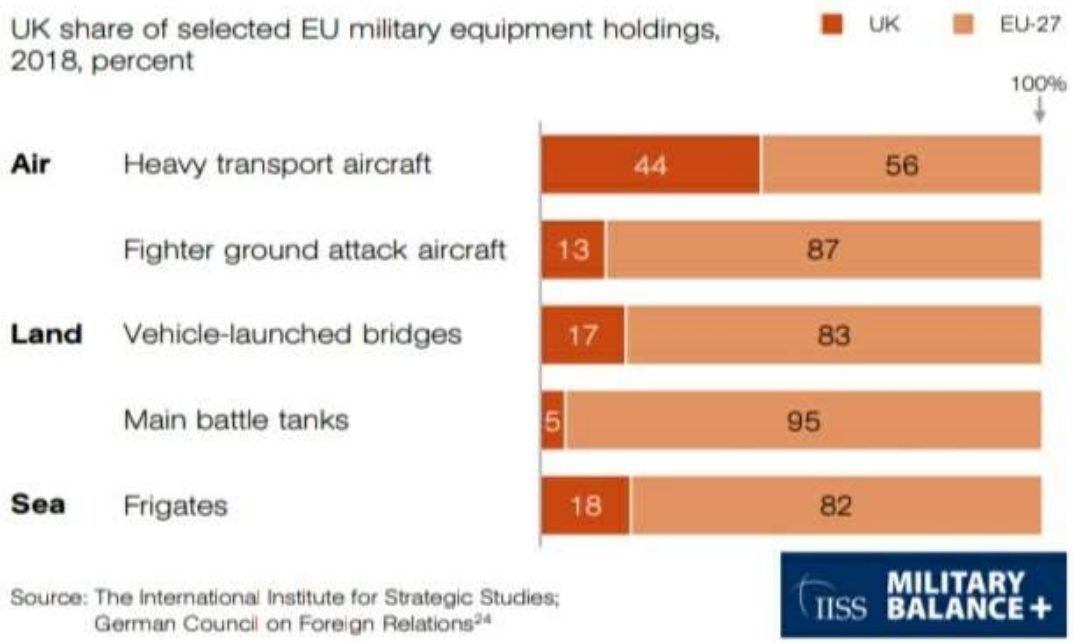
- Los Estados miembros de la UE en conjunto cuentan con el segundo mayor presupuesto mundial en defensa debido, como se ha indicado previamente, a la falta de un sólido proyecto político común, a la escasa coordinación e interoperabilidad de sus sistemas y, a la ineficiencia del gasto (Vernile, 2018). En consecuencia, su relevancia militar no es proporcional globalmente y las capacidades de defensa producidas son manifiestamente limitadas. Además, existen diferencias significativas en cuanto a las contribuciones de los Estados miembros a la defensa de la UE.

Evolución del gasto en defensa 2007-2017 (millones de dólares estadounidenses corrientes)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europe

Cuota del Reino Unido del total de equipos militares seleccionados de los Estados miembros de la UE. Año 2018



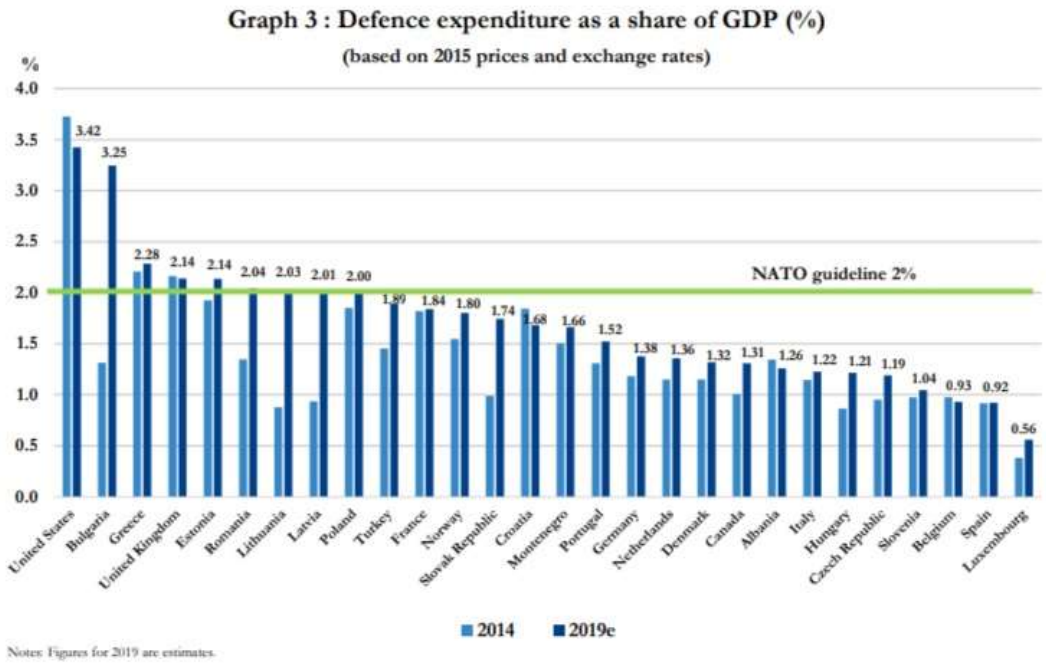
Fuente: Munich Security Conference

También cabría destacar que el objetivo consagrado por los Estados miembros de la OTAN de fijar el gasto en defensa en un 2% de su PIB en la Cumbre de Gales (2014)[2] ha sido sistemáticamente incumplido por parte de los Estados miembros. A este respecto, según las estimaciones para 2019 de los datos facilitados por la OTAN en su informe sobre los gastos de defensa de sus Estados miembros durante la etapa 2013-2019 (OTAN), además de Reino Unido, siete son los países de la UE-27 que superan el 2% de gasto de su PIB en defensa: Estonia, Rumanía, Letonia, Polonia, Grecia, Lituania y Bulgaria.

Bien es cierto que el repliegue del apoyo estadounidense a la OTAN supondría, además del incumplimiento del compromiso adquirido con los países aliados de asistencia mutua y defensa colectiva para la preservación de la paz y la seguridad, una notoria reducción de las capacidades de la organización debido a la trascendencia que las aportaciones de EE. UU.[3] suponen para su presupuesto. Es necesario subrayar que buena parte de los Estados miembros de la UE no han cumplido con la responsabilidad que asumieron de dedicar el 2% de su PIB a su defensa.

[2] https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm
[3] https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm

Gasto en Defensa como porcentaje del PIB



Fuente: OTAN. Informe Gastos en Defensa de los países OTAN (2013-2019)

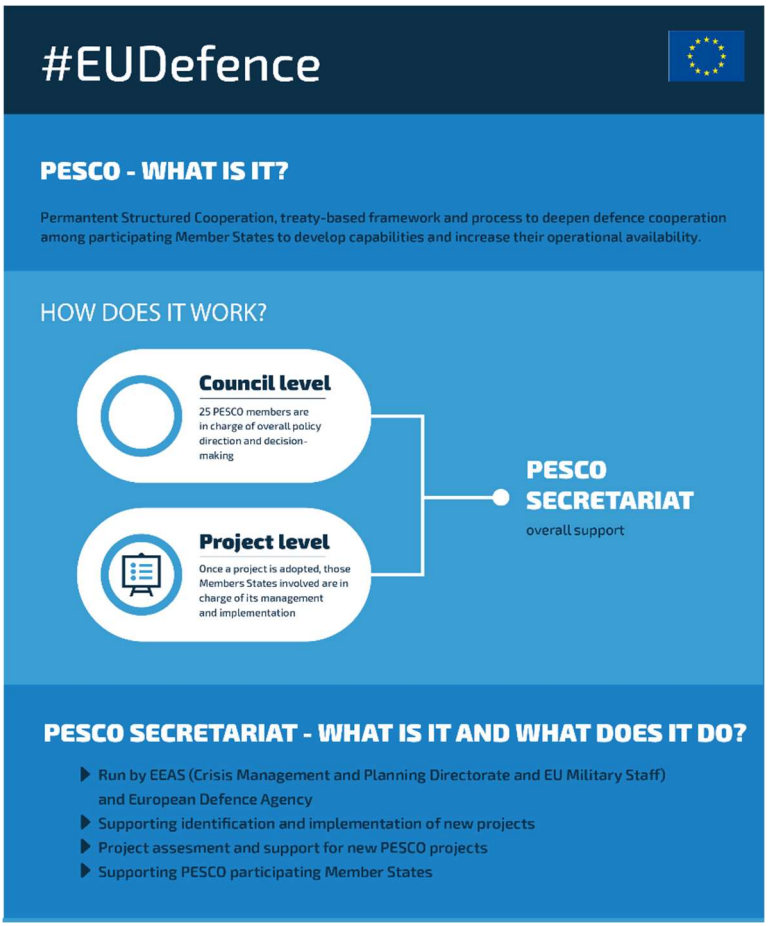
LA SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE: ESTADO DEL ARTE HASTA ENERO DE 2020

La presentación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE en junio de 2016 se configuró como un hito tras su llamamiento a dotar a Europa de una mayor autonomía en materia de seguridad y defensa (Departamento de Seguridad Nacional) ofreciendo una visión estratégica del papel de la UE en el mundo.

Desde entonces, se han ido sucediendo una serie de acontecimientos políticos e institucionales clave [4] que han ido marcando la agenda de la UE en materia de seguridad y defensa, hasta llegar en noviembre de 2017 al establecimiento de la primera etapa de activación de la CEP, un avance de vital relevancia para la PCSD en la que participan 25 Estados miembros (todos a excepción de Reino Unido, Dinamarca y Malta) (Consejo Europeo, 2017).

[4] https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/

¿Cómo funciona la CEP?



Fuente: Servicio Europeo de Acción Exterior

Puesto que la UE no se encuentra en el momento en que se escribe este análisis en condiciones de garantizarse su propia autonomía en seguridad y defensa, la reciente activación de la CEP supone una asunción de responsabilidad por parte de los Estados miembros que participan en la misma respecto a los retos securitarios y la incertidumbre estratégica que afronta el continente europeo (Fiott, 2018). No obstante, los objetivos fijados en los proyectos adoptados en el marco de la CEP serán tangibles a partir del medio y largo plazo debido al estado incipiente en que se encuentran dichos proyectos, a su envergadura y al tiempo para conseguir resultados que requieren los aspectos relacionados con el desarrollo tecnológico, la investigación y la innovación.

La CEP[5] se configura como un marco permanente para la cooperación[6] en materia de seguridad y defensa en el que los Estados miembros desarrollan conjuntamente de forma voluntaria capacidades de defensa, invierten en proyectos compartidos y mejoran la operatividad de sus fuerzas armadas. De este modo, los Estados miembros que así lo deseen y tengan capacidad para avanzar hacia una mayor integración en seguridad y defensa en la UE no se verán limitados por la falta de consenso en la materia por parte de otros Estados. Se trata así de una solución del estilo de la "Europa a dos velocidades", que ya existe en otros ámbitos en los que se ha acordado una cooperación reforzada (caso del Euro y Schengen). Cabría subrayar que los compromisos contraídos por los Estados en el marco de la CEP tienen un carácter jurídicamente vinculante.

El Consejo Europeo adoptó en diciembre de 2017 la Decisión[7] de establecer una lista inicial de 17 proyectos aprobada previamente por los Estados miembros participantes en la CEP, centrados en el ámbito de la formación, el desarrollo de capacidades y la disponibilidad operativa en materia de defensa (Consejo Europeo, 2017).

Transcurridos pocos meses, en marzo de 2018, el Consejo Europeo adoptó formalmente el primer grupo de 17 proyectos y la configuración de cada uno de ellos en lo que se refiere a los Estados parte. El segundo grupo de también 17 proyectos fue adoptado por el Consejo en noviembre de 2018. Finalmente, la tercera etapa se adoptó en noviembre de 2019 con la inclusión de otros 13 nuevos proyectos (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2019).

El programa de aplicación de la CEP fue adoptado en marzo de 2018 (Consejo Europeo, 2018) y proporciona dirección y orientaciones estratégicas respecto a los proyectos aprobados y los cumplimientos de compromisos. Establece un calendario para el proceso de revisión y evaluación de los planes de ejecución nacionales, un plazo límite para acordar los posibles proyectos futuros y los principios fundamentales de las reglas de gobernanza para los proyectos.

[5] https://pesco.europa.eu/

[6] Tal como se recoge en los artículos 42.6 y 46 y en el Protocolo 10 del Tratado de la UE.

[7] https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation- pesco-25-member- states-participating/

La CEP se encuentra a principios del año 2020 en constante evolución con un total de 47 proyectos adoptados[8] y en pleno potencial de desarrollo político institucional que, dependerá del nivel y la solidez de la voluntad política de los Estados miembros participantes; de los intereses nacionales según sus prioridades y circunstancias políticas, económicas y sociales y, los recursos que los Estados decidan poner a largo plazo a disposición de esta iniciativa.

En otro orden de ideas, cabría apuntar que el nivel de presupuestos que finalmente dedique la UE a su política de defensa (siempre que se usen de forma que el gasto sea lo más eficiente posible) serán clave para paliar el significativo nivel de fragmentación de la industria de defensa en la Unión, hacer despegar una importante agenda de investigación en este ámbito y, en definitiva, para avanzar hacia su autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa.

Aunque la Comisión Europea presentó en junio de 2018 una propuesta legislativa para dotar al Fondo de Defensa Europeo con 13.000[9] millones de euros en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (8.900 millones para proyectos de colaboración para desarrollo de capacidades y 4.100 para financiar proyectos de colaboración de investigación en defensa), la presidencia finlandesa del Consejo Europeo redujo la cifra a un total de 6.000 millones[10]. El Consejo Europeo decidió el 13 de diciembre de 2019 continuar con las negociaciones que permitan alcanzar un acuerdo definitivo para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027[11].

LOS RETOS Y CLAVES DE FUTURO DE LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

Tal como se acaba de analizar, el avance que ha experimentado la CEP desde el año 2016 ha sido muy significativo. Sin embargo, si la voluntad por parte de los Estados miembros que participan en la misma es firme, aún queda mucho camino por recorrer. Varios son los factores:

[8] Los 47 proyectos adoptados hasta noviembre de 2019 se centran en los siguientes ámbitos de la seguridad y defensa: la formación y capacitación; tierra, formaciones y sistemas; aéreo y sistemas; capacitación conjunta; ciberseguridad, C4ISR; espacio y, naval.
https://www.consilium.europa.eu/media/41333/pesco-projects-12-nov-2019.pdf

[9] http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-european-defence-fund

[10] https://eu2019.fi/en/article/-/asset_publisher/suomi-esittaa-puheenjohtajamaana-eu-lle-lisapanostusta-kestavan-tulevaisuuden-rakentamiseen

[11] https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/

1) La orientación estratégica global de la CEP no es clara debido a la divergencia de intereses de los Estados miembros[12]. Esta disparidad de intereses puede complicar, por ejemplo, que los Estados miembros consensuen sus niveles de ambición respecto al objetivo de "autonomía estratégica" de la UE, cómo usar las capacidades de defensa a desarrollar (Besch, 2019b), las reglas de acceso de empresas de terceros países a proyectos financiados por el Fondo Europeo de Defensa o, con carácter excepcional, que otros terceros Estados puedan participar en proyectos de CEP;

2) Aunque muchos de los 47 proyectos adoptados en el marco de la CEP abordan el objetivo de paliar deficiencias de capacidades de defensa, aquéllos se encuentran en las etapas más tempranas de implementación, por lo que no cabe esperar resultados a corto (probablemente tampoco al medio) plazo,

3) Aunque cada Estado miembro participante debe comunicar anualmente un plan nacional de aplicación para informar al resto de Estados miembros participantes el modo en que está contribuyendo a cumplir con los compromisos vinculantes asumidos (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2019), se precisará determinar de forma eficaz el progreso de los objetivos globales fijados para cada uno de los (hasta el momento en que se escriben estas líneas) 47 proyectos CEP y, mantener el compromiso[13] de los Estados miembros participantes.

Los proyectos CEP deberán proporcionar un impacto real con objetivos realistas y una coherencia global en su conjunto (*European Union Institute for Security Studies, Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie- French Ministry for the Armed Forces; 2019)*, también en consonancia con las prioridades definidas en el Plan de Desarrollo de Capacidades de la UE y la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD).

Respecto al panorama industrial de la defensa, cabría apuntar que su base tecnológica e industrial no se encuentra repartida de forma homogénea en la UE. En este sentido, las industrias de la defensa se concentran en los seis países signatarios de la Carta de intenciones relativa a las medidas para facilitar la reestructuración de la industria europea de la defensa.

[12] Debido a las diferencias históricas existentes respecto a las percepciones y visión de las amenazas y, a las culturas estratégicas de los Estados. Además, existe una elevada presión sobre los presupuestos nacionales, restricciones en materia presupuestaria y prioridades en políticas públicas que compiten entre sí.

[13] El compromiso de los Estados miembros participantes en los proyectos CEP se refiere a varios aspectos: al hecho de que son los Estados miembros participantes los que fijan las prioridades; a las divergencias que puedan surgir entre sus intereses nacionales e industriales y los objetivos globales tanto de los proyectos como de la CEP en su conjunto; a los condicionantes y características de los acuerdos de exportación y, a su postura respecto a cómo cooperar con terceros países, especialmente con Estados Unidos (debido a las controversias surgidas entre la Administración Trump y la UE por los intereses en juego para la industria de defensa estadounidense).

Estos son, Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia, que generan más del 80% del volumen de negocios en el sector de la defensa en la Unión (*AeroSpace and Defence Industries Association of Europe).*

El sector de la defensa en la UE requiere una firme apuesta por la investigación y el desarrollo. Por ello, se precisan inversiones iniciales significativas y ciclos para el desarrollo de capacidades a largo plazo con tecnología innovadora y muy sofisticada, cuyo coste es creciente, capaz de ofrecer una ventaja comparativa en materia de defensa. Todo ello evitando la duplicación de capacidades con la OTAN para sortear ineficiencias en la asignación de recursos y plazos (Tribunal de Cuentas Europeo).

Asimismo, otro de los retos clave que deberá abordar la CEP será el desequilibrio en el comercio transatlántico de la industria europea de la defensa, que se manifiesta por: el dominio tecnológico de EEUU., las restricciones comerciales de acceso al mercado estadounidense de la defensa para los competidores extranjeros y, por la inexistencia de una preferencia UE entre los Estados miembros. (Tribunal de Cuentas Europeo). En este sentido, la Administración Trump teme que el Fondo Europeo de Defensa y la CEP puedan discriminar a las empresas de defensa estadounidenses, que resultan muy competitivas en el mercado de defensa europeo, en favor de las de la UE. Este hecho tensiona las relaciones a ambos lados del Atlántico (Fiott, 2019).

En este orden de ideas, cabría destacar también que los contratistas de defensa estadounidenses sustentan 1.4 millones de empleos directos e indirectos en territorio europeo (Fiott, 2018), reflejando la dependencia de la industria de defensa de la UE de EE.UU.

Una de las claves de futuro fundamentales para el progreso de la CEP será, además de la disponibilidad de recursos, que los Estados miembros que participan en la misma mantengan los compromisos adquiridos respecto a su participación en los proyectos y actúen con responsabilidad institucional a pesar de sus divergencias políticas y de intereses. Para ello, la CEP debe ser entendida como un marco imprescindible para que la UE pueda avanzar a partir del medio y largo plazo como un actor global con autonomía estratégica.

Recién iniciada la andadura política de la nueva Comisión Europea, que por primera vez cuenta con una Dirección General de Industria de Defensa y Espacio[14] y, en un contexto geopolítico

[14] https://ec.europa.eu/info/departments/defence-industry-and-space_en

delicado[15] en el que Reino Unido abandona definitivamente la UE el 31 de enero de 2020, tanto la primera como el resto de instituciones de la Unión y los gobiernos nacionales deberán comunicar de forma efectiva y convincente a los ciudadanos por qué se requieren las reformas institucionales que supone la CEP. La deriva antieuropea y populista en los Estados miembros y la falta de unanimidad entre las familias políticas en la UE configurarán el marco político en el que los Estados miembros participantes deberán adoptar las decisiones y desarrollar los proyectos en el marco de la CEP.

El recientemente elegido nuevo Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, ha manifestado reiteradamente que el objetivo de la nueva Comisión Europea es situar a la UE en una posición geopolíticamente más relevante (Barigazzi, 2019), asumiendo un nuevo nivel de ambición que le permita posicionarse como un actor global creíble (*European Defence Agency*, 2019).

Meses antes, el Consejo Europeo reunido el 20-21 de junio de 2019[16] había adoptado la Agenda Estratégica de la UE para el período 2019-2024, que establece los ámbitos prioritarios que guiarán los programas de trabajo durante los próximos 5 años no sólo del propio Consejo, sino también del resto de instituciones de la Unión. La Agenda gira en torno a cuatro prioridades principales (Consejo Europeo, 2019): proteger a los ciudadanos y las libertades; desarrollar una base económica sólida y dinámica; construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social y, promover los intereses y valores europeos en la escena mundial.

Sin embargo, la Agenda admite que se requerirán más recursos y usar de forma más efectiva los que ya se encuentran a su disposición. Reconoce también que la Política Exterior de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE deberán tener mayor capacidad de respuesta, pero de forma muy ambigua y general (Consejo Europeo, 2019).

En los próximos tiempos se verá si la declaración de intenciones se convierte en una firme y sólida voluntad política.

[15] Puede ampliarse información en: https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/sb003-seven-priorities-new-eu-high-representative

[16] Puede ampliarse información sobre el referido Consejo Europeo en: https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2019/06/20-21/

REFERENCIAS A ESPAÑA EN MATERIA DE COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

España encara la especial vulnerabilidad en términos securitarios que le confiere su situación geográfica con una acusada inestabilidad presente en nuestro próximo vecindario, el flanco sur.

La política de seguridad y defensa despierta más bien un limitado interés por parte de la ciudadanía, los medios de comunicación y los decisores políticos debido a factores como prejuicios y tabúes derivados del desarrollo de la historia contemporánea española (Díaz, 2017) o la limitada existente cultura de seguridad y defensa, a pesar de que las Fuerzas Armadas cuentan tradicionalmente con valoraciones altas en los diferentes estudios y encuestas que realiza en Centro de Investigaciones Sociológicas[17].

En cuanto al porcentaje del gasto del PIB en defensa que realiza España, cabría destacar que según datos publicados por OTAN, nuestro país dedicó un 0,92% a esta materia en 2019 (OTAN, 2019). Pero, a pesar de situarse aún lejos del compromiso OTAN del 2% a cumplir por los Estados de la Alianza, España cumple con el objetivo de inversión en nuevos equipos, que para 2024 debe ser del 20 % del gasto total en Defensa para todos los aliados (EFE, 2019).

España es uno de los 25 Estados miembros de la UE que participan en la CEP. De los 47 proyectos que se han adoptado hasta el momento en el que se escribe este análisis, España participa en 22 de ellos como miembro y en 2 como líder[18]:

Formación, capacitación:

- *The European Union Training Mission Competence Centre* (EU TMCC) (miembro)
- *EU Test and Evaluation Centres* (miembro)
- *EU Cyber Academia and Innovation Hub* (EU CAIH) (miembro)

Tierra, formaciones, sistemas:

- *Deployable Military Disaster Relief Capability Package* (miembro)
- *The EUFOR Crisis Response Operation Core* (EUFOR CROC) (miembro)
- *Integrated Unmanned Ground System* (UGS) (miembro)

[17] http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_bancodatos/estudios/listaTematico.jsp?tema=4&todos= no
[18] https://pesco.europa.eu/

Aéreo, sistemas:

- *European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS (Eurodrone)* (miembro)
- *European Attack Helicopters TIGER Mark III* (miembro)
- *Airborne Electronic Attack (AEA)* (líder)

Capacitación conjunta:

- *European Medical Command (EMC) (miembro)*
- *Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations (miembro)*
- *Military Mobility* (miembro)
- *Energy Operational Function (EOF)* (miembro)
- *Co-basing* (miembro)
- *Timely Warning and Interception with Space-based TheatER surveillance (TWISTER)* (miembro)
- *Materials and components for technological EU competitiveness (MAC-EU)* (miembro)
- *EU Collaborative Warfare Capabilities (ECoWAR)* (miembro)

Cyber, C4ISR:

- *European Secure Software defined Radio (ESSOR)* (miembro)
- *Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform* (miembro)
- *Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations* (líder)
- *Cyber and Information Domain Coordination Center (CIDCC)* (miembro)
- Espacio:
- *EU Radio Navigation Solution* (EURAS) (miembro)

Naval:

- *The Maritime Unmanned Anti-Submarine System* (MUSAS) (miembro)
- *Upgrade of Maritime Surveillance (*miembro*)*

En otro orden de ideas, también cabría apuntar que España se incorporó a principios de 2019 al programa del futuro caza europeo del siglo XXI, el *Future Combat Air Sistem* (FCAS), impulsado por Francia y Alemania. El FCAS aspira a ser el avión de combate de quinta

generación que sustituya a los cazas europeos en servicio (como el Eurofighter y el Rafale) a partir de 2040 (González, 2019).

CONCLUSIONES

Como los Estados miembros de la UE no son capaces por sí solos de hacer frente a los riesgos que enfrentan en materia de seguridad y defensa, resulta imprescindible que sean capaces de desarrollar el potencial político e institucional de la recientemente revitalizada CEP, buscando el interés general para la Unión como objetivo.

Las economías de escala y la sólida colaboración de la industria y mercado de defensa se significan como aspectos fundamentales para mejorar su eficacia y eficiencia. Esto será un requisito imprescindible para poder avanzar paulatinamente hacia una mayor integración en materia de defensa y, si la voluntad política en este ámbito es firme y robusta a largo plazo, hacia la configuración de la autonomía estratégica y de una mayor relevancia de la UE como actor global. Antes, los Estados miembros participantes en la CEP deberán consensuar una orientación estratégica global y coherente, es decir, cómo se usarán las capacidades de defensa en desarrollo y en base a qué niveles de ambición se evaluará el progreso alcanzado por los proyectos.

Se deberá prestar atención particularmente a los compromisos vinculantes adquiridos en el marco de los proyectos CEP, sobre todo en lo referido a la solidez operativa, la disponibilidad y la capacidad de despliegue de la UE.

BIBLIOGRAFÍA

AeroSpace and Defence Industries Association of Europe: 2019 Facts & Figures [en línea], 2019. https://www.asd-europe.org/facts-figures

Barigazzi, J.: *Borrell urges EU to be foreign policy "player", not the playground [en línea],* 2019. https://www.politico.eu/article/on-foreign-policy-josep-borrell-urges-eu-to-be-a-player-not-the-playground-balkans/

Benedicto, M. A. (2016): *Hacia la Europa de la defensa sin ejército europeo*, en "El futuro de un sueño. Europa 2046, Madrid: Parlamento Europeo-Oficina de Información en España", pp. 222-227.

Besch, S.: *Can the European Commission develop Europe´s defence industry*? *[en línea],* 2019a. https://www.cer.eu/insights/can-european-commission-develop-europes-defence-industry

Besch, S.: *Defence without direction [en línea],* 2019b. https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2019/defence-without-direction

Comisión Europea*: Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea [en línea],* 2017.https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-european-defence_es

Consejo Europeo (2017): *Cooperación en materia de defensa: el Consejo establece la cooperación estructurada permanente con la participación de 25 Estados miembros [en línea],* 2017. https://www.consilium.europa.eu/es/press/pressreleases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/

Consejo Europeo (2018): *Defence cooperation: Council adopts an implementation roadmap for the Permanent Structured Cooperation [en línea],* 2018. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/

Consejo Europeo: *Cronología: Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa [en línea].*https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/defence-security-timeline/

Consejo Europeo (2019): *Una nueva agenda estratégica [en línea],* 2019. https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf

De Pedro, N.: *Sin reset a la visa: el conflicto UE-Rusia en la era Trump [en línea],* 2017. https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_170/sin_reset_a_la_vista_el_conflicto_ue_rusia_en_la_era_trump

Departamento de Seguridad Nacional: *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea [en línea].* https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/estrategia-global-para-politicaexterior-seguridad-union-europea

Díaz, J.: *La cultura de defensa en España: un nuevo enfoque para su impulso desde la sociedad civil [en línea]* 2017. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO1212017_CulturaDefensaEspana_NvoEnfoque_JoelDiazRguez.pdf

EFE*: España es el segundo aliado que menos proporción del PIB invirtió en Defensa [en línea],* 2019. https://www.efe.com/efe/espana/portada/espana-es-el-segundo-aliado-quemenos-proporcion-del-pib-invirtio-en-defensa/10010-4008487#

European Defence Agency: Strenghthen Europe, as a partner [en línea], 2019. https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/josep-borrell-member-states-need-to-make-the-most-out-of-the-new-eu-defence-tools

European Strategy and Policy Analysis System (2019)*: Global Trends to 2030. Challenges and choices for future [en línea].* https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/ESPAS_Report2019_V14.pdf

Exploring EU Foreign Policy: EDC and Fouchet Plan [en línea]. http://www.eufp.eu/edc-and-fouchet-plan

European Union Institute for Security Studies; Direction générale des relations internationales et de la stratégie, French Ministry for the Armed Forces (2019): Continuity and change in European Security and Defence? [en línea]. https://www.iss.europa.eu/content/continuity-and-change-european-security-and-defence-discussion-finland-and-croatia

Fiott, D.: *Strategic autonomy: towards "European sovereignty" in defence*? *[en línea],* 2018. https://www.iss.europa.eu/content/strategic-autonomy-towards-%E2%80%98european-sovereignty%E2%80%99-defence

Fiott, D.: *The poisson pill. EU defence on US terms? [en línea],* 2019. https://www.iss.europa.eu/content/poison-pill-eu-defence-us-terms

Fuente, I; Domínguez, V. (2018): *Presente y futuro de la seguridad y la defensa de la Unión Europea*, en "Cuadernos de Estrategia 198. Retos diversos a la seguridad. Una visión desde España", en el Instituto Español de Estudios Estratégicos *[en línea].*

https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/c/e/ce_198.pdf

González, M.: *España se sube al "eurocaza" del siglo XXI que promueven París y Berlín [en línea],* 2019. https://elpais.com/politica/2019/02/09/actualidad/1549708840_712994.html

Ianakiev, G.: *The European Defence Fund. A game changer for European Defence Industrial Collaboration [en línea],* 2019. https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/11/ARES-48.pdf

Munich Security Conference: Munich Security Report 2019 *[en línea],* 2019. https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2019/

OTAN: *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019) [en línea],* 2019. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_171356.htm

Parlamento Europeo *(a): La Comunidad Europea de Defensa, [en línea].* https://multimedia.europarl.europa.eu/es/history-european-defence-community_V001-0010_ev

Sanger, D; Haberman, M. *(2016a): Donald Trump expounds on his foreign policy view, March* 26, 2016. https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donaldtrump-transcript.html

Sanger, D.; Haberman, M. *(2016b): The New York Times, Donald Trump sets conditions for defending NATO allies against attack [en línea],* 2016. http://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html?smid=twnytimes&smtyp=cur&_r=1

Servicio Europeo de Acción Exterior (2019): *Cooperación Estructurada Permanente (CEP). Profundizar la cooperación entre los Estados miembros de la UE en materia de defensa [en línea],* 2019. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2019.pdf

Tribunal de Cuentas Europeo: *La defensa europea, Análisis nº 09*, *[en línea],* 2019. https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=51055

Vernile, A.: *The EU defence affairs, the future challenges of the European security. Mediterranean Affairs*, *[en línea],* 2018.
http://mediterraneanaffairs.com/the-eudefence-affairs-the-future-challenges-of-the-european-security/

70 AÑOS DE EVOLUCIÓN/HISTORIA. ¿HACIA DÓNDE SE ENCAMINA LA OTAN?

DÑA. LARA SORIA MORENTE

NOTA BIOGRÁFICA

Nacida en Mollerussa (Lleida). Estudió Periodismo en la Universidad Autónoma de Barcelona y ejerció como periodista en El Mundo, edición Cataluña, y en el diario provincial SEGRE.Tras unos años de ejercicio profesional, estudió Ciencias Políticas y un Máster en Estudios Chinos, que la llevó a trabajar en el Consulado de España en Guangzhou, República Popular China.A su vuelta, amplió su formación con el Máster en Seguridad Internacional, impartido por el IBEI.

Tras ejercer como profesora universitaria de *Modern Diplomacy,* y otras asignaturas, durante varios veranos en la *EU Business school* de Barcelona,se trasladó a Madrid para colaborar con una beca profesional en el Ministerio de Defensa, más concretamente en la Secretaría General de Política de defensa o SEGENPOL.

Durante su estancia en Madrid cursó estudios de Inteligencia y entró a formar parte de ADESyD y SWIIS, con quienes mantiene una estrecha colaboración.

En mayo de 2019 se incorporó de nuevo con una beca profesional en SHAPE, el cuartel general militar de la OTAN en Mons (Bélgica).

INTRODUCCIÓN

Al hablar de la OTAN, y más hoy, el imaginario colectivo lleva a la última reunión celebrada los días 3 y 4 de diciembre de 2019 en Londres. La visión es de un grupo de jefes de Estado hablando sobre el nuevo enfoque que debe tener la Organización, la aportación económica de los países, las misiones a llevar a cabo, la distribución de cargos y demás temas similares.

Pero esa es solo una parte de la OTAN, la parte más política.

Ubicada en Bruselas, la sede de la OTAN es donde se desarrollan actividades de índole más política, diferentes a las que tienen lugar en los otros Cuarteles Generales. Pese a que la sede de Bruselas tiene una parte civil y una militar, esta militar es reducida, apoyando a la parte civil y guiando la acción de los cuarteles estratégicos.

CUARTELES GENERALES

Uno de esos cuarteles generales es el ACT, *Allied Command Transformation*, con base en Norfolk, EEUU. Es conocido como "el cuartel que mira al mañana" porque está a cargo de la transformación estructural y operacional de la OTAN, estudia y promueve la doctrina que se aplica en la Alianza Atlántica, lleva a cabo ejercicios y entrenamientos, y experimenta con soluciones innovadoras en estos ejercicios, entre otras funciones.

El cuartel del "hoy" es SHAPE, *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*, donde está el

Mando de Operaciones o ACO. Lleva a cabo análisis estratégicos para la toma de decisiones, conduce ejercicios prácticos y planea y ejecuta las misiones en curso de la OTAN, además de dar consejo militar a los líderes políticos y militares de la sede central.

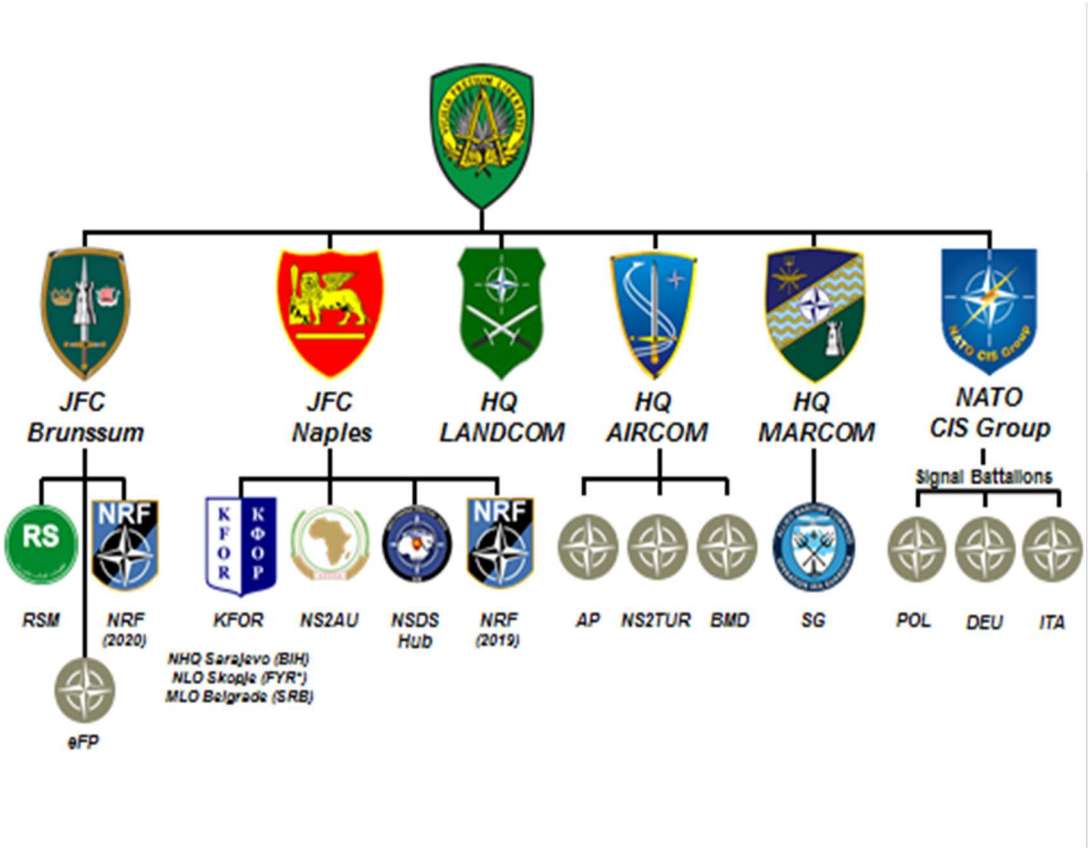
SHAPE

Los mandos principales de SHAPE son cuatro generales, de tres y cuatro estrellas, que se dividen la responsabilidad de las fuerzas aliadas de la OTAN.

El General Wolters, de la Fuerza Aérea estadounidense, es el Comandante Supremo de las fuerzas de la OTAN (SACEUR) y es también el Comandante en jefe del Mando Europeo de los EEUU (EUCON, por sus siglas en inglés).

El General Everard, *sir* británico, además del puesto de DSACEUR (Adjunto al SACEUR) estaba hasta hace dos meses al mando de la Operación ALTHEA, una operación liderada militarmente por la UE por con apoyo efectivo de la OTAN y cuyo mando de operaciones está en SHAPE. Debido al BREXIT, el mando de la Operación ha pasado a manos del Vice Jefe de personal, el General Rittimann, de origen francés. Es poca la afectación que tiene el BREXIT en la OTAN y más concretamente en SHAPE, puesto que únicamente afecta al mando de operaciones conjuntas, ya que, aunque el Reino Unido abandone la Unión Europea, tiene y va a seguir teniendo un gran peso en la OTAN.

El General Kneip es el Jefe de Personal.

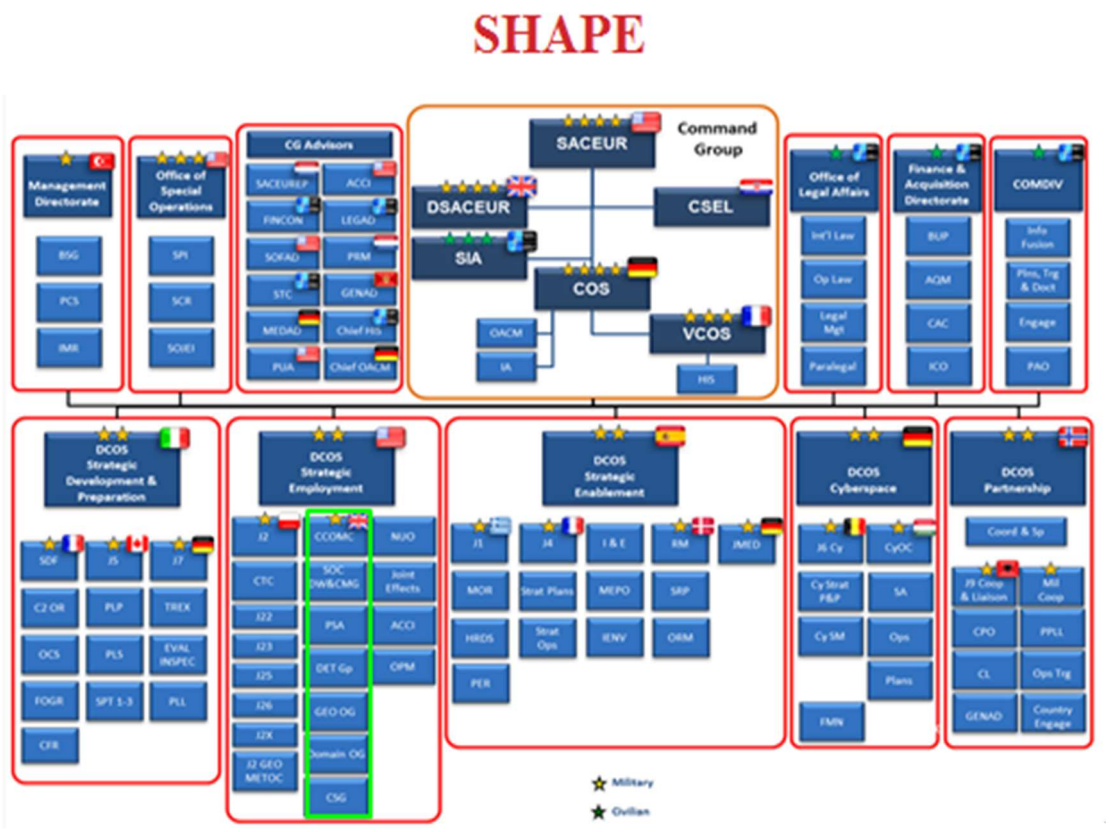


Los *Joint Force Commands* o Mandos Aliados están situados en diferentes países para cubrir toda la zona de alcance de la OTAN y gestionan las misiones que se llevan a cabo.

Por ejemplo, Brunsum, en Holanda, controla entre otras la misión *Resolute Support* de Afganistán, con más de 20.000 efectivos desplegados desde su inicio, provenientes de 42 naciones distintas. La sede de Nápoles, en Italia, tiene bajo su gestión la misión de Kosovo (KFOR), con 4.000 efectivos.

La central de AIRCOM, situada en Turquía, tiene la gestión de la defensa aérea y balística de la OTAN. El cuartel de LANDCOM, en Alemania, asegura la interoperabilidad, preparación y estandarización de las fuerzas terrestres, así como MARCOM, en el Reino Unido, se encarga de las navales. NATO CIS GROUP se encarga de la parte de información y sistemas y se encuentra presente en todos estos cuarteles y en los batallones.

SHAPE también se ha reorganizado recientemente, por un lado, para armonizar la estructura en todos los cuarteles OTAN, siguiendo un esquema de 'J', que es el nombre otorgado a la subdivisión interna de los departamentos, y para facilitar la mejor y más efectiva comunicación en la toma de decisiones entre cuarteles y sede.



PRINCIPALES FOCOS DE ATENCION EN SHAPE

Crisis

SHAPE se ha reorganizado para poder dar respuesta a las cambiantes amenazas que se presentan hoy en día y para potenciar la vigilancia y alerta temprana de amenazas, creando un centro propio para ello, el *Comprehensive Crisis and Operations Management Center* (CCOMC), y fortaleciendo los diferentes departamentos de inteligencia, entre ellos J2. Y no solo amenazas terrestres, navales o aéreas, sino también muy dirigido al ciberespacio, potenciando las divisiones de Ciber y sus operaciones.

Estrategia de Defensa y Disuasión o *DDA*

SHAPE monitoriza también toda la actividad de grupos terroristas y la desestabilización de regiones o países que pudieran suponer una amenaza para la Alianza y, de ser necesario, pone en marcha sus planes de Defensa y Disuasión. Si bien es cierto que la estrategia se diseñó centrada principalmente en Rusia, se ha ido modificando y aplicando en otras regiones cuando ha sido necesario, por ejemplo la proyectada para Latinoamérica.

Acuerdos - *Partnerships*

Los acuerdos de fortalecimiento de lazos son especialmente importantes para SHAPE y la OTAN, no solo con la Unión Europea sino con terceros países, ya sea Rusia, Corea del Sur o Japón o, por ejemplo, Colombia, con quien se ha firmado un acuerdo de seguridad que proyecta disuasión para mantener la región estable.

Rusia

Respecto a Rusia, y a diferencia de lo que ocurre en la sede central de Bruselas, Rusia nunca ha roto lazos con SHAPE. Sigue participando en misiones y ejercicios que organiza SHAPE como otro *partner* más.

Force Generation

Para garantizar la paz y estabilidad, la OTAN tiene que actuar de forma coherente, unida y estructurada, por lo que otro de los focos de atención en SHAPE es la *Force Generation* o generación de fuerzas. Se trata de un enorme esfuerzo para que los países que colaboren en una misión puedan hacerlo sin conflictos, asegurando una disponibilidad y estandarización de equipamiento y tropas que permita un despliegue rápido y efectivo.

A dicho esfuerzo se debe añadir el objetivo de crear las Fuerzas de Respuesta Rápida, que se trata del despliegue de entre cinco y 35 mil tropas totalmente equipadas en un plazo de 48 horas a cinco días.

Género

Finalmente, otro de los esfuerzos en los que el Jefe de Personal ha puesto una especial atención es en la cuestión de género. No solo ha creado un responsable, un *gender advisor*, para cada uno de los departamentos para garantizar la igualdad y combatir la discriminación y el acoso sino que también los ha asignado en la planificación de misiones desde el primer momento, para garantizar que cualquier misión de la OTAN incluye perspectiva de género tanto para la propia parte de desarrollo militar como para la ejecución de los planes y posible interacción con la población civil del país al que se ha desplazado.

PANEL III: SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

COORDINADO POR D. EDUARD ZAMORA PERAL

SÍNTESIS DEL PANEL "SEGURIDAD PÚBLICA"

La Constitución Española concede al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la descentralización de dicha facultad hacia las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, actualmente Cataluña y Euskadi.

Pero, al igual que ocurre en nuestro entorno internacional, tanto la legislación como la realidad han materializado un sistema en que la Seguridad Privada se ha constituido en un elemento complementario esencial para hacer efectiva la función de garantía de la seguridad en el país, mediante su incorporación al sistema público de seguridad, aunque siempre subordinado y coordinado con el mismo. En prácticamente todos los ámbitos de nuestra seguridad la colaboración público-privada ha ido configurándose como un esquema fundamental para lograr una mayor efectividad a la hora de afrontar los riesgos y desafíos que exigen las nuevas tipologías delictivas que amenazan a nuestra sociedad y a nuestras actividades.

Este panel pretende ser un reflejo de esta realidad colaborativa entre las dos seguridades: la pública y la privada. Se abordan en el mismo una serie de amenazas tan esenciales para nuestra seguridad pública como el terrorismo, los efectos del cambio climático y el crimen organizado, partiendo de documentos estratégicos de primer nivel recientemente aprobados. De igual modo se amplía el análisis a aspectos tan relevantes para la seguridad privada como la protección del derecho a la privacidad en el contexto de la actual transformación digital. En todas las materias tratadas se pone de relieve la pertinencia y utilidad de reforzar la colaboración público-privada en defensa de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

La colaboración entre ambas seguridades debe plasmarse en la práctica en la mejor coordinación e interrelación entre los actores de las dos: administración, cuerpos policiales, empresas de seguridad, asociaciones de empresas de seguridad, asociaciones de directivos y directores de seguridad, sindicatos y universidades o centros de formación en materias de seguridad privada.

En este marco de colaboración de la seguridad pública y la privada, considero un total acierto haber unificado en un solo panel las dos seguridades, separadas en las anteriores ediciones de este Congreso.

Entrando ya en materia de lo que fueron las ponencias desarrolladas por los seis participantes en este panel de seguridad pública y privada, ofrecemos una breve pincelada de lo que fue

cada uno de estas intervenciones, detalladas en el mismo orden en que se hicieron en la práctica.

En primer lugar, intervino D. Adolfo de la Torre Fernández, Inspector Jefe del Cuerpo Nacional de Policía. Desarrolló la ponencia titulada "Importancia del sector de la Seguridad Privada en la Estrategia de Seguridad Nacional contra el Crimen Organizado y Delincuencia Grave", en cuya exposición, al margen de detallarnos pormenorizadamente los delitos que, relacionados con la delincuencia organizada, tienen mayor trascendencia en nuestra sociedad y cómo afectan a nuestro entorno, argumentó que la delincuencia organizada constituye hoy una de las amenazas más graves para nuestra sociedad, como reflejan todos los informes oficiales internacionales. Con la publicación este año de la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave se proyecta un programa de gran alcance que pretende prevenir las graves consecuencias de esta actividad criminal en nuestra sociedad. Expone este documento que la participación de todos los sectores es vital para evitar la aparición de estas organizaciones, siendo para ello clave la participación del sector de la Seguridad Privada como se expone en el Eje Troncal 6, "La Seguridad: Compromiso en común". Las posibilidades de participación de dicho sector son tan amplias como deseables.

Seguidamente, fue el turno para D. Tomás Gil Márquez, Asesor de Alcaldía en Seguridad Ciudadana y Civismo del Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs (Barcelona). Su ponencia, titulada "Pensar en la Seguridad Pública del siglo XXI", nos llevó a conocer sus reflexiones sobre cómo la seguridad hoy ha experimentado una transformación como consecuencia de los cambios acaecidos en este primer tercio del Siglo XXI y cómo debemos afrontar la respuesta a esos cambios a través de la transformación de nuestras organizaciones de policía. Expuso también cómo ha evolucionado el fenómeno de la criminalidad a lo largo de los siglos y cómo, intrínsecamente unida a ella, ha ido implementándose una cultura del "control" por parte del estado sobre la sociedad, a fin de evitarlos. También trató cómo se difumina cada vez más la separación entre seguridad pública y privada, llevando a espacios de control difuso para la percepción del ciudadano. Explicó cómo ello ha ido derivando a que la ciudadanía espera que todo lo controle el derecho penal, que la justicia penal lo resuelva todo. Se le pide que supla los deficientes controles sociales en la escuela, la familia, el vecindario, etc. El legislador no deja de ampliar la red penal. Se asiste a una ampliación de la penalización en el tiempo y en el espacio.

La posterior intervención fue la de Dña. Monserrat Ferrero Romero, Consultora de *Public Affairs*, especializada en el sector de Seguridad y Defensa, titulada "Tecnología 5G Inteligencia Artificial y Revolución Digital: Desafíos y oportunidades para la Seguridad Pública". En ella expuso inicialmente una breve introducción general sobre la actual revolución digital y tecnológica (la Cuarta Revolución Industrial), analizando los desafíos y oportunidades que suponen para la seguridad pública la llegada del 5G y la Inteligencia Artificial. Esta revolución se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los gobiernos y Organizaciones Internacionales. Se trata de un fenómeno que afecta a todas nuestras estructuras, y que incluso determina nuestro modo de vida como ciudadanos. En el caso de la inminente implantación de la tecnología 5G, organismos como la Agencia Europea de Ciberseguridad y Europol, han publicado informes poco halagüeños en cuanto a su impacto en la seguridad pública. Y lo mismo sucede con la Inteligencia Artificial, que ya se presenta como causante de grandes cambios sistémicos. En el caso de España, se han desarrollado varios planes y estrategias públicas para adaptarnos a esta nueva era tecnológica y digital. Seguidamente, y en relación con los objetivos y desafíos planteados por la denominada Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019, nos explicó una serie de ejemplos de casos reales que han supuesto un reto para la seguridad pública en España (Tsunami Democràtic), o que la han mejorado (Veripol). Concluyó detallando los desafíos y oportunidades que suponen estos avances tecnológicos y digitales para nuestro sistema de Seguridad Nacional, que hacen necesario profundizar sobre los retos que plantea la Cuarta Revolución Industrial a nuestra seguridad, pero también resulta fundamental destacar las mejoras y oportunidades que nos ofrece.

La cuarta ponencia la llevó a cabo Dña. Mercedes Arroyo Ramos, Abogada asociada del departamento de derecho penal de despacho DASTAE ABOGADOS, que desarrolló su intervención bajo el título *"*El delito de atentado: última reforma del Código Penal. Equiparación del personal de seguridad privada con los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado", en la que nos expuso las novedades introducidas por la Ley 1/2015 de 30 de marzo de reforma del Código Penal , en relación al delito de atentado, incidiendo en la equiparación del personal de seguridad privada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Seguidamente intervino el Dr. Luis Aparicio-Ordás González García, Doctor en Derecho Internacional y profesor-doctor en la Universidad Alfonso X el Sabio Madrid. En su ponencia titulada *"*La tensión nihilista y su huella en el desarrollo teórico del Terrorismo moderno*"*, nos comentó cómo el fundamento de la Estrategia de Seguridad Nacional como política de estado

y servicio público tiene por objeto proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, garantizar la defensa de España y los principios y valores establecidos en la Constitución Española. Destaca también que los desafíos a la legalidad y al interés general de España requieren de una respuesta desde el Estado de Derecho, con objeto de garantizar y proteger, como valores superiores, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Nos llevó al análisis de cuál es el impacto de un determinado nihilismo cultural que va impregnando en nuestras sociedades occidentales, debilitando a las mismas. La tentación nihilista, como actitud, la podemos encontrar en nuestras sociedades occidentales y en sus gobernantes como "una respuesta extrema y catastrófica a un desarraigo creciente". Describió cómo se percibe en nuestra sociedad una insatisfacción latente, que busca una renovación permanente; renovación que debilita a las mismas, facilitando la entrada de movimientos violentos, una respuesta ante ese vacío existencial que desarma a la sociedad. Si para nuestras sociedades occidentales todo es indiferente y relativo, preguntó ¿en qué valores y principios nos apoyaremos para afrontar los nuevos riesgos y amenazas? Expuso cómo nuestras sociedades van siendo más permeables a fenómenos de violencia y de terror, y dio respuesta a una de sus preguntas clave, cómo conocer cuál es el impacto de un determinado nihilismo cultural sobre nuestras sociedades occidentales.

La sexta intervención, la que ponía punto final al panel, correspondió al Dr. Javier del Valle Melendo, doctor en climatología. Designó su intervención con el título "La seguridad en el sector de distribución del agua en España", en la que expuso cómo las sociedades desarrolladas tienen una alta dependencia del uso del agua, pues de ella dependen sectores tan imprescindibles para el funcionamiento normal de un país y su población como el abastecimiento a los ciudadanos e industrias, la generación de hidroelectricidad, la refrigeración de centrales nucleares y térmicas o la satisfacción de las demandas del regadío para la producción de alimentos. La distribución adecuada de agua tanto en cantidad como en calidad se basa en una serie de instalaciones recogidas en el catálogo nacional de infraestructuras críticas. En el caso de España la distribución de agua de calidad y con elevadas garantías alcanza al 100% de la población durante todo el año, incluyendo a la población flotante en las numerosas zonas turísticas. Esta alta garantía en buena medida se basa en la existencia de numerosos embalses que regulan nuestros ríos, muchos de ellos en zonas de montaña alejados de los grandes núcleos de población, y canales y acequias de distribución de agua, complementados con el uso de agua subterránea o de desalación en algunas zonas del país. Incidió en que es necesario reflexionar sobre las amenazas que existen sobre este sistema

crucial para el país y los niveles de seguridad que dispone. El detalle de diversos casos prácticos de ataques materiales, convencionales o cibernéticos contra la red de abastecimiento ayudó a clarificar cuáles pueden ser los riesgos reales de este sistema vital para nuestra subsistencia y que puede presentar ciertas vulnerabilidades en alguna de sus partes, por lo que las infraestructuras de almacenamiento, distribución, potabilización y depuración son de una importancia clave en nuestra sociedad. Algunas de ellas en España están incluidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas (de contenido secreto).

IMPORTANCIA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y DELINCUENCIA GRAVE

D. ADOLFO DE LA TORRE FERNÁNDEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Inspector Jefe (r) del Cuerpo Nacional de Policía e Intendente en excedencia del cuerpo de Mossos d'Esquadra. Profesor de la Universidad Católica de Ávila en el Máster de Criminología Aplicada e Investigación Policial y coordinador del Curso de Director de Seguridad Privada. Director de seguridad/Jefe de seguridad y detective privado.

INTRODUCCIÓN

En primer lugar, quisiera agradecer a los responsables de la Junta Directiva de la *Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa* por haberme invitado a este importante Congreso que se celebra en esta prestigiosa sede.

La *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023*[1] actualiza la anterior Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014 y tiene su razón de ser como consecuencia de las nuevas amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional derivadas por las acciones del crimen organizado, que debe ser desarrollado por Planes de Acción Operativos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Como sabemos, el crimen organizado afecta a los grandes derechos o bienes superiores del individuo, incide en los valores que sustentan la convivencia o atacan ámbitos sensibles o vulnerables.

El objetivo principal de este documento consiste en minimizar las consecuencias negativas de esta lacra en España, desarticular su estructura poniendo a disposición de la justicia a todos sus integrantes y prevenir la implantación de otros nuevos.

Para prevenir y combatir la delincuencia organizada se requiere una visión integral en donde participen todos los operadores públicos de seguridad sumando sinergias y creando una estructura de inteligencia capaz de recepcionar toda la información precisa para controlar esta lacra.

El informe *SOCTA*[2] (*Serious and Organised Crime Threat Assesment*) de EUROPOL[3] establece las siguientes actividades criminales como las más graves que afectan a nuestra comunidad, que se proyectan en los planes EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*)[4] y que se ejecutan a través de planes operativos nacionales:

- La ciberdelincuencia
- La producción, tráfico y distribución de drogas

[1] https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contra-crimen-organizado-delincuencia-grave [consulta 4/12/2019]
[2] Evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional
[3] https://www.europol.europa.eu/socta-report [consulta 4/12/2019]
[4] https://www.europol.europa.eu/empact [consulta 4/12/2918]

- El negocio de la inmigración ilegal
- Los robos organizados
- Fraude fiscal
- Delitos medioambientales
- La trata de seres humanos
- La delincuencia económica y el blanqueo de capitales
- La falsedad documental
- El fraude de los negocios en línea

La Estrategia establece 7 ejes troncales y 3 transversales que desarrollan líneas de actuación relacionadas con la inteligencia, la neutralización de la economía criminal, la lucha contra los mercados criminales, la vinculación del crimen organizado con el terrorismo, la seguridad como compromiso común, la elaboración y adaptación legislativa, formación y capacitación, las nuevas tecnologías contra el crimen y la prevención de la delincuencia organizada.

A lo largo de este documento se detallan diferentes líneas de actuación que aparecen íntimamente emparejadas con el desarrollo operativo del servicio de la seguridad privada y que se refieren a diferentes formas de luchar contra los mercados criminales de la delincuencia organizada.

Por todo ello, y dado que en el ámbito de la Seguridad Privada pueden detectarse actividades criminales atribuidas a estas organizaciones, nos podemos preguntar, por lo tanto, ¿cuáles son las actividades que le compete desarrollar a la Seguridad Privada en las que se puede potenciar esta interrelación?

Desde este importante sector de seguridad se pueden detectar numerosas actividades delictivas como:

- Tráfico de estupefacientes
- Blanqueo de capitales y corrupción
- Ciberdelincuencia
- Delitos contra el patrimonio y orden socioeconómico
- Delitos contra la propiedad industrial e intelectual
- Tráfico ilícito de armas
- Delitos contra el medio ambiente, entre otros

Y es en el contenido del Eje 6 del Plan, denominado "Seguridad. Compromiso en común. Incrementar la participación ciudadana y del sector privado en materia de seguridad", donde encontramos el desarrollo de todo cuanto faculta para alcanzar el objetivo de anticipar la estructuración de las sinergias que se requieren en materia de seguridad que van a permitir incrementar la coordinación y participación de los distintos actores públicos y privados en el mantenimiento de la seguridad. Esto se concreta en una serie de líneas de acción que, en relación con la Seguridad Privada, se centran en:

- "Potenciar y mejorar la colaboración de los cuerpos policiales y las distintas empresas y departamentos de seguridad privada en la lucha contra la criminalidad organizada y grave, especialmente en el establecimiento de acciones de formación que mejore la actuación del sector privado."

- "Foros y canales de intercambio de información que mejore el conocimiento de los profesionales de la seguridad privada sobre estas amenazas como los nuevos modus operandi, actuación contra el cibercrimen, delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico. Aspecto fundamental que se debe potenciar para que todos los agentes de seguridad privada conozcan las diferentes modalidades delictivas que utiliza la criminalidad organizada y su repercusión."

A lo largo de mi experiencia profesional he podido constatar que la información de trascendencia policial puede obtenerse desde diferentes ámbitos a través de determinados mecanismos de coordinación relacionados con el sector de la Seguridad Privada, lo que permitiría consolidar el cumplimiento de este objetivo.

Las funciones que desarrollan los departamentos de seguridad y, en especial, los directores de seguridad, resultan fundamentales en materia de prevención de la criminalidad organizada, ya que ejercen legalmente *"*la interlocución y enlace con la Administración, especialmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, respecto de la función de seguridad integral de la entidad, empresa o grupo empresarial que les tenga contratados, en relación con el cumplimiento normativo sobre gestión de todo tipo de riesgos*".*

Por otro lado, y, en materia de ejercicio de funciones propias de las empresas de seguridad privada y centrales receptoras de alarma, se puede participar activamente en la detección y

prevención de determinadas actividades criminales relacionadas con la delincuencia organizada. Así:

- "La vigilancia y protección de bienes y personas en establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados", que permite detectar actividades sospechosas de delitos contra la propiedad, extorsión, amenazas condicionales, propiedad industrial e intelectual, etc.

- "El acompañamiento, defensa y protección de personas físicas determinadas", que permite evitar agresiones físicas de individuos sospechosos de pertenecer a organizaciones criminales e identificar infracciones penales relacionadas con la detención ilegal, libertad sexual, trata de seres humanos, etc.

- "El depósito, custodia, recuento, clasificación y transporte de monedas y billetes, títulos-valores, joyas, metales preciosos, antigüedades, obras de arte u otros objetos de valor económico, histórico o cultural," que puede facilitar información sobre tentativas de robo con intimidación o violencia, falsedades, blanqueo de capitales, fraude fiscal, patrimonio histórico, contrabando, etc.

- "El depósito, custodia y transporte de explosivos, armas, cartuchería metálica, sustancias, materias, mercancías y objetos que por su peligrosidad precisen vigilancia," que puede ayudar a identificar sospechosos que realicen actos previos a la comisión de robos con fuerza o intimidación, delitos contra la salud pública y medio ambiente, tráfico de armas, etc.

- "La instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de videovigilancia, así como su explotación para la conexión, recepción, verificación, respuesta y transmisión," que puede facilitar la detección de manipulaciones de los sistemas de transmisión de las señales de alarma o técnicos infiltrados en organizaciones criminales y colaborar activamente en la prevención e investigación de los delitos contra el patrimonio y orden socioeconómico.

- "Verificación personal y respuesta de las alarmas registradas en las centrales de alarmas," que pueden ayudar a la identificación de individuos que hayan intentado o consumado robos con fuerza en las instalaciones protegidas.

Y en el ámbito de la investigación privada, se puede colaborar activamente, entre otros, en las siguientes actividades:

- "Los relativos al ámbito económico, laboral, mercantil, financiero y, en general, a la vida personal, familiar o social." En este ámbito se puede canalizar información muy valiosa que puede resultar de interés como en aquellas labores de investigación económica vinculada al cumplimiento normativo (*Compliance*), operaciones sospechosas de blanqueo de capitales o delitos financieros, delito contra los derechos de los trabajadores, delitos fiscales, delitos contra la intimidad, etc.

- "La obtención de información tendente a garantizar el normal desarrollo de las actividades que tengan lugar en ferias, hoteles, exposiciones, espectáculos, certámenes, convenciones, grandes superficies comerciales, locales públicos de gran concurrencia o ámbitos análogos." Todo ello es de gran interés para detectar la presencia de miembros integrantes de grupos criminales.

- "La realización de averiguaciones y la obtención de información y pruebas relativas a delitos sólo perseguibles a instancia de parte por encargo de los sujetos legitimados en el proceso penal." A través de la investigación de delitos de esta naturaleza o aquellos delitos públicos sobreseídos provisionalmente en los que el Ministerio Público ni la Policía Judicial continúa investigando se abren múltiples posibilidades para detectar la comisión de otros ilícitos típicos de la delincuencia organizada (delitos contra el patrimonio, delitos económicos, corrupción en el sector privado y público, amenazas condicionales, informes forenses sobre ciberdelincuencia y otras especialidades de la criminalística, etc.)

Y nos podemos preguntar ¿Cómo canalizar esta información?

Pues como se viene haciendo con normalidad hasta ahora. Así, en el Cuerpo Nacional de Policía a través de la Red Azul, o grupos *Segurpri* en las Unidades Territoriales de Seguridad Privada, y en la Guardia Civil a través del *Programa Coopera* en el ámbito de su competencia. Posteriormente se abre, como es lógico, la oportuna colaboración con las unidades de Policía Judicial responsables de la investigación.

Así, como fruto de esta colaboración institucional, como se ha acreditado durante mucho tiempo, no puede resultar otro que conseguir la detección y prevención de actividades criminales y, en su caso, la identificación, desarticulación, puesta a disposición judicial y

embargo de los bienes ilícitos generados por las actividades de la delincuencia grave, si se han consumado los hechos criminales.

PENSAR EN LA SEGURIDAD PÚBLICA DEL SIGLO XXI

Dr. TOMÁS GIL MÁRQUEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Asesor de Seguridad Ciudadana y Civismo en el Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs (Barcelona), Profesor Asociado-Doctor en la Universidad Autónoma de Barcelona y miembro del Grupo de Investigación Libertad, Seguridad y Transformaciones del Estado de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Forma parte del Comité de Dirección del Instituto de Derecho Español en la Universidad de Tiblisi (Georgia) y es miembro de la Asociación Española de Diplomados en Seguridad y Defensa (ADESyD).

INTRODUCCIÓN

La sociedad de masas de finales del siglo XX y comienzos del XXI camina hacia un "mundo vigilado", una sociedad guiada por la facilidad del control gracias al desarrollo tecnológico y especialmente las TICS -tecnologías de la información y de la comunicación-. Todo ello supone una importante evolución desde la antropometría del siglo XIX. De hecho, las modernas técnicas de vigilancia y seguimiento tienen su origen en el proyecto Echelon, ideado tras la Segunda Guerra Mundial con el fin de crear una red de espionaje electrónico en la sombra, gracias al acuerdo inicial entre EEUU y el Reino Unido, al que se sumarían Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Hoy en día, los medios tecnológicos han puesto al servicio de la lucha contra un enemigo difuso, como es el terrorismo global. La tecnología al servicio de la vigilancia hace que nuestra vida sea transparente. La vigilancia afecta a todos los resortes de la vida actual, y llega un momento que ya no depende directamente de técnicas de procesamiento en manos del hombre, sino de máquinas a las que hay que controlar muy de cerca para que no acaben con la libertad humana.

Uno de los rasgos más significativos de las sociedades de la actual era postindustrial es la sensación de inseguridad en el seno de una vida realmente incierta y la aparición de una forma especialmente aguda de vivir el riesgo. Se puede decir que el hombre vive cada vez más con una sensación de miedo o de amenaza vital. Esta sensación en ocasiones es más una percepción que una realidad que alimenta reacciones histéricas o soluciones radicales. Todo ello conforma una "arquitectura del miedo", una "obsesión por la seguridad", donde el orden civilizado es sustituido progresivamente por el orden basado en la seguridad, el orden defensivo del Estado, la expansión del derecho penal, y una concepción de "ley y orden". La seguridad aparece como un valor supremo, que llega a mercantilizar como un bien de consumo, presente en todas partes. Una demanda tan grande de seguridad hace que el servicio público de la policía no pueda llegar a todo y que, por tanto, aumente la seguridad privada.

Es conveniente recordar que en un Estado democrático es indispensable mantener el orden público, no tanto por imposición como por responsabilidad hacia la ciudadanía. Como se recuerda a menudo, con el aumento del control mediante más policías y más jueces quizá habrá menos detenidos, pero no necesariamente menos delincuentes. Las estadísticas nos muestran que una presencia policial más intensa no siempre conlleva disminución de la criminalidad, ni más sensación de seguridad.

NUEVOS TIEMPOS

Se hace necesario poder rastrear en esos miedos que la sociedad comenzó a padecer desde finales del Siglo XX como consecuencia de los cambios sociales por los que discurrió esa parte final del pasado siglo, y que han dado origen al surgimiento de unas necesidades en materia de seguridad alimentadas por fenómenos nuevos, no conocidos hasta ese momento: el terrorismo global y las nuevas modalidades de delincuencia, la delincuencia organizada de carácter transnacional, alimentada por el mundo de narcotráfico, el blanqueo de capitales, la globalización, el tráfico de seres humanos y la venta de armas, o la ciberdelincuencia; todo ello como consecuencia del surgimiento de focos de conflicto territoriales producidos a raíz de la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética.

En ese contexto, el hombre sufre un proceso de aislamiento y de soledad que le hace sentirse cada vez más indefenso ante esos nuevos fenómenos que se suceden con rapidez y frente a los que los Estados deben responder. Siguiendo a Minc, "la psicosis de inseguridad es también producto, al menos, del miedo al otro. La tasa de criminalidad se ha multiplicado por cuatro en Francia en los últimos veinticinco años y los robos a mano armada por diez. La gran delincuencia no cesa de extenderse y la pequeña explota, todo ello en un clima de hiperemotividad. Incluso los partidarios de los "derechos humanos", llegan a convencerse de que hay que arrojar lastre frente a la presión de la opinión pública que raya en la obsesión" (Minc,1993, p. 122).

La violencia legítima del Estado, siguiendo a Marx Weber, ahora ya no basta para atajar los problemas de seguridad, porque el propio concepto de seguridad adquiere en este tiempo histórico un carácter poliédrico que no puede ser abordado exclusivamente desde un perspectiva de acción-reacción, sino que la seguridad ya no solo es cosa de los "policías" o de los Estados, porque estos ya no responden al viejo principio de la soberanía y los otros necesitan fuentes de información que se encuentran fuera de sus jurisdicciones territoriales. La soberanía es, en estos momentos, un concepto que se adapta a un mundo globalizado por las instituciones de carácter supraestatal, por la vida económica y por la moderna delincuencia que en esos nuevos entornos puede generar, aún más, parcelas de corrupción dentro de los propios Estados.

Siguiendo a Clifford Shearing y Jenifer Wood (2011, p. 52), "la policía pública fue creada como una institución hobbesiana por excelencia". Hoy esa concepción debe replantearse, pues los conceptos de Estado, poder y soberanía adquieren tal ambigüedad que se hace preciso adaptarse a los nuevos entornos para lograr encontrar estrategias útiles en la lucha contra la inseguridad.

Debemos utilizar nuevos conceptos para los nuevos tiempos, y así surge el concepto de seguridad humana, recogido por la ONU en 1994, en el *Human Development Report:*

Hace demasiado tiempo que el concepto de seguridad se define por el potencial de conflicto entre Estados. Hace demasiado tiempo que la seguridad se equipara con las amenazas a las fronteras de un país. Hace demasiado tiempo que las naciones se vuelcan a las armas para proteger su seguridad.

En la actualidad, para la mayoría de las personas las preocupaciones de la vida diaria generan más sensación de inseguridad que el temor a un cataclismo mundial. La seguridad sanitaria, la seguridad ambiental, la seguridad ante el delito: son éstas las cuestiones de seguridad humana que aparecen como preocupación en todo el mundo.

Esta idea ya se plasmó en la carta que el Secretario de Estado de los Estados Unidos envió a su Gobierno en 1945 para informar de los resultados de la conferencia de San Francisco, manifestando "la batalla de la gente debe lucharse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, donde la victoria significa ausencia de temor. El segundo es el frente económico y social, donde la victoria significa ausencia de necesidad".

Años después, los argumentos planteados tienen plena vigencia: ni el mundo es más seguro y, por otro lado, aún la necesidad es una constante, la necesidad de poder satisfacer necesidades básicas, la alimentación o la escasez de agua, configurando todo ello una dimensión humana de la seguridad, una seguridad vital, indispensable para el ser humano en un mundo, por otro lado, lleno de contrastes, donde la opulencia de algunos puede ser visualizada por los más necesitados a tiempo real.

En orden a estas cuestiones, Jaume Curbet sostiene que "la delincuencia en sus múltiples formas parece acompañar, en tanto efecto no deseado pero inevitable, el progreso de nuestra sociedad" (Curbet, 2010, p. 7). Quizás, porque este tipo de sociedad que hemos engendrado entre otras cuestiones se caracteriza por haber provocado un aumento espectacular de los bienes de consumo en un escenario de no igualdad de oportunidades a la vez que los medios de comunicación no paran de invitarnos a un consumismo desenfrenado en relación al cual no todos pueden competir por igual.

El fenómeno de la criminalidad a lo largo del siglo XX ha sido estudiado en profundidad por David Garland en su obra "La cultura del control", donde junto a las explicaciones de carácter economicista que se han desarrollado en el ámbito de las teorías criminológicas, la denominada

"teoría de las oportunidades", Garlan señala, acertadamente, cómo en Europa, "en el período de posguerra, los preceptos morales absolutos y las prohibiciones incuestionables perdieron fuerza y credibilidad al comenzar a desmantelarse las jerarquías sociales rígidas de larga duración en las que se basaban" (Garlan, 2005, p. 156). Estas reflexiones, a mi juicio, deben ser tenidas en cuenta para poder entender que la seguridad no sólo es cosa de los policías, si no que en su dimensionamiento entran en juego otros condicionantes que permiten modelarla dentro de unos parámetros más o menos cambiantes en función de cuestiones que son diversiformes y producen consecuencias en los ámbitos securitarios. Siguiendo a Garlan, "el control de la tradición, de la comunidad, de la Iglesia, y de la familia sobre el individuo se hizo más laxo y menos imperativo, en el marco de una cultura que acentuaba los derechos y las libertades individuales y que desmantelaba las barreras legales, económicas y morales, que hasta entonces habían mantenido a los varones, las mujeres y los jóvenes en su lugar"(Garlan, 2005, p. 157).

Las cuestiones de seguridad no pueden ser analizadas de forma unidireccional. Se equivocan aquellos que pretenden reducir la seguridad a un mero análisis de frías estadísticas delictivas que en ocasiones incluso están maquilladas para dar satisfacción a los gestores públicos y conseguir, así, el aplauso ciudadano. En el análisis de la seguridad intervienen otras variables, cuyo desconocimiento impide un tratamiento científico de la misma.

Es en esa dimensión donde podemos entender los cambios que se están produciendo en los campos de seguridad, en ocasiones con enormes repercusiones en sectores estratégicos como el de la seguridad privada, la creación de policías privadas y la difuminación, cada vez más, de conceptos como lo público y lo privado, creándose espacios de control difuso. Esto provoca, en palabras de Jaume Curbet que, "jamás, antes, se había producido una conjunción tan funesta, entre, por un lado, unos niveles elevados y sostenidos de delincuencia y, por otro, la cronificación social de un miedo difuso al delito"(Curbet, 2010, p. 7), poniéndose en circulación conceptos como "sociedad del miedo", "el miedo líquido", "un mundo vigilado", que lo que ponen en evidencia es que hoy existe una enorme preocupación por la seguridad, cuestión ésta que es aprovechada por algunos para hacer de la seguridad el núcleo central de su agenda política, dando pie al surgimiento del populismo penal con la teoría del derecho penal del enemigo. En definitiva, un cambio en las políticas de seguridad que llevadas a su forma más extrema nos ubica en concepciones que llegan a justificar la exclusión social. Es lo que algunos denominan "la arquitectura del miedo".

Se ha producido un súbito viraje que describe acertadamente Jean Danet: "El movimiento general consiste en esperar que la justicia penal lo resuelva todo. Se le pide que supla los

deficientes controles sociales en la escuela, la familia, el vecindario, etc. El legislador no deja de ampliar la red penal. Se asiste a una ampliación de la penalización en el tiempo y en el espacio" (Matterlart, 2008, p. 225).

Sírvanos de ejemplos las palabras de Irene Kahan, Secretaria General de Amnistía Internacional, cuando manifiesta:

*"*La agenda mundial la dicta el miedo, por lo que se genera inseguridad, intolerancia, y el menosprecio de los derechos humanos en nombre de la seguridad. El miedo "del otro", del terrorista, de las armas de destrucción masiva, fomentada por los dirigentes sin escrúpulos, nos acerca a la vulneración del Estado de derecho y de los derechos humanos, de las desigualdades, de la xenofobia y de la violencia. La política del miedo se justifica por la amenaza de los grupos armados que también vulneran los derechos humanos. Unos y otros se retroalimentan y el miedo paraliza las mentes y otorga el poder a quien sabe manipularlo*" (*Segura, 2007).

Estos cambios en nuestras vidas y en las vidas de nuestras comunidades generan ese aumento de la sensación de inseguridad que es el desencadenante de fenómenos como el aumento de la industria de la seguridad y la gestación de políticas de seguridad que en ocasiones ponen en riesgo los niveles de libertad que hasta ahora hemos alcanzado, dando lugar a respuestas penales como la tolerancia cero, la creación de espacios excluidos a gran parte de los ciudadanos, el desarrollo de tecnologías de la seguridad, la denominada teoría del control, en definitiva.

Situados en este nivel es fácil entender las consecuencias que de esta construcción ideológica se pueden producir, pues, tal y como sostiene Jaume Curbet, "en el núcleo mismo de este populismo punitivo se encuentra la llamada instrumental a un conjunto de emociones negativas (el temor, el pánico, la indignación, la ira, la venganza) asociadas íntimamente a la experiencia contemporánea del delito y de la inseguridad ciudadana" (Curbet, 2010, p. 81). Toda esa construcción requiere de dos figuras claves: por un lado, la víctima, y, por otro, el chivo expiatorio. Son tiempos donde lo fácil es buscar un "chivo expiatorio" sobre el cual descargar nuestra ira y hacer responsable de nuestras frustraciones.

Otro de los fenómenos emergentes como consecuencia de estos cambios que se desarrollan en nuestra vieja Europa es la el surgimiento de los barrios marginales causados por la exclusión social. Este proceso acelerado de urbanización se ha producido en las tres últimas décadas en unas condiciones difíciles que han supuesto la exclusión física y social de sectores cada vez más amplios de población. La Unión Europea cuenta con 52 millones de pobres y más de 9 millones

de personas sin techo o que viven en viviendas insalubres. Y nos referimos a Europa, los datos fuera de nuestro entorno son aterradores.

Estos barrios marginales que no siempre se encuentran en la periferia de las ciudades son espacios donde la juventud se siente abandonada por la falta de oportunidades, con unos elevadísimos niveles de fracaso escolar, muchas veces se convierten en verdaderos guetos, a escasa distancia de un mundo de opulencia, generándose frustraciones por las enormes diferencias entre los unos y los otros. Son campos abonados a la delincuencia, pues no olvidemos que la marginalidad es el estadio en el cual ciertos comportamientos desviados encuentran los ingredientes necesarios, pues la familia y la comunidad en muchas ocasiones están en quiebra y la escuela apenas puede hacer más que acoger a tiempo parcial a esos jóvenes que muy tempranamente entrarán en el absentismo escolar. Tal y como sostiene Alain Minc, "en el fondo la opinión pública intuye que una sociedad invisible se está formando en el interior de la sociedad visible, que la primera no cesa de extenderse a costa de la segunda, y que, ante este fenómeno, las instituciones están totalmente desarmadas" (MINC, 1993, p. 112).

Este final de siglo nos puede hacer reflexionar sobre las palabras de Alain Minc: "El Estado pierde terreno en todas sus funciones sociales y represivas, incapaz de enmarcar una realidad que vuelve a las reglas de funcionamiento más primarias y elementales…la represión pretende hacer frente a las formas de delincuencia más sofisticada, pero en realidad tiene que cohabitar con una ilegalidad en franca expansión (Minc, 1993, p. 87).

LA FILOSOFÍA DE UN NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Frente a lo anteriormente manifestado, la filosofía de un nuevo sistema de seguridad pública debe ser superadora de moldes tradicionales, permitiendo articular un aparato de seguridad basado en el estudio y en la reflexión, en el análisis objetivo de lo que acontece en nuestra sociedad y, además, debe estar desprovisto de carácter endogámico y alejado de falsos corporativismos.

La seguridad no es "cosa" exclusiva de los "policías", la seguridad es parte fundamental de las políticas públicas, sujeta a debate y reflexión, de los gobernantes y de los ciudadanos, pero no desde la óptica de épocas pretéritas en las que se concibió el aparato policial como referencia de la seguridad, aplicando la fórmula acción-reacción, sino que su estudio y las propuestas que sobre esa base se puedan llegar a articular deben basarse también en la participación de los ciudadanos junto a los operadores del sistema, policías y no policías.

El sistema de seguridad pública alternativo debe presentarse en sociedad, debe llegar a los centros de reflexión y permitir que puedan participar los interlocutores sociales que son exponentes de una sociedad cada vez más plural y cambiante. La filosofía del sistema de seguridad debe estar orientada a incentivar la participación ciudadana y a incorporar a profesionales de la sociología, el derecho y otras ciencias sociales al sistema. El delito y los delincuentes no sólo son elemento de preocupación de los policías, al delito y a la delincuencia se les aborda desde un sistema multidisciplinar, suficientemente capaz de responder al fenómeno criminal.

La función policial encaminada a detener y prevenir la comisión de hechos delictivos debe contar con la colaboración de los diversos estamentos sociales representantes de los sectores educativos, asociativos y culturales. Se hace necesario diseñar un sistema de seguridad basado en una filosofía de corresponsabilidad, dotado de mecanismos capaces de explicar a la sociedad qué se hace, cómo se hace y cuánto cuesta al contribuyente lo que se hace. Explicar en definitiva cómo se gasta el dinero público en los temas de seguridad.

Es recomendable diseñar un sistema de seguridad pública basado en un espíritu abierto, dialogante e innovador que permita, incluso, siguiendo otros modelos, como el de Francia, que en el nivel de dirección policial puedan tener cabida personas no procedentes de la propia organización policial, personas ajenas. Debe ser un sistema basado en la apertura en cuanto a su liderazgo y en cuanto a sus relaciones con la comunidad. Generador no de Jefes de Policía *"estricto sensu",* sino de Directivos de Seguridad que ejerciendo funciones policiales, unos surgen del propio aparato policial y otros no, pasando durante su etapa de formación no tan sólo por centros de formación policiales sino también por Centros Superiores de formación de Directivos de servicios públicos. Los responsables policiales, hoy más que nunca, deben ser verdaderos gestores de servicios públicos, con una profunda carga de servicio a la comunidad.

PARTICIPACIÓN, COORDINACIÓN Y PENSAMIENTO ESTRATÉGICO EN LA POLICÍA

Estas tres herramientas enunciadas constituyen, dentro del mundo actual de las políticas de seguridad públicas, instrumentos valiosos que nos dan posibilidades, si las utilizamos debidamente, de poder mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas de seguridad pública. La sociedad actual es cada vez más compleja y más dinámica, no es una sociedad tutelada, sino que ahora llega a ser una sociedad que participa de la toma de decisiones y que ejerce un saludable control en relación con los poderes públicos. Las actuales circunstancias solicitan sustituir los tradicionales mecanismos de resolución de los problemas por otros que puedan

responder a las nuevas necesidades: las nuevas tecnologías, la inmigración, la delincuencia organizada, los problemas que afectan a la juventud, la violencia doméstica, etc.

Todas estas circunstancias nuevas solicitan una respuesta inmediata, y los operadores jurídicos y sus instrumentos han de estar en condiciones para darles inmediatez tal como se hacía referencia.

Me refiero, en primer lugar, a la participación ciudadana. Ésta ofrece la posibilidad a los ciudadanos de establecer unas relaciones directas con los responsables de llegar a cabo las políticas de seguridad pública en un determinado territorio, a la vez que llegan a ser instrumentos indispensables de control social que en una sociedad democrática como la nuestra, ha de haber en relación con los operadores que actúan en el ámbito de la seguridad. La participación opera en un doble sentido, por un lado, posibilita a los ciudadanos saber de primera mano qué hace la *Policía* y, por otro, ofrece a ésta explicar qué hace y qué hará. En definitiva, crea un marco adecuado para trabajar en esta línea de una policía integrada a la comunidad que es la que queremos para nosotros y para nuestro país.

Con relación a la coordinación no jerárquica, ésta nos ayuda a establecer un espacio compartido entre las diferentes administraciones e instituciones que tienen responsabilidades sobre una determinada materia, y además revitaliza el tradicional concepto de coordinación jerárquica con la que se venía actuando en las organizaciones marcadamente piramidales sin la posibilidad de establecer canales de comunicación entre los diferentes niveles técnicos; con todas las consecuencias negativas que dan lugar con esta práctica. Las organizaciones policiales necesitan flexibilidad y dinamismo para poder afrontar los nuevos retos. Las políticas de seguridad pública han de diseñar organizaciones con más transversalidad, coordinadas por objetivos comunes y alejadas de criterios racionales burocráticos que perjudican las capacidades de adaptación a las nuevas circunstancias.

Todo esto necesita unos procedimientos de trabajo que nos den posibilidades de saber qué hacemos, si lo que hacemos estaba previsto y si hemos sido capaces de utilizar los recursos necesarios. La evaluación de los resultados debe estar guiada por criterios profesionales y con un elevado grado de objetividad. Esta es una de las asignaturas pendientes en las organizaciones policiales. Tradicionalmente esta actividad ha sido reconducida a la actividad estadística, no obstante, la estadística por sí misma no nos será de utilidad si el procedimiento utilizado no es el correcto. La metodología es fundamental cuando hablamos de evaluación de resultados, no

nos hemos de limitar a ofrecer cifras sino datos que nos permitan extraer conclusiones fiables para modificar estrategias.

La evaluación de los resultados no solamente ha de ser realizada por las informaciones de la policía. Deben de ser cumplimentadas por otro resto de operadores que actúan en el ámbito de la seguridad. La evaluación de los resultados ha de ser un instrumento útil para mejorar la calidad de nuestras organizaciones, ya que una evaluación de los resultados realizada con un método fiable, basado en datos ciertos, podría llegar a determinar cómo repercute nuestra actividad y si la utilización de los recursos es correcta o no. La evaluación de los resultados es como una auditoría interna que debe tener por finalidad mejorar la calidad de nuestro trabajo.

En orden al pensamiento estratégico, la primera cuestión que quisiera plantear es que en los últimos años se ha empezado a hablar, cuando nos referimos a la Policía, a su labor, de la calidad en la prestación de los servicios policiales. Debemos recordar que antes ya se había utilizado esta expresión cuando se inició la etapa de la modernización en las administraciones, y dentro de ese proyecto se vinculó la expresión calidad en los servicios públicos, como claro exponente de un proceso de cambio para adecuar de forma óptima la prestación de los servicios públicos a la nueva realidad. Dentro de todo ese proceso se nos habla de la modernización de la administración pública, de la planificación por objetivos, de los recursos disponibles; conceptos todos ellos prácticamente desconocidos hasta hace unos años. Esas expresiones se empezaron utilizando en el sector privado y hoy asistimos a una "transposición" al ámbito de lo público. En principio debemos considerar que tal fenómeno, lejos de provocar ciertos recelos, debe ser considerado como novedoso y positivo para nuestras organizaciones policiales. Sin embargo, considero que la utilización de tales conceptos en el terreno de la seguridad pública debe ser siempre bajo el encuadre constitucional que de la seguridad pública hace nuestra Constitución. La seguridad pública se incardina en una forma de Estado que es el diseñado por nuestro artículo primero: "El Estado social y democrático de derecho".

Estas reflexiones acerca de la Constitución considero que deben ser tenidas en cuenta para evitar que, como consecuencia de la puesta en práctica de ciertos criterios gerenciales, se vacíen de contenido principios y valores constitucionales que conforman nuestro Estado actual. Quiero decir con lo hasta ahora manifestado que si en el ámbito de la seguridad pública podemos aplicar conceptos como el de calidad y eficacia que se utilizan en el sector privado, tal aplicación debe ser con cautela, con matizaciones y por qué no decirlo, con ciertos límites. Límites que evitarán que la garantía de los derechos y libertades pase a pivotar sobre el sector privado, cuestión ésta que supondría subvertir el sentido del Estado como máximo garante.

Estas consideraciones en modo alguno deben ser interpretadas como la negación de los valores que el sector de la seguridad privada ha aportado y sigue aportando dentro de nuestro sistema de seguridad, cuestión que hoy nadie discute. Simplemente intento deslindar la responsabilidad que asume el Estado y la que corresponde al sector privado. Tal deslinde no plantea dudas, pues la Constitución es tajante en su artículo 104.

Realizadas las anteriores reflexiones, con afán apaciguador de esos, en ocasiones, ilimitados deseos de reducir cada vez más el peso de lo público, y que, a nivel internacional han tenido un claro exponente en el conflicto de Irak, donde empresas de seguridad privada intervinieron en un conflicto bélico, a modo de ejércitos particulares en defensa de intereses, no nacionales, sino de determinadas empresas, me centraré en lo que considero unas necesarias recomendaciones para mejorar el servicio público de policía:

La función policial debe estar imbuida de un pensamiento estratégico, extremo este que nos va a permitir diseñar y elaborar proyectos de actuación sobre la base de la información recogida, analizada, contrastada, con la finalidad, todo ello, de situarnos en un horizonte de diferentes escenarios con la suficiente antelación a que alguno de ellos pueda devenir en una realidad y dejen de ser una hipótesis. Hemos estado acostumbrados, como consecuencia de ciertas mentalidades basadas en principios caducos, a actuar sobre la base de lo que sucede, siendo incapaces de plantearnos ni escenarios diferentes a los por nosotros conocidos ni soluciones imaginativas a las hasta ahora puestas en funcionamiento para dar respuesta a los problemas que se nos iban planteando, basando así, de forma equivocada, el estudio de nuestras organizaciones en simples indicadores estadísticos que sólo nos dicen una parte pero no todo lo que nos interesa saber.

El pensamiento estratégico aplicado a la labor policial es un instrumento que nos conducirá a la calidad, entendida ésta como la adecuación de nuestra labor a las demandas reales de los ciudadanos en condiciones de poder incluso anticiparnos a cuáles van a ser éstas, pues disponemos de la información necesaria, analizada y contrastada, que nos va a permitir no ir a remolque de los acontecimientos. Si no estamos en condiciones de diseñar posibles escenarios y sus consiguientes tratamientos tendremos organizaciones "fosilizadas". Comparto en este extremo la reflexión de Mark H. Moore cuando afirma que "la adaptación de las organizaciones es lo que determina el valor a largo plazo de las empresas privadas" (Moore, 1998, p. 87). Creo que este principio es plenamente válido para la seguridad pública.

En consecuencia, necesitamos estudiar la actividad que desarrollan las organizaciones de policía, sin olvidar que éstas desarrollan una compleja labor que va desde la detención de los presuntos delincuentes, la gestión del tráfico, 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. Si queremos actuar de forma satisfactoria en orden a las demandas de los ciudadanos debemos tener presente lo que éstos exigen en cada momento, hasta qué punto somos sensibles a sus necesidades y qué grado de satisfacción tienen del servicio de policía.

Tampoco debemos olvidar que las organizaciones de policía están bajo presión, de que continuamente a la tradicional acción policial se le exige más eficiencia, en ocasiones con cierto detrimento en la calidad del servicio que se presta a los ciudadanos. Las exigencias continuas de alcanzar ciertos niveles de rendimiento pueden llegar a producir que en una organización, para obtener resultados -para cuyo logro debe ajustarse a unas reglas, que en ocasiones pueden llegar a obstaculizar el logro de los resultados-, se produzcan situaciones de incumplimiento rutinario de las reglas por parte de los miembros de la organización para alcanzar los objetivos.

Esta circunstancia socava los principios deontológicos sobre los que se deben fundamentar nuestras organizaciones y que constituyen nuestra filosofía; el elemento que debe guiar nuestro pensamiento estratégico para actuar con profesionalidad y éxito. El éxito debe ser tenido en cuenta cuando hablamos de Policía, al igual que escuchamos referencias al éxito empresarial o al éxito personal, la palabra éxito no debe ser incompatible con nosotros, más bien, al contrario, debe ser incorporada como estímulo y objetivo: el éxito como la consecución de lo pretendido con los recursos de que disponemos y siguiendo nuestros procedimientos de trabajo reconocidos y validados. Todo ello como elemento al que se dirige esa forma de entender nuestras modernas organizaciones, que guiadas por un pensamiento estratégico deben afanarse en tener previstas soluciones para posibles escenarios profesionales y para dar respuesta a lo real, a lo que se produce cada día, que no por ser real debe devenir en rutina.

Entendemos la calidad como el fundamento de nuestras organizaciones policiales en los valores de la solidaridad y de la tolerancia, en un escrupuloso respeto a los derechos humanos y en un elevado nivel de profesionalidad.

Considero que el pensamiento estratégico y la calidad en la Policía es una buena herramienta, de conformidad con lo sostenido por Mark H. Moore cuando afirma que "los directivos públicos

se deben esforzar en la tarea de definir propósitos valiosos para la colectividad y producirlos. Además de su continuidad, deben estar preparados para adaptar y reposicionar sus organizaciones en el entorno político y operativo" (Moore, 1998, p. 91). Esta reflexión la considero muy acertada para los directivos, responsables de las organizaciones de Policía, pues éstos tienen que adecuar, en palabras de Moore, "reinventar" sus organizaciones para huir de la rutina y adaptarse a las nuevas demandas.

BIBLIOGRAFÍA

Curbet, J: *El rey desnudo: la gobernabilidad de la Seguridad Ciudadana*, Girona: Universitat Oberta de Catalunya, 2010.

Garlan, D: La *cultura del control*, Barcelona: GEDISA, 2005.

Hood, C; Rothstein, H y Baldwin, R: *El gobierno del riesgo*, Barcelona: Ariel, 2006.

Mattelart, A: *Un mundo vigilado*, Barcelona: Ediciones Paidós, 2008.

Moore,M: *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona: Ediciones Paidós, 1998.

Shearing, C y Wood, J: *Pensar la seguridad*, Barcelona: GEDISA, 2011.

TECNOLOGÍA 5G, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y REVOLUCIÓN DIGITAL: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

DÑA. MONTSERRAT FERRERO ROMERO

NOTA BIOGRÁFICA

Montserrat Ferrero Romero es Consultora de *Public Affairs*, Comunicación Estratégica y Desarrollo de Negocio I+D+i para agencias, instituciones, pymes y *startups*, con especialización en proyectos europeos y en el sector de seguridad y defensa. Es Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Máster en "Comunicación Política e Institucional" por la Universidad Santiago de Compostela y el Instituto Universitario Ortega y Gasset (USC-IUOG). Es especialista en "Dirección de Fundaciones" por la Asociación Española de Fundaciones y la Universidad San Pablo CEU (AEF-CEU), y especialista en "Relaciones Laborales en Europa y Diálogo Social" por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido Directora Gerente de la Fundación para las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil. Es vocal en la Junta Directiva de *ADESyD*, miembro de *Spanish Women In International Security SWIIS*, de *MujeresTech* y cofundadora de *STARTFAS* (iniciativa para llevar la innovación de startups y emprendedores al ámbito de la paz, la seguridad y la defensa).

INTRODUCCIÓN

La revolución digital y tecnológica que vivimos en la actualidad, lo que hoy conocemos como la Cuarta Revolución Industrial, se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los gobiernos, administraciones y Organizaciones Internacionales a nivel mundial. Se trata de un fenómeno que afecta a todas nuestras estructuras y que incluso determina nuestro modo de vida como ciudadanos.

En el caso de la inminente llegada de la tecnología de quinta generación (en adelante 5G), organismos como la Agencia Europea de Ciberseguridad[1] y Europol[2] han publicado informes poco halagüeños en cuanto a su impacto en la seguridad pública. Y lo mismo sucede con la Inteligencia Artificial, que ya se presenta como causante de grandes cambios sistémicos.

En el caso de España, se han desarrollado varios planes y estrategias públicas para adaptarnos a esta nueva era tecnológica y digital. Es necesario profundizar sobre los desafíos y retos que nos plantea esta revolución para nuestra seguridad, pero también resulta fundamental destacar las mejoras y oportunidades que nos ofrece.

EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

Desde que internet irrumpiera en nuestras vidas, los avances tecnológicos y digitales han sido imparables para la humanidad. La Tercera Revolución Industrial supuso crear un nuevo mundo intangible e interconectado, que ha transformado todas nuestras estructuras y nuestras propias vidas en un tiempo record. Las comunicaciones, las nuevas energías y los desarrollos informáticos e industriales no han cesado de crecer y de ofrecer nuevas alternativas para el desarrollo general de nuestras sociedades y su bienestar.

La transformación ha sido tan profunda, y tan sumamente veloz, que un abrir y cerrar de ojos nos hemos visto inmersos en la Cuarta Revolución Industrial, sin haber llegado tan siquiera a asimilar las convulsiones sociales, políticas y económicas de la anterior. La era digital es ya un fenómeno global (aunque desigual), irrenunciable para el ser humano y determinante para la conformación de la sociedad del futuro.

[1] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures
[2] https://www.europol.europa.eu/publications-documents/do-criminals-dream-of-electric-sheep-how-technology-shapes-future-of-crime-and-law-enforcement

Esta nueva etapa revolucionaria se caracteriza por contar con tecnologías emergentes de gran impacto para el funcionamiento sistémico de los Estados y sus sociedades. A estos fenómenos se les denomina "tecnologías disruptivas," en el marco de nuevo un lenguaje ya prácticamente universal: cadena de bloques (*blockchain*), robótica, *Big/Smart Data*, realidad virtual, impresión 3D, vehículos autónomos, *cloud* (la nube digital), nanotecnología, Inteligencia Artificial etc.

Nos encontramos, por tanto, inmersos en un proceso global y constante de digitalización y, por ende, de descentralización de los poderes políticos y económicos, dado que estas nuevas tecnologías no precisan de grandes estructuras tangibles para su desarrollo y pueden surgir en cualquier lugar del mundo y por iniciativa de cualquier persona que tenga la formación necesaria y unos mínimos medios.

Si antes el Estado y sus propias estructuras tenían un control prácticamente total sobre el desarrollo tecnológico, hoy la descentralización del mundo digital ha provocado una democratización de éste, pero a su vez, un cierto descontrol que deriva en importantes problemas de seguridad a nivel global.

Efectivamente, Internet fue concebido como un mundo libre y sin barreras, y su regulación no se ha desarrollado a la par que los avances tecnológicos resultantes de su propia existencia. Se ha ido conformando poco a poco un nuevo "campo de batalla" a escala mundial, que ha venido a demostrar que el ciberespacio y el mundo digital son un nuevo foco de desarrollo de conflictos internacionales y nacionales, y de las luchas geopolíticas por el poder tecnológico.

La era digital ha generado brechas de seguridad no solo para los estados y sus infraestructuras críticas, sino que además ha supuesto un reto para garantizar los derechos individuales de los ciudadanos e incluso de las pequeñas y medianas empresas, que se han visto afectados por los masivos robos de datos orquestados por diversos países, empresas y organizaciones, y que los han convertido en demasiadas ocasiones en las piezas más vulnerables de este nuevo tablero mundial. La regulación, y la adaptación a los derechos humanos y civiles, se han convertido en una necesidad imperante para la sociedad digital que está en camino.

En este sentido, la cuestión de la seguridad pública en el mundo digital está adquiriendo cada vez más importancia en los países occidentales, hasta consolidar un nuevo paradigma en el que es más necesario que nunca hacer pedagogía, e incentivar una cultura digital y una cultura de seguridad nacional acordes a nuestras necesidades presentes y futuras como sociedad.

Esta nueva etapa tecnológica también se caracteriza por verse habitualmente acompañada por campañas de desinformación y por la construcción de relatos intencionados y basados en

intereses políticos, comerciales o financieros. No es, por tanto, extraño encontrarnos con relatos sociales apocalípticos y profundamente negativos en lo que concierne a nuestro futuro y a las nuevas tecnologías, generando así más incertidumbre y paradójicamente, resultando perjudicial para nuestro I+D+I, nuestro desarrollo tecnológico y nuestra estabilidad democrática.

La comunicación, la geopolítica y las estrategias enfocadas al ámbito cognitivo son, por tanto, partes imprescindibles de este nuevo panorama, en el que los intangibles tienen una importancia mucho mayor de lo que se suele intuir en un primer análisis.

No obstante, en el caso de España, podemos presumir de contar con un avanzado y eficiente Sistema de Seguridad Nacional, y con un Estado de Derecho que garantiza nuestra seguridad y nuestra defensa gracias a nuestros compromisos nacionales e internacionales con los Derechos Humanos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Ciberseguridad y el impulso de las políticas I+D+I.

Cabe destacar aquí la Estrategia Nacional de Seguridad 2017[3], la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019[4], el Plan Nacional 5G 2018 -2020[5], el Decálogo CCN-CERT 2019 (Centro Criptológico Nacional – *Computer Emergency Response Team*)[6] y las muy próximas Estrategias Nacionales de Inteligencia Artificial y de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027, entre otras estrategias y planes.

No nos encontramos en una situación de especial desventaja en comparativa con los países de nuestro entorno, y nuestras instituciones y administraciones públicas han emprendido múltiples iniciativas y proyectos nacionales para promover la seguridad digital, y para adaptarnos a los retos individuales y colectivos a los que nos vamos a enfrentar.

Sin embargo, es importante "pasar del papel a la acción" y centrarse en las cuestiones más apremiantes en los ámbitos de la tecnología, de la política y de la seguridad. Por ello, resulta imprescindible profundizar sobre el 5G, como el paso tecnológico necesario para lograr la auténtica implementación de las tecnologías disruptivas, y sobre la Inteligencia Artificial, como el fenómeno más perseguido e impulsado por los gobiernos, y más debatido por la sociedad en su conjunto. Los dos fenómenos que determinarán y moldearán el concepto de seguridad, en su sentido más amplio y transversal.

[3] https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017
[4] https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-ciberseguridad-2019
[5] https://avancedigital.gob.es/5G/Paginas/medidas-5G.aspx
[6] https://www.ccn.cni.es/index.php/es/docman/documentos-publicos/16-decalogo-ciberseguridad-2018/file

LA TECNOLOGÍA DE QUINTA GENERACIÓN DE LAS CONEXIONES INALÁMBRICAS: EL 5G

Lo que conocemos como 5G no es más que un desarrollo del conocido y ya más que establecido 4G (cuarta generación de conexiones inalámbricas), solo que con un enorme salto cualitativo: mientras que el 4G ha logrado la máxima conexión entre personas (personas con personas), y ha mejorado sustancialmente las conexiones móviles, el 5G va a lograr conectar a las personas con todo su entorno; es decir, con los elementos físicos, o dicho coloquialmente, con "las cosas". De ahí que se considere el 5G como el paso definitivo al *Internet of things* (IoT), que permitirá a su vez el desarrollo exponencial de las tecnologías más disruptivas, como la Inteligencia Artificial.

Las principales y más importantes innovaciones del 5G son las siguientes:

- *Massive MIMO* (*Multiple-Input Multiple-Output*): el 5G va a poder concentrar muchas señales sobre un único enlace inalámbrico, y se espera poder usarlo de forma extensa tanto en ciudades como en zonas rurales.
- Esa simultaneidad evitará las sobrecargas electromagnéticas en las grandes ciudades y en las grandes aglomeraciones, como venía sucediendo hasta ahora.
- Va a disponer de una grandísima velocidad, multiplicando hasta por veinte la velocidad del 4G.
- Va a tener una muy baja latencia (tiempo de ejecución de una acción) pasando de 20 ms (milisegundos) a 1 o 2 ms.
- Tendrá una mayor potencia y se prevé un menor consumo de energía.
- Va a poder manejar y procesar muchos más datos: 20 Gbps (gigabit por segundo), lo que permitirá sostener un sistema de conexiones y de actividad en la red mucho mayor, dando la posibilidad de convertir en realidad las "ciudades conectadas" o las fábricas autónomas.

En cuanto a su aplicabilidad y funcionalidad, lo cierto es que ya se han realizado y demostrado valiosas acciones con el 5G, como operaciones quirúrgicas remotas o pruebas exitosas con vehículos autónomos, aunque, al no haberse comercializado ni puesto a prueba de forma masiva, sigue generando ciertas dudas en cuanto a las enormes expectativas que está generando.

Pese a que en el caso de la Unión Europea se estén cumpliendo en principio los plazos acordados respecto a las certificaciones y estandarizaciones necesarias para su uso, existe un punto crítico en el desarrollo eficaz y tangible del 5G: las estructuras y componentes que necesita para su consolidación definitiva.

En efecto, se ha planteado el desarrollo del 5G en dos fases dada la complejidad que supone su despliegue total, puesto que es necesario instalar nuevas antenas y hacer un cuantioso esfuerzo en generación y compra de *hardware*. En primer lugar, se compartirán infraestructuras con el 4G (5G no autónomo, conocido como 5G NSA), para más tarde lograr el 5G completo (5G SA), que supondrá en España la instalación de entre 30.000 y 75.000 nuevas antenas[7].

El problema reside precisamente en conseguir por parte de cada país el *hardware* necesario para esta segunda fase y su comercialización, ya que implica adquirir componentes e infraestructuras de terceros, y la implicación directa del Estado en todo el proceso, lo que vaticina grandes problemas económicos y políticos tal y como explicaremos más adelante.

En España, se espera la comercialización total del 5G en el año 2021, pero lo cierto es que los plazos han ido alargándose paulatinamente, y son muchos los expertos que dudan de que su desarrollo completo se haga realidad a corto plazo en las zonas rurales y más despobladas.

Retos y oportunidades del 5G

En definitiva, y tras conocer más de cerca el 5G y sus características, podemos identificar los siguientes retos y desafíos que nos presenta:

- La entrada de elementos físicos en la red como algo novedoso e impredecible.
- La descentralización de la arquitectura de las redes móvil y la dispersión de datos, lo que cuestiona la defensa y la seguridad de la privacidad.
- Las intrusiones y brechas de vigilancia, dado el aumento de las dificultades para rastrear tantos datos. Se producirán nuevos y mayores ataques informáticos.
- Las brechas sociales y económicas en su despliegue, que no parece que vaya a producirse de forma equitativa ni homogénea.
- Requiere de grandes cambios en las infraestructuras y de grandes adquisiciones de *hardware.*
- Implica enormes esfuerzos de inversión privada y pública: La Comisión Europea ha calculado que debe aportar 910.000 millones de euros adicionales al PIB de la UE y que tendrá que crear 1,3 millones nuevos de puestos de trabajo.[8]

[7] https://www.xataka.com/moviles/que-significa-que-existan-dos-tipos-5g-diferencias-compatibilidades-5g-nsa-5g-sa

[8] http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari31-2019-moret-despliegue-de-redes-5g-geopolitica-digital

Pero, por otra parte, el 5G demuestra ser el pilar más imprescindible para el futuro de las nuevas tecnologías y nos ofrece grandes oportunidades:

- Permitirá el desarrollo real del Internet de las cosas (IoT) y de la economía y sociedad digitales.
- Tendremos una mejor gestión de los datos y de su procesamiento, y se evitarán colapsos de uso masivo de la red.
- Conseguiremos conexiones más estables y una mejor interacción con la nube (*clouding*).
- Dispondremos de sistemas de seguridad más sofisticados y eficientes, que contrarrestarán las vulnerabilidades antes mencionadas.
- Adquiriremos la capacidad de "sostener las cosas" (domótica, robótica, ciudades inteligentes, vehículos autónomos, cirugía remota, etc.).
- Supondrá el crecimiento del 2,9 del PIB entre 2020 y 2034 (GSMA - *Global System for Mobile Communications Association*).[9]

Primeras conclusiones sobre el 5G

Tal y como sucede con la mayoría de las tecnologías disruptivas, los verdaderos desafíos y beneficios del 5G para nuestra sociedad y nuestra economía se vislumbrarán cuando éstas sean una realidad efectiva y se explote, y se pueda, por consiguiente, analizar desde una perspectiva práctica. La rapidez y las oportunidades que ofrece el mundo de la red y de las conexiones merman nuestra capacidad de predicción, sobre todo cuando se trata de avances tecnológicos tan significativos y disruptivos.

Además, a día de hoy el 5G es una tecnología que puede considerarse "restringida", ya que solo unas pocas manos (las empresas e instituciones más punteras y con más recursos del mundo) manejan sus capacidades y pueden permitirse comprobar su uso, aunque siempre de forma acotada, al no ser todavía una tecnología de pleno acceso.

Pero lo que sí nos ha demostrado el avance del 5G es que su aparición ha supuesto mucho más que una revolución tecnológica. La encarnizada guerra comercial entre China y Estados Unidos iniciada los últimos años, y que llegó a su punto más álgido y visible con el famoso caso *Huawei* en 2018, no hace más que confirmarnos que el 5G es una batalla por el poder tecnológico mundial y de enorme envergadura.

[9] https://www.computerworld.es/tecnologia/5g-aportara-22-billones-de-dolares-a-la-economia-mundial-en-los-proximos-15-anos

La frenética carrera emprendida recientemente por la UE para no quedar en demasiada desventaja al respecto también nos empuja a ratificar que el 5G es, en definitiva, el punto de partida de una nueva carrera tecnológica global, solo comparable a la carrera armamentística que se vivió tras la Segunda Guerra Mundial. Y, al igual que entonces, ésta determinará un nuevo orden mundial.

El 5G es el paso imprescindible para dominar y desarrollar las nuevas tecnologías más disruptivas, como la Inteligencia Artificial, y llegar cuanto antes a la meta se ha convertido en el objetivo primordial de las grandes potencias.

Esta contienda por dominar y expandir las infraestructuras y los componentes físicos y no físicos (*hardware* y *software*) del 5G, siguiendo en exclusiva los intereses económicos y comerciales de las grandes corporaciones y de los Estados, puede derivar en una situación realmente complicada si no se piensa en clave de seguridad pública, de defensa y de diplomacia.

El 5G completo implica adquirir y compartir infraestructuras con terceros, y ello supone contraer compromisos políticos a largo plazo difíciles de asumir, puesto que compartir esta tecnología significa irremediablemente, compartir seguridad e inteligencia.

Debe ser por tanto prioritario, y al objeto de garantizar la paz internacional y la seguridad de los ciudadanos, que prime el esfuerzo por situar la seguridad en lo más alto del proceso de toma de decisiones al respecto, y que las organizaciones internacionales y los Estados se sigan involucrando en regular y promover un desarrollo tecnológico responsable, y acorde a los intereses y necesidades de la sociedad y de sus ciudadanos.

INTELIGENCIA ARTIFICIAL: ¿FICCIÓN O REALIDAD?

Según la RAE (Real Academia Española), la Inteligencia Artificial es "la disciplina científica que se ocupa de crear programas informáticos que ejecutan operaciones comparables a las que realiza la mente humana, como el aprendizaje o el razonamiento lógico"[10].

La Inteligencia Artificial es, por consiguiente, el intento de replicar el funcionamiento de nuestros esquemas neuronales, en todas sus vertientes posibles: sentir, comprender, interpretar o comunicar; y pese a haber ganado un enorme protagonismo recientemente, su concepción y estudio ha estado presente en el mundo científico y académico desde largo tiempo atrás.

[10] https://dle.rae.es/inteligencia

En la actualidad, la Inteligencia Artificial ha conseguido avanzar como nunca antes lo había hecho, gracias al desarrollo de otras tecnologías que le han concedido la capacidad de procesar enormes cantidades de datos y generar nuevos patrones. Los logros en los campos de la robótica, del *machine learning*[11], y de su vertiente *deep learning*[12], han acelerado exponencialmente su desarrollo, así como la obtención de resultados positivos y cuantificables.

Pero lo cierto es que, sin los avances tecnológicos de la era digital y de la computación cuántica de estos últimos años, la Inteligencia Artificial no habría logrado convertirse en la clave definitiva del futuro tecnológico mundial.

Es preciso detenerse en este punto y recordar, que según la hipótesis de Sistema de Símbolos Físicos de Newell y Simon de 1975, la Inteligencia Artificial sigue siendo a día de hoy, "específica" y "débil", y no "general" y "fuerte", como sí lo es la inteligencia de la mente humana[13].

Las máquinas han adquirido la capacidad de ser inteligentes en campos muy específicos, y de forma automática y autónoma, pero no han conseguido ampliar dicha capacidad por sí mismas, ni operar en sus campos de actuación de forma autoconsciente y general, tal y como lo hace nuestra mente mediante arquitecturas cognitivas[14].

La Inteligencia Artificial ha conseguido superar a los humanos en un sinfín de tareas concretas, pero no ha avanzado prácticamente en su capacidad de improvisación ni de adaptación a nuevos entornos (ajenos a los que se le asignan); es decir, la injerencia humana sigue siendo fundamental para el funcionamiento de esta tecnología.

Siguiendo esta línea, es importante destacar de nuevo las palabras de Ramón López de Mántaras cuando nos dice que "la complejidad del cerebro dista mucho de los modelos de IA y conduce a pensar que la llamada singularidad -superinteligencias artificiales basadas en réplicas del cerebro que superarán con mucho la inteligencia humana- es una predicción con poco fundamento científico".

Podemos colegir que la Inteligencia Artificial ha llegado para quedarse, y que es la pieza clave para conformar la sociedad digital del futuro. No obstante, sus consecuencias en lo que respecta al funcionamiento de los Estados y de sus estructuras, y su funcionalidad sustitutoria de las

[11] Aprendizaje automático de las máquinas vía algoritmos.
[12] Aprendizaje profundo vía redes neuronales artificiales.
[13] https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-futuro-de-la-ia-hacia-inteligencias-artificiales-realmente-inteligentes/
[14] ídem

tareas humanas, han propiciado un debate ético y político que se extiende a todos los sectores y niveles de la sociedad.

Retos y oportunidades de la Inteligencia Artificial

Una vez más, y tal y como sucede con el 5G, la Inteligencia Artificial se presenta como una tecnología que plantea grandes desafíos a nuestra vida diaria y, por ende, a nuestra seguridad pública:

- Su dependencia del ser humano provoca que sea una tecnología que hereda sesgos de todo tipo (generacionales, de género, culturales, económicos, ideológicos etc.).
- Su capacidad de transformar los modelos clásicos de nuestras industrias y del mercado laboral genera cierto alarmismo y desconfianza por parte de la sociedad; factor que constituye un sesgo en sí mismo y que puede afectar a sus aplicaciones futuras.
- Genera nuevas brechas a la seguridad, ya que puede llevar a situaciones de fuga o mal uso de los datos.
- Tiene una enorme capacidad de romper contraseñas y entrar en sistemas blindados y protegidos, lo que supone un aumento de la vulnerabilidad.
- Carece de una regulación consensuada y centrada en la responsabilidad de su uso y desarrollo.
- Ha supuesto la aparición de nuevos tipos de ataques y conflictos geopolíticos (injerencia en elecciones por parte de terceros).

Por el contrario, la Inteligencia Artificial nos ha abierto un nuevo mundo que, sin duda, nos ofrece grandes oportunidades para avanzar hacia la estabilidad internacional y para mejorar nuestros sistemas de seguridad nacional:

- Una regulación acorde a los parámetros internacionales podrá ofrecer una tecnología al servicio del bien común y de la seguridad pública.
- Los y las analistas cuentan con la mejor aliada para desarrollar su trabajo y mejorar así nuestra seguridad, nuestra defensa y nuestra inteligencia.
- Tiene un enorme potencial para crear sistemas preventivos (Sistemas de Alarma Temprana) y proteger nuestras infraestructuras críticas.
- De su mano han irrumpido en nuestras sociedades las mejores y más avanzadas herramientas para la seguridad: tecnologías del lenguaje, análisis de imágenes y aprendizaje automático.

Primeras conclusiones sobre la Inteligencia Artificial

La Inteligencia Artificial influye enormemente en nuestras vidas y muchas veces los ciudadanos no son lo suficientemente conscientes de este hecho. Cualquier persona con dispositivos inteligentes posee un motor particular que gestiona, procesa e interpreta todos los datos de su día a día. Y en el ámbito colectivo sucede lo mismo, y la Inteligencia Artificial es el nuevo eje que conforma, y seguirá conformando, nuestro sistema financiero, empresarial y político. Se trata, en definitiva, de la herramienta tecnológica de información más potente de la historia de la humanidad.

Convivimos con esta tecnología desde hace más tiempo de lo que creemos, y nos ha facilitado la vida personal y laboral, y ha dado respuesta a muchas necesidades individuales y colectivas. Sin embargo, también ha demostrado tener un gran poder de influencia y de condicionamiento, y es necesario que las instituciones y administraciones se esfuercen no solo en promover su regulación, sino también en fomentar un mayor conocimiento al respecto en toda la sociedad.

El desarrollo de la cultura de seguridad y de la cultura digital debe priorizar el estudio y comprensión de la Inteligencia Artificial como un elemento transversal a todas las áreas que afectan a la vida humana, al objeto de evitar falsas interpretaciones y relatos apocalípticos que poco aportan a su desarrollo.

La Inteligencia Artificial es el gran reto del siglo XXI, pero también es la tecnología que va permitir los mayores y mejores avances científicos y sociales de todos los tiempos.

GRANDES DESAFÍOS INTANGIBLES

En el ámbito de la seguridad y de la defensa, se ha venido produciendo un auge de lo que conocemos como tecnologías duales[15], derivado de la predominancia de los desarrollos dirigidos al ámbito digital y disruptivo, como nueva vía de garantizar la seguridad y de resolución de los conflictos.

En este sentido, la administración pública se enfrenta a grandes desafíos, puesto que la tecnología ya no está exclusivamente en sus manos, como sucedía con anterioridad, sino que se desarrolla también en la sociedad civil, y fomentar y captar dicha innovación es imprescindible para posicionarse como Estado.

[15] Tecnologías que pueden aplicarse tanto en el ámbito de la defensa y de la seguridad, como en el sector civil.

La gran industria que conocemos, compuesta por grandes empresas, corporaciones e instituciones públicas, continúa siendo el pilar principal de desarrollo tecnológico de los países, pero las estructuras más pequeñas, como los autónomos, los emprendedores o las microempresas, están adquiriendo cada vez una mayor importancia y protagonismo en los procesos de innovación, tanto en el ámbito privado como en el público.

En el caso de la Unión Europea, y en el de España en particular, las instituciones aún no han sabido adaptarse del todo a este nuevo paradigma, que se caracteriza por:

- La creatividad y el desarrollo tecnológico también se produce en el sector civil, y en cualquier rincón del planeta, y los ciudadanos pueden aportar su talento al servicio público, pero también usarlo para desestabilizar al Estado.
- Es precisamente la captación, gestión, retención e implementación del talento uno de los mayores retos a los que se enfrentan los Estados actuales, puesto que las nuevas tecnologías necesitan perfiles muy específicos para su desarrollo y a día de hoy son poco numerosos.
- La colaboración público-privada y el concepto de seguridad compartida se han vuelto imprescindibles, pero las administraciones no están aprovechando todo el talento tecnológico del tejido empresarial, compuesto en su gran mayoría por emprendedores, *startups* y pequeñas empresas (en España, las medianas y grandes empresas de más de cincuenta trabajadores solo suponen el 1% del total.[16])
- La tecnología se enfrenta a una resistencia al cambio en el sector público, que a día de hoy carece de la necesaria rapidez, flexibilidad y adaptabilidad para aprovechar la innovación más disruptiva.
- En el sector privado, se está produciendo otro fenómeno conocido como *Techlash,* que es el cuestionamiento político y social al excesivo poder que acumulan las grandes tecnológicas como *Google* o *Facebook,* que conciben como monopolios digitales desestabilizadores del orden geopolítico.
- También se está extendiendo el determinismo tecnológico o tecnodeterminismo[17], provocando el paulatino desplazamiento de las ciencias sociales y de las humanidades a un segundo plano en los ámbitos académicos, empresariales y sociales.

[16] Cifras pyme del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de España de enero de 2020 http://www.ipyme.org/Publicaciones/CifrasPYME-enero2020.pdf .

[17] Creencia que sostiene que la tecnología es la causante de todos los avances y progresos humanos, y la única solución a todos los problemas sociales y económicos.

- En la misma línea, dichas carencias de humanismo y de perspectivas científico-sociales están generando todo tipo de brechas socioeconómicas y provocando múltiples sesgos en la aplicación de las nuevas tecnologías.
- No se ha avanzado en la consolidación de una cultura digital y tecnológica, y la cultura de seguridad nacional no ha permeado lo suficiente en la sociedad civil, que se muestra en términos generales desconfiada y poco participativa.

La revolución digital al servicio del dominio cognitivo: el caso *Tsunami Democràtic*

Las nuevas tecnologías disruptivas y el mundo digital también han cambiado y dado nuevas formas a los movimientos sociales, desde los más pacíficos hasta los más desestabilizadores para los Estados y gobiernos de todo el mundo.

Los "chalecos amarillos" de Francia, o las recientes manifestaciones en Chile y Hong Kong, son la prueba de que los avances de la era digital en el campo de la comunicación social se han convertido en las herramientas más poderosas para las protestas y reivindicaciones sociales.

Asimismo, esos espacios de protesta digital también se han transformados en potentes focos de generación de contenidos y relatos, la mayoría de las veces orientados a generar inestabilidad gubernamental y fricciones políticas y sociales. Un campo de batalla idóneo para influir en la opinión pública y causar efecto en el ámbito cognitivo de las sociedades.

España ha sido también uno de los principales lugares de protestas de los últimos años, a causa del movimiento independentista en Cataluña, denominado coloquialmente *Procés*[18], y liderado por diversas plataformas ciudadanas y organizaciones civiles, creadas con el fin de organizar y coordinar todo tipo de protestas y manifestaciones en las calles.

Entre ellas, *Tsunami Democràtic*[19] es la plataforma de protesta más amplia y que ha obtenido el mayor éxito de participantes digitales[20] hasta hoy: más de 200.000 seguidores en *Twitter* y más de 400.000 adscritos a *Telegram.*

Esta plataforma ciudadana e independentista, que se define a sí misma como una plataforma pacífica de desobediencia civil[21], se presentó en público en verano de 2019, con el objetivo de preparar acciones de protesta por todo el territorio de la comunidad catalana. Su aparición se

[18] De "proceso" en castellano, y en referencia al proceso independentista de Cataluña.
[19] De tsunami democrático y haciendo referencia a la expresión que usó el líder independentista Jordi Cuixart durante el juicio del procés.
[20] Seguidores en Redes Sociales e participantes en sus desarrollos digitales.
[21] https://tsdem.gitlab.io/

produjo pocos meses antes de que se conociera la sentencia definitiva del Tribunal Supremo a los líderes independentistas encarcelados, lo que nos lleva a creer que, desde un principio, estaba preparada y concebida para dar respuesta a dicha sentencia.

Efectivamente, el día 14 de octubre de 2019, y tras darse a conocer públicamente las condenas resultantes de la sentencia, *Tsunami Democràtic* demostró ser una plataforma de convocatoria extremadamente eficaz y perfectamente organizada. Se llevaron a cabo manifestaciones masivas, y se produjeron todo tipo de altercados violentos y protestas que bloquearon la ciudad de Barcelona y otros puntos de Cataluña, y que pusieron en jaque a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

El punto álgido de dichas acciones de protesta se produjo cuando los manifestantes se propusieron bloquear el Aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona - El Prat, logrando cancelar más de cien vuelos y provocando una situación realmente crítica para la seguridad pública. Los Cuerpos de Seguridad del Estado lograron controlar la situación y proteger la infraestructura, pero los implicados cumplieron con sus objetivos de desestabilización y de repercusión mediática, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

Tsunami Democràtic dio un paso más allá, y siguiendo las estrategias de movilización de Hong Kong, creó su propia aplicación móvil para mejorar su capacidad de convocatoria y evitar la intromisión e infiltración de terceros en el diseño y ejecución de sus planes.

La *app* de este movimiento se diseñó con un sistema *retroshare*[22], y con un acceso restringido basado en códigos *QR*[23] y en la geolocalización de los usuarios. Sin duda, una aplicación elaborada por parte de profesionales, y que seguramente se diseñó concienzudamente y con margen de tiempo y recursos[24]. La *app* se almacenó en el repositorio *Github*[25] de *Microsoft*, donde se pueden ubicar proyectos de código libre[26].

No obstante, y tras las investigaciones a *Tsunami Democràtic* por parte de la Audiencia Nacional y la Guardia Civil por terrorismo y organización criminal, se logró bloquear todos los perfiles y la web del movimiento. Asimismo, se ordenó bloquear el repositorio, lo que conllevó a que la plataforma *Github* hiciera pública la petición oficial de nuestra justicia.

[22] Software libre de comunicaciones cifradas, encriptadas y descentralizadas.
[23] QR del inglés Quick Response, y traducido como "código de rápida respuesta".
[24] https://www.xataka.com/aplicaciones/tsunami-democratic-asi-app-protestas-independentistas-sistema-retroshare-codigos-qr-basados-ubicacion
[25] El repositorio es un almacén digital. Github es una plataforma colaborativa de desarrollo de software.
[26] https://www.xataka.com/legislacion-y-derechos/guardia-civil-ordena-a-github-eliminar-repositorio-tsunami-democratic-actividad-terrorista

Cabe destacar aquí que España se convirtió a partir de ese momento en el único gobierno, junto con China y Rusia, en haber solicitado un bloqueo de este tipo. En términos comunicativos esta acción derivó de forma inmediata en todo tipo de reacciones en el mundo digital global e internacional, poniendo en duda la calidad democrática de nuestro país, y señalando a nuestras instituciones como entidades censoras de la libertad de expresión[27].

En este punto, resulta importante analizar en profundidad esta situación y plantearnos la siguiente cuestión: ¿Qué es más perjudicial para nuestra Seguridad Pública? ¿Poner en jaque a nuestras infraestructuras públicas mediante la acción, o deslegitimar nuestro sistema democrático mediante el relato?

La respuesta no es sencilla, puesto que un ataque real siempre es peligroso y difícil de gestionar, pero también es cierto que contamos con un eficaz Sistema de Seguridad Nacional, y con unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ejemplares, y que siempre han sabido responder a este tipo de ataques e incidencias.

Sin embargo, un ataque intangible y constante, y bien direccionado, puede erosionar la imagen de nuestra seguridad y de todo nuestro sistema político y social, y bien hemos demostrado que controlar esta parte no resulta nada sencillo.

Por tanto, acontecimientos como el de *Tsunami Democrátic* nos demuestran que las nuevas tecnologías y su desarrollo no sólo actúan en nuestras vidas mediante su uso y aplicación, sino que también pueden configurar campos de batalla por el dominio cognitivo, por el mero hecho de existir y depender de ciertos intereses o instituciones.

CONCLUSIONES

Estamos a tiempo, pero el tiempo es oro

Tras analizar los principales aspectos de la revolución tecnológica actual, y profundizar sobre sus tecnologías más disruptivas, podemos concluir que es totalmente necesario promover una visión más humanista y ética para garantizar nuestra seguridad, nuestra defensa y nuestros derechos individuales y colectivos.

[27] https://www.vice.com/en_us/article/9kevn7/spain-and-github-are-blocking-an-app-that-helped-protesters-organize

Nos hallamos en pleno proceso de adaptación, comprensión y regulación del mundo que se nos ha presentado casi sin avisar, y es precisamente en este punto de inflexión cuando más urge actuar, tanto desde los Estados como desde la sociedad civil.

Las nuevas tecnologías no han hecho más que mejorar nuestras vidas y nuestra seguridad, y nos ofrece grandes oportunidades para iniciar una nueva ilustración que nos permita aprovechar todas sus capacidades y posibilidades.

Resulta por tanto imprescindible emprender cuanto antes la transición del *Internet of Things* al *Internet of Beings*[28]:

- Que ponga al ser humano en el centro de la tecnología;
- Que aúne más que nunca las ciencias con las humanidades;
- Que abogue por la colaboración y reconciliación generacional;
- Que cuente con todos los agentes sociales, y con todo el tejido empresarial;
- Que priorice los derechos humanos, civiles e individuales en su regulación;
- Que luche contra los sesgos y todo tipo de discriminación;
- Que posicione la seguridad como pilar fundamental del desarrollo tecnológico y social;
- Y que conciba el progreso como una responsabilidad humana.

Una propuesta tangible

Puede parecer fácil o incluso atrevido quedarse en un plano teórico, y por ello se hace necesario proponer acciones tangibles que intenten convertir en realidad nuestras aspiraciones.

Con ese objetivo, podemos aprovechar la propuesta de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad del pasado 2019[29], y su anuncio de crear el Foro Nacional de Ciberseguridad para fomentar la colaboración público privada, integrando a todas las partes que son de importancia para nuestra seguridad (sociedad civil, expertos, académicos, sector privado, etc.).

Siguiendo esta línea, dicho foro se presenta como una valiosa oportunidad para avanzar hacia la futura sociedad digital del conocimiento, siempre y cuando:

- Sea intergeneracional:
- Promueva los estudios científico-sociales , jurídicos y éticos;
- Aplique la triangulación metodológica[30] y las investigaciones cualitativas

[28] El internet de los seres, o el internet de los seres humanos.
[29] https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-ciberseguridad-2019
[30] Combinación de varias metodologías de investigación.

- Sea multidisciplinar, intersectorial e inclusivo;
- Busque ser un lugar de referencia para cuidar, potenciar y reconocer el talento:
- Incluya a emprendedores, *startups* y pymes en su composición;
- Cuente con la participación de las grandes empresas, públicas y privadas;
- Desarrolle una Estrategia de Comunicación y Cultura de Seguridad Nacional;
- Empiece a considerar el desarrollo tecnológico del Estado como un proceso creativo, y no un proceso reactivo.

EL DELITO DE ATENTADO: ÚLTIMA REFORMA DEL CÓDIGO PENAL. EQUIPARACIÓN DEL PERSONAL DE SEGURIDAD PRIVADA CON LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

DÑA. MERCEDES ARROYO RAMOS

NOTA BIOGRÁFICA

Nacida en Madrid, en 1969. Es Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, Colegio Universitario San Pablo CEU. (1988-1993). Realizó el Curso de Práctica Jurídica General por la Universidad Pontificia de Comillas, ICADE (1993-1994). Completó su formación académica con el Curso de mediación civil y mercantil por la Universidad San Pablo C.E.U (2014). Se incorporó al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid en el año 1994, fecha desde la que ha estado ejerciendo como abogada, prestando servicios profesionales para diversos despachos de abogados y llevando la dirección letrada de asuntos pertenecientes a las áreas de derecho civil, mercantil, contencioso-administrativo y penal. Actualmente es socia del despacho DASTAE ABOGADOS desempeñando el cargo de responsable del área de derecho penal.

INTRODUCCIÓN

El delito de atentado se encuentra regulado en el título XXII bajo el epígrafe "delitos contra el orden público" en su capítulo II del Código Penal.

La última reforma del Código Penal (CP), operada por L.O.5/2015 de 30 de marzo, modifica el delito de atentado básicamente desde dos aspectos fundamentales. Por un lado, respecto a la penología y, por otro, respecto a la ampliación de sujetos frente a quienes se comete atentado.

El delito de atentado se encuentra definido en el artículo 550 del Código Penal estableciendo que "son reos de atentado los que agredieren o, con intimidación grave o violencia, opusieren resistencia grave a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos, o los acometieren, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas."

El bien jurídico que protege el delito de atentado ha ido evolucionando según nuestra jurisprudencia, pasando en un principio de proteger el respeto al principio de autoridad a posteriormente proteger el orden público; es decir, en la actualidad no se pretende conseguir, con estos delitos que, de una manera primordial, sea respetada la autoridad, sus agentes, los funcionarios públicos, sino la seguridad ciudadana desde la doble perspectiva de la seguridad personal del ciudadano y sus bienes en el ejercicio de su actividad social y desde la paz pública, como un derecho irrenunciable al que es acreedor toda persona y que corresponde asegurar al Estado.

PENOLOGÍA

Respecto a la penología, se dan dos novedades. Por un lado, en cuanto a la extensión de las penas y, por otro, relativa a la introducción de nuevos subtipos agravados.

1.- Extensión de las penas. La nueva regulación reduce su extensión mínima manteniendo la máxima. Según la exposición de motivos de la LO 1/2015 dicha reducción se produce en base a que el delito de atentado puede ser cometido por medio de conductas muy diferentes, cuya gravedad puede ser muy desigual, llegando a darse situaciones de penalizar en exceso conductas de escasa entidad

Así, se ha establecido una reducción de la pena mínima privativa de libertad cuando el sujeto es un funcionario o agente de la autoridad, quedando una pena mínima de seis meses en vez de un año (6 meses a 3 años) y de un año en sustitución de dos, si se dirigiese el atentado contra la autoridad (1 a 4 años). Igualmente en el art. 550.3 se relacionan una serie de autoridades a las que se les otorga una especial protección, miembros del gobierno, de las Comunidades

Autónomas (CCAA), del Congreso, de las asambleas legislativas de las CCAA, de las corporaciones locales, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, jueces, magistrados y miembros del Ministerio Fiscal, imponiéndose la pena mínima de un año frente a los cuatro años en la regulación anterior (1 a 6 años).

2.- Subtipos agravados Se establece en el art. 551 que se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas en el artículo anterior cuando el atentado se cometa:

a) Haciendo uso de armas u otros objetos peligrosos.

b) Cuando el acto de violencia ejecutado resulte potencialmente peligroso para la vida de las personas o pueda causar lesiones graves. En particular, están incluidos los supuestos de lanzamiento de objetos contundentes o líquidos inflamables, el incendio y la utilización de explosivos.

c) Acometiendo a la autoridad, a su agente o al funcionario público haciendo uso de un vehículo de motor.

d) Cuando los hechos se lleven a cabo con ocasión de un motín, plante o incidente colectivo en el interior de un centro penitenciario.

SUJETOS PASIVOS DEL DELITO

Tradicionalmente los sujetos sobre los que debería recaer la conducta delictiva eran y son actualmente también como primera opción, pero ya no única, la autoridad, sus agentes o funcionarios públicos.

En el art. 550.1 párrafo 2º CP, se incluyen expresamente a los funcionarios docentes o sanitarios que se hallen en el ejercicio de las funciones propias de su cargo**,** o con ocasión de ellas, alusión a estos funcionarios como sujetos pasivos del delito de atentado totalmente superflua, porque si recae sobre alguno de ellos las acciones antes descritas ya existirá el atentado, siendo obvio que a éstos ya les abarca la condición genérica de funcionario que se menciona en el art. 550.1 párrafo 1º CP. Por tanto, el párrafo 2º de esa norma introducido por la LO 1/2015 es redundante y nada aporta que no sea el complacer el deseo de esos colectivos o la demanda social en tal sentido.

Igualmente cometen atentado, art. 554.2 CP, quienes acometan, empleen violencia o intimiden a las personas que acudan en auxilio de la autoridad, sus agentes o funcionarios.

El art. 554.3 a) CP califica como atentado a quienes acometan, empleen violencia o intimiden gravemente a **los bomberos o miembros del personal sanitario o equipos de socorro** cuando estuvieran interviniendo con ocasión de un siniestro, calamidad pública o situación de emergencia, con la finalidad de impedirles el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, dice el art. 554.3 b) CP, cuando se acometa, emplee violencia o intimidación contra personal de seguridad privada que esté debidamente identificado y desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se perpetrará el delito de atentado. La apreciación delictiva no vendrá en caso alguno por tratarse de personal de seguridad privada, sino por la labor concreta que desarrollan en un momento determinado de cooperación o ayuda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que no será suficiente para aplicar el tipo penal, sino que deberán estar bajo su mando o dependencia funcional en el momento en que la actividad violenta o intimidatoria es ejercida contra ellos, fundándose esta ampliación en que los miembros de la seguridad privada en el periodo que se describe en el tipo son una prolongación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, llevándose a cabo una ficción legal de asimilación a ellas por la relevancia de la función que en ese momento llevan a cabo y porque las consecuencias del acto constitutivo de atentado sobre los primeros o los segundos son idénticas y merecen así el mismo reproche penal cualificado por la función pública desarrollada en el tiempo que se realiza la acción delictiva.

Un sector de la doctrina considera que dicha ampliación del atentado a los miembros de seguridad privada es innecesaria, toda vez que, si esta clase de profesionales están actuando «en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (cfr. artículo 554.3º-b CP), es obvio que lo hacen «en auxilio de la autoridad, sus agentes o funcionarios» con lo que estarían perfectamente amparados por el artículo 554.2º CP.

En este sentido, ha sido polémica la equiparación del personal de seguridad privada como agentes de la autoridad. Antes de esta reforma, la jurisprudencia ha ido evolucionando, reconociendo de antiguo la condición de agentes de la autoridad en base a las distintas normas que lo contemplaban, pero finalmente desde la aprobación de la anterior ley 23/1992 de Seguridad Privada se acabó con el régimen anterior dejando de considerar agentes de la autoridad al personal de seguridad privada, hasta la aprobación de la reforma de 2015 que solo se les equipara de la manera que hemos expuesto. No obstante, la Consulta 3/1993, de 20 de octubre, de la Fiscalía General del Estado, acerca de si los vigilantes de seguridad privada durante el ejercicio de sus funciones ostentan el carácter de agentes de la autoridad declaraba que los vigilantes que, en cumplimiento de sus obligaciones, colaboren o participen en el ejercicio de

determinadas funciones públicas están protegidos penalmente como los agentes de la autoridad y funcionarios públicos. De cualquier manera, para esta Consulta "en la interpretación de estas normas deberá partirse de un criterio restrictivo". Esta interpretación debe considerarse refrendada por la Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada y por la nueva redacción dada al art. 554 por la LO 1/2015 .

Otro sector considera que esta equiparación sirve de reconocimiento para el sector de la seguridad privada, concretamente para los vigilantes de seguridad, por la importante labor que desempeñan en colaboración con la seguridad pública y para el mantenimiento del orden público.

Por último, hay que hacer una breve alusión al delito de resistencia, previsto en el art. 556, que castiga con la pena de prisión de 3 meses a 1 año o multa de 6 a 18 meses, quienes resistieren o desobedecieren gravemente a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, el cual también se amplía al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los que son instrumentos de las anteriores y, por tanto, la acción de resistencia que a ellos se les dirija lo es como si fuese contra las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Esta nueva regulación, por su corta vigencia, todavía no ha creado una casuística en cuanto a las acciones y/o comportamientos que pueden integrar este delito cometido frente al personal de Seguridad Privada, aunque por las sentencias que se han dictado, hasta la fecha, por los Juzgados de lo Penal, el delito o atentado cometido contra dicho colectivo se darán en situaciones de acontecimientos deportivos, conciertos, en los que personal de seguridad privada y policía desarrollen de manera coordinada funciones de seguridad colectiva.

LA TENSIÓN NIHILISTA Y SU HUELLA EN EL DESARROLLO TEÓRICO DEL TERRORISMO MODERNO

DR. LUIS APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ GARCÍA

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Derecho. Acreditado ANECA. Profesor de Criminología y Derecho en *Eserp School of Business.* Profesor de Relaciones Internacionales Universidad Alfonso X el Sabio. Investigador Principal del Grupo de I+D+I Observatorio Científico ESERP School Profesor-Tutor Curso de Altos Estudios Estratégicos, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN),

INTRODUCCIÓN

Según la Estrategia de Seguridad Nacional, el objeto de la Seguridad Nacional como política de Estado es proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, garantizar la defensa de España y los valores y principios establecidos en la Constitución Española.

El objetivo de esta Ponencia es analizar el impacto de un determinado nihilismo cultural presente en nuestras sociedades occidentales, que va debilitando a las mismas, siendo más permeables a fenómenos de violencia y de terror, donde los referentes históricos y religiosos se van desvaneciendo y las tradiciones milenarias van desapareciendo.

Nos preguntamos si nuestras las sociedades occidentales van derivando en un comportamiento general hacia una mezcla de materialismo práctico y consumista, relativismo moral y naturalismo filosófico.

¿Cuál es el impacto de un determinado nihilismo cultural sobre nuestras sociedades occidentales?

Percibimos en las sociedades occidentales una insatisfacción latente que busca una renovación permanente, renovación que debilita a las mismas, facilitando la entrada de movimientos violentos.

Si para nuestras sociedades occidentales todo es relativo, en qué valores y principios nos vamos a apoyar para hacer frente a una nueva propuesta que puede propiciar un cambio radical y transformador en nuestras sociedades, procediendo a la sustitución del marco político y social actual, porque, o nos apoyamos en nuestros principios, o nos hundimos con ellos, porque es lo que hemos elegido como ciudadanos libres.

Cobra hoy vigencia una publicación del año 2003 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), "Nihilismo y terrorismo", donde diversos autores analizan esa interrelación entre un determinado nihilismo cultural, que va debilitando a nuestras sociedades, y el terrorismo político.

Estos autores invitan a una reflexión sobre el devenir de nuestras sociedades y cómo las mismas se van debilitando, donde las expectativas de los ciudadanos no se ven resueltas por la clase política actual, lo que erosiona en última instancia la estructura del propio sistema democrático.

Somos testigos de cómo en las sociedades occidentales el mensaje político gira en torno al ofrecimiento a sus ciudadanos de un "cambio". La clase política oferta constantemente un proyecto alrededor de "un cambio", como si la solución aportada hasta ese momento no tuviese solución de continuidad o bien esta clase política percibe que la sociedad necesita constantemente devorar una y otra vez políticas y modelos sociales distintos. Este síntoma expresa una latente insatisfacción de las sociedades occidentales consigo mismas. Brazun lo describe como «una inagotable tensión emancipadora».

Percibimos en las sociedades occidentales una insatisfacción latente que busca una renovación permanente y, para salir de este laberinto del absurdo, del vacío existencialista que desarma a la sociedad, aparece el fenómeno terrorista que va a encontrar una filosofía en qué sustentarse: por medio de la violencia, por medio de la destrucción, podría salir el mundo de ese laberinto, y aquí las conductas terroristas encuentran en qué sustentar su peculiar visión del mundo.

Se ha producido un peligroso punto de inflexión al inicio del siglo XXI respecto al fenómeno terrorista, surgiendo un terrorismo con una brutalidad extrema, que ha puesto en evidencia varias cuestiones: por un lado, que las sociedades occidentales han perdido el principio de realidad. Hay que tener en cuenta la existencia de un dato objetivo y preocupante: la incapacidad moral de buena parte de la sociedad occidental para oponer, frente al terrorismo determinados valores y principios.

¿Cómo puede combatir la sociedad occidental a este nuevo fenómeno de violencia extrema? Actualizando su capacidad de resistencia y de sufrimiento, e involucrándose de manera activa en la resolución de las situaciones de violencia y los desafíos que nos plantea. Como afirma Bernard-Henry Levy: «no taparse la cara, romper con la política del avestruz, aceptar señalar al adversario y dotarse de los medios militares, políticos y morales para vencerlo».

Hemos encontrado en la organización terrorista rusa Narodnaya Volya (Voluntad del Pueblo), organización nutrida por igual de nihilismo y anarquismo, una configuración ideológica del actual terrorismo moderno. Los militantes de esta organización estaban dispuestos a sacrificar sus vidas en aras de una ideología materialista que negaba toda trascendencia.

Para Glucksmann «es fundamental reconocer que el nihilismo existe y su existencia, no está sólo asociada a una religión específica, sino que está extendida por todo el planeta». «El terrorismo de nueva hornada se declara nihilista. Sin tabúes. Sin reglas. Sin fe ni ley» (Glucksmann,2005)

Hay una inabarcable bibliografía en torno a la violencia y las relaciones humanas estudiadas desde la Psicología, la Antropología, la Sociología, la Semiótica, la Política o la Polemología. No es posible atender a todas las definiciones y teorías sobre la violencia política como factor social y como fenómeno histórico, pero nos interesan una serie de teorías que recogen las raíces de la violencia política (Skocpol, 1984).

Theda Skocpol utilizará el método histórico-comparado para realizar un estudio sobre las revoluciones sociales complementado por un enfoque del conflicto político. Para Skocpol, es posible un proceso revolucionario en tanto el orden social al que la revolución pretende cambiar o sustituir tiene su apoyo en la premisa de un consenso de la mayoría que permite el desarrollo normal de la sociedad; la acción revolucionaria de quienes no forman parte de ese consenso invitaría a los demás miembros a romper con el consenso anterior, produciéndose la acción revolucionaria. Esta explicación es insuficiente ya que puede existir un consenso ampliamente aceptado y producirse una revolución, así como en una situación de consenso débil puede no acontecer un conflicto revolucionario, dependerá, según Skocpol, de en qué coyuntura se den ambas situaciones.

Dentro de la ciencia social estadounidense han surgido en los últimos decenios una serie de teorías, recogidas por dicha autora, interesadas en comprender las raíces de la inestabilidad social y la violencia política. Algunos autores, como Ted Gurr o Charles Tilly, van a analizar las revoluciones y los conflictos sociales como manifestaciones o acontecimientos políticos especiales, que pueden explicarse a través de las teorías generales de la violencia política o de la acción colectiva. Otros autores, como Chalmers Johnson, van a analizar, siguiendo a Marx, las revoluciones desde las teorías de la integración y el cambio social. Skocpol destaca que la mayor parte de estas teorías se pueden identificar en tres grades enfoques: las teorías del Agregado psicológico, las teorías del Conflicto político y las teorías del Consenso del sistema de valores.

La teoría de consenso de sistemas de valores está plasmada en la obra de Chalmers Johnson, "*Revolutionary Change".* Para Johnson, las revoluciones sociales exigen dos componentes: violencia y cambio. Una sociedad es «un sistema social coordinado por valores», en la que la autoridad política queda legitimada de acuerdo con los valores sociales. En base a este modelo, violencia y cambio político serían los rasgos distintivos de la revolución, para Johnson iniciar un proceso revolucionario es «aceptar la violencia con el fin de causar el cambio de sistema, […] es la aplicación voluntaria de una estrategia de violencia para efectuar un cambio en la estructura social» (Johnson, 1966).

Al triunfar la revolución, ante todo, cambian «las orientaciones de valores de una sociedad» y el intento consciente de hacerlo «adopta la forma de un movimiento ideológico orientado por valores, que está dispuesto a emplear la violencia contra las autoridades existentes» (Johnson, 1966). Este movimiento, sin embargo, no va a surgir a no ser que el sistema social existente entre en crisis.

Si determinados valores sociales y el medio quedan desincronizados, se producirá una desorientación del conjunto de la sociedad «que estaría abierta a valores alternos que serían propuestos por un movimiento revolucionario».

¿Cuál es en síntesis el concepto de violencia política? El concepto implica la distinción entre fuerza autorizada como «la violencia que crea leyes, establece nuevos sistemas, designa nuevas autoridades o protege la estabilidad del sistema» (Ruggiero, 2009), y fuerza no autorizada, como «el desafío dirigido contra la autoridad». Toda explicación quizás dependa de que el analista se dé cuenta de que:

«[…] los motivos de los hombres forjan los acontecimientos, incluso las revoluciones; mas los propósitos de los hombres, especialmente en una revolución, son tantos y tan variados, tan contradictorios, que su compleja interacción produce resultados que nadie intentó ni pudo siquiera prever» (Wood, 1973)

BIBLIOGRAFÍA

Alonso Fernández, F. *Psicología de Terrorismo*. Barcelona: Ed. Científicas y Técnicas S.A, 1994.

Andrew, M. *The Concept of Power and its use Explaining Asymetric Conflict,* Londres: The Richardson Institute for Conflict and Peace Research, 1974.

Borgne, C. de. *La guere est morte*. París: Bernard Grasset, 1987.

Brazun, J. *Del amanecer a la decadencia*. Madrid: Taurus Historia. 2002.

Delpech, T. *L'ensauvagement: le retour de la barbarie au XXIe siècle*. París: B. Grasset, 1984.

Delpech, T. *International terrorism and Europe*. París: Institut d'Études de Sécurité. Chaillot Papers; Nº 56, 2002.

Glucksmann. A. *Occidente contra Occidente*. Madrid, Taurus, 2004.

Glucksmann, A. *Dostoievski en Manhattan*. Madrid: Taurus, 2005.

Glucksmann, A. *El discurso del odio*. Madrid: Taurus. 2005.

Laqueur W. *La Guerra sin fin. El Terrorismo en el siglo XXI*. Barcelona: Destino S.A, 2003.

Levy. B.H. *Reflexiones sobre la guerra, el mal y el fin de la historia*. Barcelona: Ediciones B. 2001.

Skocpol, T. *Los Estados y las revoluciones sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 1984.

LA SEGURIDAD EN EL SECTOR DE DISTRIBUCIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA

DR. JAVIER DEL VALLE MELENDO

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Geografía, Máster en Educación ambiental y Diplomado en Altos Estudios Internacionales. Especialista en climatología, recursos hídricos y espacios naturales. Profesor del Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza. Recibió el Premio Medio Ambiente Aragón en 2015.

INTRODUCCIÓN

La dependencia de los Estados desarrollados de una correcta distribución de agua tanto en alta como en baja es total, pues de ella dependen sectores tan imprescindibles para el funcionamiento normal de un país y su población como el abastecimiento a los ciudadanos e industrias, la generación de hidroelectricidad, la refrigeración de centrales nucleares y térmicas o la satisfacción de las demandas del regadío para la producción de alimentos.

La distribución adecuada de agua tanto en cantidad como en calidad se basa en una serie de instalaciones recogidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas.

En el caso de España la distribución de agua de calidad y con elevadas garantías alcanza al 100% de la población durante todo el año, incluyendo a la población flotante en las numerosas zonas turísticas. Esta alta garantía en buena medida se basa en la existencia de numerosos embalses que regulan nuestros ríos, muchos de ellos en zonas de montaña alejados de los grandes núcleos de población, y canales y acequias de distribución de agua, complementados con el uso de agua subterránea o de desalación en algunas zonas del país. Es necesario reflexionar sobre las amenazas que existen sobre este sistema crucial para el país y los niveles de seguridad que dispone.

EL MODELO DE GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA

Según las Constitución de 1978, la gestión de las cuencas que abarcan territorio de varias Comunidades Autónomas corresponde a las Confederaciones Hidrográficas, organismos autónomos estatales en los que están representadas las Comunidades Autónomas con territorio en ellas, de forma proporcional a éste, y los principales usuarios del agua.

La Ley de Aguas de 1985 crea los Organismos de Cuenca en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, que, siguiendo con la denominación de Confederaciones Hidrográficas, disponen de autonomía para regir y administrar los bienes confiados, pues tienen personalidad jurídica propia distinta de la del Estado. [1] Sus funciones son:

-La elaboración del Plan Hidrológico.

-La administración y control del Dominio Público Hidráulico.

[1] FANLO LORAS A. (2002): La gestión del agua en España experiencias pasadas, retos futuros. Lección inaugural de apertura del curso académico 2001-2002 de la Universidad de La Rioja, inédita.

-La administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma.

-El proyecto, la construcción y explotación de las obras realizadas con cargo a los fondos propios del Organismo y las que sean encomendadas por el Estado y las que se deriven de los convenios con las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y otras entidades públicas o privadas, o de los suscritos con los particulares.

Tras la trasposición de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CEE), la Demarcación Hidrográfica es la base territorial para la consecución de los objetivos de calidad del agua, pues al espacio de las cuencas se añade el de las aguas de transición y costeras de acuerdo con el art. 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

LOS RECURSOS HÍDRICOS EN ESPAÑA

España cuenta con 112 km^3 de agua / año, lo que suponía 2710 m^3/habitante/año en 2005[2], cifra que no ha sido actualizada, pero podemos considerar que hoy ha de ser ligeramente inferior debido al aumento de la población. En cualquier caso, es una cantidad media si la comparamos con otros países y más que suficiente para satisfacer todas las necesidades de agua.

Estado	Volumen Tarhr (Km^3 año)	Tarhr per cápita (m^3/año)
España	112	2710
Alemania	154	1870
Suecia	174	19580
Israel	2	250
China	2830	2140
Argelia	14	440
R.D.Congo (Zaire)	832	217920
Estados Unidos	5051	10270
Brasil	8233	45570
Australia	492	24710

Tabla 1. Índice Total actual de recursos hídricos renovables en algunos países. Fuente: Unesco 2008. Elaboración propia.

[2] UNESCO 2008. El Agua, una responsabilidad compartida. 2º informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo. Ed. ExpoZaragoza 2008.

Sin embargo, la climatología impone una fuerte irregularidad temporal y la orografía relacionada con la anterior también establece que haya importante irregularidad en la distribución espacial del agua, de forma que podemos decir que, en líneas generales, las cuencas del Cantábrico, Galicia, Ebro y Duero no tienen problemas salvo en periodos excepcionales; en las del Tajo, Guadiana y Guadalquivir tampoco, aunque son más sensibles a la escasez debido a que se intensifica la irregularidad, y estas características se acentúan en la zona mediterránea, especialmente en el sureste y en Canarias, donde hay que complementar la demanda con transvases y agua procedente de desalación.

España a lo largo de la historia ha realizado un enorme esfuerzo de construcción y mantenimiento de infraestructuras de almacenamiento y transporte de agua. Muchos de nuestros ríos están regulados ya desde su misma cabecera (imagen 1). El objetivo es poder cubrir las demandas con altas garantías, lo que en los últimos años se ha continuado con la construcción de numerosas depuradoras para mejorar la calidad del agua circulante por los ríos y cumplir con los requerimientos de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CEE). En conjunto podemos considerar que estamos al nivel de cualquier país desarrollado, es decir, suficientes infraestructuras de almacenamiento (embalses principalmente), distribución (red de canales, acequias y tuberías), potabilización y depuración para satisfacer las demandas de agua de boca para la población y el turismo, industria, regadío, sector energético, etc., en algunos casos complementadas con desaladoras en las zonas de recursos hídricos más escasos (Mediterráneo y Canarias).

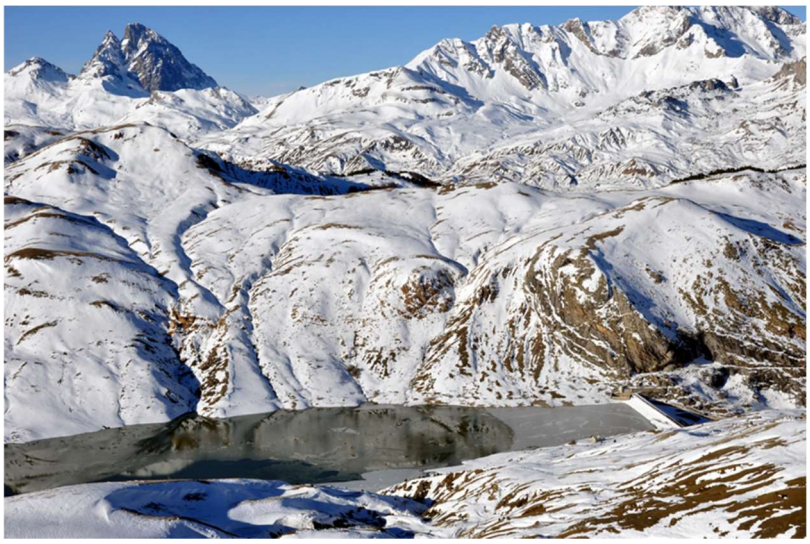


Imagen 1. Río Escarra (Huesca) ya regulado desde su cabecera (foto: J. del Valle)

LA SEGURIDAD DE LAS INFRAESTRUCTURAS HÍDRICAS

En España el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC) es el órgano responsable del impulso, coordinación y supervisión de todas las políticas y actividades relacionadas con la protección de las infraestructuras críticas españolas y con la ciberseguridad en el seno del Ministerio del Interior. El CNPIC depende del Secretario de Estado de Seguridad, máximo responsable del Sistema Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas y de las políticas de ciberseguridad del Ministerio.

Fue creado en el año 2007, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de noviembre, siendo sus competencias reguladas por la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas y por el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas. Entre sus competencias está la evaluación de amenazas y análisis de riesgos sobre instalaciones estratégicas, y una de las doce áreas estratégicas que incluye es la de suministro de agua.

El día 7 de mayo de 2007 el Secretario de Estado de Seguridad aprobó el Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas.

La normativa europea que ha permitido este plan reconoce que el riesgo de "ataques terroristas catastróficos" contra infraestructuras críticas "va en aumento" y por ello crea un catálogo de instalaciones sensibles a estos atentados.

Establece que las infraestructuras críticas son aquellas instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción pueden tener una repercusión importante en la salud, la seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de los gobiernos de los Estados miembros y dentro del sector del agua incluye embalses, almacenamiento, tratamiento y redes. Están incluidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas, que comprende más de 3500 instalaciones e infraestructuras sensibles con contenido secreto.

En noviembre de 2018 Concepción Cordón, jefa de gestión de riesgos de la empresa municipal de aguas de Málaga, declaraba en una entrevista a El Periódico de Aragón[3] que un ciberataque al agua sería criminal. Esta afirmación se basa en el alto nivel de digitalización que tienen los sistemas de gestión en España. El sector del agua comparte, por lo tanto, el riesgo de

[3] https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/la-contra/concepcion- ordon-un-ciberataque-criminal-agua-seria-devastador_1325516.html. Consultado en septiembre de 2019.

ciberataques con cualquier otro. Su materialización podría significar, por ejemplo, la alteración significativa de los parámetros de calidad del agua potable desde la distancia, haciéndola inservible para el consumo humano.

Los ataques a los suministros de agua pueden tener unas consecuencias graves, enorme repercusión en los medios, pueden ser relativamente baratos y según su ejecución pueden dar tiempo suficiente a los terroristas a huir antes de ser detectadas las consecuencias, por lo que a priori son apetecibles para grupos terroristas.

Hay numerosos antecedentes de ataques o intentos de ataque al agua destinada al consumo humano en la historia, a modo de ejemplo podemos señalar algunas[4]:

-2002. Cuatro hombres detenidos en Roma por posesión de planos detallados de la red de abastecimiento de agua a la embajada de Estados Unidos y productos químicos.

-2002. Dos agentes de Al Qaeda fueron arrestados en Denver con planes para envenenar los suministros de agua.

-2004. El FBI y el Departamento de Seguridad Nacional emiten un boletín advirtiendo que los terroristas estaban tratando de reclutar trabajadores en plantas de agua como parte de un plan para envenenar el agua potable.

-2006. Vertido de estricnina en un pantano de Dinamarca.

-2008. Se envenena con herbicida el agua de los campos de refugiados birmanos en Tailandia, donde había unas 30.000 personas.

-2010. En la región india de Cachemira, los rebeldes maoístas envenenaron un estanque utilizado como fuente de agua potable por la Central Reserve *Police Force*, un grupo paramilitar.

-2011. En la operación que causó la muerte de Osama Bin Laden se incauta material destinado a envenenar el agua.

-2011. En La Línea de la Concepción (Cádiz) se detuvo a un yihadista por su intención de envenenar los suministros de agua en zonas turísticas en respuesta a la muerte de Osama Bin Laden[5].

[4] https://www.iagua.es/blogs/luis-martin-martinez/agua-objetivo-terrorista. Consultado en septiembre de 2019.
[5] https://www.elmundo.es/elmundo/2011/08/20/espana/1313850621.html.

Al largo historial de ataques o intentos de ataques terroristas a los suministros de agua de forma directa, se suma en nuestros días la posibilidad de realizarlo a través del ciberespacio tal y como hemos señalado.

Dentro del sistema de distribución de agua en España parece lógico considerar como más vulnerable por la repercusión directa en la población el sector del agua potable, que incluye:

-Fuentes de agua potable. Son muchas y de muy variada naturaleza, como tramos de ríos, fuentes y manantiales, embalses, acuíferos, plantas desalinizadoras, etc. Su contaminación intencionada es posible, pero el tiempo que tarda en llegar el agua al consumidor y los controles de calidad que hay en este camino disminuyen los posibles efectos y, por lo tanto, la vulnerabilidad. Su vigilancia es muy diferente según los casos, pues algunas fuentes y manantiales se encuentran en lugares naturales aislados y poco poblados.

-Redes de distribución *en alta*. Compuesta por canales, tuberías y acequias para llevar el agua desde las fuentes mencionadas hasta las plantas de tratamiento. En ocasiones también cuentan con tanques de almacenamiento de menor capacidad que los embalses, con frecuencia situados en lugares no habitados y escasamente vigilados. Su vulnerabilidad es menor si están cubiertas y mayor si están al aire libre, pero también existen controles de calidad hasta el destino final y transcurre un tiempo notable, por lo que la vulnerabilidad es escasa.

En algunos casos se ha avanzado en la automatización del control de la cantidad de agua que se deriva de las fuentes a las redes de distribución y de los parámetros de calidad, lo que obliga a protegerse de potenciales ciberataques.

-Plantas de potabilización. Suelen ser recintos con protección física y controles de calidad del agua al salir. En ocasiones son los últimos controles antes de la llegada del agua al usuario, pero en grandes ciudades es normal que haya otros a lo largo de la red de distribución. Estas características no las hacen especialmente vulnerables a ataques directos, pero sí que son susceptibles de sufrir ciberataques.

-Redes de distribución. Son ampliamente reconocidas como el elemento más vulnerable del sistema[6], sobre todo por su relativamente fácil accesibilidad y porque el potencial de dilución de los posibles contaminantes o elementos tóxicos se reduce debido a la proximidad al usuario

[6] https://www.iagua.es/blogs/luis-martin-martinez/agua-objetivo-terrorista. Consultado en septiembre de 2019.

y a que en algunos casos no existen sistemas de detección. También su progresiva automatización, especialmente en grandes ciudades, les hace vulnerables a los ciberataques.

Productos tóxicos potencialmente utilizados

Son muchos los productos que se pueden utilizar, aunque es muy variable la facilidad para conseguirlos, su precio y su toxicidad, lo que determina su peligrosidad. Sin ánimo de ser exhaustivos, señalamos algunos:

-Los metales pesados son baratos y fáciles de obtener, de alta toxicidad, pero sus consecuencias no suelen ser inmediatas en el ser humano, por lo que para una acción de repercusión mediática y efectos rápidos no son adecuados.

-Los herbicidas también son baratos y fáciles de obtener, pero en general su toxicidad no es muy alta, por lo que su efecto sería más bien psicológico.

-El caso de los insecticidas y nematocidas es diferente, pues también son baratos y sencillos de obtener pero su toxicidad es mayor. En este caso, su peligrosidad depende en buena medida de la solubilidad, pues cuanto mayor sea, peores pueden ser sus efectos. También en este grupo podemos incluir a los rodenticidas, especialmente dañinos para los mamíferos como el ser humano.

-Productos químicos industriales. Son muchos y de diversa naturaleza, pero por sus características hemos de destacar el cianuro. Es muy tóxico por ingestión y su letalidad deriva de que impide la llegada de oxígeno a las células impidiendo su respiración. Es muy soluble en agua (600 g/l a 20º) lo que le convierte en potencialmente muy peligroso.

-Elementos radiactivos. Son difíciles de obtener los de alta actividad, por lo que su uso no es probable. Sí que es posible la utilización de residuos radiactivos, de menor actividad.

-Toxinas y agentes biológicos. Son muy numerosos y algunos fáciles de obtener, por lo que se han de considerar potencialmente peligrosos.

-Hemos de considerar los productos químicos utilizados en los procesos de potabilización del agua como el cloro y el flúor, por lo tanto, antes de su distribución. En cantidades adecuadas son útiles para ese fin y no tóxicos, pero por encima de ciertos niveles son tóxicos, además de fáciles de obtener pues están en las propias instalaciones. Su mal uso

intencionado o como consecuencia de la alteración de los sistemas automáticos de control mediante un ciberataque les convierte en potencialmente peligrosos.

Aunque los posibles ataques a redes de distribución destinadas a la población son los que tendrían mayor repercusión, también se ha de señalar la posibilidad de dirigir ciberataques a otras infraestructuras como los sistemas de refrigeración de centrales térmicas y nucleares, que podrían dejarlas temporalmente fuera de uso, con los consiguientes efectos para el sector energético y desabastecimiento de las demandas.

El caso de los embalses merece algún comentario específico. Su construcción cumple estrictos controles de seguridad para disminuir el riesgo de roturas, pero la mayoría actualmente están automatizados, por lo que un ataque a estos sistemas podría producir un desembalse masivo incontrolado o una inutilización de las compuertas y sistemas de regulación, que podría ocasionar un llenado excesivo e incluso un desbordamiento.

Defensa ante posibles ataques a la red de distribución de agua

Sin duda, la primera barrera es la prevención, que tiene varias variables, entre ellas, la investigación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de posibles planes de ataque, pero también la protección física y vigilancia discreta pero efectiva de las infraestructuras, especialmente de las más sensibles recogidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas.

En redes de distribución es fundamental reforzar la detección de parámetros que puedan dispararse de forma repentina por encima de parámetros admisibles. Para ello, actualmente existen sondas capaces de medir en continuo numerosos parámetros y detectar anomalías que permitirían una rápida interrupción del suministro si se da la circunstancia.

CONCLUSIONES

España cuenta con recursos hídricos suficientes, aunque el reparto irregular tanto espacialmente como temporalmente genera fuertes desequilibrios.

Nuestro país cuenta con altas garantías en el suministro de agua en cantidad y calidad suficiente para satisfacer las demandas de la población y de los principales sectores económicos, aunque en situaciones de intensas y prolongadas sequías se pueden sufrir restricciones o limitaciones.

La red de infraestructuras hídricas es fundamental para el normal funcionamiento del país y su economía, por lo que algunas de ellas han sido incluidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas.

Existen bastantes antecedentes de ataques con elementos tóxicos vertidos a la red de agua en el mundo, por lo que es necesario considerarlo un riesgo.

A este riesgo se suma la posibilidad de sufrir ciberataques que podrían ir dirigidos al manejo de las compuertas y desagües de presas, el funcionamiento de canales, potabilizadoras o incluso el vertido de productos químicos de éstas en cantidades no adecuadas, por lo que es necesario reforzar los sistemas de seguridad.

La seguridad en las infraestructuras hídricas tradicionalmente se ha basado en dificultar el acceso a ellas, pero es necesario identificar los puntos más débiles y establecer, si es necesario, sistemas de refuerzo a lo largo de las redes de distribución.

BIBLIOGRAFÍA

-El Periódico de Aragón; "Entrevista a Concepción Cordón", ed. Online en https://www.elmundo.es/elmundo/2011/08/20/espana/1313850621.html. Consultado en septiembre de 2019.

-Fanlo Loras, A. *La gestión del agua en España experiencias pasadas, retos futuros*. Lección inaugural de apertura del curso académico 2001-2002 de la Universidad de La Rioja, inédita, 2002.

-Martín Martínez, Luis; "Agua objetivo terrorista". Entrada online https://www.iagua.es/blogs/luis-martin-martinez/agua-objetivo-terrorista. Consultado en septiembre de 2019.

-UNESCO. *El Agua, una responsabilidad compartida. 2º informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo*. Zaragoza: ExpoZaragoza, 2008.

CLAUSURA

Conferencia de clausura VI Congreso ADESyD

D. GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA

EXMINISTRO DE EDUCACIÓN, EXMINISTRO DE DEFENSA Y PRESIDENTE DEL COMITÉ ESPAÑOL DE UNICEF

Buenas tardes señoras y señores, es un gusto estar aquí. Me siento muy satisfecho de estar con ustedes. Y no son meras palabras. Es verdad que he dedicado a la seguridad y la defensa una buena parte de mi vida profesional. Por tanto, ahora que me estoy dedicando a la infancia, el poder volver a conectar con estas temáticas, es muy importante para mí. Además, me siento muy satisfecho de formar parte del Consejo de Honor de ADESyD, y muy honrado por participar en la clausura de un Congreso que ya va teniendo unos precedentes y un recorrido importantes.

Voy a hablar de seguridad pero voy a hablar de infancia. Los niños no votan, no se expresan suficientemente, cuentan poco para todos, son la parte más vulnerable del grupo social, pero tienen que constituirse, no solo en un objeto de protección, sino en sujeto de derecho como en 1989 estableció la Convención sobre los Derechos del Niño.

A los hechos me remito, hace unos días, recibíamos la noticia de la muerte de ocho niños durante los ataques en la ciudad de Tal Rifa'at, al norte de Alepo, en Siria. Todos tenían menos de quince años. Con esto, son ya, al menos, treinta y cuatro niños los que han muerto en tan solo cuatro semanas en este conflicto. No sé cuántos de ustedes se habrán enterado de esta noticia. Yo confieso que, de no ser por mi actual responsabilidad en el Comité Español de UNICEF, probablemente habría pasado sin más por el titular. Ya se está convirtiendo en algo cotidiano. Esta situación es solo una muestra de que muchas cosas están fallando en la protección de los niños, de las niñas y de los adolescentes en los conflictos armados.

Un principio fundamental, este de la protección, que viene siendo completa e insistentemente ignorado. Si me permiten una sugerencia, es muy atractivo y muy inquietante si entran a través de la red, en la exposición de Naciones Unidas que muestra casi cuatro mil mochilas que están puestas en fila como si fueran lápidas de un cementerio. Cada mochila representa la pérdida sin sentido de la vida de una persona joven a causa de un conflicto. La imagen es expresiva e inquietante. Y es que, según el Informe Anual del secretario general de Naciones Unidas sobre niños y conflictos armados en 2019, más de 12.000 niños fueron asesinados o lesionados en las zonas de conflicto. El número más alto desde que Naciones Unidas comenzó a vigilar y denunciar

esta grave violación humanitaria. El estudio solo cuantifica incidentes que están verificados, por lo tanto, es probable que la cifra ascienda a mucho más.

En los actuales conflictos en Afganistán, la República Centroafricana, Somalia, Sudán del Sur, Siria, Yemen y muchos más, son los niños quienes pagan el precio más alto de la guerra. El uso continuado y generalizado de armas explosivas, como los ataques aéreos, las minas terrestres, los morteros, los artefactos explosivos improvisados, los ataques con cohetes, las municiones con racimo y los bombardeos de artillería causan la mayoría de las muertes infantiles en los conflictos armados.

Esas mochilas, a las que me he referido, muestran una realidad y, a la vez, un símbolo de esperanza y posibilidades para proteger la infancia tal y como defiende y exige la Convención sobre los Derechos del Niño, ya con tres décadas de vigencia.

En los conflictos armados, como sucede también en los desastres naturales, los niños son los primeros que sufren y los que más sufren. Según el último informe de Acción Humanitaria para la Infancia de UNICEF, que está publicado hace escasamente una semana, uno de cada cuatro niños del mundo vive en una zona de conflicto o de desastre. Un hecho que no podemos pasar por alto y que debería estremecernos a cada uno de nosotros. El número de niños que ha sufrido un desarraigo forzoso de sus hogares debido a los conflictos es histórico. Todos estos niños tienen por delante un futuro incierto porque el mundo sigue siendo un lugar hostil para millones de niños y niñas atrapados en conflictos, obligados a huir de sus hogares, devastados por desastres naturales o luchando por sobrevivir en crisis humanitarias crónicas.

El número de países en conflicto se encuentra en su número más alto desde hace treinta años, fecha en la que se aprobó la Convención. Cerca de cuarenta conflictos se mantienen en activo en todo el mundo. Algunos son por todos conocidos y siguen ocupando espacio en los medios de comunicación, otros se convierten en conflictos olvidados. Pero 420 millones de niños viven en zonas en conflicto en el mundo hoy.

Paso a hacer un breve repaso de lo que está pasando en muchos rincones del planeta, donde la muerte y la desolación azotan sin descanso a la población infantil.

Empiezo, como no, por Siria. Todos tenemos muy presentes los casi nueve años de guerra y la magnitud, complejidad y gravedad de las necesidades humanitarias en la República Árabe Siria, que han dejado a unos cinco millones de niños en situación de necesidad. Casi 11 millones de personas, más de la mitad de la población, necesitan asistencia humanitaria. En toda la

subregión hay 5,6 millones de refugiados sirios registrados. Entre ellos, más de dos millones y medio de niños que viven en Turquía, Líbano, Jordania, Irak o Egipto.

En Yemen, tras cinco años de conflicto, la crisis humanitaria sigue siendo la mayor emergencia mundial con más de 24 millones de personas que necesitan asistencia humanitaria, alrededor de 3,6 millones de personas están desplazadas internamente y más de 368.000 niños, menores de cinco años, sufren desnutrición aguda grave.

Alrededor de un millón y medio de niños de la República Centroafricana necesitan ayuda desesperadamente, después de seis años en guerra.

Un claro ejemplo de conflicto olvidado pero que representa la situación más dramática de los niños en el mundo es el de Somalia. Solo en ese país hubo, en 2018, más de 1.000 niños asesinados o heridos, se reclutaron a la fuerza 2.300, se detuvieron a 375 y 331 niños sufrieron abusos sexuales. Además, se registraron 77 ataques contra escuelas y 14 contra hospitales.

En otros conflictos, como los que se viven en Afganistán, Libia, Mali, Nigeria, Sudán del Sur y en muchos otros países, los niños son los que pagan el precio más alto. Calculamos que, en todo el mundo, más de 30 millones de niños han sido desplazados por causa de conflictos armados. Muchos de ellos están siendo esclavizados o son víctimas de la trata, el abuso, la explotación. Muchos más viven en una especie de limbo, les llamamos "niños invisibles": no están registrados, no tienen estatus migratorio oficial, no tienen acceso a la educación ni atención sanitaria.

La inseguridad y violencia en el Sahel Central han impulsado el desplazamiento forzado y la emergencia humanitaria a niveles sin precedentes. Se calcula que 721.000 niños, menores de cinco años, padecen desnutrición en esa zona del planeta. En los últimos tres años se han multiplicado por seis el número de cierres de escuelas debido a la violencia. Más de 3.000 escuelas están cerradas en la zona, lo que afecta a 610.000 niños y 15.000 profesores.

Desde la crisis de los refugiados rohingyas, en Bangladés, hasta la salida de familias en América Central en busca de una vida más segura y digna, la cifra de niños que han quedado desarraigados por el conflicto y la violencia no tiene parangón en la historia.

A las consecuencias directas provocadas por los conflictos se unen enfermedades, como el ébola y el sarampión, que están reapareciendo en zonas de conflicto y que complican, aún más, la respuesta humanitaria en lugares donde el acceso cada vez es más restringido, como en la

República Democrática del Congo, donde el actual brote de ébola es el más grande y mortífero del mundo del que se tenga constancia.

Por si todo esto no fuera suficiente, con demasiada frecuencia los grupos armados explotan los agravios sociales que surgen en esas condiciones de presión. En toda África occidental y central, la violencia y la inseguridad ya están privando a casi dos millones de niños, casi una generación entera que será irrecuperable, de su derecho a la educación. La situación adquiere tal urgencia que UNICEF acaba de hacer un llamamiento para lograr más de 3.800 millones de euros para poder llegar con ayuda a 59 millones de niños en 64 países y proporcionar, durante 2020, acceso a agua y saneamiento, servicios de nutrición, educación, salud y protección a los niños afectados por conflictos. Se trata del mayor llamamiento de la historia de nuestra organización.

Por desgracia, los niños que viven en zonas de conflicto en todo el mundo siguen siendo objeto de ataques a un nivel impactante. Según el último Informe Anual del secretario general, más de 24.000 niños fueron asesinados, heridos, mutilados, reclutados a la fuerza y secuestrados o sufrieron abusos sexuales y otras violaciones de derechos humanos durante el año 2018. De esa cifra, más de la mitad corresponde a quienes perdieron la vida o quienes resultaron con graves heridas, como la pérdida de algún miembro de su cuerpo, principalmente por incidentes del fuego cruzado, restos de explosivos de guerra, minas terrestres u otras acciones de combate, etc.

De esta forma, señoras y señores, 2018 bate un triste récord al estar marcado por los más altos niveles de niños asesinados o heridos en un conflicto armado, desde que Naciones Unidas empezó a reportar y monitorear esta grave violación.

Las cifras, dicen los expertos, son incluso conservadoras porque los recortes en las misiones de paz de la ONU han mermado la capacidad para supervisar la situación. Con el fin de supervisar, prevenir y acabar con los ataques contra los niños, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha identificado y condenado una serie de graves violaciones contra los niños en tiempos de guerra, todas ellas, ampliamente documentadas en 20 países de todo el mundo afectados por conflictos en los dos últimos años.

Repasaremos, brevemente, este conjunto de violaciones y las consecuencias que tienen:

- Primer caso. Reclutamiento y uso de niños por parte de fuerzas o grupos armados.

Se estima que, en todo el mundo, decenas de miles de niños son reclutados y utilizados en conflicto. Calculamos que, en la actualidad, hay unos 300.000 niños y niñas soldado en los conflictos en todo el mundo. Niños y niñas que se ven abocados a vivir la guerra de verdad convirtiéndose en combatientes involuntarios. Muchos están directamente en la línea de combate y otros son obligados a ejercer como cocineros, mensajeros, esclavas sexuales o para realizar ataques suicidas. Algunos son secuestrados, otros la pobreza, los malos tratos, la presión social o el deseo de vengarse de la violencia contra ellos o sus familias, les llevan a grupos armados y a empuñar un arma. Son víctimas inocentes de las atrocidades de la guerra. Para ellos, el regreso a su vida y la recuperación de su infancia es tan difícil que, seguramente y de manera lamentable, será casi imposible. La cifra de niños reclutados por las fuerzas armadas está creciendo. Los casos verificados se multiplicaron por cuatro en la República Centroafricana y se duplicaron en la República Democrática del Congo con respecto a 2016. El número de casos verificados de reclutamiento y utilización de niños en Somalia, Sudán del Sur, la República Árabe Siria y Yemen persistió en niveles alarmantes.

- Segundo caso. Asesinato y mutilación de niños.

Desde 2010, el número de casos de niños asesinados y mutilados verificados por Naciones Unidas ha crecido significativamente. En 2018, 12.000 menores murieron o sufrieron graves heridas en una veintena de conflictos. Naciones Unidas considera mutilación cualquier daño grave, permanente o incapacitante para un niño.

- Tercer caso. Ataques a escuelas y hospitales.

Deberían ser espacios protegidos donde los niños puedan sentirse a salvo incluso en tiempos de conflicto, pero los ataques a escuelas y hospitales durante conflictos se han convertido en una tendencia creciente y alarmante. Los ataques varían desde la destrucción total o parcial de escuelas o instalaciones médicas, hasta el uso militar de edificios y los ataques al personal. No solo estos ataques ponen en peligro la vida de los niños, sino que también interrumpen su futuro, su aprendizaje, su asistencia médica, lo cual, obviamente, tiene repercusiones para toda la vida en su educación, en sus oportunidades económicas, en su salud en general. En 2018, en todo el mundo, se documentaron 1.056 ataques a escuelas y hospitales. Mientras, el uso militar de los colegios es una tendencia preocupante que afecta directamente a la privación del acceso a la educación.

- Cuarto caso. Violación u otras formas de violencia sexual contra los niños.

Durante los conflictos, millones de niños y mujeres del mundo viven bajo la terrible amenaza de la violencia sexual. Las niñas son el grupo más desasistido y vulnerable dentro del grupo social más vulnerable que es la infancia. Según los datos, 12 millones de niñas son sacadas de las escuelas y entregadas al matrimonio. Un 15% de las niñas menos de 15 años, han sufrido un abuso sexual, al menos una vez en su vida. Algunos grupos armados como Boko Haram, en Nigeria, suelen ir específicamente en busca de las niñas, a las que violan y obligan a casarse con combatientes o a perpetrar ataques suicidas. En febrero de 2018, por ejemplo, este grupo secuestró a 110 niñas y a un niño de una escuela técnica en Dapchi, en el estado de Yobe, la mayoría de las cuales han sido liberadas. El estigma relacionado con las violaciones y la violencia sexual revela que se trata de un problema que se denuncia muy poco.

- Quinto caso. Secuestro de niños.

En zonas afectadas por conflictos armados, los niños suelen ser capturados o secuestrados en contra de su voluntad de forma temporal o permanente y también son víctimas de explotación y abusos. En muchos casos, los niños secuestrados también son víctimas de otras violaciones graves, como asesinatos, mutilaciones, violencia sexual o reclutamiento en grupo armados. A veces, también los tienen como rehenes o los detienen de manera arbitraria. Las partes en conflicto también secuestran niños como un acto intencionado de violencia o represalia contra la población civil. En 2017, se registró un aumento del 70% de los casos de secuestros infantiles. Solo en Somalia, el grupo armado Al-Shabbaab secuestró a más de 1.600 niños con el objetivo principal de aumentar sus filas utilizándoles tanto en combate como en funciones de apoyo.

- Sexto caso. Negación del acceso de la ayuda humanitaria para los niños.

En conflictos de todo el mundo, las fuerzas y los grupos armados bloquean la asistencia humanitaria dirigidas a millones de personas, muchas de ellas niños que necesitan ayuda urgentemente. Las partes beligerantes suelen denegar a los agentes humanitarios acceder a quienes lo necesitan y asistir a poblaciones civiles. En Siria, por ejemplo, la eliminación de paquetes médicos y suministros quirúrgicos de los convoyes de ayuda, las restricciones de las evacuaciones médicas y el asesinato de personal médico han llevado a la disminución, día tras día, del acceso a una atención médica fundamental que podría salvar la vida de muchos civiles. Desde 2010, los incidentes documentados relacionados con la prohibición de acceso humanitario han aumentado un 1.500%, según un análisis de cifras de Naciones Unidas que ha realizado *Save the Children*.

A todas estas violaciones están expuestos millones de niños y niñas en todo el mundo, pero no quiero dejar de mencionar un fenómeno que ha acentuado estas violaciones ante la preocupante pasividad de la comunidad internacional. Me refiero a los movimientos de millones de refugiados y migrantes que huyen de los conflictos armados. Según los datos de ACNUR, a lo largo de la última década, la población global de desplazados forzosos creció sustancialmente, de 43,3 millones en 2009 a 70,8 millones en 2018. La mayor parte de este aumento se dio entre 2012 y 2015 provocado, sobre todo, por el conflicto sirio, pero otros conflictos en distintas zonas también contribuyeron a este aumento (Irak y Yemen en Oriente Medio, República Democrática del Congo y Sudán del Sur o la llegada masiva de refugiados rohingya a Bangladés).

En 2018, cabe destacar particularmente el aumento del número de desplazados por los acontecimientos internos de Etiopía y las nuevas solicitudes de asilo de personas que huían de Venezuela. La proporción de población mundial desplazada también siguió subiendo, dado que el aumento de población desplazada por la fuerza rebasó el crecimiento de la población mundial. En total, la población refugiada casi se ha duplicado desde 2012.

El panorama es totalmente devastador. Más aún si tenemos en cuenta que en los últimos tres años, los actores dedicados a la protección de los niños en los conflictos han sido reducidos y si esto continúa, no habrá siquiera posibilidad de supervisar e informar a la población acerca de una realidad realmente dramática y preocupante. Corremos el riesgo de quedarnos con la información sobre los datos que tenemos hoy y no enriquecerla en el futuro.

Seguro que comparten conmigo la imperiosa necesidad de actuar. Una actuación que se convierte en un imperativo para que todas las partes involucradas en los conflictos den prioridad a la protección de los niños.

Estamos ante un contexto de seguridad complejo e incierto en el que los niños son siempre los más débiles. Ahora bien, no es menos cierto que la legislación internacional es clara, y en la conducción de las hostilidades, las partes en conflicto deben abstenerse de dirigir ataques contra civiles incluidos los niños y las instalaciones civiles, según las convenciones de Ginebra.

La legislación humanitaria internacional obliga a las fuerzas y los grupos armados a tomar medidas para proteger a los civiles, incluyendo los niños, que son especialmente vulnerables.

Por tanto, hay que dejar claro que tenemos las herramientas legales para actuar, para conseguir que los gobiernos protejan a la infancia y no podemos olvidar estas herramientas en todo lo relacionado con la defensa nacional.

Estas herramientas legales nacen con el Derecho Internacional Humanitario, con el Primer Convenio de Ginebra, de mediados del siglo XIX. A partir de los Convenios de Ginebra de 1949 se gesta el Derecho Humanitario actual. En los Convenios, sobre todo en el IV, se establecerían diferentes normas que tenían por objeto proteger a los niños durante una situación de conflicto armado, aunque no se abordaban algunas cuestiones como las de los "niños soldado". Estos convenios supusieron un paso adelante, aunque con serias lagunas como la ausencia de una referencia a la edad mínima para participar en las hostilidades o la protección de los niños en conflictos de carácter interno. Los Convenios de Ginebra fueron ampliados en 1977 por los Protocolos adicionales que sí acometen, por primera vez, temas como la edad mínima (aunque esta edad mínima se dejó en quince años con la oposición de algunos países pero con el apoyo de otros como Gran Bretaña, la entonces República Federal Alemana, Canadá o Japón).

Una década después de aquellos Protocolos, vería la luz la Convención sobre los Derechos del Niño, en noviembre de 1989, siendo el tratado más ratificado de la historia (todos los países menos EEUU han ratificado la Convención), que produce un giro revolucionario en la consideración de la infancia. Hasta esa fecha, el niño era una especie de "adulto pequeño" y a partir de ese momento, está empoderado de sus derechos.

La Convención ha inspirado a los gobiernos a cambiar las leyes y las políticas y a realizar inversiones para aumentar el número de niños que reciben, por fin, la atención a la salud y la nutrición que necesitan para sobrevivir y desarrollarse. La batería de derechos sobre la protección de la infancia en la Convención es muy amplia. Voy a permitirme una referencia al artículo 38 de la Convención en el que se hace un llamamiento a los Estados para proteger y cuidar a los niños afectados por la crisis humanitaria. Reitera que los Estados deben cumplir con las leyes humanitarias pertinentes que rigen los conflictos armados y protegen a los niños menores de quince años del reclutamiento en grupos armados y hostilidades. La Convención, a su vez, cuenta con cuatro protocolos facultativos, entre ellos el relativo a la participación de niños en conflictos armados y que tiene por objeto fortalecer la aplicación de la Convención y aumentar la protección de los niños y de las niñas durante los conflictos.

El Protocolo requiere a los Estados que lo ratifiquen que tomen todas las medidas posibles para asegurar que los miembros de sus fuerzas armadas que sean menores de dieciocho años no participen directamente en las hostilidades. Y obliga, también a los Estados, a aumentar la edad mínima para el reclutamiento voluntario en las fuerzas armadas desde los quince años, aunque no se exige una edad mínima de dieciocho. Recuerda a los Estados que los niños y niñas menores de dieciocho años tienen derecho a una protección especial y que cualquier reclutamiento

voluntario de menores de dieciocho años debe incluir una serie de garantías suficientes. Además, prohíbe el reclutamiento de menores de dieciocho años. Los Estados deben, también, tomar medidas jurídicas para prohibir que los grupos armados independientes recluten y utilicen a niños y niñas menores de esa edad.

Cuando ratifican el Protocolo, los Estados deben realizar una declaración relacionada con la edad a la que las fuerzas armadas nacionales permitirán el reclutamiento voluntario, así como las medidas que los Estados tomarán para asegurar que no se ejerza la fuerza o la coerción en este tipo de reclutamiento. Este requisito es especialmente importante porque el Protocolo facultativo no establece los dieciocho años como edad mínima para el reclutamiento voluntario en las fuerzas armadas, sino para la participación directa en un conflicto bélico.

Después de recibir las diez primeras ratificaciones para su entrada en vigor, el protocolo facultativo sobre la participación de los niños en conflicto se convirtió en un documento jurídicamente vinculante. Hoy en día, ha sido ratificado por más de cien países.

Junto a la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo adicional, otras normas internacionales para la protección de la infancia constituyen el conjunto de herramientas que debemos utilizar para conseguir los objetivos que nos hemos propuesto.

Todos somos conscientes que los niños son inocentes, especialmente vulnerables y que están menos preparados para adaptarse o responder a los conflictos. Son los menos responsables del conflicto pero padecen desproporcionadamente sus excesos. Los niños son verdaderamente víctimas sin culpa del conflicto y, además, algo que no puede obviarse, los niños representan las esperanzas y el futuro de toda la sociedad. Destruyendo a los niños, se destruyen nuestras sociedades.

A pesar de todo este andamiaje de protección que se ha diseñado dentro de la comunidad internacional, la situación de castigo a los niños y niñas dentro de los conflictos bélicos continúa con cifras formidables que son imposibles de aceptar para una sociedad que no esté enferma. En ese sentido, es necesario hacer un llamamiento a toda la comunidad, líderes, gobiernos, organizaciones de todo tipo para comprometernos todos en la protección de niños y niñas en zonas de conflicto y establecer los planes de acción necesarios para acabar con estas dramáticas consecuencias.

Es necesario que los dirigentes y los gobiernos desempeñen un papel especialmente decisivo, ratificando las normas de conducta que rigen los conflictos armados, acabando con la impunidad

en las violaciones de los derechos de la infancia en los conflictos, llevando a los responsables de las violaciones de los derechos de la infancia ante la justicia, tomando medidas prácticas para proteger a los niños y a las niñas y favorecer su recuperación y apoyando estrategias inclusivas para la reintegración de los niños y de las niñas asociados a los grupos armados.

Muchas gracias por su atención.

NOTA BIOGRÁFICA DE LOS ORGANIZADORES

MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

María Angustias Caracuel Raya es Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Seguridad y Defensa Hemisférica por la Universidad del Salvador de Argentina y Diplomada por la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid, la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) de la Unión Europea, la Escuela de la OTAN de Oberammergau (Alemania) y el Colegio Interamericano de Defensa, con sede en Washington DC, resultando graduada de honor de la 47 promoción. Ha sido miembro del Observatorio de la Vida Militar, adscrito a las Cortes Generales, entre 2014 y 2018, y del Panel Asesor de la Sociedad Civil sobre Mujeres, Paz y Seguridad de la OTAN de 2016 a 2018.

Es miembro del Área de Consejeros del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) del Ministerio de Defensa y Presidenta fundadora de la Asociación de Diplomados Españoles de Seguridad y Defensa (ADESyD) y Directora de *Spanish Women in International Security* (SWIIS), afiliada internacional de *WIIS-Global*, con sede en Washington DC.

Entre sus publicaciones se encuentran obras sobre la OTAN y la UE, la seguridad euroatlántica y el Mediterráneo, la seguridad hemisférica, la Resolución 1325 de NNUU sobre Mujer, Paz y Seguridad, y Asociacionismo y ciudadanía. Asimismo, es editora de los Boletines Informativos de ADESyD, disponibles en www.adesyd.es.

FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Doctor en Relaciones Internacionales y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Derecho por la UNED, Oficial de la Escala Superior de las Fuerzas Armadas (reserva) y diplomado en Gestión de la Seguridad Nacional por la National Defense University de Washington. Ha sido profesor asociado de la Universidad Carlos III de Madrid e impartido clases de postgrado en las universidades Autónoma y Complutense de Madrid. Ha sido investigador principal del Instituto de Cuestiones Internacionales y de los institutos Duque de Ahumada y de Seguridad Interior de la Guardia Civil. Becario de la OTAN, la UEO y FPI del Ministerio de Educación. Entre 1999 y 2001 fue director del Programa de Reforma del Sector de la Seguridad de la Comisión Europea en Paraguay.

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 Vocal de la Junta Directiva de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD), a través de la cual coordina el Congreso ADESyD de Seguridad.

MARÍA TERESA SÁNCHEZ GONZÁLEZ

María Teresa Sánchez González es doctora Cum Laude en Periodismo por la Universidad de Sevilla, especializada en Información Política Internacional y Máster en Relaciones Internacionales y Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid.

ELVIRA SÁNCHEZ MATEOS

Elvira Sánchez Mateos es profesora de Relaciones Internacionales en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), profesora asociada en la Universitat de Barcelona, Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona y Máster en Relaciones Internacionales por SAIS-*The Johns Hopkins University*. Sus principales líneas de estudio son la seguridad internacional y el análisis de conflictos y de políticas exteriores, especialmente en Asia y en el Mundo Árabe. Ha participado en diversos grupos de investigación y ha realizado tareas de asesoramiento sobre estos temas. Ha sido coordinadora general de Casa Asia, asesora del Instituto Europeo del Mediterráneo (Iemed) y del Patronat Català pro Europa, miembro del comité de dirección de la

red EuroMeSCo (EuroMediterranean Study Commission), investigadora sénior de la Fundación CIDOB y profesora ayudante y asociada en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad de Lleida.

MARÍA NIEVES SÁNCHEZ GUITIÁN

Licenciada en Ciencias Geológicas y Máster en Ingeniería Geológica por la Universidad Complutense de Madrid. XXXI Curso de Defensa Nacional impartido por el CESEDEN. Exdirectora de la Escuela Nacional de Protección Civil del Ministerio del Interior. Funcionaria del Consejo de Seguridad Nuclear, donde actualmente realiza tareas ligadas a I+D y gestión del conocimiento. Actualmente ejerce como secretaria del Ilustre Colegio Oficial de Geólogos, y preside la Asociación profesional de Técnicos en Seguridad Nuclear y Protección Radiológica.

EDUARD ZAMORA PERAL

Abogado, Máster en Prevención de Riesgos Laborales, Graduado en Derecho y Gestión de la Seguridad Privada, Director de Seguridad, Presidente de ADSI-Asociación de Directivos de Seguridad Integral y Presidente de Security Fórum. Exdirector de Seguridad Corporativa del Grupo Banco Sabadell.